

DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA

N-Z

Coordinación:
Mario Martínez Silva

Compilación y Síntesis: H. Aburto, L. Aguilar, M. L. Alvaradejo, V. Anaya, R. de Antuñaño, E. J. Arce, E. Bailleres, A. L. Barrero, A. Bayona, A. Bernal, S. Bravo, J. A. G. Calzadilla, C. Cano, J. A. Cano, A. Castillo, M. T. Cisneros, A. Cruz, R. Chargoy, I. Chávez, E. Durán, G. Fernández, A. García F., J. García, A. García V., J. Guevara, S. Gutiérrez, H. Hernández, M. Hernández, G. Huerta, S. Jaso, R. A. Jiménez, J. Martínez, M. Merino, B. Montiel, F. J. Muro, J. Muro, J. P. Patiño, J. Pedroza, J. Rebollo, O. Rodríguez, M. Rocha, R. Salcedo, R. M. Sánchez, R. Vargas, R. Villarreal.



INDICE

N

Nación	3	Nepotismo	36
Nacionalidad	4	Nietzche, Federico	37
Nacionalismo (Artículo)	7	Nihilismo	39
Nacionalización (Artículo)	13	Niveladores	40
Nacionalsocialismo	21	Nivel Jerárquico	41
Nación Multiestatal	35	Nomocracia	41
Negociación	35	Norma	41
Neocolonialismo	35	Normas de Trabajo	41
Neofascismo	36	Nuevo Trato	41

O

Obediencia	45	Opinión Pública	75
Obediencia Debida	46	Oportunismo	77
Objeción de Conciencia	46	Oposición	77
Objetivos, Administración por (Artículo)	49	Optimización	78
Obras Públicas	62	Oratoria	79
Obrerismo	63	Orden	79
Observación	63	Orden Administrativo	80
Obsolescencia	64	Orden Público	80
Obvención	64	Orden Social	81
Ocio, Sociología del	64	Oiganicismo	81
Ockam, Guillermo de	64	Organización	81
Oclocracia	66	Organización de Masas	83
Oficinas, Administración de	67	Organización, Formas de	84
Oligarquía	72	Organización, Teoría de la (Artículo)	89
Oligopolio	72	Organización y Métodos	100
Ombudsman	72	Ortega y Gusset, José	104
Ontología Política	73	Ostracismo	105
Opción	73	Ostrogorski, Mosbeita	106
Operacionalización	74	Owen, Robert	109

VI

P

Packard, Vanee	111	Planificación del Desarrollo en América	
Pacto	111	Latina (Artículo)	231
Paine, Thomas	113	Plataforma	238
País	114	Platón	238
Panel	114	Plebe	243
Pantouflaje	115	Plebiscito.....	245
Paradigma	115	Plekhanov, Georgy Valenlinovich	246
Pareto, Vilfredo (Artículo)	117	Plenipotenciario	246
Parkinson, Leyes de	131	Pluralismo Político	247
Parlamentarismo	131	Plurinominal	248
Parlamento	132	Plusvalía Política	248
Paro	133	Plutocracia	249
Parsons, Talcott	134	Población	249
Participación Política	136	Poder (Artículo)	253
Partidos Políticos, Los (Artículo)	139	Polarización	260
Partitocracia	158	Polemologia	260
Paternalismo	158	Poliarquía	261
Patología Polítir:	159	Policentrismo	261
Patria	160	Policracii	262
Patriarado	160	Polimétricas, Técnica*	262
Patriotismo	162	Polis	263
Patronato	163	Polisiuodia	263
Paz.	163	Politeia	264
Peculado	165	Política (Artículo)	265
Pensamiento Político (Artículo)	107	Política Comparada	272
Peonaje	174	Política Gubernamental	273
Periodismo Político	175	Políticas, Análisis de	279
Periodo de Sesiones	178	Político	280
Período Electoral	179	Político, Análisis	280
Periodo Gubernamental	179	Politicización	280
Periodo Presidencial	180	Popper, Karl Raimond	281
Persecución Política	180	Populismo	282
Persistencia Política	181	Posibilismo	283
Personal, Administración de (Artículo)	183	Positivismo	283
Personalidad Política	198	Posse Comitatus	285
Personalismo	210	Postulado	285
Personalización del Poder	211	Potestad	285
Peter, Principio de	211	Potestad Discrecional	285
Pilarización	212	PPBS	285
Pirámide Democrática	212	Pragmatismo	286
Pirámide de Poder	213	Praxis	286
Plan	214	Predicción	287
Planeación (Artículo)	217	Presidencialismo	287
		Prestigio	289

Presupuesto.....	290	Proletario.....	328
Presupuesto por Programas en América Latina (Artículo)	297	Prole tarización	329
Privatización	309	Promulgación	329
Probabilidad	310	Propaganda	329
Procesamiento de Datos	311	Prorrato Electoral	343
Proceso Administrativo	312	Proteccionismo	345
Proceso Electoral	313	Protocolo	347
Proceso Político	313	Protocracia	347
Proclamación	315	Proudhon, Pierre-Joseph	348
Producción, Administración de la	315	Proveeduría	350
Productividad	316	Provincia	351
Producto Nacional	318	Proyecto de Ley	352
Programa	319	Proyectos, Administración de	353
Programación	319	Psefología	354
Programación Lineal	322	Psicología Política	355
Programa de Gobierno	323	Público	356
Programa Político	324	Pueblo	356
Progresismo	324	Puestos, Análisis de	357
Progreso	325	Purga Política	359
		Puritanismo	359

Q

Quesnay, FraiiQois	361
Quinta Columna	362
Quórum	362

R

Racionalidad	263	Recursos Financieros	377
Racionalismo	367	Recursos Humanos	378
Racionalización	370	Recursos Materiales	378
Racismo	370	Recursos Políticos	378
Radicalismo	372	Reduccionistas, Teorías	379
Ratificación	373	Referencia, Marco de	379
Razón de Estado	373	Referéndum	380
Reaccionario	373	Reforma (Artículo)	381
Realismo Político	374	Reforma Administrativa	394
Real-Polirik	374	Refrendo	396
Rebelión	376	Régimen Político	397
Recesión	376	Región	398
Reclutamiento	376	Regional, Análisis	398
Reclutamiento Político	377	Regionalismo	399
Recurso Contencioso Administrativo	377	Regionalización	399

VIII

Registro Electoral	400	Retroactividad	413
Reglamento	400	Revisionismo	413
Reglas del Juego	401	Revocación del Poder	414
Relación de Fuerza?	401	Revolución (Artículo)	415
Relaciones Públicas	401	Revuelta	436
Relativismo	403	Ricardo, David	436
Religión	403	Riesgo	439
Renta Nacional	406	Riesgos, Administración de	440
Representación Polític*	406	Riggs, W. Fred	440
Represión	407	Rocremática	451
República	408	Rol	452
Requisa	409	Romanticismo Político	453
Requisición de Materiales	409	Rostow, "Walt Whitman	453
Responsabilidad Administrativa	409	Rotación de Puestos	454
Responsabilidad Política	411	Rousseau, Jean Jacques _____	455
Res Pública	412	Rowntree, Benjamin Seebohm	459
Retórica	412	Rumor	46(1

S

Sabotaje	463	Sistemas y Procedimientos	533
Saint Simón	463	Sitio, Estado de	540
Sartre, Jean Paul	465	Situacional, Administr;	542
Schumpeter, íosepli Alois	467	Situacionismo	542
Secesión	469	Sloan Jr., Alfred P.	543
Sectorización	470	Slogan	543
Sector público	473	Smilli, Adam	544
Secuestro	474	Soberanía	546
Sedición	474	Soberanía Territorial	550
Seguridad Social	475	Soborno	551
Senado	478	Socialdemocracia	551
Separatismo	480	Socialismo	555
Servicio Civil (Artículo)	481	Socialización Política	562
Servicio Público (Artículo)	493	Sociedad	563
Simón, Herbert Alexander	500	Sociedades Secretas	572
Simpatizante	501	Sociocracia	573
Simulación	502	Sociología Política	573
Sinarquismo	502	Sociograma	586
Sincretismo	503	Sociometría	586
Síndicatos	503	Sócrates	587
Síndico	518	Sondeos, Método de	588
Sinecura	519	Sorel, Georges	589
Sinergia	519	Soviet	590
Sistema Económico	520	Staff	591
Sistema Político (Artículo)	521	Status Político	592
Sistemas, Análisis de	530	Stein, Lorenz Yon	592

Subdesarrollo	593	Sueldos y Salarios, Administración de	608
Subdesarrollo (Artículo)	595	Sufragio	613
Sublevación	606	Sufragista	631
Subordinación	606	Sumisión	632
Subsidio	606	Supranacionalismo	632
Subvención	607	Supremacía	633
Subversión	607	Suspensión de Garantías	633

T

Táctica.....	635	Terrorismo	662
Talasoocracia	635	Tiempos y Movimientos. Estudio de	663
Taylor, Frederick Winslow	636	Timocracia	664
Técnica	638	Tipología	665
Tecnocracia	642	Tiranía	666
Tecnocracia, La (Artículo)	643	Tocqueville, Alexis de	667
Tecnoestructura	650	Totalidad.....	671
Teleinformática	650	Totalitarismo	673
Telemática	651	Towne, Henry Robinson	674
Telesis	651	Trabajo	675
Teocracia	651	Transaccional, Análisis	682
Teoría Política (Artículo)	655	Transmisión de Datos	683
Tercermundismo	659	Transnacionales	684
Tennidoriqua, Reacción	660	Trotskismo	686
Territorio	662	Trust	689

U

Ultramontanismo	691	Utilidad Pública	693
Unidad Nacional	691	Utilitarismo	693
Urwick, Lyndall F.	691	Utopía	695

V

Vacatio Legis	697	Vico, Giovanni Battista	700
Validez	697	Violencia (Artículo)	701
Valores	698	Voltaire	714
Variable.....	698	Voluntad General	715
Verificación	699	Voluntarismo Social	716
Veto	699	Voto	716

X

W

Waldo, Dwight	719	Whyte, Wüliam H.	743
Weber, Max (Artículo)	721	Wilson, woodrow	744
White, Laonard D.	743		

X

Xenofilia	749
Xenofobia	749

Z

Zoon Politikon 751

Bibliografia General 753

PRESENTACION

Con este tercer volumen se concluye el Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. Representa el final de un esfuerzo colectivo para sintetizar autores y agrupar y definir conceptos propios de una profesión basada en un conjunto de disciplinas.

La selección de esos conceptos y autores constituye una delimitación implícita del contenido de nuestro ejercicio profesional, por lo que el diccionario es una presentación de la misma a través de su lenguaje.

Toda obra tiene la intención que sus creadores le dan. En este caso, la intención que el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública ha querido darle al presente diccionario surge de la esencia misma de su constitución: nuestro Colegio, aunque organización profesional, no busca exclusivismos, se organiza conforme a la Ley, pero se esfuerza por volcarse hacia la Sociedad. Comparte sus preocupaciones, inquietudes y conocimientos con todos aquellos que, interesados en la acción política y administrativa del Estado, también comparten nuestra vocación.

Una de estas preocupaciones básicas la constituye el posible deterioro de la democracia —entendida como la participación activa de la ciudadanía en las decisiones públicas—, debido a la complejidad del Estado moderno. No eran vanas las inquietudes de pensadores tan diferentes como Jefferson y Lenin, en el sentido de que existiera un Gobierno simple al que todos pudieran comprender y en el que todos pudieran participar. Sin embargo, las tendencias del mundo moderno nos alejan cada vez más de ese Gobierno simple. Mucho habrá que hacer en este sentido si seguimos creyendo en la democracia como valor político.

Pero esta distancia puede acortarse también si elevamos la cultura política y administrativa de la ciudadanía, lo cual sería otra forma de simplificar la acción del Estado. Sea este Diccionario una aportación modesta para el rescate de ese valor político.

Nuestro agradecimiento a los lectores que hagan posible la realidad de esta intención.

Julieta Guevara Bautista

México, D. F., noviembre de 1981.

NACION

En un sentido estricto, el término de nación se define como un grupo de personas o conjunto humano, que ocupa una determinada área territorial y comparte una historia, una tradición cultural, costumbres e instituciones. En un sentido amplio, se suele hablar del término como un sinónimo de Estado.

Ernesto Renán afirma, al respecto, que el hombre no es esclavo de su raza ni de su lengua, de sus intereses ni de su religión, de las necesidades militares, del curso de los ríos, ni de la dirección de las cadenas montañosas; refiriéndose, así, a que una nación no está conformada precisamente por elementos materiales, porque la tierra no hace a una nación en mayor grado que la raza; una nación es un principio espiritual resultante de complicaciones profundas de la historia. Por lo tanto, lo que constituye a una nación no es hablar la misma lengua o el pertenecer al mismo grupo etnográfico, es haber hecho grandes cosas en el pasado y querer hacerlas en el porvenir; así, una nación no es un compuesto de personas de un mismo origen étnico en función de que la esencia de una nación es que todos los individuos tengan aspectos en común y, también, que muchos hayan olvidado muchas cosas y posibilitar de esa manera la aspiración común hacia el futuro; esa aspiración general, no es sino resultado de la conciencia de la nacionalidad; de esta manera, es posible afirmar que el sentimiento de la nacionalidad es la evocación del espíritu de la patria y la base más firme del Estado; de tal forma que un Estado minado por la diversidad de estos sentimientos, que tal vez puedan existir en su seno está tan falto de homogeneidad que está expuesto a desaparecer.

Por ello, el concepto de nación se hace por lo tanto distinto del Estado. Mientras éste es formalmente una organización política, la nación es una unidad social. En la realidad pueden coincidir, en cuyo caso se da el Estado Nacional. Por lo tanto, la nación no debe conceptuarse como órgano del Estado sino, más bien, al Estado como organismo político de la nación.

Hoy en día, el concepto de nación adquiere un carácter de primer orden, manifestado por el movimiento en la situación política del mundo. En un sentido, se presentan las proclamas de nacionalidad de las colonias, especialmente las del mundo afroasiático, que se apoyan en la existencia de su carácter nacional para aspirar a su emancipación y a su soberanía, en donde junto a la perspectiva política, la nación aparece como el elemento integrador y unificador a la par de la tensión internacional que esto provoca.

En otro sentido, el concepto de nación sufre desarrollo y modificación. Europa reintegra su unidad a expensas de las soberanías nacionales y la expresa a través de organizaciones multilaterales como el Mercomún y el Consejo de Europa, que ha sido considerada como la lealtad a una Europa común, describiéndose de esta forma una competencia con las fidelidades nacionales del pasado, por lo que podría anotarse, de acuerdo con el señalamiento general, que los países europeos están perdiendo su carácter de naciones, por lo que se puede ver que va confirmándose la idea de una posible nación Europea. JRM

NACIONALIDAD

Conjunto de condiciones y calidades que identifican a los grupos humanos como integrantes de una nación en particular.

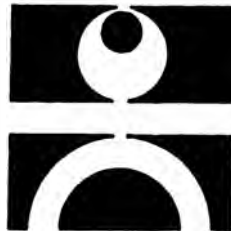
En su sentido jurídico, hace referencia al vínculo que une a la persona con el Estado y por el que se adquieren determinados derechos y obligaciones. Entendido de esta manera, se crea por tres diferentes fuentes: 1) *ius soli*, que implica el nacimiento del individuo en el territorio donde se ubica geográficamente un Estado, o en aquellos lugares en los que se aplica su potestad; 2) *ius sanguinis*, que la supone como una figura hereditaria, de tal modo que se adquiere por la ascendencia; y 3) por libre adopción, figura jurídica que se aplica de diversas formas, de acuerdo a la legislación propia de cada Estado.

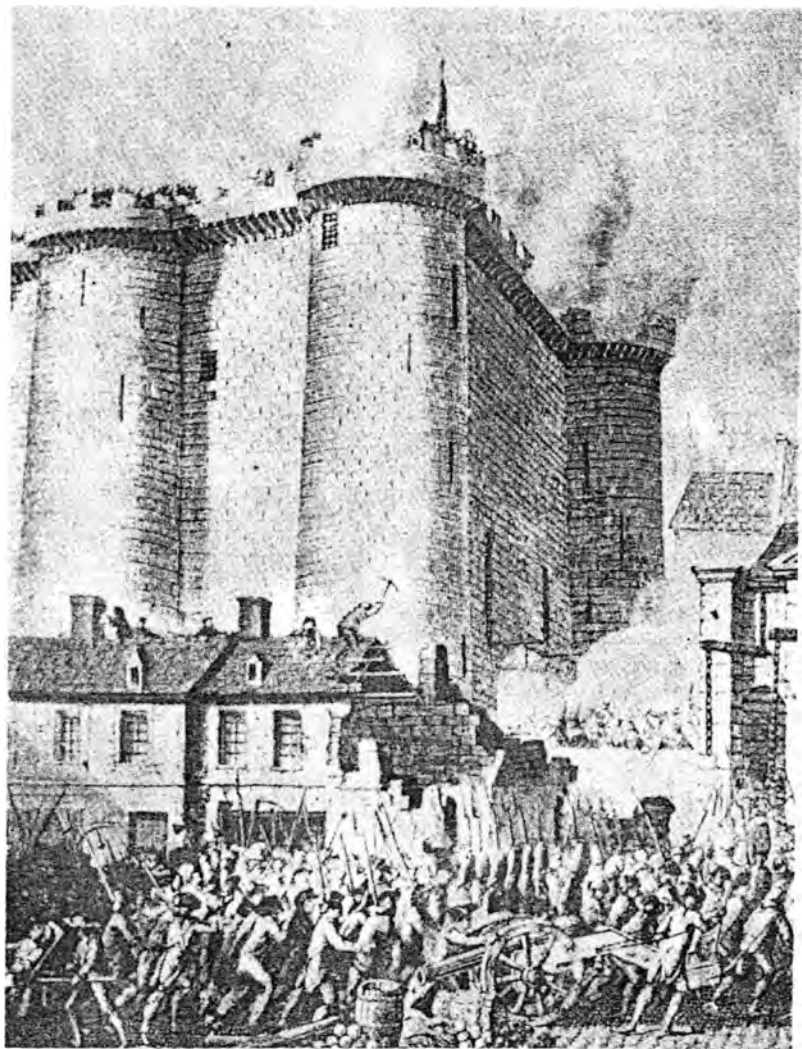
La nacionalidad se pierde —tal como lo establecen las legislaciones de la mayoría de los Estados— por la voluntad del individuo al adquirir otra distinta: sin embargo, en virtud de ciertos tratados bilaterales, pueden existir casos de doble nacionalidad, cuyos efectos legales se establecen en cada caso de manera particular. Asimismo, de acuerdo al Derecho Público Internacional en general, y al artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1948 en particular, nadie puede ser privado arbitrariamente de su nacionalidad, pues poseerla es derecho de todo individuo. La situación de apátrida —carente de nacionalidad— es, de esta manera, inadmisibles jurídicamente. No obstante, hay cuatro casos en los que la apatridia se da de hecho: 1) la privación

de la nacionalidad que, como castigo a una falta cometida por el nacional, imponen algunos Estados, y cuya manifestación es el exilio; 2) el origen desconocido (expósito) X) el nacimiento en territorios bajo fideicomiso; y 4) el nomadismo, o no establecimiento definitivo en ningún territorio específico.

Políticamente, la existencia de una nación sin territorio quedó mundialmente aceptada al término de la II Guerra Mundial, cuando la Comisión Especial de la ONU para los Asuntos de Palestina (UNISCOP) sugirió la participación de los territorios palestinos para dar asiento a la nación judía, y la Asamblea General aprobó el proyecto en noviembre de 1947. Actualmente, la existencia de una nación sin territorio se manifiesta con el pueblo palestino. El elemento gobierno, para la existencia de la nacionalidad, tampoco es condicionante; tal es el caso, por ejemplo, de la nación alemana, dividida desde fines de la II Guerra Mundial, en dos Estados con diferentes regímenes de gobierno.

Desde el punto de vista sociológico, la nacionalidad tiene un sentido más profundo que la sola adquisición de derechos y obligaciones, a la que puede denominarse como ciudadanía, en tanto que la primera implica un sentimiento compartido por un grupo de personas, que surge y se manifiesta a través de ciertos elementos comunes tales como el idioma, las creencias, las tradiciones, el pasado histórico, etc., que devienen en una determinada cosmovisión característica del grupo. MMH





La Revolución Francesa de 1789 es considerada como la primera expresión del nacionalismo como ideología política.

Sin embargo, aun someramente analizado, el desarrollo del nacionalismo confirma que es éste una constante en la historia mundial contemporánea que sigue esgrimiéndose, legítimamente, para reiterar la vinculación de las poblaciones de todos y cada uno de los Estados nacionales con un origen histórico común y un deseo de un futuro compartido.

La explicación de este contrasentido no se encuentra, por cierto, en la ironía recogida por Deutsch que señala que “una nación es un grupo de personas conjuntamente mal informadas acerca de sus antepasados y conjuntamente hostiles a sus vecinos”. Por el contrario, el nacionalismo tiene plena vigencia porque es el mismo Estado el que crea y recrea la unidad nacional: con sus recursos de poder, el Estado reúne las mejores condiciones para hacer un solo pueblo de pueblos diferentes, como en el caso de Estados Unidos; para implantar una lengua nacional aun cuando en el seno del pueblo existan diversas lenguas, como sucede en España; para proteger los intereses económicos de la población, a través del proteccionismo; para reinterpretar el pasado histórico y crear símbolos de identidad nacional; para demostrar el origen común de los integrantes del pueblo a través de certificados que él mismo expide; y, principalmente, para exaltar el nacionalismo que lo legitima y conserva.

El nacionalismo es, así, una actitud mental financiada por el Estado en su lucha dual por sobrevivir y expandir su ámbito de poder. Por ello, “el sentimiento del nacionalismo tiene dos caras. Dentro de la nación conduce a un entendimiento entre todos los miembros de la misma nacionalidad; internacionalmente encuentra su expresión en la indiferencia, en la desconfianza o en el odio hacia los semejantes que se hallan fuera de la órbita nacional. En las relaciones nacionales, los hombres no sólo se guían por sus supuestos intereses comunes, sino también por sus simpatías, afectos y aun por el espíritu de sacrificio. En las internacionales se guían por la supuesta falta de intereses comunes permanentes entre los países y por sentimientos que varían desde la más completa indiferencia hasta la más enconada antipatía, sujetos a cambios repentinos dentro de esos límites” (Kohn). Esta expresión del “plebiscito de todos los días” se logra, entonces, a través del proceso de asimilación de la cultura política que se repite de generación en generación a través de la socialización política.



México fue el primer país que estableció, legislativamente, la posibilidad de hacer efectiva la nacionalización.

NACIONALISMO

Por Sofía Jaso García

El proceso de secularización y concentración monista del poder que supuso el surgimiento del Estado moderno, trajo aparejado el nacimiento de un vocablo considerado todavía como un neologismo en los diccionarios de 1874: el nacionalismo. Es este un elemento de cohesión social al servicio del poder estatal que desplaza y condensa, al mismo tiempo, todos aquellos vínculos de asociación pública que articulaban a la población con la tribu, la **polis**, la ciudad-Estado, el feudo... para recurrir a la nación como unidad de referencia para la organización política.

Al ser el fundamento ideológico principal de integración de aquél, la historia del nacionalismo ha tenido un desarrollo análogo al del Estado-nación, y aunque su aparición en un momento concreto refleja las condiciones históricas, políticas, económicas y sociales de cada pueblo y de cada época, en esencia se resumen, al decir de Deutsch, en una sola experiencia relevante, la de una integración política exitosa: “mientras a una nacionalidad no le sea posible obtener esta consumación, se satisface en alguna forma de autonomía o de organización preestatal que, sin embargo, siempre tiende, en el momento de la ‘liberación’, a desenvolverse en un Estado soberano. El nacionalismo exige el Estado-nación; la creación de éste fortifica a aquél” (Kohn).

En efecto, el Estado-nación se revela como la expresión política de la unidad que fomenta el nacionalismo y, gracias a ello, este último se convierte en la fuente de justificación y legitimación del uso de la fuerza contra los propios ciudadanos y contra otros Estados, pues el Estado se manifiesta, fundamentalmente, como el poder soberano para hacer efectiva la voluntad nacional en el país y en el extranjero. El nacionalismo se presenta, entonces, como una ideología integradora que, apoyándose en factores tales como un lenguaje común, una similitud étnica, una historia, un territorio y una cultura compartidos, rescata los principios de la razón de

8 Nacionalismo

Estado y, al mismo tiempo, elude cualquier definición que precise, objetivamente la identificación de sus componentes, para descansar en la idea subjetiva de pertenencia a una nación.

1. La Idea del Nacionalismo a través de la Historia.

Tres etapas diferenciadas pueden observarse en el desarrollo histórico del nacionalismo. En su primer período, surgió como un movimiento elitista destinado a crear una sociedad liberal, sustentada en las ideas de Locke, y se manifiesta tanto en la Inglaterra del siglo XVII, como en la revolución norteamericana de 1776.

La segunda fase se inicia con la revolución francesa de 1789, que es considerada como la primera expresión del nacionalismo como ideología política. Esta fase, caracterizada por la ascensión al poder del “tercer estado”, agrupa a las naciones latinoamericanas emancipadas de España y Portugal, y a los Estados-nación surgidos en Europa Central en el siglo XIX.

Es el siglo XX el marco general en el que se desenvuelve la tercera etapa de nacionalismo, entendido ahora como un movimiento de masas que buscan una participación cada vez más creciente en la vida política, social y cultural de la nación. El ámbito geográfico, la voluntad política y la cronología permiten discriminar cinco fenómenos nacionalistas en esta centuria:

a) El Nacionalismo en América Latina. La revolución mexicana de 1910 es el primer movimiento que delinea una concepción nacionalista en Latinoamérica fundamentada en el antiimperialismo y la conciencia popular. Procesos similares sobrevendrían después en la Argentina de Perón, en el Uruguay de Beatlle Ordóñez, en el Brasil de Getulio Vargas, en el Perú de Velasco Alvarado, en el Chile de Allende y en la Nicaragua sandinista. Expresiones características de este nacionalismo son la defensa del principio de autodeterminación de los pueblos como norma de derecho internacional, y la nacionalización de empresas extranjeras como sustento de la política económica.

b) El Nacionalismo en los Imperios Dinásticos de Europa Central. La Primera Guerra Mundial precipitó la desintegración de los tres imperios dinásticos que habían traspasado el umbral del siglo XX en Europa Central: la monarquía Austro-Húngara de los Habsburgo, el Imperio Otomano y el Imperio Ruso de los Romanoff. Al concluir el conflicto, el primer

imperio dio lugar al nacimiento de Austria, Hungría, Checoslovaquia, Yugoslavia y Polonia como Estados-nación, mientras que desde las costas orientales del Báltico hasta el Golfo Pérsico nuevos Estados surgieron a consecuencia del desmoronamiento del Imperio Turco. Mientras que el proceso nacionalista al interior de estos dos imperios mantuvo, en términos generales, las características asentadas en el nacionalismo del siglo XIX, la desintegración de la Rusia zarista respondió a los principios de la revolución bolchevique, movimiento que con el tiempo se convertiría también en una nueva expresión del nacionalismo del siglo XX.

c) Los Nacionalismos Expansionistas en las dos Guerras Mundiales. En el escenario europeo de principios de siglo se desarrollaron una serie de nacionalismos expansionistas que, fundamentándose en la búsqueda de una supuesta unificación racial, se convirtieron en uno de los motivos que produjeron la Primera Guerra Mundial: el movimiento paneslavista, aspiraba a incorporar a los pueblos de habla eslava para favorecer la expansión del imperio zarista; los movimientos pangermánicos y panteutónico, por su parte, se presentaron como una reacción contra el paneslavismo, en favor del dominio prusiano; el movimiento panturaniano pretendía unificar a la raza turca; y, el panislamismo, buscaba la defensa de las naciones islámicas frente a Europa.

En el período de entreguerras, tres nacionalismos expansionistas se desarrollaron sobre la base común de la dictadura de partido único: el fascismo italiano, el nazismo alemán y el bolchevismo soviético; mientras los dos primeros se convirtieron en las causas principales que condujeron a la Segunda Guerra Mundial, el tercero fue el único que resultó victorioso tras el conflicto, con el dominio de los Estados nacionales de Europa Oriental.

d) Los Nacionalismos en el Mundo Colonial. Una de las principales consecuencias de la Segunda Guerra Mundial fue, sin duda, la liquidación de los imperios coloniales europeos en Asia y África y la emergencia del nacionalismo como ideología integradora en la creación de los Estados nacionales de ambos continentes. Las expresiones políticas de este nacionalismo se centran, principalmente, en la denuncia del racismo, del colonialismo y del imperialismo, tendencia que ha llevado a los nuevos Estados a agruparse como bloques diferenciados primero, en la Conferencia de Países Afroasiáticos; y después, en unión con países europeos y latinoamericanos, en el grupo de naciones “no alineadas” y en el bloque de países tercermundistas.

10 Nacionalismo

e) Los Nacionalismos al Interior de las dos Superpotencias. Una de las características distintivas de las poblaciones de Estados Unidos y la Unión Soviética es, evidentemente, su carácter multinacional. Dentro del marco de una ciudadanía común, y a través de procesos paralelos, ambas superpotencias han tratado de fundir en un gran crisol al mosaico de nacionalidades que las integran.

Sin embargo, las últimas décadas de este siglo han visto acentuarse al interior de ambos Estados la estratificación social por nacionalidades, que ha tenido como resultado la emergencia de un número cada vez mayor de minorías desfavorecidas que, como señala Deutsch, constituyen la contra-élite de la que hablaba Pareto. Indudablemente, este caso no es privativo de las dos superpotencias: al referirse a la “venganza histórica de los particularismos”, ya Octavio Paz había destacado la “rebelión de las excepciones” étnicas, religiosas, culturales, lingüísticas y sexuales que proliferan en el mundo contemporáneo. No obstante, y aunque no puede definirse todavía cuál será el curso que seguirá el fenómeno anteriormente descrito, es importante señalar la erosión constante de estas minorías no asimiladas sobre el principio integrador del nacionalismo en los dos Estados-nación más importantes de nuestro tiempo.

2. El Nacionalismo como Instrumento de Poder del Estado.

Al contrastar el nacionalismo con las formas objetivas de organización política, destacan de inmediato dos contradicciones, relacionada una, con la actuación política de la nación; y otra, con su expresión en el mundo actual.

Si aceptamos, junto con Heller, que sólo en muy raros y breves momentos de la historia la nación en su conjunto es capaz de actuar como una unidad política, y aún en esos casos ésta no concuerda con la voluntad de todos los integrantes del pueblo, la primera contradicción se presenta al sostener que el nacionalismo expresa la voluntad de la nación de constituirse en un Estado soberano y compartir un futuro común.

El segundo problema aparece cuando se invocan lazos de solidaridad con una nación plenamente identificada y diferenciada de otras, en un mundo en el que las fronteras entre los países han dejado de ser las murellas tras las que se escondían añejas tradiciones e innumerables generaciones de nacidos en los mismos suelos o bajo los mismos esquemas de gobierno, mientras que, por el contrario, la intensa comunicación entre los pueblos ha provocado que los estilos de vida de todos ellos se parezcan.

NACIONALIZACION

Por Sofía Jaso García

“Una de las prerrogativas propias del Estado es la de ejercer un poder soberano sobre todos y sobre todo. . . Por eso la propiedad como institución jurídica no puede ser tomada en cuenta y no existe en una sociedad civilizada y organizada sino en la medida en que el Estado la reconoce y la reglamenta, y no reviste sino la forma y la estructura que un Estado determinado consiente en darle”.

K. Katzarov

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, cuando el desarrollo del capitalismo monopolístico ponía fin a la era del librecambio, comenzó a debilitarse la tendencia general de las teorías económicas de suprimir la intervención directa del Estado en las actividades económicas, para inclinarse en favor de la regulación de las deficiencias de la libre competencia por parte del sector público. Surge así la llamada economía mixta y, como uno de los instrumentos a través de los cuales el Estado afirma su participación en la dirección del proceso económico, aparece la nacionalización. Es ésta una institución jurídico-político-económica, propia del siglo XX, a través de la cual la Nación adquiere el dominio y la administración de riquezas, bienes o industrias que habían sido explotadas, desarrolladas o creadas por particulares, transformándolas en propiedad pública.

El contexto histórico en el que aparece la nacionalización como expresión práctica de la participación estatal en la economía, corresponde al reconocimiento de lo que Robin Murray llama la “**res pública económica**”, es decir, la existencia de funciones económicas que, por rebasar los intereses particulares, se convierten en asunto público. De acuerdo con este autor, seis son las funciones económicas que desempeña el Estado capitalista contemporáneo:

14 Nacionalización

1. La garantía de los derechos de propiedad, sustentada en la ley y con el respaldo de la fuerza pública.
2. La liberación económica dentro del área territorial, que permite la libre circulación de bienes, dinero y personas, así como la homogeneización de la moneda y las leyes económicas.
3. La ejecución económica, que se refiere a la regulación de precios y a la planeación de la economía.
4. La provisión de insumos básicos: mano de obra, tierra, capital, tecnología, infraestructura económica y productos manufacturados, estrechamente vinculados con sectores claves de la economía.
5. La intervención para lograr un consenso social, que implica la regulación de las condiciones de trabajo, de seguridad social y, principalmente, de las funciones ideológicas frente al sistema productivo.
6. El manejo de las relaciones externas, función que es a la vez agresiva, en cuanto al apoyo a la expansión en el extranjero del capital privado del país; y defensiva, en cuanto a la protección de los capitales nacionales frente a los extranjeros.

Las funciones estatales en la economía mixta incluyen, así, a los considerados “monopolios naturales” del Estado —moneda, aduanas, educación, etc.— pero rebasan este marco en la medida en que responden también a una concepción pública de la propiedad en algunas actividades económicas, entre las que sobresalen, principalmente, la infraestructura económica, los recursos naturales, las comunicaciones y las fuentes de energía; y, como mencionaba anteriormente, una de las herramientas a través de las cuales el Estado recupera el dominio y la explotación de estos bienes es la nacionalización.

Sea porque se considere a los países socialistas como “economías mixtas en su forma más consistente y desarrollada” (Mattick), o porque se acepte a la nacionalización como una constante internacional, lo cierto es que esta institución es uno de los fenómenos característicos del siglo XX, que encuentra su razón de ser, desde el punto de vista económico, en la preocupación del Estado por la formación de capital. Sin embargo, el fin político y el ámbito de la nacionalización permiten la diferenciación de tres situaciones distintas, que dependen de la voluntad estatal de modificar, orientar, determinar, coartar o estimular la actividad de la iniciativa privada:

1. La Nacionalización en los Estados Capitalistas Desarrollados.

La crisis de 1929 es la promotora de una nueva corriente capitalista en la teoría económica, encabezada por Keynes, que defiende la participación estatal como un mecanismo correctivo y regulador del proceso económico. Así, la nacionalización surge en el mundo capitalista como una respuesta del Estado ante su incapacidad para hacerle frente a este tipo de situaciones, dado que su no intervención ni en la producción ni en la distribución de bienes había originado un proceso masivo de empobrecimiento, quiebra financiera, económica y política, un alto índice de desempleo y la pérdida del valor adquisitivo de las monedas.

Aunque en Alemania (Constitución de Weimar de 1919) e Inglaterra (empresas de radiotransmisión en 1926) se habían manifestado algunas tendencias hacia la intervención estatal en la economía antes de la crisis de 1929, el proceso nacionalizador se desarrolla, prácticamente, en dos etapas diferenciadas que coinciden con el final de las dos Guerras Mundiales. Características de la primera fase, que abarca el período de entre-guerras, son las nacionalizaciones de las industrias de material de guerra, imprenta, monedas, ferrocarriles y aviación civil efectuadas en Francia: la creación de la **Tennessee Valley Authority** como empresa pública en los Estados Unidos; y, en Inglaterra, la fundación de la **Forestry Commission**, la **Central Electricity Board**, la **London Passenger Transport Board** y la **British Overseas Corporation**, como entidades estatales.

Concluida la Segunda Guerra Mundial, la crítica situación por la que atraviesan las economías europeas favorece el auge de una nueva etapa nacionalizadora en los países capitalistas desarrollados y, al igual que en la fase anterior, Francia e Inglaterra se colocan a la cabeza del movimiento. En el primer país pasan a poder del Estado la electricidad, el gas, la hulla, los transportes aéreos y, parcialmente, el sector bancario. Por su parte, Inglaterra decretó la nacionalización del carbón, del hierro, del acero, del gas, de la electricidad, de los transportes aéreos y ferroviarios, de las telecomunicaciones, del algodón y del banco de emisión. El papel de la nacionalización, tanto en estos dos países como en los que en Europa Occidental adoptaron medidas similares, ha tenido por objeto la revitalización del sistema, ya que la propiedad privada sigue siendo el pilar fundamental de la estructura económica.

16 Nacionalización

La Nacionalización en los Países Socialistas.

A partir de la Revolución de Octubre de 1917, la nacionalización ha sido el principal instrumento estatal para la organización de la economía en los países que han optado por la vía socialista.

Aunque la Constitución Mexicana de 1917 es la primera legislación en el mundo que reconoce la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras, aguas y recursos naturales, así como el derecho de ésta de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, fue en la Unión Soviética donde por primera vez se hizo efectiva la nacionalización, cuyo ámbito ha abarcado casi la totalidad de la vida económica. Después de la Segunda Guerra Mundial, los países de Europa Oriental, China y Cuba recurrieron a esta institución para convertir en propiedad pública la mayor parte de las actividades económicas.

3. La Nacionalización en los Países Subdesarrollados.

En los países que accedieron a la independencia en el curso del siglo XIX y después de la Segunda Guerra Mundial, la idea de la nacionalización se sustenta en bases relativamente diferentes a las que dieron origen a su aplicación en los dos grupos de países mencionados anteriormente.

En efecto, aun cuando no deja de reconocerse la primacía de la utilidad pública por encima de los intereses privados, para la mayor parte de los países que hoy se agrupan bajo el nombre genérico de Tercer Mundo, la nacionalización constituye, primordialmente, una expresión de defensa de la soberanía nacional frente a la intervención económica extranjera, que encuentra plena vigencia en el campo de los recursos naturales y las materias primas.

Así, a partir del momento en que las grandes potencias pasaron de un expansionismo territorial a otro de tipo económico, la nacionalización vino a convertirse en los países subdesarrollados en un arma política que intenta cumplir un doble propósito: por una parte, representa un medio para evitar la sangría de beneficios que resulta de la explotación de estos recursos; pero, además, al defender las riquezas del país frente al exterior, la nacionalización tiene por finalidad actuar como un factor de unificación nacional que conlleva al fortalecimiento interno del Estado.

Las primeras nacionalizaciones que responden a estos propósitos se realizan en México que, como había señalado en el apartado anterior, fue

el primer país que estableció legislativamente la soberanía del Estado sobre los recursos naturales, la posibilidad de hacer efectiva la nacionalización de la industria y la colectivización de la tierra. Conforme a las disposiciones del artículo 27o., en 1937 se nacionaliza el transporte ferroviario; en 1938, la industria petrolera; y, en 1960, la energía eléctrica.

En los demás países subdesarrollados, la nacionalización comienza a utilizarse a partir de la Segunda Guerra Mundial y, aunque se desarrolla como un proceso masivo, no pueden dejar de mencionarse algunos de los ejemplos que más polémica despertaron a nivel internacional, como fueron las nacionalizaciones petroleras en Irán, Argelia, Perú, Libia y Venezuela; la nacionalización egipcia del Canal de Suez; los bienes holandeses, en Indonesia; y, el cobre en Chile.

Esta tendencia manifiesta en los países subdesarrollados de recuperar la soberanía sobre sus recursos naturales por medio de la nacionalización, ha sido rescatada explícitamente por la Asamblea General de Naciones Unidas a través de la “Declaración sobre la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales” (Resolución 1803 de 1962), y reiterada por la Resolución 3117 de 1973. La última disposición al respecto establecida por la Asamblea General es el artículo 2 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Resolución 3281 de 1971), que a la letra dice:

“Todo Estado tiene el derecho de: a) nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinentes. En cualquier caso en que la cuestión de la compensación sea motivo de controversia, ésta será resuelta conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los Estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los Estados y de acuerdo con el principio de libre elección de los medios”.

No obstante, estas resoluciones han tenido que afrontar la sistemática impugnación de los países desarrollados que, aunque en teoría aceptan la soberanía sobre los recursos naturales, rechazan la existencia de la nacionalización como una figura jurídica autónoma, y tienden a confundirla con otros conceptos legales que revisaremos a continuación.

18 Nacionalización

La Expropiación por Causa de Utilidad Pública

La expropiación clásica es una institución propia del período del capitalismo competitivo, que consiste en la obtención autoritaria por parte del Estado de bienes particulares para satisfacer una necesidad pública. Es una medida administrativa de tipo particular, utilizada en forma esporádica, que reviste la forma de una venta forzosa al Estado.

Los países desarrollados tienden a asimilar la nacionalización a este concepto, porque la expropiación implica necesariamente el pago de una compensación en favor del afectado. De acuerdo con estos países, el deber de indemnización supone la exigencia de pago “pronto, adecuado y efectivo”. El primer elemento precisa que la indemnización sea entregada simultáneamente a la ocupación de los bienes; el segundo, que el pago debe ser suficiente, justo y completo para que el afectado pueda sustituir los bienes expropiados por otros similares; y el tercero, que el afectado puede disponer de la indemnización con plena libertad. Según Novoa, la exigencia del pago con estas tres características fue argüida por primera vez por los Estados Unidos en el caso de la nacionalización del petróleo mexicano en 1938, en la que México, a pesar de que el decreto formalmente revistió el aspecto de una expropiación, negó la existencia de obligación internacional de indemnizar.

Asentado ya el motivo principal por el que se tiende a confundir ambas nociones, cabe reiterar que la nacionalización es una figura jurídica diferente, porque constituye un acto soberano del Estado dictado de manera general e impersonal que responde a la concepción del interés nacional. La obligación de indemnizar es puesta en duda precisamente porque el ejercicio pleno de la soberanía implica que no existe regla limitante al respecto.

La Confiscación

Es esta una sanción penal a través de la cual el Estado afecta los bienes de un particular considerado culpable de un delito, sin derecho a compensación alguna.

Aunque algunos autores denominan “confiscación” a las nacionalizaciones realizadas sin pago alguno, ambos conceptos son evidentemente distintos, ya que la confiscación apunta a castigar a un individuo en particular y nada tiene que ver con una medida de carácter impersonal que responde al interés general.

La Requisición

Según Novoa, la requisición es “una medida que se aplica en momentos de emergencia nacional, principalmente en tiempo de guerra, y que permite a los combatientes o funcionarios respectivos apoderarse de bienes, generalmente corporales muebles, con el fin de atender necesidades urgentes de alimentación, abastecimiento y transporte, con pago posterior de una indemnización a quienes eran sus dueños”.

Como puede apreciarse, no existe relación alguna entre la naturaleza y los fines de ambas instituciones, ya que la requisición es una medida extraordinaria que no responde a ningún tipo de política económica.

La Estatización

Señala Katzarov que “todos los actos concernientes a la nacionalización se esfuerzan visiblemente por evitar las expresiones ‘estatización’, ‘Estado’ y ‘estatal’, para emplear en su lugar ‘nacionalización’, ‘nación’ y ‘propiedad colectiva’ ”.

Entendida la nación como un concepto sociológico que responde a una voluntad colectiva de unión en la que se comparten un pasado histórico y el deseo de un futuro común, el hecho de que una medida de esta trascendencia política sea tomada en bien de la nación en su sentido más amplio, y el cuidado de las legislaciones por evitar la confusión con la estatización, se explican por razones de legitimidad. La necesidad de legitimación de las nacionalizaciones responde no sólo a la búsqueda del fortalecimiento de la unidad nacional, sino a la aceptación mayoritaria de que sea el interés público y no la rentabilidad económica el principal objetivo de las empresas nacionalizadas.

La Transformación de lo Extranjero en Nacional

Asienta Novoa que es un equívoco frecuente suponer que la nacionalización se reduce simplemente a transformar lo extranjero en nacional, puesto que aquella implica la transformación de la propiedad privada sobre determinadas actividades económicas en propiedad colectiva, y así, son también susceptibles de ser nacionalizadas las empresas en manos de particulares del mismo país.

El Problema de la Indemnización

A pesar de que la nacionalización no se aplica de manera discriminatoria sobre las propiedades extranjeras, el problema afecta al derecho internacional cuando son éstos los bienes que se nacionalizan. Como había mencionado anteriormente, la discusión en este ámbito se refiere al deber de compensación del Estado y al alcance y contenido de la indemnización.

Al surgir la nacionalización como figura jurídica autónoma, la inexistencia de una costumbre internacional sobre su aplicación permitió que las nacionalizaciones efectuadas por la Unión Soviética se llevaran a cabo sin el pago de indemnización alguna, y esta misma postura fue adoptada por México en el caso del petróleo; por su parte, Francia e Inglaterra realizaron sus respectivas nacionalizaciones mediante el pago de compensaciones exiguas, y lo mismo sucedió en los países de Europa Oriental. En cambio, cuando Chile nacionalizó el cobre, reconoció la obligación de pago, pero de acuerdo al principio de rentabilidad excesiva; se estableció así la tasa media de ganancia en otros países y se descontaron los beneficios excesivos obtenidos por las compañías nacionalizadas.

Esta tendencia a suprimir o reducir al mínimo el pago de indemnizaciones enfrenta, sin embargo, una fuerte oposición de algunos Estados que todavía exigen que la indemnización sea “pronta, adecuada y efectiva”; y, como una posición conciliatoria, otros Estados sostienen que la compensación debe ser “simplemente razonable”, es decir, que tenga en cuenta la capacidad de pago del Estado nacionalizador. Es precisamente esta última tendencia la que, como resultado de la negociación realizada entre los países desarrollados y los subdesarrollados, recoge la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, a pesar de que la Resolución previa de la Asamblea General sobre este mismo tema (3171) no establecía la obligación de indemnizar.

Sin embargo, aunque en la práctica el problema de las indemnizaciones se siga resolviendo conforme a la correlación de fuerzas existentes entre los Estados involucrados, la nacionalización es reconocida ya como un fenómeno arraigado en la práctica internacional contemporánea.

NACIONALSOCIALISMO

Movimiento político, social y económico que surgió en Alemania con la organización del Partido Nacional Socialista Alemán en 1910 y (pie, como sistema de gobierno, rigió los destinos de ese país de 1933 a 1945. Sus rasgos distintivos son: conservadurismo social y económico; rechazo del liberalismo y la democracia, así como del comunismo y el socialismo; glorificación del Estado y de su líder; subordinación del individuo y sus derechos al interés del Estado; enaltecimiento de las proezas militares, el imperialismo y la guerra; propiedad privada de los medios de producción y distribución, pero bajo estricta supervisión y control del gobierno; creencia en la superioridad de la raza aria; pangermanismo y concepción geopolítica del mundo.

Antecedentes

1) *La República de Weimar* fracasó ante una serie de resistencias tanto internas como internacionales cuya concurrencia acabó con el primer intento en Alemania de instaurar un orden político y social democrático e hizo posible la dominación nacionalsocialista. La Revolución de 1918 supuso sólo una reforma política y la caída de la monarquía no fue completada con transformaciones profundas en la estructura social tradicional; provocando a sus rivales, se abstuvo de combatirlos en forma decisiva. Los tribunales, la administración, el ejército y los poderes económicos conservaron su posición y, por lo general, se sintieron menos obligados a ser fieles a la República que a actuar como guardianes de las esencias del Estado y de las normas tradicionales; para ellos, el enemigo se hallaba siempre en la izquierda.

Por otra parte, las consecuencias de la financiación de la guerra y de las reparaciones previstas en el Tratado de Versalles fueron una carga ruinosa para la República. Sólo después de la inflación de 1923, que aniquiló los ingresos de las clases medias y de los pequeños ahorradores, se crearon por el Gobierno —presidido por Stresemann—, las bases para una limitada estabilización económica.

La etapa que llega hasta la crisis económica mundial se caracterizó por una expansión coyuntural, por un creciente endeudamiento exterior y por un desempleo relativamente alto. La crisis económica mundial de 1929 hizo que las cifras de desempleados aumentaran bruscamente (6.2 millones en febrero de 1932), mientras que se iban imponiendo las fuerzas reaccionarias, cada vez más agrupadas en torno al Presidente del *Reich*. Con la caída de Brüning finalizó el período de los gobiernos democráticos, basados en la mayorías parlamentarias, siendo su lugar ocupado por “gabinetes de especialistas” (*Fachkabinette*) que, actuando como una “cuasidictadura extraparlamentaria, debilitaron la influencia de los partidos y grupos democráticos

en beneficio del Presidente del *Reich*, los mandos militares y la burocracia, y acostumbraron a la opinión a pensar en soluciones dictatoriales”. Al término de esta evolución tuvo lugar la transformación de la República en un Estado autoritario, al ser llamado Hitler por Hindenburg el 30 de enero de 1933 para ocupar el puesto de Canciller del Estado.

2) *La Ideología Nacionalsocialista*. El movimiento nacionalsocialista basó su éxito político en el temor ante las consecuencias económicas e ideológicas fruto de la transformación de Alemania en una sociedad industrial; beneficiándose sobre todo de la protesta contra la democratización sustancial de la vida social, se apoyó en la radicalización de las clases medias debida a la concentración económica y, sobre todo, en las estructuras autoritarias y fuertemente enraizadas de la sociedad burguesa basada en el rendimiento (“*Leistungsgesellschaft*”), que, debido a la destrucción del Estado nacional, habían perdido su objeto de identificación.

El movimiento nacionalsocialista aglutinó estos aspectos bajo la ideología de la lucha universal de las razas y de la comunidad nacional y social al mismo tiempo, vinculando la exigencia absoluta de poder al principio autoritario (“*Führerprinzip*”). Su polo opuesto eran las ideas de 1789 y la sociedad capitalista, así como el socialismo y el marxismo. El Nacionalsocialismo recogió la tradición nacionalista y antisemita de los movimientos de clases medias, que desde la fundación del Imperio Alemán se había desarrollado bajo diferentes combinaciones junto a agrupaciones conservadoras cristiano-sociales, agrarias e industriales.

El Nacionalsocialismo no se ha de concebir, pues, como un Partido semejante a los existentes en un sistema de gobierno democrático, ni él mismo se considera como tal. Más bien era un “Movimiento”, un grupo de combate contra el “sistema”, formado por el *Führer* y sus seguidores. Sólo así puede comprenderse que el programa del NSDAP de 1920 recogiera al mismo tiempo reivindicaciones nacionalistas, racistas, antiparlamentarias, anticapitalistas, socialistas, típicas de clases medias, militares y de reforma agraria, así como que exigiera la mejora de determinadas prestaciones sociales, la censura de la prensa y una religión de Estado cristiana. Todo ello se formulaba en forma puramente demagógica y adaptada a las tendencias existentes en la población alemana, sin atender al antagonismo de sus exigencias concretas. Sólo tras un proceso de larga duración se hicieron realidad determinados intereses, mientras que otros fueron eliminados junto con sus propios representantes.

Así, queda claro el gran significado de la propaganda de la que se sirvieron en gran escala los nacionalsocialistas en cuanto primer grupo político en Alemania.

Su precepto supremo era el “carácter popular” (“*Völkstümlichkeit*”) y operaba con consignas dotadas de una manipuladora vaguedad.

“La facultad de percepción de las grandes masas es muy limitada, su comprensión, pequeña; sin embargo, su capacidad de olvido es grande. A partir de estos supuestos toda propaganda eficaz se lia de limitar a unos pocos aspectos, y éstos utilizarlos a modo de consignas hasta que incluso los más inferiores puedan imaginarse bajo tales palabras lo que se desee” (Hitler).

3) *El Nacionalsozialistische Deutsche Arbeiter Partei*. Se han de distinguir tres fases en la evolución del Partido Nacionalsocialista Alemán de Trabajadores hasta 1933:

- a) 1919-23. Formación por Hitler del NSDAP como instrumento de combate para una Revolución nacional.
- b) 1924-29. Decadencia y reorganización del Partido.
- c) 1929-33. Preparación del asalto al poder y conversión en un partido de masas.

La primera fase comienza con la organización por el “oficial de formación” del mando bávaro del Ejército, Adolfo Hitler, del NSDAP a partir de un grupo destacado del Partido Obrero Alemán (DAP), fundado en 1919. La publicación de un programa heterogéneo que permitía una agitación de masas eficaz y la participación de militares y soldados procedentes de los Cuerpos Francos (“*Freikorps*”) que suponía una vinculación a los grupos nacionalistas más influyentes en Munich, permitieron a Hitler crear en un plazo cortísimo y por medio del NSDAP un centro de atracción dentro de los grupos nacionalistas; contactos con los grupos populistas del Norte de Alemania hicieron posible la vinculación con Ludendorff.

Ya en 1921, Hitler había organizado en torno a su persona al NSDAP con alrededor de 3.000 miembros, creando además las SA como organización paramilitar del Partido y logrando, gracias a la compra del “*Völkischer Beobachter*”, un órgano de expresión propio del Partido.

En esta época se hallaban ya junto a Hitler la mayoría de los posteriormente máximos dirigentes del Partido, como especialmente, E. Röhm y H. Essen, procedentes del ejército, M. Amann, D. Eckart y A. Rosenberg, como propagandistas, más tarde G. Feder, R. Hess y H. Frank, procedentes de los grupos populistas, los hermanos Strasser y, a fines de 1922, H. Göring. El NSDAP se financiaba con las aportaciones de los miembros y de círculos monárquicos reaccionarios como la *Thulgcseußschaft*, el Ejército bávaro y algunos empresarios nacionalistas.

Los días 8 y 9 de noviembre de 1923 utilizó Hitler su partido de cuadros, que dirigía autoritariamente y que contaba ya con 5.000 miembros, en un *putsch* contra la República. Sin embargo, fracasó su idea acerca de la participación de las

fuerzas antidemocráticas en el gobierno y la administración de Gavierra. El fracaso del *putsch* tuvo su importancia en relación con la evolución posterior del Nacional-socialismo, y del NSDAP, y ello por dos motivos: Hitler se dio cuenta de que las fuerzas conservadoras no estaban preparadas para oponerse a la República por medio de las armas y que no había que derribar al régimen existente, sino sólo socavarlo. Consecuencia de ello fue la adopción de una política de “legalidad” con la que hasta 1933 el NSDAP utilizó sin reparos todas las posibilidades del juego democrático para acabar con dicha democracia.



Los altos jefes militares alemanes apoyaron al régimen nazi.

La segunda fase se inicia con la disgregación del Partido en grupos rivales, el más importante de los cuales era la *Arbeitsgemeinschaft Nord-U'rst*, fundada por G. Strasser y J. Goebbels, de marcada argumentación socialista. Tras la salida de

Hitler de la prisión de Landsberg y después de que se hiciera de nuevo con la dirección del Partido superando las tácticas de los “nacional bolcheviques” del norte de Alemania. Sin embargo, la expansión económica a partir de 1924 produjo un notable apaciguamiento en la política interna. El NSDAP obtuvo, la primera vez que participó en las elecciones para el *Reichslang* en mayo de 1924, un 6.6% de los votos; en diciembre del mismo año sólo un 3%, bajando su porcentaje a 2.6% en 1928 y a 12 puestos, quedando reducido a la condición de grupúsculo parlamentario.

Sin embargo, estas cifras pueden inducir a engaño acerca de la importancia real del Partido en relación con otros sectores de la vida política; así, el número de sus miembros crecía constantemente: 1925 = 27,000, 1926 = 50,000, 1927 = 72,000 y 1928 = 108,000. En cuanto “instrumento dócil a la política de legalidad” (Bracher), se convirtió, gracias a Hitler, en un Estado dentro del Estado, dotado de órganos encargados de la política interior e internacional, de la economía, prensa. . ., se preparaba para el asalto al poder, adquiriendo al mismo tiempo unas bases sociales estables por medio de organismos auxiliares, las “Secciones”, que gracias a una amplia organización, vinculaban más estrechamente a los miembros con el partido (Juventudes Hitlerianas, Unión de Estudiantes Nacionalsocialistas, Unión de Médicos Nacionalsocialistas. .). La formación de esta estructura organizativa creó las bases para el posterior partido de masas y permitió a Hitler controlar y dirigir por medio de la burocracia del Partido a los diferentes grupos existentes en él.

El *Parteitag* (Asamblea del Partido) de 1929 constituyó la muestra de la nueva configuración del Partido y fue el punto de arranque de la marcha del Partido hacia el poder adoptando posiciones de extrema derecha. El partido de cuadros, bien organizado y poderoso, fue financiado y utilizado por las fuerzas reaccionarias y, sobre todo, por G. Hugenberg —Presidente del Partido Popular Nacional Alemán (DNYP) y propietario de una cadena de prensa y cine—, como fuerza de choque de la “Oposición Nacional”, Hitler con su NSDAP actuando como “banderín de enganche”, ofreció a los que planeaban un golpe de Estado autoritario y que cada vez estaban más apoyados por los miembros directivos de la “Asociación de la Industria Alemana” (*Reichsverband de.s Deutschen Industrie*), las masas de las que carecí n.

Es sabido que tal cálculo no sólo salió bien, sino que llevó al Nacionalsocialismo al poder. Y ello debido a que el Nacionalsocialismo proyectó y realizó una acción más directa, radical y de masas, que la que pudieron efectuar los grupos y partidos nacionales. En comparación con la derecha, la extrema derecha tenía una mejor organización, una técnica de propaganda más depurada y, gracias a su radicalismo, poseía los argumentos más poderosos. La afirmación de que Hitler era consciente de todo esto queda demostrada por su comportamiento frente a sus compañeros del *Harzburger Front* en el que los “Cascos de acero” (Stahlhelm) y, las “Divisio-

nes de Asalto” (SA), la Asociación Pangermanista (“*Alldeutsche Verband*”), el NSDAP y el DNVP formaban el bloque de la “Oposición Nacional” que hacía frente a la República.

Al mismo tiempo, el electorado burgués sucumbía ante la crisis económica; “la escasa vinculación de los electores burgueses a sus partidos, con excepción del ‘*Zentrum*’ supuso una reserva de posibles votantes del NSDAP” (*Kaltefleiter*). El miedo existencial radicalizó a las clases medias y al campesinado en el sentido de buscar protección frente al capitalismo, mientras que la amenaza de perder su “status” produjo efectos semejantes en relación con el socialismo. El Nacionalsocialismo prometía ambas cosas.

Los contactos con el gran capital y el hecho de apoyarse en el electorado burgués y campesino, crearon antagonismos entre Hitler y los socialrevolucionarios de su Partido, cuyo representante, O. Strasser, abandonó el Partido en 1930. Con ello la posición de Hitler como “*Führer*” se hizo indiscutible y quedó de manifiesto el fracaso de una política nacional que quería ser al mismo tiempo socialista, pues la infiltración en los partidos y organizaciones obreras no tuvo éxito, mientras que la falta de trabajo a partir de 1928 sólo produjo, en este sentido, modificaciones parciales.

Dentro de las clases trabajadoras nunca logró el NSDAP una expansión semejante a la obtenida entre campesinos, empleados, funcionarios y trabajadores autónomos. En las elecciones parlamentarias de 1930, el coeficiente de votos del Partido alcanzó el 18.3%, duplicándose en las elecciones de julio de 1932 hasta un 37.4%; la atenuación de la crisis económica con la disminución del número de desempleados en un millón aproximadamente, hizo bajar la proporción de los votos de la NSDAP a un 33.1%, en noviembre de 1932. Los planes de Schleicher de domesticar y dividir al NSDAP en unos momentos críticos y de construir un Gobierno con amplio apoyo parlamentario fracasaron. Gracias a la intervención de Papen el 30 de enero de 1933 se constituyó el gabinete de Hitler como Gobierno de la “Coalición Nacional”.

Bases de Apoyo

De todas las clases sociales de la Alemania anterior a 1933, la clase obrera alemana fue la que menos respondió proporcionalmente al llamamiento del nazismo. Las estadísticas de 1933 indican que los trabajadores manuales no estaban prácticamente representados en el partido nazi, mientras que los trabajadores “de cuello blanco” y las personas de la clase media representaban la gran mayoría, en relación con la población alemana total. Los trabajadores urbanos seguían en gran medida al partido socialdemócrata. Ni los nazis, ni los intentos comunistas de conseguir el apoyo de la clase obrera urbana a sus programas totalitarios tuvieron

éxito antes de 1933. Sin embargo, aunque los obreros alemanes no querían el nazismo, no hicieron gran cosa por impedir su ascenso al poder o sus maniobras una vez en él. El respeto por la autoridad, hondamente arraigado en la mayoría de los alemanes, hacía difícil la resistencia. Además, los nazis consiguieron suprimir el paro embarcándose desde un principio en una economía de guerra, como resultado de lo cual el desempleo se convirtió en pleno empleo e incluso en escasez de mano de obra. Muchos obreros estaban dispuestos a cambiar su falta de libertad individual y de sindicación por un empleo fijo y una seguridad social. Como consecuencia de ello, la gran masa de los obreros alemanes aceptó los restantes objetivos nazis, incluyendo el de expansión imperialista mediante la guerra de agresión. Los trabajadores urbanos (a diferencia de los de otros países bajo régimen fascista, como Italia) desempeñaron sólo un pequeño papel en los grupos de resistentes en la Alemania nazi.

La baja clase media —especialmente los asalariados— suministró el elemento numéricamente más fuerte de apoyo popular al nazismo. Muchas personas pertenecientes a esta clase temían la perspectiva de verse incorporadas al proletariado y, por consiguiente, consideraron el movimiento nazi como la salvación de su “*status*” y prestigio tradicionales. El nazismo jugó astutamente con estos temores y ansiedades, atacando a la vez “la esclavitud del capitalismo financiero” y el carácter “antialeman del marxismo bolchevique”. Desde un punto de vista lógico, una propaganda dirigida a la vez contra el capital y el trabajo puede parecer contradictoria, pero su misma incoherencia reflejaba y sembraba la confusión política entre la clase asalariada. Por otra parte, el nazismo les ofrecía la identificación con la raza “superior” nórdica. Este racismo ejerció una gran atracción sobre los grupos de asalariados —maestros y empleados gubernamentales— tradicionalmente impregnados de ideas nacionalistas y racistas, aun antes de que apareciera el nazismo.

En cuanto a las clases superiores de industriales y grandes terratenientes, numéricamente menos significativas, pero social y económicamente muy importantes, la ayuda que prestaron al partido nazi, incluso antes de 1933, tuvo gran repercusión. El 27 de enero de 1932, Hitler habló en el Club Industrial de Dusseldorf, centro de la industria pesada alemana; el éxito que consiguió entre los líderes industriales fue impresionante. Los más destacados partidarios del nazismo antes de 1933 fueron personajes de la industria alemana mundialmente conocidos, como Fritz Thyssen y la familia Krupp. Aunque los industriales y grandes terratenientes alemanes despreciaban a los líderes nazis, a quienes consideraban un grupo de plebeyos advenedizos, apoyaron al nazismo por dos razones principales: en primer lugar, las nazis prometieron abolir los sindicatos libres, y en segundo lugar, los industriales comprendieron que la remilitarización de Alemania, unida a una política exterior agresiva, sería beneficiosa para sus negocios. Fue particularmente significativo el apoyo de la indus-

tria siderúrgica. Ya durante el Segundo Reich, la amistad entre el *káiser* y la familia Krupp puso de relieve los íntimos lazos entre la industria pesada alemana y el militarismo. La alianza entre la industria siderúrgica y el nazismo antes de 1918 no fue sino una reanudación de esos lazos históricos entre la industria y un gobierno alemán antisocialista, antidemocrático e imperialista. Durante la segunda guerra mundial, la industria pesada alemana, gracias a sus relaciones con el régimen nazi, se benefició con la aportación de varios millones de trabajadores extranjeros deportados a Alemania.

Otro grupo cuya colaboración fue decisiva en el ascenso del nazismo fue el militar, de gran importancia social en el gobierno y la sociedad alemanes. Aun en los Estados de fuerte tradición democrática, la clase profesional militar tiende a sobrevalorar las virtudes de la disciplina y la unidad nacional. Donde la democracia es débil, como en la Alemania de la República de Weimar, este prejuicio de la clase militar se convierte en amenaza política. Los altos jefes militares de Alemania sabían, antes y después de 1933, que un alto porcentaje de los líderes nazis eran criminales o psicópatas y, sin embargo, apoyaron el movimiento nazi como un paso hacia la deseada militarización alemana. De los dos grandes jefes militares de la primera guerra mundial, el general Ludendorff y el mariscal von Hindenburg, el primero abrazó el nazismo a comienzos del decenio de 1920, y el segundo, colaboró con él hasta su muerte en 1934. Sin embargo, debemos señalar que hacia el final de la segunda guerra mundial, los altos jefes militares desempeñaron un importante papel en los intentos de derrocar el régimen nazi. Estas intrigas culminaron en el fallido atentado contra la vida de Hitler el 20 de julio de 1944. Cabe señalar que los generales alemanes no tramaron ningún plan de resistencia contra el nazismo mientras la guerra fue favorable a Alemania; sólo cuando se hizo sentir la certidumbre de la derrota trataron de salvar lo que aún podía ser salvado derrocando para ello al régimen nazi.

La lección más importante que se desprende del análisis de las bases de apoyo del pueblo alemán al nazismo, no es que determinados grupos sociales se mostraran más vulnerables al virus nazi —aunque sea también una importante enseñanza y baya tenido repercusiones fuera de Alemania—, sino que el éxito del nazismo antes de su subida al poder y su popularidad en Alemania demostraron un fenómeno de consecuencias aún más generales: *un movimiento antidemocrático y totalitario puede basarse en el apoyo de las masas.*

Desde finales del siglo X\ II hasta comienzos del XX, la opinión más corriente entre los políticos ilustrados y liberales era que la opresión política se debía únicamente a la malevolencia de una pequeña minoría de oligarcas políticos que dominaban a la masa del “buen pueblo”. Se suponía, aunque nunca había sido demostrado,

que la masa del pueblo deseaba por naturaleza la libertad antes que nada; una vez suprimidos los obstáculos que se oponían a este deseo natural —reyes, aristócratas y privilegiados—, se implantaría inevitablemente un reino de libertad y democracia. La experiencia del nazismo, tanto antes como después de 1933, acabó para siempre con esta ilusión. La principal razón por la que este análisis político convencional no previó el paradójico fenómeno del totalitarismo moderno, apoyado por las masas, estriba en que sólo tuvieron en cuenta a los líderes totalitarios y no a sus seguidores, a los que consideraban simples víctimas inocentes de sus perversos jefes. A la luz de los conocimientos adquiridos, Ericli Fromm (1941) ha puesto de manifiesto los factores psicodinámicos y sociológicos que sirven de base al “miedo totalitario de la libertad” y que han hecho que el hombre moderno se sienta aislado, impotente e irracional. Estas fuerzas están potencialmente presentes en todas partes, pero fue en Alemania donde esa potencia se convirtió en acto de la forma más completa y desastrosa.

El Sistema de Dominación Nacionalsocialista

1. *La Revolución Legal.* Hitler llegó al poder de forma legal gracias a la “vía autoritaria de ruptura” (Bracher) de la Constitución de Weimar, el artículo 48. Ya en 1930, en el proceso militar de Leipzig, había ofrecido Hitler su interpretación del concepto de legalidad: “La Constitución prescribe únicamente el punto de partida del combate, pero no su meta; penetrando en los órganos legales, convertiremos así nuestro Partido en una fuerza decisiva. Si bien luego, cuando tengamos facultades constitucionales, transformaremos el Estado en la forma que juzguemos como más conveniente”.

Pero la democracia significa algo más que la mera observancia de principios formales; supone como requisito mínimo esencial e irrenunciable la seguridad jurídica respecto a las relaciones entre los ciudadanos y el poder; la desaparición del Estado de Derecho es el final de toda sociedad democrática que, sin embargo, no puede subsistir con sólo esta exigencia mínima, sino que debe progresar hacia la democratización material, evolucionando desde el Estado de Derecho hacia el Estado social. Pues para hacer realidad la democracia en cuanto sistema de ciudadanos autónomos, es indispensable el control del poder político. Así, el incumplimiento del programa propio de un Estado social, contenido en la Constitución de Weimar, supone no sólo la paralización de tal evolución, sino, en última instancia, una de las causas decisivas de la eliminación del Estado de Derecho. La rápida transformación de la República en una dictadura sólo fue posible gracias a que en los sectores burocráticos imperaban unas formas de pensamiento y comportamiento de tipo tradicional y autoritario, orientadas según criterios meramente formales.

En muy corto tiempo, el Nacionalsocialismo se dotó de una serie de instrumentos pseudolegales gracias a los cuales la brutalidad ejercida en forma manifiesta o latente contra los diversos sectores de la población obtenía una apariencia jurídica.

La Ordenanza del Presidente del *Reich* “para la protección del Pueblo y del Estado” (28-2-1933) dejó sin vigor los derechos fundamentales y proclamó el estado de excepción, bajo cuyo amparo las SA y las SS aplicaron el terror contra los opuestos al Nacionalsocialismo. La Ordenanza sobre “la defensa frente a los hechos de traición interna contra el Gobierno de la construcción nacional” (21-3-1933), colocó a dichas organizaciones bajo la protección legal; la “Ley sobre la superación del estado de necesidad del Pueblo y del *Reich*” (Ley de plenos poderes del 24-3-1933), traspasó finalmente las funciones legislativas al gobierno, suprimiendo así, prácticamente, la Constitución de *Wrimar*:

“Art. 1o. Las leyes del *Reich* pueden ser promulgadas, además de por los procedimientos previstos en la Constitución, por el Gobierno del *Reich*.

“Art. 2o. Las leyes aprobadas por el Gobierno del *Reich* pueden apartarse de lo establecido en la Constitución siempre que no tengan por objeto la institución del *Reichstag* o del *Reichsrat* en cuanto tales”. El jurista nacionalsocialista Cari Schmitt describió esta ley con acierto como la “Constitución provisional de la nueva Alemania”.

La desaparición de los partidos bien por dismantelamiento (KPD/SPD), disolución (DDP/DVP/Zentrum) o asimilación (DNPV), supuso el dominio del Partido Nacionalsocialista Alemán de Trabajadores (NSDAP), que fue reconocido por la Ley contra la “reconstitución de Partidos” (14-7-1933): “En Alemania existirá como único partido político el Partido Nacionalsocialista Alemán de Trabajadores”.

2. *La Revolución Social.* La primera etapa de la toma del poder por los nacionalsocialistas se caracterizó por la convergencia de una actuación normativa pseudo-legal por parte del Gobierno con la actividad terrorista a cargo de las organizaciones del Partido; el resultado fue la llamada asimilación (*Gleichschaltung*). Su objetivo consistía en el sometimiento de todos los grupos sociales al dominio del Nacionalsocialismo. Los sindicatos y las asociaciones profesionales democráticas fueron destruidas, los partidos disueltos, los *Länder* perdieron su autonomía.

Idéntico proceso de uniformación se llevó a cabo en ámbitos no directamente políticos; bien movilizándose, dentro del marco de la “Revolución nacional”, los activistas militantes nacionalsocialistas y logrando una participación en el aparato de poder del Partido, o bien por medio de intermediarios vinculados tanto al Partido como a los intereses de las asociaciones, celebrándose conversaciones con vistas a la

asimilación (*Gleichschaltung*) entre los cuadros del Partido y la asociación. La táctica era siempre igual, lo mismo se tratara de la destrucción del federalismo en aquellos *Länder* en los que el Partido no había disfrutado de una mayoría parlamentaria (Baviera, Württemberg, Hessen, etc.) que de la incorporación de una asociación especial.

Respecto al poder ejecutivo del Estado, el nuevo régimen actuó a dos niveles simultáneamente: por un lado, penetró en el antiguo aparato, pero al mismo tiempo creó su propia burocracia, a modo de doble poder concurrente. De ahí que el hecho de que, tras las primeras “depuraciones” con motivo de la Ley de funcionarios de profesión de (7-4-1933), la burocracia se mostrase dócil, tuviera tanta relevancia que “al núcleo originario de lucha del Partido sólo se le pudo ofrecer el ocupar una parte escasa de los puestos en la administración” (Schäfer).

El desarrollo posterior del sistema de dominación nacionalsocialista se caracterizó por el creciente control y reglamentación de todos los sectores de la vida pública. Los rasgos más importantes fueron la creación del Servicio del Trabajo (1934), la introducción del servicio militar obligatorio y la promulgación de las leyes raciales de Nüremberg (1935) y la constitución de las Juventudes Hitlerianas (1936). Se produjo, asimismo, el control de la vida intelectual a través de la Cámara de Cultura del *Reich* y de sus organismos dependientes, como la Cámara de Escritores del *Reich*, la Cámara de Prensa, la Cámara de Teatro. El régimen mostró sus más sutiles formas de barbarie a través de las “depuraciones” de elementos democráticos y modernos efectuadas en el arte y la cultura alemana a través de las quemadas de libros, retirada y destrucción de cuadros y monumentos arquitectónicos y de la persecución de sus autores. Pero el hecho de que esta barbarie fuese bien acogida por la mayor parte de los intelectuales alemanes y que las universidades cayeran como fruta madura en poder del Nacionalsocialismo, mostraba que las tradiciones burguesas conservadoras se habían abandonado a un proceso cuyas causas se hallaban profundamente insertas en el pasado de la nación. Sólo en los años 1933/34 fueron despedidos 1,600 científicos; las universidades alemanas perdieron, aproximadamente, un 15% de su profesorado; asignaturas completas desaparecieron; el sector social de la inteligencia tuvo que partir hacia el exilio; ataques, en fin, que todavía hoy no han sido superados.

Sólo el sector de la economía fue excluido de esta revolución social. El Nacionalsocialismo estaba obligado ante sí mismo a la mejora de la situación social y económica y, desde esta perspectiva, el Partido no tenía que temer ninguna oposición. La ayuda prestada a los grupos nacionalistas, entre ellos, el Partido Nacionalsocialista Alemán de los Trabajadores, por parte de las grandes industrias alemanas en la fase final de la República de Weimar, con el objetivo declarado de garantizar las relaciones de propiedad existentes, había creado una colaboración que perduraba in-

cluso después del 30 de enero de 1933. En el verano de 1931 fueron eliminados de las filas del Partido Nacionalsocialista Alemán de los Trabajadores los potencialmente opuestos a tal línea de actuación, quedando truncados los fundamentos de una organización nacionalsocialista con funciones sindicales; el Nacionalsocialismo se redujo a la comunidad forzosa de los trabajadores organizados. Los nacionalsocialistas, no socializaron los medios de producción, “sino únicamente algunas manifestaciones de la convivencia humana sometida claramente a las exigencias del Partido, de la Comunidad y del Estado” (Schloienbaum). Por la “ética del trabajo” se efectuaba una ligera elevación del “*status*” de las capas proletarias, su integración en la “Comunidad”, fuera la del pueblo o la del “productor de puño y frente”, sin transformar para nada las relaciones de poder en la empresa.

Así, “la Ley de Ordenación del Trabajo nacional” (20-1-1934) calificó a las unidades subyacentes a las relaciones industriales como “comunidades de empresa”, entre cuyos jefes de empresa y personal se estableció, junto al mantenimiento de poder tradicional del empresario, una componenda ideológica de la lucha de clases. Simultáneamente, la preparación de la guerra limitaba cada vez más los derechos de los trabajadores. Ya en 1934 tuvieron lugar restricciones respecto a la libertad de residencia que afectaron a determinados sectores y grupos profesionales. En 1935, se dotó a todos los trabajadores de una cartilla de trabajo con la intención de “calcular” las reservas de la fuerza de trabajo y poder disponer de ella. Si bien el Nacionalsocialismo eliminó el paro y creó para determinados grupos de trabajadores cualificados oportunidades reales de promoción social, al mismo tiempo los trabajadores perdieron el derecho de organizarse políticamente, lo que “equivalía al ‘*status*’ jurídico de los siervos”.

El Nacionalsocialismo debía agradecer su victoria, entre otras razones, al grado de frustración en el que se hallaban los intereses de las clases medias después de 1933, sin embargo, el sector anticapitalista del movimiento fue definitivamente dismantelado y el resto quedó sometido a los intereses de la gran industria. Por medio de la creación de carteles obligatorios se entregó el comercio al por menor al proceso de concentración de la gran industria que, al mismo tiempo, se constituyó en órgano indirecto del régimen dentro del sistema de dirección económica del Nacionalsocialismo.

Ninguno de los puntos programáticos apoyados por las clases medias, ni los del proletariado, ni tampoco los de los sectores agrarios, fueron cumplidos por el Nacionalsocialismo, que más bien realizó una mera satisfacción verbal de tales intereses por medio de la manipulación de la conciencia social; el *Führer* se convirtió en el representante de todos los grupos e intereses y, así, todo interés particular estaba sometido a él. Gracias a esta certeza en el total sometimiento de todos a la

voluntad del *Führer* y también a la posibilidad en cuanto se fuese miembro del Partido o de alguna de sus organizaciones de ejercitar algún poder sobre otros (durante la guerra existían alrededor de 2 millones de puestos de mando en el Partido y en las organizaciones dependientes de él), logró el Nacionalsocialismo un compromiso ideológico entre sectores divergentes, en lugar de plantear abiertamente los conflictos sociales. Esta articulación total de la sociedad dentro de una comunidad al servicio de intereses consolidados y con instrumentos capaces de desviar la agresividad, permite explicar las dificultades con que se encontró la Resistencia interior alemana. El terror solo no basta para garantizar la dominación. Su apoyo más fuerte es más bien la manipulación de la conciencia por medio de la utilización de procesos psicosociales y de satisfacciones sustitutivas de tipo ideológico, que impiden la consecución de los intereses concretos y legítimos de los grupos de una sociedad.

3. *La Resistencia.* Así como la lucha del movimiento obrero contra el Nacionalsocialismo tenía su tradición desde los comienzos de la República de Weimar, la Resistencia liberal y conservadora se desarrolló a partir del encuentro de las prácticas diarias del Nacionalsocialismo. El movimiento obrero sufrió ante todo a lo largo de su Resistencia una división entre un ala reformista y otra revolucionaria. Por un lado, la dirección del SPD y del ADGB (Unión de Sindicatos) no se decidieron a ofrecer una masiva resistencia a la política de legalidad de Hitler, intentando, incluso después del 30 de enero de 1933, permanecer fieles a la largamente socavada Constitución de Weimar. Por otro lado, el KPD, con su táctica catastrófica, valoró erróneamente la situación. El Nacionalsocialismo no se arruinó, y el KPD fue su primera víctima, no su sucesor. Durante los últimos tiempos de la República de Weimar y la fase de la toma del poder por los nazis, el movimiento obrero estaba paralizado por la crisis económica mundial y privado de su arma más poderosa, la huelga general política (en febrero de 1932, el 44.9% de los miembros de los sindicatos estaban sin trabajo). Si bien hasta poco antes del comienzo de la guerra permanecían activas organizaciones socialistas de resistencia, su creciente aislamiento hizo entrar a estos grupos en contacto con la oposición burguesa y militar.

Esta coalición de fuerzas heterogéneas fundamentó su repudio del Nacionalsocialismo esencialmente a través de su propia experiencia respecto a la creciente discrepancia entre las normas tradicionales y la práctica del Nacionalsocialismo. Así, por ejemplo, la actuación de la "Iglesia profesada*" no se dirigía contra el régimen nacionalsocialista en cuanto tal, sino más bien hacia el mantenimiento de la autonomía del ámbito eclesiástico frente a la asimilación. La oposición católica quedó entorpecida sobre todo por la Conclusión del Concordato (22-7-33), según el cual la Iglesia Católica renunciaba a sus organizaciones políticas y sociales y reconocía al Régimen; —la oposición eclesiástica, en su conjunto, permaneció con parcialidad vinculada a

sus intereses y solamente en casos excepcionales pasó a realizar una resistencia política directa.

* Si bien, el Ejército había aceptado sin protestas incluso el asesinato de altos oficiales, en 1934, la política expansiva de Hitler creó crecientes reparos en parte del Cuerpo de Oficiales. Al mismo tiempo, sin embargo, los resultados de tal política disminuyeron las posibilidades de extensión de la oposición. Sólo después del viraje ante Stalingrado, al haber activado grupos como “*Weisse Rose*” y “*Kreisauer Kreis*” la oposición civil se fortaleció con la oposición de los círculos militares.

El acto de desesperación de von Stauffenberg no logró, sin embargo, que los vacilantes mandos militares se alinearan contra el Régimen; su consecuencia fue la completa eliminación de la oposición alemana interior.

4. *Imperialismo*. La guerra mundial no fue tanto el resultado de una política de revisión irresponsable, sino más bien el lógico producto final de la ideología y del sistema de dominación nacionalsocialista. Para el Nacionalsocialismo, tras la lucha militar se hallaba la perspectiva de una victoria de las concepciones de la Raza y la obtención de espacio vital, plasmado en el Este convertido en una colonia alemana y poblado por campesinos-guerreros que, por medio de luchas durante generaciones, someterían a los pueblos eslavos.

Se abusó de los vecinos orientales de Alemania convirtiéndolos en campo de experimentación de un nuevo orden social europeo; para hacer realidad su ideología racista, practicó el nacionalsocialismo el genocidio sistemático. Su instrumento fueron las SS, creadas como organización especial, independientes de la Administración del Estado y de toda clase de normas: sólo debían ejecutar la voluntad del *Führer*. Bajo su dominio fueron sacrificados, por medio de la “solución final” —y otras formas organizadas de asesinatos— millones de rusos, polacos, judíos y de otras nacionalidades. El antisemitismo y el anticomunismo se asociaron al poder del militarismo alemán para implantar el dominio nacionalsocialista sobre Europa.

5. *Derrota del Nacionalsocialismo*. El fin del Nacionalsocialismo sólo fue vivido por unos pocos en Alemania como liberación política; la mayoría lo experimentó como “catástrofe”, “derfumbamiento”, etc. Los pasos emprendidos por los aliados para el análisis del Nacionalsocialismo supusieron una aportación importante para el conocimiento público de los crímenes del Nacionalsocialismo; pero, al mismo tiempo, presupuestos importantes sobre los que descansaba el sistema global del Nacionalsocialismo, y a los que debía agradecer su posibilidad de funcionamiento, no fueron ni identificados ni superados; no se realizó una reorganización de la sociedad alemana. Esta notable falta de reacción coincidió con el comportamiento, explicable psicosocialmente, de los alemanes tras la Capitulación. “Bajo una expresión un tanto exagerada, me atrevería a decir que, a través de la negación de los

sucesos del *Tercer Reich*, sus consecuencias no tendrían que ser reconocidas”. Así pudieron ser sacrificados, ante la guerra fría, los elementos democráticos y antifascistas, antes de que tuvieran la oportunidad de, por medio de una nueva configuración de la sociedad alemana, vencer definitivamente al Nacionalsocialismo.

Históricamente, el nazismo puede haber dejado dos importantes legados. En primer lugar, es de suponer que la experiencia nazi ha destrozado definitivamente la tradición autoritaria, antidemocrática, antiliberal y militarista de la sociedad alemana, ya que el nazismo demostró hasta qué punto el potencial de esta tradición puede ser utilizado para destruir los propios cimientos de la civilización. En segundo lugar, el nazismo ha dejado un legado aún más amplio para toda la humanidad. Cualquier deformación psicológica del comportamiento que suceda en un ser humano puede suceder en otro. Esto mismo es aplicable a las naciones. La lección del nazismo no es sólo cuán bajo pudieron caer los alemanes, sino cuán bajo puede caer cualquier nación una vez que su racionalismo crítico, sus convicciones morales y su gobierno constitucional han sido sustancialmente debilitados o destrozados. ABD

NACION MULTIESTATAL

Término empleado para calificar la dispersión de una nación en el territorio de dos o más Estados, en contraposición al Estado multinacional, que alude a la organización política cuya población está integrada por diferentes grupos nacionales. Ejemplo del primer concepto lo fue la nación judía antes de la creación de Israel, mientras que Yugoslavia y la Unión Soviética son casos típicos de Estados multinacionales. SJG

NEGOCIACION

Cambio de impresiones y de puntos de vista dirigidos a llegar a un acuerdo. Según sea el caso, el acuerdo lo tratan de establecer individuos, organizaciones o gobiernos, sobre un interés común en donde los entes sólo pueden finiquitar el asunto uniéndose entre sí, o aceptando concesiones recíprocas. El término se utiliza generalmente en los conflictos de carácter internacional y se refiere particularmente a la forma o proceso explícito de manifestar un problema, con las propuestas y contrapropuestas respectivas para la solución. El objeto principal de las negociaciones internacionales de carácter diplomático es la solución pacífica de los conflictos. JPPA

NEOCOLONIALISMO

Término propio de la ideología socialista, con el que se designa a las nuevas formas de dominación que ejercen los Estados capitalistas más poderosos, sobre aquellos que sólo de manera formal han alcanzado su independencia.

Los Estados imperialistas —de acuerdo a la filosofía soviética que dio cabida al término dentro del terreno de las ciencias sociales a partir de los años sesentas— acuden a diversos métodos para impedir el libre desarrollo de los Estados que tienen sometidos. Tales métodos son, entre otros: el mantenimiento de organizaciones político-militares que actúan en calidad de aparatos represivos para los movimientos de liberación nacional; la instalación y conservación de bases militares en los territorios de los Estados dominados; la implantación de gobiernos dictatoriales pro-imperialistas; la canalización de recursos para sostener esquemas productivos atrasados, conducentes a la exportación de materias primas; el endeudamiento del Estado controlado; y, la infiltración de una ideología anticomunista. MMH

NEOFASCISMO

El neofascismo, al igual que el fascismo, es una dictadura del capital financiero; dictadura terrorista manifiesta de los elementos más reaccionarios, chauvinistas e imperialistas del capital financiero. Es una reacción que utiliza los medios de masas. Intenta conducir la lucha al campo de sus adversarios, para socavar la influencia de éstos, sobre las masas; de ahí el empleo de fórmulas demagógicas e incluso de terminología socialista. No lucha por principios, sino por posiciones; sus mayores recursos son los hechos consumados, y éstos no son tales sin la conquista del poder; su organización es militar o paramilitar; pretende anular la vida política. Para el neofascismo como para el fascismo, el Estado es lo absoluto, frente a él son relativos los individuos y los grupos.

Los líderes del nuevo fascismo utilizan los principios creados por sus predecesores: apología de la familia, del orden, de la pureza, incluso de la racionalidad técnica, del saber, del “responsable”.

El neofascismo se apoya, como nunca antes, en la movilización guerrera del aparato del Estado. Recluta menos entre los excluidos del sistema que entre las capas autoritarias y parasitarias producidas por el sistema; es decir, su particularidad es que tiene como enemigo directo a las masas, sus revueltas y su unidad. El fascismo de hoy está obligado a avanzar al descubierto, no puede disimularse en movimientos de masas. Hoy el fascismo se revela masivamente al ponerse al descubierto como lo que es: una contrarrevolución en marcha. MTCG

NEPOTISMO

El origen de esta voz se remonta a tiempos del Papa Inocencio VIII, época en la que era utilizada para hacer referencia al favoritismo en que incurría el Sumo Pontífice al designar, en los diversos empleos que estaban bajo su mando, a sus parientes. El término se deriva del italiano *nepote* (sobrino).

En la actualidad, el término nepotismo se utiliza de manera extensiva para hacer referencia al vicio en que incurren los altos funcionarios designando' arbitrariamente a sus familiares y allegados para que desempeñen cargos públicos, independientemente de cualquier consideración respecto a sus méritos y habilidades. ICHZ

NIETZCHE, FEDERICO (1844-1900) Alemán.

Obras: *Más Allá del Bien y del Mal*; *Pensamientos Fuera de Estación*; *Humano, Todo-Demasiado Humano*; *Así Hablaba Zar alustra*; *El Uso y el Abuso de la Historia*; otras.

Federico Nietzsche es al fascismo lo que Juan Jacobo Rousseau es a la Revolución Francesa, es decir, un filósofo en cuyas concepciones acerca del mundo se fundamentaron los idearios y paradigma de un importante movimiento social.

Nietzsche fue un filósofo radical y extremista. Su postura filosófica fue en gran medida una respuesta al historicismo de Hegel. En opinión a éste, Nietzsche consideraba que el proceso histórico no es racional, sino que está lleno de injusticias y locuras, y que lejos de llevar al ser humano a su perfeccionamiento, como lo creía Hegel, dicho proceso conducía al hombre a su degeneración.

La creencia en la determinación de un proceso histórico, argüía Nietzsche, mina la voluntad del ser humano, le evita fijarse sus propios horizontes. El hombre, por tanto, debía ser el creador de su propia historia y fijarse a sí mismo sus metas.

En ese rechazo a las determinaciones de la historia, Nietzsche basa sus ataques a la razón prevaleciente y a la religión- Cree que la "verdad" no es un producto que va a descubrirse, que sea algo que está ahí, sino que es algo que puede ser creado. Los grandes hombres, señala Nietzsche, son los que crearon la verdad. Más que el pasado, debe observarse el futuro cuando se trata de establecer la verdad. Bajo esos mismos supuestos, Nietzsche califica la religión, particularmente la cristiana, como un obstáculo para la consecución de la verdad y de la felicidad (conceptos que deja sin definir puesto que, sin las ataduras de la religión, cada individuo debería definir). Es tema fundamental en sus dos más importantes obras, *Más Allá del Bien y del Mal* y *Así Hablaba Zaratustra*, la muerte de Dios y la desaparición de las virtudes judeo-cristianas que han limitado la creatividad del hombre al imponerle restricciones a su espontaneidad.

Tal creencia en el futuro más que en el pasado, congruente con su repudio al historicismo y a la religión, cimienta dos de las características del pensamiento de Nietzsche que más han destacado sus críticos: el nihilismo y la creencia en el superhombre que debía surgir cuando se emancipara la humanidad de atavismos mo-



Dos de las características más sobresalientes del pensamiento de Nietzsche son el nihilismo y la creencia en el super hombre.

rales y religiosos. Cada ser humano (que Nietzsche denomina “animal creativo”) debía actuar de conformidad con su libre albedrío viendo hacia el futuro. Sin embargo, señala Nietzsche, hay individuos y grupos humanos más capaces que otros; por tanto, la voluntad de los más fuertes y capaces debía sujetar a la de los débiles, puesto que la visión del futuro de los primeros —un futuro que iban a diseñar y construir— era la más “acertada”.

Las consecuencias de estos postulados de Nietzsche, como apuntábamos en un principio, se dejaron ver en el fascismo alemán e italiano, con la creencia de los

fascistas de ser superhombres, con la entronización de la razón del líder, cuyas ideas eran tomadas como religión, así como con el deseo de dominio de éstos sobre los pueblos “débiles e incapaces”. JMG

NIHILISMO

Nadie mejor para definir el término que quien lo popularizó: Iván Sergievich Turgueniev (1818*1883). Prolífico y temperamental literato que, aprisionado por su pasión artística y por una Rusia absolutista y despótica, supo mezclar la indiferente belleza de la naturaleza con la difícil existencia de los hombres. Su arte, muy diestro y muy oculto, pero impregnado de una sátira indirecta contra el servilismo, incita a rechazar todo cuanto se relaciona con el orden establecido.

Las épocas de transición —según André Maurois— son favorables a los novelistas. Turgueniev, en este sentido, deseaba mostrar la oposición de la generación del materialismo científico, la más joven, con la del liberalismo lamartiniano y aún con los restos de la generación religiosa. Este tema ideológico hubiera sido peligroso para él de no encontrar un modelo. Lo encontró escribiendo su novela *Padres e hijos* (1862), cuyo personaje principal, Bazarov, encarnó el elemento entonces naciente y aun caótico que recibió el nombre de *nihilismo*.

—¿Qué es en el fondo Bazarov, hijo?— pregunta al amigo de Bazarov su tío Pablo Kirsanov.

Arcadio sonríe.

— ¿Quiere usted, tío, que le diga lo que es en el fondo?

— Dame ese gusto, querido sobrino.

— Es un nihilista.

— ¿Cómo? —le pregunta su padre.

— Es un nihilista —repite Arcadio.

— Un nihilista —dice el padre—. Esta palabra, a mi juicio, debe venir del latín *nihil*, nada, y en consecuencia, significa un hombre que. . . ¿qué no quiere reconocer nada?

— O más bien que no respeta nada —dice Pablo mientras extiende manteca en su pan.

— Un hombre que enfoca todas las cosas desde un punto de vista crítico —dijo Arcadio.

— ¿No viene a ser lo mismo? —preguntó su tío.

— No, no es del todo lo mismo. Un nihilista es un hombre que no se inclina ante ninguna autoridad, que no acepta ningún principio sin examen, sea cual fuere el crédito de que goce ese principio. . .”.

Así, la palabra alcanzó gran popularidad. Durante mucho tiempo los jóvenes revolucionarios fueron reconocidos en Rusia con el nombre de nihilistas. ¿Sólo eran, pues, negadores? No exactamente. Ante todo, se creían científicos. Pertenecían a la primera generación que quiso aplicar a la política los métodos de la ciencia. Mejor que nihilista, en este orden, Bazarov hubiera querido ser un realista. RAS

NIVELADORES (Levellers)

Grupo político inglés, surgido en la época de Cromwell, que durante un breve lapso, de 1647 a 1650, integró un partido radical. El apelativo de nivelador fue evidentemente un epíteto; quería indicar que el partido trataba de destruir las diferencias de posición social, rango político y aun de propiedad, entendiéndose esto como la desaparición de los privilegios políticos de la nobleza y las ventajas económicas.

Su principal preocupación era que terminaran las diferencias en cuanto a la participación política en los asuntos estatales; pretendían una igualdad ante la ley y una igualdad de derechos políticos, en especial para los pequeños propietarios, los cuales eran la mayoría de los integrantes de los niveladores.

En este sentido, pedían la abolición del voto censitario (en el cual la posibilidad del sufragio se otorga en razón a la posición socioeconómica preponderante del elector) y defendían el sufragio universal, con excepción de los mendigos y extranjeros. Además, trataban de que se promulgara una constitución que contuviera una carta de derechos, para lo cual redactaron un documento titulado *El Pacto del Pueblo* (*Agreement of the People*).

Los niveladores se aproximaron más que ningún otro grupo de la Inglaterra revolucionaria a la filosofía política que más adelante caracterizó a la democracia radical. En ellos apareció la antigua teoría del derecho natural en forma nueva: el derecho innato de todo hombre a un mínimo de privilegios políticos, la doctrina del consentimiento mediante la participación en la elección de representantes, la justificación del derecho objetivo y el gobierno como protección de los derechos individuales y la limitación de toda rama del gobierno bajo el poder soberano del pueblo, conseguida mediante una lista escrita de derechos inalineables. ABD

NIVEL JERARQUICO

División de la estructura de una organización en niveles ordenados e interrelacionados entre sí, en atención a su autoridad y consecuente responsabilidad, independientemente de la función que tengan asignada, y que implica aspectos de dominio y subordinación. AGF

NOMOCRACIA

Sistema de organización política en que la autoridad máxima radica en el orden jurídico, en el derecho objetivo. ABD

NORMA

Se considera como una medida establecida, algo que se trata de lograr, un modelo de comparación; de esta manera, se designa con este término aquella regla, patrón de medida, o bien, una pauta de acción.

La norma considerada como un precepto, viene a ser la expresión objetiva de una exigencia, es decir, del criterio autoritariamente formulado por quien está facultado para establecer leyes, órdenes o mandatos, o de un criterio ideal de comportamiento, válido para un caso dado o una serie típica de casos posibles.

De esta manera, en la función administrativa, es posible señalar distintas normas a través de las cuales se establece y se regula una pauta de acción. JRM

NORMAS DE TRABAJO

Medidas que regulan los tipos de salario, las horas de trabajo, la seguridad social, las condiciones de trabajo de mujeres y niños etc., se constituyen por acuerdo entre los obreros, o empleados y patrones o por la acción del gobierno. Como manifestaciones del control social en las relaciones económicas, significan la solución de conflictos entre el patrón y los grupos obreros por acción autónoma y por intervención del Estado. JRM

NUEVO TRATO (New Deal)

Término asignado a la política que el presidente norteamericano, Franklin D. Roosevelt, adoptó en materia económica durante la primera mitad de la década de los treinta, para contrarrestar los efectos que la Gran Depresión trajo para la economía de los Estados Unidos.



Roosevelt adoptó la política del Nuevo Trato.

La política del Nuevo Trato implicaba la instrumentación de diversos medios que coadyuvaron a la recuperación económica de los sectores fundamentales. Entre ellos destaca la reforma del sistema bancario en 1933, a través de la Ley Nacional Bancaria (*National Banking Act*), con la que se pretendió prevenir la acumulación desmedida del oro o del monopolio sobre ese metal; se devaluó el dólar y se crearon programas para sostener los precios a los agricultores (*Agricultural Adjustment Administration*) y de ayuda para la recuperación industrial. Asimismo, surgieron programas para abatir el desempleo (*Works Progress Administration*), que con la Gran Depresión había alcanzado índices muy elevados; se creó el seguro del desempleo

NUE

y el sistema de seguridad social, aunque fueron suspendidos los pagos de las pensiones militares y restringidos los recursos de las casas de asistencia social.

El Nuevo Trato significó también un fuerte impulso para los proyectos de ingeniería a gran escala, como el *Tennessee Valley Authority*.

Sin embargo, la política del Nuevo Trato fue objeto de críticas que deploraron el déficit financiero, surgido como consecuencia de las medidas económicas adoptadas que incrementaron, sensiblemente, la deuda nacional norteamericana. Incluso Keynes criticó el Nuevo Trato, afirmando que su teoría no aseguraba el pleno empleo. Cabe señalar que hay quienes consideran que el Nuevo Trato es la expresión práctica de las ideas de Keynes. MHP





El temor es una de las principales motivaciones de la obediencia.

OBEDIENCIA

Acción que se da cuando una persona (o varias) realizan o dejan de realizar algo, guiándose por unas indicaciones que se consideran como un mandato. En este sentido, una persona que tiene poder es aquella que espera se preste obediencia a sus mandatos.

En la sociología política tienen gran importancia, en el análisis de la teoría del poder, los supuestos que determinan la obediencia, ya sea que esté fundada en motivaciones psicológicas o en factores socio-políticos.

Las motivaciones de la obediencia de carácter psicológico son, en primer lugar, el temor, en que la obediencia aparece determinada por la sanción que acompaña al precepto imperativo. La organización política del Estado implica una serie de normas preceptivas que van acompañadas de una sanción potencial, sanción que, por otra parte, está organizada o institucionalizada (derecho penal, tribunales de justicia, prisiones, etc.). Una segunda forma de obediencia psicológica es por hábito que determina respuestas mecánicas y estímulos adecuados. La fuerza de policía uniformada, los distintivos de autoridad, etc., son instrumentos que crean estos hábitos de obediencia. La indolencia para dejar hacer a otro lo que supondría un esfuerzo que nos molesta o perturba es otro motivo psicológico de obediencia.

Los fundamentos sociopolíticos de la obediencia fueron estudiados como fundamentos del poder por Weber en su conocida distinción entre legitimidad racional, legitimidad tradicional y legitimidad carismática. Esta implica una confianza en la persona que manda a la que frecuentemente se asigna un valor religioso. En el caso de la legitimidad racional se acepta la utilidad racional del mandato y la necesidad de un orden jurídico de la convivencia humana que define competencias de mando y deberes de obediencia; tiene un carácter impersonal y la obediencia se presta al que está autorizado para mandar por el ordenamiento jurídico. En el pri-

mero de los casos, se invocan principios de respeto a la tradición, reconocimiento de una superioridad transmitida por herencia y sentimientos de lealtad y piedad institucional. Precisamente, en función de la anterior tipología cabría hablarse de obediencia carismática, racional y tradicional.

Al concepto de obediencia está negativamente vinculado el concepto de desobediencia, que tiene especial relevancia política y social cuando se manifiesta como desobediencia civil. Esta desobediencia civil es algo distinta de la negación de obediencia que supone la debilidad o caducidad de un poder. Es una forma de presentación de demandas al poder político, limítrofe a la rebelión. ABD

OBEDIENCIA DEBIDA

En términos generales puede decirse que es la obligación que todos los miembros del Estado y los extranjeros que se encuentran en el territorio del mismo tienen de ajustar su conducta al derecho en él establecido y a las órdenes y decisiones de sus autoridades. También se habla de obediencia debida aludiendo a la obligación que el funcionario tiene respecto a su superior de cumplir las decisiones y órdenes de éste dictadas dentro de la esfera de sus atribuciones, siempre que no se encuentren en contradicción con una norma legal o violen un principio de moralidad generalmente aceptado.

La obediencia debida (o jerárquica) es una consecuencia de la relación de dependencia existente entre los funcionarios de una determinada categoría con los de categoría superior.

La obediencia debida es una causa excluyente de la responsabilidad penal, esta excluyente consiste en “obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico, aun cuando su mandato constituya delito, si esta circunstancia no es notoria ni se prueba que el acusado la conoció”.

Los hijos tienen también respecto a sus padres un deber de obediencia que opera dentro de la esfera de la vida civil. ABD

OBJECION DE CONCIENCIA

Expresión utilizada para designar el motivo o motivos que ciertas personas aducen para oponerse a las exigencias del Estado o del poder político, especialmente a tomar armas en caso de guerra o a prestar servicio militar en tiempo de paz.

Es posible distinguir la objeción de conciencia absoluta y general que, en tiempo de paz como de guerra, se traduce en el rechazo a participar en actividades mi-

litares y la objeción de conciencia circunstancial, o selectiva, en la cual existe una negativa a colaborar en guerras que se consideran injustas (por ejemplo, la de Argelia o la de Vietnam).



En la objeción de conciencia selectiva, existe una negativa a colaborar en guerras que se consideran injustas.

Como fenómeno moderno, empezó a manifestarse de manera apreciable a raíz de la Primera Guerra Mundial y de la generalización del servicio militar obligatorio. El movimiento pacifista de entre las dos Guerras Mundiales, así como la acción de miembros de ciertas confesiones religiosas (cuáqueros, menonitas, testigos de Jehová) contribuyó a que aumentase notablemente el número de objetores.

Al respecto, los Estados han ido reconociendo una situación de excepción para los objetores y tienen para ellos un estatuto especial, que por lo regular consiste en destinarlos a servir a la comunidad en instituciones no militares por un tiempo igual o mayor al que hubieran tenido que dedicar al ejército. ABD



La administración por objetivos es especialmente adecuada para los empleados profesionales y administrativos.

ADMINISTRACION POR OBJETIVOS

Por Guillermo Fernández Lechuga

Definición

Podemos definir al sistema de administración por objetivos “como un proceso por medio del cual los administradores superiores y los subordinados de una organización, conjuntamente, identifican sus metas comunes, definen las áreas principales de responsabilidad de cada individuo en términos de los resultados que de él esperan y emplean estas medidas como guías para el manejo de la unidad y para evaluar la contribución de cada uno de sus miembros” .

Así, la administración por objetivos se ocupa del mantenimiento y el crecimiento ordenado de la organización, mediante especificaciones de lo que se espera de cada uno de sus miembros y la medición de lo que realmente se realiza.

Como sistema, la administración por objetivos, es especialmente adecuada para los empleados profesionales y administrativos. Se puede hacer extensiva hasta los supervisores de primera línea y también a muchos puestos de asesoría técnica.

La administración por objetivos ayuda a superar muchos de los problemas crónicos que plantea el control de los administradores y los profesionales, por ejemplo:

- a) Proporciona un medio para medir el verdadero aporte del personal de administración y profesional.
- b) Al definir las metas comunes de las personas y de las unidades organizacionales y al medir los aportes individuales a tales metas, es más probable que se obtenga un esfuerzo coordinado y un trabajo de equipo, estimulando, a la vez, la iniciativa personal.

50 Administración por Objetivos

c) Provee soluciones al problema clave de la definición de las principales áreas de responsabilidad de cada una de las personas que integran la organización, incluyendo las responsabilidades conjuntas o compartidas.

d) Sus procesos están ligados a la obtención de los resultados, tanto para la organización en conjunto, como para los participantes individuales.

e) Elimina la necesidad de que los individuos cambien sus personalidades, así como la de evaluar a las personas con base en sus características de personalidad.

f) Proporciona una forma de determinar el alcance de control de cada administrador.

g) Ofrece una respuesta a la pregunta clave de la administración de salarios “¿cómo debemos asignar los aumentos de sueldos con los fondos disponibles, si queremos pagar por los resultados?”.

h) Ayuda a identificar el potencial de progreso y a encontrar las personas que pueden ascender.

Los efectos principales del funcionamiento de la administración por objetivos se podrán advertir en resultados tan tangibles como el aumento de utilidades, la aceleración del crecimiento, los costos más bajos y los mayores ingresos.

La administración por objetivos, se relaciona con el problema más amplio de aumentar la vitalidad y la eficacia personal de las administraciones y aumentar su asunción personal de riesgos; ofrece una respuesta al problema de determinar el área de control del administrador, es decir, cuántas y qué clase de personas debe dirigir un administrador en términos de sus conocimientos comparados con los de sus subordinados. Este es un sistema en que un administrador puede dirigir personas de cualquier nivel de competencia y educación, siempre y cuando él sepa bastante, acerca de su trabajo, de tal forma que pueda definir, con ellas, y con toda precisión, cuáles son las metas que deben tratar de alcanzar y luego poder medir los resultados comparándolos con las metas; determina quién merece aumentos de sueldo entre las ilimitadas demandas que se hacen sobre los fondos limitados de que dispone la institución. Los aumentos se asignan sobre la base de los resultados alcanzados en comparación con las metas acordadas, al principio del período. La administración por objetivos simplifica el complejo problema de las comunicaciones otorgando prioridad a la comunicación de información relacionada con el trabajo y con el riesgo, y tratando la comunicación de metas y resultados como el principal problema de comunicación.

Establecimiento del Sistema

Condiciones Necesarias. La principal condición que debe existir al establecer un sistema de administración por objetivos es el apoyo, respaldo o permiso del administrador principal de la unidad de organización donde vaya a emplearse el sistema. La segunda es que debe hablarse con el jefe máximo de la organización donde vaya a empezarse.

Usualmente, el establecimiento, sigue las etapas siguientes:

1. Familiarización del jefe principal y sus ejecutivos claves (los que le informan directamente) con el sistema y su forma de operación.
2. Después de tomar la decisión de establecer el sistema, el jefe principal y sus subordinados programan medidas de actuación de la organización.
3. En seguida, se difunden, por toda la organización, los métodos de fijación de metas, hasta llegar a la primera línea de supervisión, mediante una serie de reuniones sucesivas entre las diversas unidades organizativas y sus superiores.
4. Se hacen los cambios necesarios en áreas tales como el sistema de evaluación, los procedimientos de fijación de sueldos y la delegación de responsabilidad. Se aclaran las políticas ambiguas y se enmiendan los procedimientos que pueden estar obstruyendo el funcionamiento efectivo del sistema.

Todo administrador individual que empiece a establecer este sistema en su propia actividad, debe:

1. Al principio de cada año fiscal, él y sus subordinados ponerse de acuerdo en las metas que deberá alcanzar el subordinado en ese año.
2. Al final del año, volver a examinar las metas y juntamente revisar la actuación del subordinado en comparación con las mismas.

Los pasos siguientes se siguen, al principio de cada período presupuesta!, para que se establezcan metas:

Primero. Identificación de las metas comunes de toda la unidad de la organización para el período próximo.

Segundo. Aclaración de la gráfica de organización del trabajo.

Tercero. Fijación de objetivos para el próximo año fiscal con cada subordinado individualmente; para esto, se necesita que:

52 Administración por Objetivos

a) El subordinado haga anotaciones acerca de los objetivos que él tiene en mente para el año siguiente y fije una fecha en la que al administrador le gustaría discutir tales objetivos con él.

Normalmente, esas metas caen en cuatro categorías: obligaciones de rutina, metas de solución de problemas, metas creativas, metas personales.

b) Antes de la reunión, se hace una lista de algunos de los objetivos que le gustaría al administrador que incluyera para el año próximo.

c) En su conferencia personal, el administrador revisa, en detalle, los objetivos que se ha fijado el subordinado. Luego, ofrece sus propias sugerencias o cambios.

d) Refiriéndose al acuerdo final, se pregunta qué puede hacer el administrador para ayudar a alcanzar los objetivos del subordinado.

Cuarto. A lo largo del año, se comprueba si las metas de cada uno de los subordinados se están alcanzando, si deben modificarse sus objetivos, si se le está ayudando al subordinado, si se utilizan las metas establecidas de común acuerdo como un instrumento para asesorar, desarrollar y mejorar la actuación de cada subordinado en forma continua.

Para la medición de resultados, en comparación con las metas al final del año fiscal, deberán tomarse las siguientes medidas:

a) Se pide a cada uno de los subordinados que prepare una breve relación de su actuación, comparada con sus tabuladores..

b) Se fija una fecha para revisar este informe en detalle. Se buscan las causas de los incumplimientos.

c) En la misma reunión, se pueden tratar otras cosas que el subordinado tenga en mente.

d) Se prepara la entrevista con el subordinado en la que se establecerá el fabulador de su actuación para el año siguiente.

Es recomendable que, antes de establecer el sistema de administración por objetivos, se examinen las experiencias de otros para evitar los costos del ensayo y error. Es necesario que el jefe principal y los hombres clave en cada departamento conozcan y acepten lo que se está haciendo.

De poco servirá tratar de obtener el apoyo, la aprobación o el permiso del jefe máximo de la organización para establecer la administración por objetivos, si éste se resiste a renunciar a su control personal.

En todo caso, si no se espera que la administración por objetivos produzca efectos benéficos que se puedan medir, no conviene insistir en que se establezcan en ese momento.

Una de las razones más importantes para involucrar a los dirigentes principales de la institución en el proceso, es la de comprometerlos en el establecimiento de metas comunes a toda la organización.

La necesidad de establecer medidas de actuación de la organización, antes de fijarlas para los funcionarios individuales, deriva de este hecho simple: no todas las metas de la organización serán divisibles en metas personales de los administradores a niveles inferiores.

Hay que tener en cuenta el siguiente principio: “Es mucho mejor, no pedirles nunca a los subordinados que participen en decisiones que los afecten, que pedirselos y luego ignorar sus opiniones”.

El establecimiento de medidas de la actuación de la organización debe preceder a las reuniones entre administradores y subordinados en que se fijan las metas de estos.

El bosquejo de la estructura efectiva de la organización depende de las metas. Los cambios en la organización implicarán cambios en las áreas individuales de responsabilidad y autoridad, que se deberán aclarar antes de que se pida a los subordinados que elaboren sus metas y sus medidas de realización para el próximo período.

Hay que tener muy en cuenta que la administración por objetivos:

— Es un sistema de administración, no una adición a la tarea del administrador .

— El administrador, que adopta la administración por objetivos como sistema, debe planear el abandono de algunas de sus actividades que le quitan más tiempo.

— El sistema, supone un cambio en el comportamiento del superior y en el del subordinado.

Si se quiere que el sistema sea eficiente, hay que evitar:

— Discusiones sobre la personalidad.

— Discusiones sobre el sueldo y la actuación en una misma reunión.

54 Administración por Objetivos

— Discusiones sobre el potencial y la posibilidad de ascenso al mismo tiempo que se está hablando de las responsabilidades y los resultados del subordinado.

— Hacer responsable a un subordinado por cosas que escapen totalmente a su control.

— Exagerar los incidentes aislados a expensas de los resultados globales.

— Juzgar los resultados de un subordinado hasta que no se haya platicado con él.

Como sistema, la administración por objetivos requiere la determinación de medidas primarias de la actuación de la institución, para cada uno de los niveles de la organización, donde se busque algún control y mejoramiento. Una forma esquemática de examen de las medidas de actuación de la organización consiste en simular el diagrama de la organización. A esta estructura jerárquica de las medidas de la actuación de la organización, que se compara con sus propias metas, sigue un corolario:

“Para los puestos de la administración, la medida de la actuación del administrador es, en gran parte, la medida de la actuación de la organización”. Al administrador se le juzga por la actuación de sus subordinados, antes que por su propia personalidad. Al establecer las metas y las responsabilidades de los administradores, de alto nivel, * encontramos que el diagrama de organización de su unidad es una aproximación razonable de sus principales áreas de responsabilidad.

Las medidas efectivas de actuación incluirán las metas que imponga la situación, incluyendo las necesidades que perciban los niveles más altos de la administración y las sugerencias de los subordinados. A su vez, cada uno de los subordinados definirá sus responsabilidades específicas en el puesto que ocupa y las discutirá con su jefe hasta que llegue a algún acuerdo. El administrador de alto nivel no incluye, entre sus metas, todas las metas y medidas detalladas de todos sus subordinados. Si obrase de este modo, el efecto piramidal pronto haría que tal sistema fuera imposible de manejar. Cada uno de los subordinados debe definir los objetivos comunes para su unidad y combinarlos en uno solo, convirtiendo esta aclaración de las metas comunes de la organización, hecha por la unidad inferior, en una medida para una de las áreas de responsabilidad del jefe.

La primera, etapa consiste en definir los resultados finales que se buscan en términos económicos, que sean congruentes con los resultados finales que se persiguen en el total de la institución.

Para encontrar medidas útiles de los resultados se puede explorar el campo de la contabilidad, ya que utilizando sus categorías para medir la actuación podemos adoptar algunos auxiliares útiles no contables en la evaluación del comportamiento administrativo.

La contabilidad de costos, o los estados financieros, reflejan, básicamente, las consecuencias económicas del comportamiento del administrador.

Muchos de los empleados pueden ser evaluados por la venta o el ingreso atribuido, directamente, a su habilidad y esfuerzo.

El costo puede ser también tomado como medida de la actuación de la institución. Dichos costos deben registrarse sobre la base de la responsabilidad. Esto quiere decir que sólo deben registrarse como prueba de la actuación de un administrador los costos que estén bajo su control, y que haya aceptado previamente.

Para poder considerar la actuación de la organización por sus costos, hay que tener en cuenta las siguientes directrices generales: el sistema de costos debe relacionarse con la distribución de la planta, el flujo de trabajo y las responsabilidades de los individuos a cargo del trabajo. Los costos reales no tienen que informarse al administrador encargado, a menos que tales costos estén bajo su control. Los costos estimados de la mano de obra y las materias primas y los gastos de fábrica controlados, necesarios para realizar el trabajo, deben fijarse en colaboración con el administrador cuya actuación se medirá por los costos finales que resulten. Los costos estándar deben determinarse para cada elemento, pero sólo los elementos que quedan bajo el control del administrador deberán convertirse en parte de sus objetivos al manejar su departamento. Los costos marginales de la producción de unidades adicionales representan una condición especial de la producción y deben acordarse con el administrador antes de empezar la producción.

Muchas subunidades de las instituciones no son susceptibles de medición por sus ingresos, o por su contribución a las utilidades, o a sus costos por unidad de producto. En tales unidades, las medidas de actuación son subjetivas y de criterio; pero se pueden controlar, en algunos aspectos, una vez que se han hecho tales juicios: se les puede asignar un presupuesto al que deberán de sujetarse y las unidades pueden proponer programas que se propongan realizar.

56 Administración por Objetivos

Fijación de Metas

Teniendo en cuenta toda la estructura del sistema, la premisa fundamental es que las metas que se establecen entre el subordinado y su jefe, lograrán mejores resultados que métodos caóticos o al azar.

De esta forma, el principio básico de la fijación de metas es el siguiente: se requieren metas de gran realización en cada una de las áreas de responsabilidad y en cada posición en que la actuación y los resultados afectan directa y vitalmente la contribución del hombre a la organización.

El sistema de metas debe otorgar a cada administrador un medio de planear y medir su propia actuación y la de sus subordinados, le debe ofrecer algunas formas de saber cuándo se está desviando del objetivo, a tiempo de poder hacer algo para corregir sus errores, estableciendo metas en las áreas en que el administrador tenga control a través de su esfuerzo personal. Además, debe concederle amplia oportunidad de contar con retroalimentación de información para alcanzar las metas predichas. El sistema debe eliminar la ansiedad por los fracasos, cuando la misma surge de la ignorancia acerca de lo que se busca.

No se deben medir los resultados causados accidentalmente, o por pura suerte del administrador, y atribuirlos a los métodos o habilidad de él.

No se deben otorgar malas calificaciones a un administrador por sus malos resultados, si las condiciones que los originaron. escaparon a su control.

Además, los resultados deben medirse a menudo con un patrón en el que varias personas comparten la responsabilidad.

El intento inicial, de fijar metas entre un superior y sus subordinados, a menudo produce declaraciones generales de metas que apenas hacen algo más que ratificar algunas de las salvaguardias burocráticas a que se han acostumbrado en su trabajo los administradores de nivel medio; típicas de tales evasiones son las siguientes metas que se proponen: realizar todas sus tareas en una forma excelente; el año entrante, mostrar más diligencia al ejecutar las tareas asignadas; la esperanza de, personalmente, canalizar las energías más eficientemente para lograr la prosperidad de la institución.

Tales sentimientos son muy encomiables, pero irremediamente vagos, e implícito el intento evidente de evadir la formulación específica de

los resultados que se buscan y la aceptación del riesgo personal que supone la medición de su actuación individual.

Todo puesto de administración o técnico incluye algunos deberes de rutina que deben ejecutarse, los cuales deben ser especificados, porque el jefe debe conocer muchas de las cosas pequeñas que preocupan al subordinado, ya que los asuntos de rutina son, a menudo, acciones preventivas de pérdidas que evitan que, más tarde, haya que prestar mayor atención en caso de haberlos realizado descuidadamente.

Así, al decidir sobre la distribución del trabajo, deben precisarse, en primer término, estos deberes de rutina, los cuales pueden incluirse en la descripción del puesto. En cierto sentido, la descripción de puestos es una declaración del propósito y las obligaciones de cada puesto y constituye un estatuto para realizar ciertas tareas inherentes. Al respecto, el sistema de administración por objetivos amplía la descripción de puestos en dos aspectos importantes:

Primero. Todas las obligaciones se revisan anualmente y los cambios se anotan por escrito. El resultado es un acuerdo recíproco sobre estas obligaciones. Se establecen medidas que especifican cuándo se considera que estas obligaciones de rutina se han realizado satisfactoriamente.

Segundo. La medición de la actuación en las obligaciones de rutina es un proceso de dos etapas. La primera, es el acuerdo entre el superior y su subordinado acerca de cuáles son esas obligaciones. La segunda etapa, está integrada por declaraciones de las excepciones a incluir, en el sistema de medición, de la actuación de las obligaciones de rutina.

Así, entre las responsabilidades típicas de rutina que se pueden medir por el principio de la tolerancia o excepción, se encuentran las siguientes:

Hacer todas las entregas en las fechas prometidas sin excepción; expedir los cheques de seguros 48 horas después de que se hace la reclamación; informar sobre todos los avisos de violación importantes emitidos por dependencias gubernamentales; operar con un nivel de desperdicio del tres por ciento, con no más del uno por ciento de varianza en exceso.

Para que el sistema funcione, deben observarse dos instrucciones: reducir a números todo lo que sea cuantificable; cuando resulte imposible la medición numérica, preparar descripciones verbales de las condiciones ideales y de las variaciones permitidas.

Una de las válvulas de escape, si se permite que existan, es la presentación de situaciones de emergencia que expliquen el porqué no se alcanzan los patrones establecidos.

Las emergencias y los eventos imprevisibles se pueden considerar como ordinarios en todas las tareas, en el sentido de que podemos esperar que sucedan en cualquier momento. La dificultad consiste en prever exactamente cuál emergencia surgirá y cuándo.

La medida principal del factor de emergencia, en la realización de una tarea, es la del tiempo que el administrador tendrá que dedicarle y que, por tanto, no podrá destinar a sus obligaciones de rutina o a sus labores de innovación.

En el proceso de fijación de metas, para administradores o asesores, se establece explícitamente alguna estimación del tiempo que requieren las emergencias y la necesaria para actuar y se destina algún tiempo para enfrentarse a estos eventos imprevistos.

Muchas de las actividades que el administrador considere actualmente como emergencias imprevisibles se podrían planear con considerable precisión, si se hiciera un esfuerzo deliberado para el efecto.

Algunas metas típicas que se pueden establecer entre un administrador y su jefe y que cubren la categoría de tareas de emergencia o imprevisibles son las siguientes:

La investigación personal de las quejas del público usuario y la toma de acción correctiva; atender a los funcionarios visitantes que vienen de la oficina central de la institución; entrevistar candidatos a ocupar algún puesto; investigar accidentes; hablar con conocidos que lo llaman a visitas; hacer frente a las enfermedades y deseos de los empleados.

Al establecer las metas con su subordinado, el jefe debe tratar de obtener estimaciones más sistemáticas de las actividades de emergencia y convertirlas en cuestiones de rutina. Con el tiempo, sólo debe permitirse que se identifiquen como metas de emergencia o imprevisibles, las cosas que bajo ninguna circunstancia se podrían prever o estimar por adelantado; cuando se dedica un alto porcentaje del tiempo enfrentándose a lo imprevisible, nos puede indicar una falta de planeación cuidadosa y, para el futuro, debe tratarse de hacer esa planeación.

A ningún administrador se le debe permitir que establezca metas para su puesto, si es que el statu quo es aceptable. Durante el proceso de fija-

ción de metas, debe insistir en la solución de problemas perennes o en la introducción de ideas nuevas para la obtención de resultados mejores que los actuales. De ahí, la importancia de fijar metas creativas.

Usualmente, la fijación de metas creativas en un puesto de apoyo técnico o administrativo se puede dividir en dos grandes categorías:

Creatividad Extrínseca. Introducción de ideas nuevas desde el exterior.

Creatividad Intrínseca. Descubrimiento de nuevas formas, combinaciones, métodos o sistemas para realizar la tarea actual.

El administrador puede cometer algunos errores comunes en la fijación de metas, como son los siguientes:

a) No tomar en cuenta sus propias predisposiciones. Algunas veces, la lealtad a la institución, o el deseo profundo de alcanzar una meta particular, ciegan a los administradores que no pueden ver las condiciones como realmente son: se confunde la causa y el efecto. El hecho de que dos eventos ocurran al mismo tiempo, que hasta juntos tengan altibajos en secuencias regulares, puede indicar que uno es la causa del otro, pero también puede indicar que los dos conjuntos de datos, apenas están relacionados entre sí y no existe entre ellos ninguna relación de causa y efecto.

b) Omisión de datos claves. Esta es otra forma de error lógico que puede entorpecer el proceso de fijación de metas, y se origina cuando el análisis de los resultados anteriores se basa en datos incompletos: o sea la generalización a partir de muestras malas. Así, a menudo se utiliza una muestra pequeña como base para la fijación de metas más grandes que suponen que toda la población posee las mismas características que la muestra.

c) Descuido de las fluctuaciones normales. Hay ocasiones en que se pasan por alto las variaciones normales que inevitablemente ocurren debido al azar.

Esperar que todas las metas, aún las de más fácil evaluación, se alcancen con precisión es exponerse a decepciones y desalentos.

Las metas de desarrollo personal del administrador pueden estar centradas exclusivamente en el trabajo. En realidad, estas metas centradas en el trabajo constituyen el principal plan de desarrollo del administrador, porque se relacionan con su actuación en el trabajo. Pero, aún así, pueden

60 Administración por Objetivos

existir otras habilidades personales que, cuando se adquieren, le permiten al individuo desempeñar mejor sus tareas, y le serán útiles si lo ascienden o si se queda en su puesto actual. Las metas de desarrollo personal de un administrador comprenderá, usualmente, sólo un pequeño segmento del total de sus objetivos en el período fijado para las nietas. Las excepciones a esta regla se pueden dar en jóvenes, hombres o mujeres, cuya responsabilidad principal es la de aprender, como sucede con quienes sólo reciben entrenamiento.

Para que las actividades de desarrollo personal sirvan a algún fin válido, deberán observarse las siguientes reglas:

- a) Debe existir alguna razón específica para iniciar dicha actividad; debe ponderarse el efecto que el cambio de comportamiento que se busca tendrá sobre el rendimiento del individuo en el trabajo actual o potencial.
- b) El subordinado deberá establecer, por escrito, la fecha en que alcanzará estas metas de desarrollo y debe pedir alguna clase de verificación.

La participación de los administradores en la fijación de metas es especialmente útil en las siguientes circunstancias: cuando los subordinados esperan que se les dará oportunidad de participar en las decisiones que los afecten, o en la fijación de sus propias metas. Impedir tal participación evidentemente sería improductiva, cuando el administrador subordinado ya ha demostrado que tiene un temperamento independiente. Ese hombre esperará participar en la determinación de sus metas.

No hay una razón especial para revisar anualmente la actuación de la administración. El valor básico de esta evaluación reside en que ofrece oportunidad de comparar los resultados con las metas para mejorar dicha actuación. Generalmente, un año es el intervalo usual en que se hacen las revisiones de la actuación, pero si se respeta esta periodicidad, hay que evitar algunos peligros muy obvios. Pues, tal como se realizan actualmente muchas de las revisiones anuales, generan equívocos en la administración, que tienen un efecto desorientador o perjudicial, sobre la actuación de los empleados.

Así, los subordinados se ven inclinados a realizar actos innecesarios o inoportunos en el falso supuesto de que tal conducta producirá mejores revisiones.

Cuando los estándares de evaluación son vagos, el procedimiento de medición que utilizemos sufrirá una u otra de estas principales fallas:

—El efecto de aureola o sobreestimación. Esto significa la tendencia del jefe a colocar una aureola en la calificación de su empleado favorito. Lo anterior puede suceder por varias razones: efecto de actuaciones anteriores, compatibilidad de carácter, el haber realizado un trabajo sobresaliente en tiempo reciente, el efecto de punto ciego, o sea no ver los defectos de otro porque son los propios, el contar con una persona con gran capacidad académica, el no quejarse, de tal forma que si no hay quejas, todo va bien.

—El efecto de hipercrítico o de subestimación. Este es lo contrario del efecto de aureola: la tendencia a clasificar a la gente peor de lo que las circunstancias justifican, puede darse porque: el jefe es un perfeccionista; el subordinado lleva la contraria; el subordinado es un excéntrico; pertenencia a equipo débil; padecer una mala racha que borre el efecto de años de buena labor; no tener las características de los hombres buenos, según el jefe, o, por no ejecutar el trabajo como lo hacía el jefe.

Limitaciones

Como todo, a pesar de sus evidentes ventajas sobre otros métodos de evaluación, la administración por objetivos no es perfecta; por regla general, quienes establecen y desarrollan el sistema lo entienden muy bien, pero, por lo general, los afectados no y, para algunos, les recuerda a la antigua calificación de méritos.

En este sentido, se le conocen las siguientes limitantes:

Primera. No se puede evaluar e identificar completamente la capacidad, pues el sistema sólo se ocupa de la actuación en el puesto actual.

Segunda. El sistema, supone que empleado y jefe determinarán, conjuntamente, patrones adecuados de utilidad para la institución.

Tercera: Se hace necesario que el jefe conozca sus limitaciones.

Cuarta. En algunos casos, y por falta de conocimiento del sistema agrava el problema que la evaluación debería ayudar a resolver. La administración por objetivos, recordemos, es un sistema para la dirección pero es sólo eso y su eficacia dependerá de los hombres que lo establezcan y a quienes va dirigido.

OBRAS PUBLICAS

Obras de interés social que responden a necesidades eventuales o permanentes y se destinan por tanto al uso público. Esta clase de obras son realizadas por cuenta de la administración pública conforme a los planes y proyectos aprobados por la misma administración y con cargo al erario público (según los presupuestos establecidos o según presupuestos especiales). Este tipo de obras comprenden construcciones de muy diversos tipos: carreteras, edificios, sistemas de abastecimiento de agua y drenaje, aeropuertos e instalaciones, hospitales, etc. Dentro del concepto de obras públicas, se incluyen también las de reparación y mejora y las de ornato.



Las obras públicas comprenden construcciones muy diversas.

No cabe confundir las obras y los servicios públicos, sin embargo, las estructuras administrativas de conservación y funcionamiento de aquellas constituyen servicios públicos. JRM

OBRERISMO

Régimen económico basado en el predominio del trabajador como elemento indispensable de la producción y creador de riquezas. Asimismo, se designa con este término a todas aquellas formas de acción, política y económica, de los grupos organizados de asalariados para mejorar sus *status* y condiciones de vida o bien únicamente estas últimas. Se le considera como resultado de la adquisición de conciencia, por parte de los trabajadores, de los derechos que son inherentes a la personalidad y a la dignidad del hombre y, sobre todo, de que, siendo los más y sus servicios precisos, buscan en la unión, en la asociación, el medio para imponerse, exigiendo de esta manera el mejoramiento de su situación social, jurídica y económica. JRM

OBSERVACION

En un sentido amplio, significa mirar o examinar algo detenidamente. En un sentido restringido, es posible definirla como la comprobación o verificación de un fenómeno social o fenómeno de otra naturaleza, ya sea que se trate de una comprobación espontánea, o bien, que se trate de una comprobación metódica.

La observación, lleva implícita una intención y una voluntad, consideradas no como resultado del azar sino como una idea o una conceptualización previamente establecida de aquello que se quiere observar. A. Lalande y otros, afirman que la observación metódica, hecha con el fin de comprender y explicar el fenómeno como manifestación de una propiedad fija, de una ley, es una verdadera experimentación y reservan el nombre de observación a los casos en que uno se limita a ver y registrar lo que pasa en un momento, un lugar y unas circunstancias determinadas. Por otra parte, la observación es un momento necesario en toda experimentación. Puede ser externa o interna (observación participante) y la primera directa o indirecta.

Lo anterior se define en dos apartados: la observación natural u observación no-estructurada y, la observación experimental u observación estructurada y controlada. En la primera, las condiciones de la observación no se proyectan ni son proyectables, es decir, las condiciones bajo las cuales se realiza la observación y el tipo de material que se ha de recoger, quedan sometidos al juicio del observador y a los factores que pueden influirle (por esto mismo, sus resultados no son considerados del todo exactos).

La observación controlada utiliza *tests* o instrumentos mecánicos que facilitan su exactitud, además, se estandarizan las condiciones de observación y se define una muestra con el fin de reducir posibles errores. JRM

OBSOLESCENCIA

Reducción de la vida útil de los bienes de capital o de consumo duradero, debido a cambios tecnológicos, económicos o a cualquier tipo de cambio externo, a diferencia de la depreciación, la cual es producto de un deterioro físico por el uso o por el paso del tiempo. Así, por ejemplo, un nuevo proceso o una nueva máquina pueden hacer poco costoso el equipo existente. Por lo tanto, una empresa podría reducir considerablemente sus costos dando de baja la maquinaria que posee, aun cuando le queden años de vida útil, e introducir la nueva maquinaria. De esta forma, el equipo viejo se ha vuelto obsoleto.

En este sentido, se utiliza el término de “obsolescencia planeada” para descubrir la forma en que algunos bienes de consumo duradero, por ejemplo los automóviles, son modificados en su apariencia y funcionamiento para que los usuarios deseen comprar nuevos, mucho antes de lo que lo necesitan. En este sentido, la utilidad o satisfacción de un consumidor es reducida subjetivamente por el conocimiento de que su automóvil no es de último modelo, a pesar de que no ha habido un deterioro en su funcionamiento. ABD

OBVENCIÓN

Beneficio o utilidad, fija o eventual, que percibe una persona en adición a la remuneración ordinaria que devenga con su trabajo. Los funcionarios públicos de cierta categoría generalmente disfrutaban de una obvención en forma de gastos de representación, chofer, etc. ABD

OCIO, Sociología del

Estudio de los fines y contenido valorado de las actividades que los individuos o grupos sociales realizan en su tiempo libre, es decir, durante el cual no se dedican a la producción de bienes o servicios que la sociedad, a través del derecho, las costumbres y creencias, etc., prescribe como obligatorias. JAGCR

OCKAM, GUILLERMO DE (1280-1349) Inglés.

Obras: *Escritos Filosóficos.*

Guillermo de Ockam, filósofo inglés, siempre estuvo presente en las luchas entre la jerarquía eclesiástica y el poder civil, que tuvieron una de sus etapas culminantes con el conflicto entre Bonifacio VIII y Felipe el Hermoso de Francia. Ockam, que estaba de parte del monarca, combatió al Papa en su *Disputatio super PotesLate*

Ecclesiastica Praelatis Atque Principibus Terrarum Commisa, en la que quiso demostrar que el Papa no tenía autoridad sobre asuntos civiles, sino que los negocios del Estado correspondían, exclusivamente, a los príncipes y señores, quienes podían gravar con impuestos los bienes de la Iglesia.

En 1322, cuando desempeñaba la cátedra de filosofía en Bolonia, se reanudaron las controversias entre la Santa Sede y el poder civil, ya que el Papa Juan XXII condenó la opinión de los franciscanos sustentada por Ockam. El pontífice lo citó ante el tribunal de Avignon, pero Ockam, huyendo, se refugió en la corte de Luis de Baviera, en donde ambos pactaron aquel contrato de mutua defensa que sintetiza la famosa frase: “Defiéndeme con la espada, que yo te defenderé con la pluma”.

A partir de entonces, Ockam intensificó su campaña contra el Papa como soberano temporal. En colaboración con Miguel de Cesena, general de la orden franciscana, publicó un manifiesto en el que Juan XXII era calificado de hereje y se reconocía a Nicolás V. Era la época de las luchas entre güelfos y gibelinos, y Ockam se trasladó a Munich, centro de la oposición gibelina, para escribir artículos polémicos en defensa de sus innovadoras teorías sobre la Iglesia y el Estado. Antes de morir, Ockam se reconcilió con el pontífice y fue absuelto de las censuras eclesiásticas.

La innovación de Ockam radica en haber conjugado:

1. Una aguda crítica de la razón y de todo realismo metafísico de las esencias (nominalismo); aunque en esto le precedió Durand de Saint-Pourgain, éste sólo se contentó con negar el valor de los conceptos generales, en tanto, Ockam rechazó el idealismo con la teoría de considerar las especies como entidades eternas intermediarias entre Dios y los seres concretos: para él, las ideas individuales son las únicas que corresponden adecuadamente a los objetos reales, mientras que las nociones generales son abstracciones, combinaciones formadas por el entendimiento.

2. Una inquebrantable fe en el Dios cristiano superracional y omnipotente (fideísmo). Afirmaba que las verdades de orden sobrenatural no pueden demostrarse científicamente ni ser objeto de un conocimiento racional.

3. Una decidida valoración del conocimiento sensitivo-individual (empirismo). Ockam tuvo gran influencia en la formación y promoción de la dirección empírica que dominó el pensamiento en la baja Edad Media. Para él, la ciencia se basa en un cuerpo de afirmaciones sobre las entidades y fenómenos naturales, reducida a un sistema de proposiciones de valor probable. La mayor parte de las verdades de la fe no encuentran demostración rigurosa, como tampoco las leyes morales, cuya bondad no es intrínseca, sino establecida libremente por Dios.

La misma separación que Ockam descubre entre la razón y la fe la propugnó entre el Estado y la Iglesia. Así, junto con Marsilio de Padua empieza la defensa teórica del proceso de laicización característico del Estado Moderno. Sin embargo, Ockam no se interesó por la teoría política como tal, sino especialmente por la relación Estado-Iglesia. Sostuvo que el poder espiritual es autónomo en razón de su origen divino, por lo que ni el emperador ni cualquier otro representante del brazo secular tienen derecho de interferir en los asuntos eclesiásticos, salvo en el caso de una ruptura de la ley divina. Análogamente, el poder secular proviene de Dios a través del consentimiento del pueblo.

Las doctrinas sustentadas por Ockam merecieron que la Facultad de Artes de París condenase el nominalismo en 1339 y 1340; no obstante, Ockam tuvo un gran número de partidarios y al finalizar el siglo XIV los nominalistas formaban mayoría en aquella Universidad. JMB

OCLOCRAZIA

Forma de gobierno en donde la autoridad superior descansa en una multitud o plebe, siendo la masa del pueblo la encargada de su organización, excluyendo a todos los individuos distinguidos por su rango, ministerio, educación o profesión.

Por su parte, el derecho político clásico combina algunos aspectos valorativos para su definición, considerándolo como un gobierno impuro, en donde se presenta un abuso del poder por parte de la clase más necesitada e inculta, señalando que su desenvolvimiento propicia un daño de manera evidente a las clases más esclarecidas de la sociedad.

La oclocracia, con excepción de algunos momentos históricos, nunca ha demostrado un desarrollo gradual y permanente sino que se caracteriza más bien por ser un sistema social con un sentido hipotético más que real. Esto hace que la oclocracia no sea un modelo de sistema gubernamental posible de instaurarse por un consentimiento de voluntades políticas sino exclusivamente por medio de la usurpación. Se considera que la plebe, a pesar de ser mucho más numerosa pero con menos perfección de las facultades intelectuales y morales, vendrá a conceptuarse como una verdadera minoría, que sólo mediante la fuerza puede ocupar el poder.

Entre algunos ejemplos de oclocracia, se ha citado en la antigüedad a Atenas, establecida al amparo de las leyes, es decir, aquellos individuos cuyos merecimientos eran mayores se les excluyó de los cargos públicos; sin embargo, se ha señalado que se caracterizó por no dejar de ser moderada, situación poco frecuente en un régimen político de esta naturaleza. Dentro de la edad media, se señala a Florencia como

un ejemplo más de oclocracia, en donde cualquier persona que estuviera catalogada como un noble, se veía imposibilitado para aspirar o pretender desempeñar algún cargo público, teniendo posibilidades para ello, de manera exclusiva, solamente si se inscribía en cualquiera de los gremios que durante aquella época reunían a los diferentes maestros y aprendices en las artes y los oficios.

A pesar de lo señalado, el gobierno impuro u oclocracia no siempre se ha aplicado a las normas que el sistema implica, encontrándose que lo más frecuente ha sido su instauración mediante un sistema demagógico o de engaño en el que se olvidan todos los derechos, menos los de la clase opresora, dispuesta a que se supriman o ejerzan todo tipo de represalias a aquellos que estaban antes de ella. Finalmente, se señala teóricamente que la oclocracia puede ser considerada como una aproximación plena a la democracia, sin embargo, en la práctica se ha dado en describirla como una chusmocracia. JRM

OFICINAS, Administración de

Para aclarar el significado de administración de oficinas será útil comenzar con la consideración del objetivo u objetivos predeterminados. A la administración de oficinas le interesa el logro de ciertas metas o resultados deseados; y, básicamente, los esfuerzos del administrador de oficinas se centran sobre los métodos y medios para lograr estas metas. Hay una misión a realizar, un proyecto que iniciar, un servicio que suministrar..

A fin de proporcionar ejemplos de objetivos predeterminados de la administración de oficinas, se presentan los siguientes:

- 1) Proporcionar toda la información necesaria y en forma completa a quién, cuándo y dónde se necesite, para la operación eficiente de la institución.
- 2) Proporcionar registros e informes adecuados al costo más bajo posible.
- 3) Auxiliar al organismo a conservarse en un plano que le permita competir.
- 4) Suministrar trabajo de papeleo preciso y ayudar a prestar servicio al cliente.
- 5) Hacer registros escritos cada vez mejores a costos cada vez más bajos.

La administración de oficinas puede definirse como: *la planeación, control y organización del trabajo de oficina y la dirección de cujuclos que lo realizan a modo de lograr los objetivos predeterminados.* Los objetivos predeterminados incluyen cosas tales como lograr que el trabajo se haga dentro de límites razonables de tiempo,

esfuerzo y costo; proporcionar adecuada información (tanto escrita como verbal) para administrar eficazmente e implantar la ejecución de otras funciones principales del organismo, proporcionando el servicio requerido y facilitando la actividad de información escrita y oral.

Las actividades que se incluyen en la administración de oficinas son bastante numerosas; entre ellas están las siguientes:

- 1) Decidir el grado en que ha de usarse la automatización de oficinas.
 - a) Seleccionar y utilizar máquinas electrónicas de oficina.
 - b) Manejar el adiestramiento y traslado de empleados de acuerdo con los planes de mecanización.
 - c) Establecer la elaboración de datos integrados.
- 2) Mantener servicios adecuados de oficina y medios de comunicación.
 - a) Ver que se realice el trabajo mecanográfico y taquigráfico de correspondencia.
 - b) Archivar registros e informes.
 - c) Manejar la correspondencia que entra y sale.
 - d) Proporcionar servicios de recepción y mensajería.
- 3) Determinar el curso completo de acción para lograr el trabajo de oficina.
 - a) Conservarse informado sobre los últimos descubrimientos para realizar el trabajo de oficina.
 - b) Seleccionar los métodos y procedimientos de oficina.
 - c) Coordinar el trabajo de la oficina con el que no pertenece a ésta.
 - d) Mantener el balance adecuado entre las varias actividades de oficina.
 - e) Especificar y comprar muebles, máquinas y útiles de escritorio.
 - f) Disponer el arreglo de la oficina —ubicación de los muebles y máquinas de oficina.
 - g) Determinar un medio ambiente de trabajo eficaz —iluminación adecuada, eliminación de ruido y ventilación adecuada.
 - h) Seleccionar la ubicación de la oficina.

- 4) Medir y evaluar la cantidad y calidad del trabajo de oficina.
 - a) Establecer estándares para el trabajo de oficina.
 - b) Aplicar la simplificación del trabajo al trabajo de oficina.
 - c) Programar y despachar el trabajo de oficina.
 - d) Hacer estudios de tiempo sobre las operaciones de oficina.
 - e) Mantener la calidad del trabajo de oficina.
 - f) Conservar los costos de oficina dentro de límites aceptables.
 - g) Preparar el presupuesto de la oficina,
 - li) Preparar manuales de oficina.
- 5) Proporcionar una organización de oficina eficiente.
 - a) Distribuir el trabajo entre las unidades organizativas.
 - b) Identificar las unidades organizativas.
 - c) Establecer relaciones definidas y conocidas entre las unidades organizativas.
 - d) Conocer los puestos individuales en la oficina.
 - e) Asignar el personal adecuado a las unidades organizativas.
 - f) Delegar autoridad.
 - g) Fijar responsabilidad entre el personal.
 - h) Proporcionar los medios adecuados para el trabajo.
- 6) Inspirar al personal de oficina para que haga lo mejor de lo que es capaz.
 - a) Motivar a los empleados de oficina.
 - b) Ejercer adecuada supervisión.
 - c) Analizar y evaluar las tareas de oficina.
 - d) Dar programas de adiestramiento de oficina.
 - e) Proporcionar comunicación adecuada entre los empleados de oficina y entre las unidades de oficina y las que no son de oficina.
 - f) Administrar el plan de salarios de oficinas.
 - g) Promover la seguridad en las oficinas.

El señalar las características distintivas importantes del trabajo de oficina y su realización ayuda a proporcionar un mejor concepto de lo que se está administrando:

Una oficina es un lugar donde están localizados los mecanismos de control de un organismo; donde se manejan, preparan y distribuyen los documentos necesarios a efectos de control, información y eficiente desarrollo de actividades. Dado que el manejo de las actividades de papeleo puede hallarse en cualquier sitio —en una fábrica o entre los viajantes que se trasladan por las carreteras del país— no puede decirse que el trabajo de oficina se realice en un lugar dentro de una organización. La realidad, sin embargo, es que popularmente se entiende por oficina el lugar donde se concentra la mayor parte de la actividad de papeleo. Pero el trabajo de oficina no puede dividirse fácilmente en unidades concretas. En la vida laboral, todos realizan algún trabajo de oficinas, como archivo, correspondencia, cálculo y registros de todas clases.



El trabajo de papeleo puede ser desarrollado más efectivamente cuando la oficina es considerada como una *función* más que como un *lugar*. Como función puede organizar, coordinar, tipificar y supervisar las actividades de papeleo en cualquier lugar que se produzcan dentro de la organización.

El concepto de la oficina como función, más que como lugar, es esencial para una completa comprensión de la administración de oficinas y de sus objetivos. Si se contempla a la oficina sólo como un lugar determinado, entonces es probable que permanezcan incontrolados los procedimientos de papeleo en otras partes de la organización o entidad y el director de oficina únicamente conocerá de los registros y archivos de documentos lo referente a su propio departamento.

Una oficina es un sistema de *continuidad de papeleo* y un *centro memorístico* para todas las unidades de una entidad, para los directivos y los empleados que trabajan juntos en la acumulación de datos y cifras. Se registran las normas y las ideas. Se preparan comunicaciones con proveedores, clientes y técnicos. Se archivan datos de ventas y compras. Se cursan órdenes. Se acumulan datos de producción. Se desarrollan análisis de mercados y de costos, así como inventarios. Una oficina comprende todos estos registros. Así, pues, constituye para un negocio un centro memorístico y de control.

Debido a que todas las transacciones constan en documentos escritos o los producen, la oficina llega a ser el *nervio o cerebro central* de un negocio. Los documentos y los informes escritos son los instrumentos utilizados por el ejecutivo para dirigir las actividades, del mismo modo que las máquinas y herramientas son los instrumentos usados por los obreros para manufacturar un producto.

El trabajo de oficina puede ser dividido generalmente en cuatro grandes áreas de actividades:

- 1) *Preparación* de documentos e informes, tales como facturas, cheques y declaración de impuestos.
- 2) *Conservación* de documentos, incluyendo el correspondiente archivo y destrucción de los mismos.
- 3) *Computación* de conjunto de pagos, de extensión de facturas y de listas de precios.
- 4) *Comunicaciones*, en forma de cartas, llamadas telefónicas, informes, entrevistas, consultas y demostraciones.

Aunque es conveniente referirse al trabajo de oficina como trabajo de papeleo, éste es realmente sólo el medio a través del que se transmite la información de todas

clases dentro de un organismo. Hay muchas actividades que no son de papeleo y que entran dentro del concepto de trabajo de oficina, tales como las comunicaciones telefónicas, las actividades de recepción y las entrevistas. Hay que considerar al trabajo de oficina no como un mero manejo de papel sino más bien como un manejo de información. JGB

OLIGARQUIA

Siguiendo la clasificación aristotélica, el gobierno de unos pocos, los mejores, para beneficio e interés de todos los ciudadanos constituye el régimen aristocrático; pero cuando esos pocos deciden gobernar en exclusiva o en forma determinante para su beneficio, el régimen degenera en oligarquía. JPPA

OLIGOPOLIO

Forma de organización del mercado común en el sector fabril de las economías modernas, en la que existe un pequeño número de vendedores de un artículo, de modo que los actos de un vendedor afectan a los demás. La interdependencia entre las empresas de una industria es la característica principal que diferencia al oligopolio de otras formas de mercado.

De acuerdo con las características de la mercancía ofrecida, el oligopolio puede ser puro, cuando el producto es homogéneo (acero, cemento) ; o diferenciado, como en el caso de las industrias de automóviles o cigarrillos. JPPA

OMBUDSMAN

Procurador. Esta institución apareció a principios del siglo XIX en la Constitución sueca de 1809. En sentido estricto significa el *delegado*, un individuo encargado de recibir las quejas de los particulares en contra de procedimientos, órganos o funcionarios gubernamentales con el objeto de corregir defectos y mejorar el servicio público.

Carece de poderes administrativos aun cuando lo elige el Parlamento. Es un intermediario sobre la administración y los administrados. Dispone de amplios poderes de investigación sobre los servicios de la administración pública. Sólo puede proponer soluciones, la mayoría de las veces seguidas por el gobierno.

Esta institución ha sido adoptada por varios países, entre ellos, Finlandia en 1919, Noruega en 1952, Dinamarca en 1955, Nueva Zelanda en 1962 y Gran Bretaña en 1967; en la República Federal de Alemania desde 1956 interviene única-

mente en el ejército. En varios países se encuentran proyectos para su establecimiento. ACR

ONTOLOGIA POLITICA

Se habla de la ontología como la parte de la filosofía que trata del *ser* como tal, es decir, del ser en cuanto trasciende las diversas clases de seres.

La materia que generalmente contienen los tratados que en nuestros tiempos se designan con el nombre de ontología, está en ellos distribuida en tres grandes partes, que tratan, respectivamente, del ser y sus propiedades, de sus grandes divisiones y de sus causas.

En la primera parte, se define el concepto de ser estudiándose su unidad, su extensión y su analogía. La segunda parte, abarca las divisiones del ser, de las cuales la división en potencia y acto se consideran las más trascendentes; las nociones de potencia y acto introducen otras dos cuestiones que son: la de la naturaleza de los posibles o de la posibilidad y la de la distinción entre la esencia y la existencia. La tercera parte, se ocupa especialmente de la causa eficiente y de la causa final.

De esta manera, se define a la ontología política como la rama de la ciencia política, desde la perspectiva filosófica, que estudia el ser del Estado, así como sus atributos y sus relaciones. JRM

OPCION

Variedad del referéndum que consiste en una apelación del gobierno al pueblo para que este último elija, entre varias soluciones propuestas a un asunto concreto, aquélla que prefiera. Se diferencia del simple referéndum en que éste presenta o un candidato único o una sola solución.

En la opción juegan un papel preponderante el contraste y la comparación, instrumentos importantes de la lucha política. El referéndum, en este sentido, puede esconder auténticos problemas, debido a la falta de un horizonte de contraste. El sí y el no del referéndum obedecen a un lenguaje no siempre expresivo, porque se mantienen dentro de un modelo específico en torno al que la disposición pretende alcanzar vigencia. En la opción esto se complica porque su horizonte presenta diversas caras, algunas perspectivas más, que pueden darle un sentido de neutralidad, de enriquecimiento de cultura política, de mayor comprensión de la problemática política. Y, sin duda, por situar contrastes en oposición, significa un mayor vigor en la lucha política, porque pone en relación diversos puntos de vista mante-

nidos por fuerzas políticas en tensión. En la opción hay una tensión de contraste, que es lo que perfila su naturaleza y lo hace distinto al referéndum.

Otro de los aspectos interesantes de la opción es que intensifica la participación política. El votante, el cuerpo electoral, entiende por comparación lo que han de votar o defender. En la opción le incumbe la tarea de elegir, r.o aceptar o rechazar simplemente, y de hacerlo entre aspectos que no siempre presentan claras sus perspectivas y de comprensión sencilla.

La opción es poco empleada. Dentro del orden jurídico y político fundamentales, se puede sistematizar de la siguiente forma:

a) Por su carácter constituyente: afecta al ordenamiento jurídico-político fundamental en el orden normativo y en las normas políticas clave. Por medio del resultado obtenido en la consulta del cuerpo electoral, se pretende obtener la aprobación de un texto o una forma de gobierno entre dos o más. Se pueden presentar casos como los siguientes:

1) Afecta a la elección del texto constitucional. Se utilizó en Francia para instaurar la IV República, una vez liberado el país del poder nazi.

2) Afecta a la elección de una forma política. También la postguerra dio oportunidad para su uso. En 1946, en Italia se eligió entre monarquía y república.

b) Por su carácter organizativo fundamental: el territorio puede ser objeto de opción. En los Estados Unidos, donde por imperativo legal existen varios tipos de sistemas para organizar las circunscripciones administrativas, a los que puede adherirse o repudiar, según su criterio, eligiendo uno de ellos. Sin tener carácter constituyente, ni afectar el ordenamiento jurídico-político fundamental, tiene el valor de dar salida al sistema optativo de la democracia semidirecta en un aspecto que tiene suma trascendencia para la comunidad local. ABD

OPERACIONALIZACION

Proceso de conversión a operaciones —regularmente cuantificables y comprobables—, conceptos y definiciones. Se trata de encontrar indicadores empíricos que puedan substanciar una definición o un concepto. Así, por ejemplo, si se habla de participación política en un país, dos indicadores que operacionalizan ese concepto son el voto ciudadano emitido en determinadas elecciones y la pertenencia de los ciudadanos a organizaciones políticas. También, si se habla de eficiencia gubernamental como concepto, un indicador que la operacionaliza sería el número de programas gubernamentales implantados con respecto a las necesidades sociales y los logros obtenidos. JMG

OPINION PUBLICA

Parecer, creencia o convicción que una parte considerable de la población tiene acerca de asuntos públicos importantes.

Para que pueda hablarse de opinión pública propiamente dicha se requiere, por tanto, que ésta encarne bien sea el parecer de la mayoría, bien el parecer de una minoría dominante contrapuesta a la mayoría indiferente. Se requiere, asimismo, que el objeto acerca del cual versa la opinión pública sea un asunto público importante nacional o internacional; por ejemplo, la propuesta de una reforma constitucional o el establecimiento de determinadas relaciones con organismos internacionales.

Examinando la naturaleza de la opinión pública, se ha observado que en su composición entran no sólo los ingredientes propios de cada persona, temperamentales e ideológicos, sino también, y tal vez en mayor grado, las actitudes sociales características de los grupos en que las personas están insertas. De hecho se comprueba que las personas pertenecientes a un grupo social opinan generalmente de una misma manera acerca de ciertos problemas, llegándose a calificar de “atípleos” a los individuos que emiten un parecer diverso. Este hecho se manifiesta no sólo en grupos políticos e ideológicos sino también en grupos profesionales, nacionales, regionales y locales. J. Stoetzel ha llegado a decir que “opinar es, para el sujeto que opina, situarse socialmente en relación con el grupo propio y con los grupos externos”.

La opinión pública suele pasar por dos fases. En la primera, surge un parecer vago y superficial, con predominio de las reacciones sentimentales. Más tarde, gracias a la lucha de opiniones diversas y a una mayor información, es posible la aparición de una opinión pública más racional y objetiva.

La opinión pública presenta principalmente dos problemas: el de su descubrimiento y, el de su formación. Ambos interesan sobre todo a los gobernantes, aunque también a los diversos grupos religiosos, políticos, profesionales y geográficos de la nación. La razón está en que la opinión pública es la base de la actuación de la población a favor o en contra de determinados ideales u objetivos. Al parecer popular va generalmente unida, en efecto, la voluntad popular.

El descubrimiento de la opinión pública se consigue hoy día por las modernas técnicas de investigación social (cuestionarios, encuestas, entrevistas, etc.). En casi todos los países existe un instituto de opinión pública sostenido por el gobierno. La Asociación Internacional de Institutos de Opinión Pública (IAPOT) reúne a los organismos nacionales para conseguir efectos a nivel mundial.

Una primera razón que explica por qué los gobernantes quieren conocer la opinión pública es que, en la concepción democrática moderna del gobierno, los gobernantes se proclaman mandatarios de la opinión y voluntad populares. Pero, además, el conocimiento de dicha opinión es la base de una acción gubernamental sobre la misma para formarla o transformarla de acuerdo con la realidad de manera favorable a los objetivos estatales.

La formación de la opinión pública, sea por parte del gobierno o por parte de los grupos religiosos, políticos o sociales, se realiza sobre todo mediante el uso de los medios de comunicación social (prensa, radio, televisión, cine) que son los instrumentos transmisores de la palabra hablada, la palabra escrita y la imagen. En el uso de los medios de comunicación social, la libertad de expresión es considerada como fundamental para regímenes democráticos. En el orden político, tienen especial influjo en la opinión las discusiones parlamentarias, hechas públicas.

Acerca del modo cómo se ha de formar la opinión pública, algunos teóricos anglosajones han sostenido que debía hacerse mediante la mera información objetiva, evitando la presión sobre las reacciones espontáneas de las personas. Según ellos, el conocimiento objetivo de los hechos daría como resultado final la opinión más conforme con la realidad por parte de la mayoría. Contra esta tesis, se han hecho varias observaciones. Por una parte, la información es muy difícil que sea plenamente objetiva. Dada la multiplicidad de datos que hay que referir, la simple selección de los mismos ya implica una opción interpretativa. Por otra parte, informar, interpretando a la vez los hechos de manera expresa, no significa necesariamente violencia sobre las esferas íntimas de las personas ni falsificaciones de la realidad. Según se ha dicho, los individuos opinan, ya antes de la interpretación dada por el informador, más por presión del grupo a que pertenecen que por íntima e independiente reacción personal. Se trataría a lo sumo de contraponer la presión del informador a la del grupo, pudiendo ser la primera más conforme con la realidad que la segunda.

Por lo demás, la complejidad de los problemas nacionales hace que éstos no puedan ser interpretados fácilmente por la masa de la población. Ni en los países con población políticamente más adulta se puede pretender que la masa comprenda siempre el alcance de medidas tales como las encaminadas a reajuste de salarios y precios, reglamentaciones fiscales, etc. El recurso a la interpretación e incluso al método, ínfimo en calidad humana, de la sugestión, por medio de afirmaciones dogmáticas y *slogans*, no es en sí mismo condenable con tal que se atenga a la verdad y no sea el único medio de formación de la opinión. ABD

OPORTUNISMO

Aprovechamiento de las circunstancias de tiempo y lugar para la obtención de fines políticos, prescindiendo de todo principio ético, ideológico o de cualquier compromiso contraído con anterioridad. Aunque el conocimiento de las condiciones espaciales y temporales es fundamental en la actuación política, el oportunista aúna a esto su desvinculación con toda regla o pacto, de ahí el sentido peyorativo que se le otorga al término. El oportunismo puede presentarse en forma de mimetismo político o de manipulación de personas e instituciones. GHM

OPOSICION

Nombre genérico que se aplica a los partidos políticos que no controlan al gobierno, en los Estados con régimen democrático.

Aunque de manera común se le utiliza para designar a los grupos organizados que persistentemente están en desacuerdo con las decisiones del gobierno, el término tiene una connotación estricta y sólo se refiere a aquéllos que forman parte de la vida institucional, como partidos políticos representativos de una ideología o de un sector definido, dentro del universo propio del Estado en que se ubiquen.

En este sentido, la oposición coincide con el gobierno en el respeto a las mismas leyes fundamentales, que implica el reconocimiento de un interés nacional. Esta situación por lo tanto, le hace participar dentro de los límites establecidos por la misma legislación que le ha dado cabida, de acuerdo a los principios jurídico-políticos de libertad de prensa, de expresión, de reunión y de asociación.

La existencia de la oposición es condición insoslayable para las democracias constitucionales, pues representa la alternativa vigente del cambio de tendencia en el gobierno; su ausencia, por el contrario, sería indicador de un régimen totalitario.

La ideología propia de cada partido de oposición es motivo de que, de manera también genérica, se les califique, o bien de izquierda, cuando aspiran a una etapa todavía no alcanzada por el desarrollo propio del Estado, o bien de derecha, cuando tienden a implantar una política semejante o idéntica a otra ya ejercida con anterioridad.

En los regímenes socialistas con sistema de partido único, la oposición no existe como tal, pues su característica predominante de aspirante al poder, para modificar las políticas del partido en el gobierno o la estructura total del sistema, contradice al esquema del régimen. No obstante, la disidencia al partido único se ha denominado, en los Estados que lo tienen, como desviación, y su diferencia consiste

en que ésta no aspira al poder, sino a corregir, desde su punto de vista, el rumbo tomado por quienes lo ejercen. MMH

OPTIMIZACION

Logro equilibrado de todas las metas y objetivos de una organización. En este sentido, también se habla de suboptimización para referirse al logro de objetivos parciales a costa del conjunto de los objetivos de una organización.

La suboptimización es a la vez peligrosa e inevitable. Es peligrosa porque durante el proceso aspectos importantes de la función de un objetivo pueden ser descuidados. Es inevitable debido a que la persecución simultánea de todos los objetivos es tan compleja que es difícil que sea útil en la toma de decisiones. Además, generalmente, desde un punto de vista económico no es la más costeable.

En el proceso de suboptimización está implícita la descomposición de los objetivos generales en objetivos parciales; al darse esto, con frecuencia existe la tendencia a saltarse de fines a medios.

Intrínseco en el concepto de optimización está el de utilidad marginal. Asimismo, los de minimización y maximización. Otra herramienta útil es el modelo de insumo-producto, el cual puede ayudar al administrador a visualizar la forma en que un insumo puede afectar varios productos.

Probablemente, no existe un concepto de administración más mal entendido y aplicado como el de optimización y su corolario, el de suboptimización. La definición dada al principio es ampliamente aceptable por los cuantitativistas, pero el concepto no ha sido definido en forma tan amplia y uniforme por los funcionalistas y conductistas.

Lo óptimo se define como lo mejor, lo más favorable o conducente para el logro de un fin. De tal forma que “lo mejor” “lo más favorable” tienen una connotación valorativa.

Algunos autores sitúan el concepto de optimización dentro del contexto de la teoría de decisiones. Parte de la idea de que la solución de un problema, simple o complejo, significa seleccionar la mejor opción entre distintos cursos disponibles de acción. Para maximizar las posibilidades de lograr o aproximarnos a la “mejor” solución a un problema, necesitamos entender cuál es la mejor u óptima solución de ese problema. Cuando determinamos cuál es esa solución, estamos preocupados con la elección que debe hacer quien toma las decisiones.

La mejor solución de un problema no se da cu forma obvia. Una definición definitiva de “lo mejor” en este contexto no se ha logrado, y es poco probable que

algún día se logTe. Con el desarrollo de la teoría de las decisiones durante la última década, este problema conceptual ha recibido más atención que nunca. En forma práctica, se deben asignar a las alternativas sus prioridades, aunque sólo sea porque la cantidad total de recursos disponibles para realizar las alternativas es casi siempre limitada. No podemos hacer todo al mismo tiempo. Tarde o temprano, es necesario decidir sobre las prioridades: por lo tanto, el administrador necesita un método para la agregación y ponderación de muchos objetivos que son intangibles, diversos, inconmensurables y parciales. ABD

ORATORIA

Arte de la persuasión oral. Según el tema de la disertación puede ser de tres tipos: política, sagrada o forense. El primero corresponde a la propaganda política; la sagrada viene a ser la catequesis en el orden religioso; por último, la oratoria forense tiene como fin una defensa ante un juez o tribunal. ABD

ORDEN

Conjunto de normas debidamente estructuradas y sistematizadas que sirven de guía a la conducta de un grupo social. En este sentido, se puede hablar de orden político, orden social, orden público, etc.

Políticamente se dice que hay orden en una sociedad, cuando nadie disiente de los mandatos de la autoridad. Es el orden de tipo conservador.

El orden verdadero se da cuando todo el pueblo cumple con la función que dentro de la sociedad le corresponde, para bien de todos, y por convicción propia.

El orden social es la sumisión de todos los miembros de una sociedad a las normas, valores y leyes sobre las que se funda. El término puede, como consecuencia, servir para designar el conjunto de las instituciones sociales en cuanto que están bien conjuntadas entre sí para el buen funcionamiento de la vida social y de las relaciones sociales. Puede designar también directamente la armonía, el equilibrio, la coherencia de las relaciones sociales que, a causa del juego de los engranajes económicos y políticos, integran el conjunto de los individuos en un querer vivir y en un vivir bien comunes.

Sin embargo, con frecuencia al referirse al orden social se habla de un orden establecido que hace prevalecer una sumisión de todos a las estructuras, a las instituciones y a los valores establecidos que favorecen unas clases o unas capas sociales privilegiadas. El orden se basa en el hecho que el bien fundamental de un funcionamiento normal en la sociedad es la paz, la tranquilidad, para exigir que

todos sus miembros se sometan gustosos o a la fuerza a un régimen social, o una forma de organización social que mantiene las injusticias, las desigualdades y las causas de la lucha social.

El orden público es una noción variable según las épocas, los países y los regímenes políticos de cada Estado. En términos generales viene a ser definido como el funcionamiento normal de las instituciones del Estado y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales, contenidos en la constitución. En este sentido, el orden público se perturba cuando el derecho no es respetado.

La tranquilidad pública se suele confundir con el orden público, pero en realidad, ésta no es otra cosa que uno de los efectos que produce el orden público. ABD

ORDEN ADMINISTRATIVO

Disposición y arreglo de las distintas unidades de que se compone un organismo administrativo y la relación que guardan esas unidades entre sí, así como la forma en que están repartidas las actividades de ese organismo entre sus unidades.

Implica a la organización administrativa como una estructura y como un conjunto de funciones asignadas a los órganos de una institución, a fin de alcanzar, con la mayor eficiencia, ciertos objetivos o metas. En la ordenación y en la formación de las unidades administrativas, atiende a la creación de distintos órganos así como el establecimiento de sus distintos niveles jerárquicos. JRM

ORDEN PUBLICO

Definición común a diversos sectores del Derecho. Sinónimo de convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada. En tal hipótesis, el orden público constituye objeto de reglamentación pública y, sobre todo, de tutela preventiva del Estado, contextual, sucesiva y represiva.

El orden público es comunmente reclamado en cuanto límite al ejercicio del derecho y asume particular importancia en referencia al derecho de libertad constitucional, de modo que éste parece coincidir con el orden público. En efecto, en los regímenes democrático-liberales el orden público está formalmente sostenido por la disciplina constitucional.

El orden público es, sin embargo, y por necesidad, una opción elástica, en directa relación con el estado del conjunto social. De este modo, en los Estados auto-

oráticos, el orden público encuentra su sustrato no tanto en la legitimidad constitucional cuanto en la fuerza militar y represiva del Estado.

En cuanto a la noción de orden público aplicada a la realidad internacional ésta tiene dos acepciones: la primera, en relación a los intercambios bilaterales como límite al ejercicio de una norma extranjera y, la segunda, de referencia al conjunto de comportamientos consuetudinarios entre naciones. JRM

ORDEN SOCIAL

Sumisión de todos los miembros de una sociedad a las normas, a los valores y a las leyes sobre las que se funda. El término puede, en consecuencia, servir para designar el conjunto de las instituciones sociales en cuanto que están bien conjuntadas entre sí para el buen funcionamiento de la vida social y de las relaciones sociales. Puede designar, también, la armonía, el equilibrio, la coherencia de las relaciones sociales que, a causa de los engranajes económicos y políticos, integran el conjunto de los individuos en un querer vivir y en un vivir bien comunes.

Con frecuencia, sin embargo, se llama orden social a un orden establecido que hace prevalecer una sumisión de todos a estructuras, a instituciones, a valores establecidos para favorecer a unas clases o unas capas sociales privilegiadas. ABD

ORGANICISMO

Teoría sociológica que equipara a la sociedad con un cuerpo biológico y trata de encontrar semejanza con cada una de sus partes y funciones, para explicar de esa manera los fenómenos sociales. Esta teoría, introducida por Spencer y otros autores a raíz de los adelantos en la biología en el siglo XIX, parte de esa supuesta similitud lo que les lleva a introducir términos como “patología social” y “tejido social”.

El organicismo surge como una reacción ante el mecanicismo que había invadido todas las esferas del pensamiento. GHM

ORGANIZACION

El término tiene dos acepciones: a) relación formal entre personas inmersas en un proceso cooperativo y b) grupo de gente con tareas divididas que actúa concertadamente.

Una organización nace en el momento en que se establecen procedimientos explícitos para coordinar las actividades de un grupo con miras a la consecución

de objetivos específicos. Las tareas colectivas que realizan los hombres pueden someterse a una organización formal bien porque todos ellos tengan unos intereses comunes, o bien porque un subgrupo proporcione incentivos a los demás para operar en pro de sus intereses. Los trabajadores de una fábrica se organizan entre ellos en sindicatos para negociar colectivamente con la dirección, mientras que esta última organiza las tareas de los obreros con el fin de producir bienes cuyo comercio rinda un beneficio. Los sindicatos y las fábricas son ejemplos de organizaciones formales, como lo son también los ministerios de un gobierno, los partidos políticos, los ejércitos o los hospitales.

Hay dos principios básicos que rigen la vida social, y en las organizaciones se pone de manifiesto uno de ellos. Las estructuras sociales pueden surgir como resultado colectivo de las diversas acciones de individuos que persiguen sus propios fines, o pueden reflejar el empeño conjunto de individuos que persiguen unas metas aceptadas por todos. Así pues, cuando los individuos o grupos de una comunidad compiten entre sí, entablan relaciones de intercambio, utilizan sus recursos para ejercer poder sobre otros, se desarrolla un sistema económico y una estructura de clases que revelan linos esquemas de conducta social organizados, aunque nadie haya organizado explícitamente los esfuerzos de los individuos. Por otra parte, el gobierno de una sociedad o un equipo de fútbol son estructuras sociales establecidas deliberadamente para conseguir ciertos objetivos, y las regularidades que en ellos se observan reflejan un designio expreso. Esta distinción es esencialmente la misma que hizo William Graham Sumner entre instituciones “que crecen” e instituciones “que se establecen”. Los sistemas sociales creados por procedimientos formalmente establecidos más que por fuerzas que simplemente surgen, son organizaciones. La distinción es de carácter analítico, pues ambos tipos de fuerzas motoras ejercen en interacción sus efectos sobre los sistemas sociales. No obstante, la distinción halla expresión concreta en la diferencia entre organizaciones y otras colectividades.

Siempre que se asocian unos grupos de hombres con otros, se desarrolla entre ellos una organización social; pero no toda colectividad cuenta con una organización formal. El criterio definitorio de una organización formal —o de una organización, para abreviar— es la existencia de procedimientos para movilizar y coordinar los esfuerzos de diversos subgrupos, generalmente especializados, con miras a alcanzar objetivos comunes. Pero si toda? las relaciones entre los miembros de organizaciones y todas sus actividades estuvieran totalmente predeterminadas por procedimientos formales, las organizaciones no plantearían evidentemente ningún problema digno de investigación científica, pues bastaría con examinar simplemente sus programas y manuales de procedimiento oficiales para averiguar todo lo que se deseara saber sobre ellas. De hecho, la interacción social y las actividades de las organizaciones no se corresponden nunca de modo perfecto con las normas oficiales, aunque sólo sea

porque no todas las normas son compatibles entre sí, y estas desviaciones respecto del programa formal suscitan problemas que pueden ser objeto de un estudio empírico. Paradójicamente, pues, aunque la característica que define a una organización es el hecho de que una colectividad esté organizada formalmente, lo que la hace objeto de interés científico es el hecho de que, inevitablemente, la estructura social que se desarrolla no coincide por entero con las formas preestablecidas. En este sentido, se habla de la existencia de una organización informal establecida por los participantes de la organización que complementa a la organización formal y que resulta, según descubrió Barnard, esencial para las operaciones. Así pues, los procedimientos instituidos formalmente en las organizaciones con propósitos específicos crean perturbaciones en otros aspectos, surgiendo esquemas informales para hacer frente a estos escollos, los cuales provocan, con frecuencia, una reorganización básica de las operaciones. ABD

ORGANIZACION DE MASAS

Dentro de la teoría de la política de masas, fenómeno, organización y movimiento de masas son elementos de análisis importantes e interdependientes. El fenómeno de masas puede entenderse como la relación mediante la cual las élites, grupos compactos y reducidos conscientes de los requerimientos para orientar y dirigir la sociedad, se hacen accesibles a las masas, esas grandes mayorías de la población confusas y con escasos vínculos sociales, las cuales, en respuesta, se prestan a su manipulación y movilización. Este desarrollo de las “masas” surge en la Europa del siglo XIX cuando se da un desajuste social, cultural y político a causa de la «rápida industrialización, la racionalización y la integración vertical de la sociedad. Cabe mencionar que este fenómeno se ha preservado y se hace presente en la actualidad.

Las organizaciones de masas se han propiciado para consolidar diversos regímenes políticos. Lenin fue de los primeros líderes políticos que, en noviembre de 1917, se sirvió del gran apoyo masivo de los campesinos. Asimismo, en China se practica la “línea de masas” para vincular e incorporar el ciudadano común al Partido Comunista Chino.

Los comunistas definen las organizaciones de masas como las formaciones de cualquier naturaleza, objeto, forma o importancia donde los comunistas se citan para protestar contra los no comunistas. Los sindicatos, las asociaciones feministas, culturales o de cualquier índole son medios propicios para hacerse de simpatizantes y adeptos a la doctrina marxista-leninista, con el fin de unificar a la clase obrera del mundo. Por ello, los partidos comunistas nacionales deben seguir las condiciones de

la Internacional Comunista. En la práctica, las élites de los partidos comunistas son las que controlan la actividad política nacional.

También las organizaciones de masas han contribuido a establecer regímenes dictatoriales. Algunos autores han sugerido que “los molimientos totalitarios son organizaciones de masas de individuos atomizados” y que la esencia del totalitarismo es la “institucionalización de masas amorfas”. Al respecto los casos de Hitler y Franco son bastante conocidos. Respecto al segundo caso, el de la España franquista, la Falange Española Tradicionalista, es un buen ejemplo de la organización de masas. La Falange surgió en 1933 y, tres años después, tomó mayor peso político cuando Francisco Franco llegó al poder mediante las armas y con el apoyo de las capas dominantes. Fuera de ella, ningún sindicato, partido o asociación política podía existir. En 1939 fue sustituida por la Secretaría General del Movimiento la cual se encargaba de dirigir la política nacional, a través de la organización sindical, de las distintas agrupaciones políticas, de la prensa, de la radio, de la educación física, del deporte. . .

En algunos países con menor desarrollo se han intentado conformar organizaciones de masas afiliadas a los partidos comunistas. Sin embargo, cuando las posturas se radicalizan y el acceso al poder por las vías legales es considerado como muy distante, se ha recurrido a las guerrillas como ha sucedido con el Movimiento Nacional Argelino de 1954, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria Peruano de 1959 y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria de Venezuela que actuó de 1960 a 1969, por ejemplo. En otros países, los movimientos de masas los realizan los partidos políticos nacionales para asegurar la estabilidad y el equilibrio político interno, caracterizándose estos partidos por una estructura sumamente centralizada y corporativa. AGV

ORGANIZACION, Formas de

El progreso humano es resultado, en muchos aspectos, de la habilidad de la gente para organizarse en la consecución de un propósito común. En este sentido, las imponentes construcciones de la antigua Grecia, los impresionantes acueductos del Imperio Romano y la intrincada composición de las orquestas sinfónicas son ejemplos de ello. La amplitud de los beneficios materiales de la sociedad actual sería imposible sin el trabajo colectivo de mucha gente.

Organizar significa sistematizar. De ahí la necesidad de conocer las distintas formas de organización.

Organización lineal. Su concepción se deriva de las prácticas militares. Los ejércitos representan el más antiguo tipo de organización grande. El vocablo “lineal” hace referencia la línea vertical de autoridad que principia en el más alto nivel

de la administración y se extiende hasta el nivel más bajo de los empleados. Se utiliza para designar a un tipo de estructura, y los tipos de autoridad y responsabilidad asociados con ella.

En la práctica, la organización lineal raramente existe en su forma pura, por lo regular se encuentra combinada con una de estado mayor (*stajj*).

Las ventajas de la organización lineal son:

- a) Es directa y sencilla.
- b) Se precisa la autoridad y la responsabilidad.
- c) La loma de decisiones y el cumplimiento de las acciones pueden realizarse rápidamente.
- d) Su operació

Sus li litaciones son:

- a) La especialización se restringe a las actividades de la división lineal.
- b) No es apropiada para las operaciones complejas.
- c) Se puede abrumar a una sola gente con un exceso de responsabilidades.
- d) Se requieren grandes habilidades administrativas.
- e) Es más factible que se dañen las operaciones si sale un ejecutivo.

Organización de estado mayor (stajj). Al igual que la lineal, su práctica es de origen militar y se utiliza para apoyar a la organización lineal. Se refiere a un,* relación horizontal con la línea directa de autoridad. Brinda conocimientos y apoyos especializados a las actividades lineales. Estos apoyos pueden ser de naturaleza directa o indirecta. El apoyo indirecto es el trabajo realizado por los departamentos de estado mayor general, tal como contabilidad y personal, los cuales son servicios centralizados que se prestan a toda la organización. El apoyo directo es el trabajo realizado por los asesores, los cuales existen para asistir a los ejecutivos en el desempeño de sus labores. Se pueden establecer departamentos sólo para que proporcionen un apoyo directo, como por ejemplo: departamentos de pubeilidad, investigación de mercados, servicio al público, promoción. aligación y desarrollo, etc.

Ventajas de la organización de estado mayor:

- a) Posibilidad do retener todos los atributos de la organización lineal, si sufrir sus limitaciones.

b) Se releva a los ejecutivos de línea de trabajos que no están directamente relacionados con sus funciones.

c) Tanto las funciones de planeación como las de control son divididas en partes manejables.

d) Existe una distribución de las cargas de trabajo.

e) Se acrecienta la especialización.

f) Se desarrollan expertos.

g) Se mejora la coordinación.

Las limitaciones de la organización de estado mayor son:

a) Es más costoso su establecimiento.

b) Puede ser motivo de conflicto de intereses entre el personal de línea y el de estado mayor.

c) Impide la acción rápida.

d) Proporciona medios para eludir responsabilidades.

Organización de mando especializado o funcional. Se basa en la responsabilidad funcional y en la asociación de productos. Se establece para actividades especializadas, tales como manufactura, mercadotecnia, ventas, compras, etc. Asimismo, se hace una asignación funcional de las actividades requeridas para la elaboración de los distintos productos.

Ventajas de la organización funcional:

a) Permite una amplia especialización dentro de áreas convencionales como contabilidad, manufactura y mercadotecnia.

b) Desarrolla el talento administrativo en amplias áreas de operación.

c) Las responsabilidades se centralizan de acuerdo con una definición bien hecha de las funciones.

d) Es más fácil la estandarización y coordinación de las políticas, los sistemas, los procedimientos y las operaciones.

Limitaciones de la organización funcional:

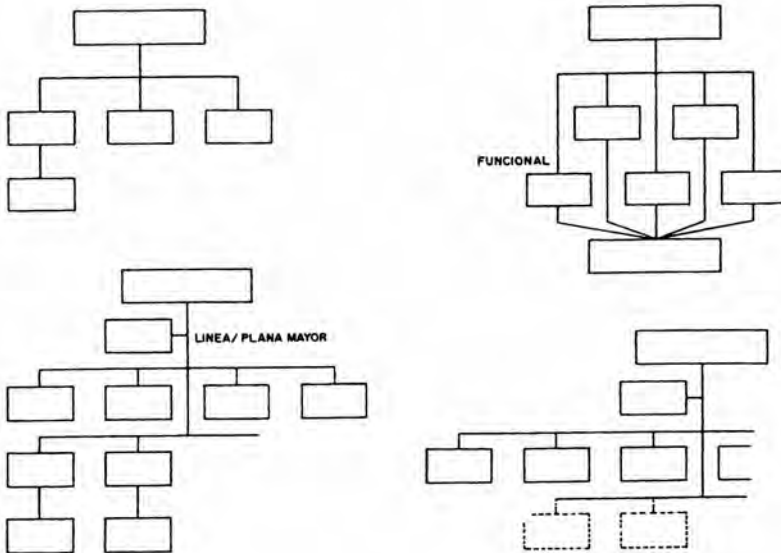
a) Las responsabilidades pueden ser muy grandes para una sola persona.

b) Se requiere de un liderazgo excepcional.

- c) Se necesita un gran número de subordinados.
- d) No es apropiada para la descentralización de las actividades, particularmente sobre una base geográfica.
- e) La pérdida de un ejecutivo puede trastornar profundamente la organización.

Organización por proyectos o por matriz. Este tipo es producto de la tecnología aeroespacial, donde las condiciones cambiantes han ocasionado que los administradores creen nuevas relaciones. La organización por matriz se utiliza para establecer un sistema de recursos y procedimientos flexible y adaptable para el logro de una serie de objetivos proyectados.

La organización tradicionalmente dividida permite que el flujo de trabajo avance entre las unidades funcionales autónomas de una división específica. El gerente divisional es responsable de todos los programas de trabajo relacionados



con los productos de su división. En una organización por matriz, el gerente divisional tiene la misma autoridad y responsabilidad de los resultados. Las diferencias se suceden en la división del trabajo realizado, así como en la asignación de autoridad y responsabilidad en la terminación de los proyectos de trabajo.

La organización de tipo matriz se elabora para proyectos específicos. Al ejecutivo se le da autoridad y responsabilidad para la terminación de un proyecto de acuerdo a las estipulaciones de éste sobre tiempo, costos, calidad y cantidad. La organización lineal se desarrolla a partir del proyecto y deja las funciones lineales previas en una relación de apoyo de la organización lineal del proyecto.

Los departamentos funcionales le asignan al jefe de proyecto un determinado número de personas con la calificación debida por el tiempo que dure el mismo. El administrador del proyecto tiene la autoridad para asignar funciones al personal, determinar los procedimientos, distribuir el trabajo, aumentar salarios, proporcionar incentivos, etc., mientras dure el proyecto. También puede remover el personal. Una vez terminado el proyecto, el grupo de personas regresa a sus departamentos funcionales para su reasignación o transferencia a otras divisiones. Asimismo, el administrador del proyecto está a disposición del jefe de la división o director de la institución para que se le asignen nuevas tareas.

El concepto de organización por matriz entraña a un sistema organizacional diseñado como una “red de relaciones”⁷ y no como relaciones de trabajo lineal o de estado mayor. ABD



TEORIA DE LA ORGANIZACION

Por Francisco J. Muro González

Discusión Preliminar

En la denominada teoría de la organización se han integrado temas diversos tales como el proceso y la estructura de las organizaciones, la burocracia y las organizaciones complejas, la comunicación, la conducta de los pequeños grupos, la teoría de las decisiones, la teoría de juegos y la formación de coaliciones, los problemas de roles y status sociales, el estudio de los flujos de trabajo, etc. En realidad, en la medida en que no se ha definido completamente el objeto de estudio de la teoría, esto es, la organización, en la estructuración de la teoría de la organización han incidido un variado número de tópicos como los que se señalan arriba. Asimismo, no se han definido claramente los enfoques que concurren en la evaluación de las organizaciones: algunos autores consideran que el enfoque psico-social es el más adecuado; otros, el meramente técnico-organizativo; y otros más en el problema de la teoría de la organización como un objeto de análisis específicamente social, o político, o económico. En cualquier caso, subsisten aún serias discrepancias en cuanto la unicidad de la teoría de la organización.

Existen, no obstante, algunos acuerdos en cuanto a la forma del examen de la organización en sí, es decir, considerando a ésta como un todo que busca y debe buscar de una manera racional la consecución de objetivos predeterminados. Los actores dentro de la organización, entonces, deberán dirigir sus esfuerzos para que coordinadamente logren alcanzar los objetivos organizacionales. Esta idea de acción encaminada a fines está presente, por ejemplo, en los trabajos que sobre burocracia realizó el precursor de la teoría de la organización, Max Weber. Pero aun en este acuerdo tácito sobre lo que es y debe ser la organización, se dan serios desacuerdos sobre una cuestión básica: la racionalidad que debe privar en la actividad organizativa. Si bien se ha propuesto el modelo de elec-

90 Teoría de la Organización

ción racional (rational-choice), que postula la conjugación ideal de las múltiples metas de la organización con el consenso de los participantes así como con la satisfacción y motivación de éstos, como el modelo más conveniente en la evaluación de las organizaciones, el carácter ideal de este modelo no permite a los analistas de la organización sopesar factores que intervienen en la misma definición de los objetivos de la organización, como es el factor ideológico. La variable ideológica aparece constantemente en las organizaciones políticas y hace sumamente difícil precisar la racionalidad de la organización política. De hecho, al involucrarse problemas de poder, influencia, lucha interna de los grupos, la organización política —y en esta categoría se incluye la organización gubernamental—, el modelo de elección racional, aunque es un modelo ideal, puede prestar poca utilidad al estudio de las organizaciones políticas. Las metas de una organización política pudieran cumplirse, mas, sin embargo, la satisfacción y motivación de los integrantes de la organización pudieran no lograrse debido a que no se sienten co-partícipes de las metas que persigue la organización.

Como sea, lo importante es destacar la multiplicidad de enfoques, técnicas y problemas que enfrenta el analista de la organización a falta de una teoría convalidada universalmente y a través de la cual se dé la posibilidad de una discusión general acerca de un objeto de análisis común que sería el de la organización. Al ser la organización una entidad en donde coinciden toda la gama de problemas de una sociedad, la proposición de una teoría que no solamente describa sino que explique y prediga los fenómenos organizativos necesariamente habrá de tomar en consideración las variables más significativas que afecten el funcionamiento de la organización. A este respecto habría que, para que el lector pondere lo existente sobre la materia, ubicar los esquemas y técnicas más sobresalientes en la problemática de la organización.

Enfoques Clásicos

De entre los autores que han explorado la naturaleza y funciones de la organización social destaca enormemente Max Weber. Weber estudió a profundidad el desenvolvimiento de organizaciones sociales a través de la historia para descubrir en ellas sus rasgos más típicos y elaborar con éstos un modelo ideal de organización burocrática. Consideraba este autor que la creciente complejidad de los asuntos a los que debía enfrentar la organización del Estado, en cuyo análisis centró sus estudios

pero que derivó a todo tipo de organización compleja, obligaba a la implantación de un sistema de organización con características acordes a tales necesidades. Así, propuso Weber el establecimiento de una división del trabajo la cual estuviera compuesta por funcionarios con diferentes niveles de autoridad y especialización. Los puestos dentro de la organización, por tanto, serían conferidos a los funcionarios administrativos de acuerdo a su nivel de especialización y a las funciones burocráticas que debía emprender, guardándose una relación entre puestos más que entre personas. Las vinculaciones entre puestos, de igual forma, debían ser controladas por reglamentos explícitos sobre las funciones y atribuciones de los oficiales administrativos. También, a efecto de evitar cualquier arbitrariedad en el ascenso y promoción de los burócratas, pensaba Weber, debían establecerse tales incentivos en criterios objetivos como el mérito y la antigüedad.

Creía Weber que con la impersonalidad del trato entre los miembros de la organización, producida por la exclusiva ejecución de sus funciones demarcadas por los puestos, y con el otorgamiento de la autoridad necesaria para la puesta en marcha de las funciones adscritas al puesto, la organización burocrática era la más racional de cuantas existían. Sin embargo, la racionalidad burocrática del tipo weberiano, entendida como la consecución más eficaz de los fines propios de la organización, descubre un fenómeno de fondo característico de todo modelo ideal como es el weberiano, a saber: el agudo contraste del deber ser con la realidad peculiar de las organizaciones. Además, la postulación de un esquema ideal en tanto sólo prescribe los comportamientos de los integrantes de la organización, deja de lado la explicación de las causas sociales de la ineficacia de las organizaciones y, por tanto, la posible solución de las mismas.

Otra concepción del problema de la organización, que ha sido destacada como clásica en el estudio de esta área del conocimiento, es la de Robert Michels. Este científico social alemán hizo una revisión crítica de los sindicatos y partido políticos de la Alemania de las dos primeras décadas de este siglo —cuyas conclusiones se hallan principalmente en su obra **Los Partidos Políticos**— para llegar a la conformación de su Ley de Hierro de la Oligarquía. Según Michels, decir organización es decir oligarquía. Necesariamente, argüía Michels, en cualquier organización en donde subsistan niveles de autoridad se tienden a crear formas oligarcas en los estratos superiores de la estructura organizativa. De esa manera, los oligarcas o miembros de la organización que ocupan las posiciones más altas dentro de ésta actúan más concernidos por la vigencia y acrecenta-

miento de su poder y autoridad que por el cumplimiento de los objetivos organizacionales, desviando así el sentido mismo de la organización en que se hallan inscritos.

La postura de Michels con respecto al fenómeno organizativo, que contrasta notoriamente con la de Weber por el sentido sumamente crítico de la de aquél, abrió, no obstante, un nuevo enfoque en cuanto al análisis de la organización. Se trata ya en el caso de Michels de incorporar variables más cercanas a las realidades en que se encuentran sumergidas las organizaciones. Michels señala la pugna por el poder y la dominación, tanto en el interior como en el exterior de las organizaciones, como el factor más importante en la explicación y predicción del comportamiento de las organizaciones. Con ello, inicia un esquema político-sociológico en la evaluación de las formas organizacionales dentro de las sociedades. El supuesto racionalizador que debe privar en la conducta de las organizaciones, entonces, es otorgado por la racionalidad que existe dentro de la realidad político-social.

Dentro de esa misma perspectiva de obligado análisis político social complementario al examen de las organizaciones, pero con un propósito diferente en cuanto a la utilidad de la evaluación organizativa, se halla la concepción marxista-leninista de la organización. Lenin, consecuente con su visión revolucionaria del mundo, estableció los lineamientos para la organización revolucionaria. Pensaba el revolucionario ruso que para esta toma del poder dentro de una sociedad se habría de contemplar, fundamentalmente, la coordinación de tres sujetos revolucionarios: los intelectuales, los obreros avanzados y los obreros. Los intelectuales debían interpretar la teoría marxista y el estado de las luchas proletarias dentro de la sociedad; los obreros avanzados —trabajadores avezados en la confrontación con las fuerzas de la burguesía debían servir de enlace entre los intelectuales marxistas y la masa obrera, resaltando yerros de interpretación teórica y de estrategia y táctica a los primeros, y organizando la actividad revolucionaria de los segundos.

Un tercer enfoque en el estudio de las organizaciones, también básicamente sociológico, está representado por la corriente de sistemas o el empleo del concepto de sistemas en la explicitación de la organización social. El énfasis de las muy diversas caracterizaciones del fenómeno organizativo hechas por los seguidores de esta corriente está dado en el concepto de equilibrio organizacional. Se sigue, de igual manera, en todos los casos una metodología referida al análisis de la conducta de los participantes

de la organización, más que a las formas como está estructurada la entidad organizativa.

En sus peculiaridades estructurales, la óptica de sistemas pone el acento en la interrelación de las partes del todo organizativo, así como en las delimitaciones funcionales del sistema con su medio ambiente. La eficacia sistémica será alcanzada si los elementos procesadores del sistema funcionan coherente y cohesivamente; la eficacia sistémica estará dada con respecto a la mayor y mejor salida de productos elaborados por el sistema. Las demarcaciones que se imponen a la estructura de los sistemas organizativos se establecerán sobre todo en razón al tipo de relaciones que éstos sostengan con el medio ambiente, de donde recibirán influencias dirigidas a la modulación de su comportamiento y en donde se encuentran otras organizaciones con las cuales interactúa aquélla. Pero, en toda circunstancia, se resalta la necesidad del equilibrio organizacional basado en la uniforme consecución de objetivos por el sistema.

En los trabajos de Talcott Parsons, por un lado, y James March y Herbert Simón, por el otro, se advierten presupuestos de un orden intrínseco a las organizaciones, que se ve alterado por los conflictos y decepciones de sus integrantes. En lo que toca a Parsons, la desorganización se enfoca como un mecanismo de desajuste en cualquiera de los subsistemas de un sistema social. Quizás, siguiendo la óptica parsoniana, las ineficacias de una organización puedan atribuirse a problemas de asimilación al subsistema cultural prevaleciente: posiblemente el grupo de miembros de la organización no vea como suyos los valores y normas que maneja e impone la organización. En cualquier caso, las anomalías en el interior de la organización deberán detectarse en las relaciones que los participantes de ésta mantengan con los diferentes subsistemas del sistema social.

En lo que corresponde a los escritos de James March y Herbert Simón, dos de las figuras más reconocidas en la actualidad en el campo de la teoría de la organización, éstos se circunscriben a la elucidación del vínculo entre individuo y organización; es decir, su marco de referencia está más cercano a la psicología social que a la sociología propiamente dicha. Sin embargo, no se descuida el estudio del entorno social del individuo de donde éste adquiere las motivaciones para enfrentarse y actuar dentro de la organización. La perspectiva de March y Simón se da, pues, en términos de la satisfacción que el individuo pueda encontrar en su role dentro de la organización y la motivación y estímulos que

94 Teoría de la Organización

la organización pueda brindarle. Se subraya, implícitamente, tanto en este caso como en el anterior de Parsons, la existencia de una armonía pre-establecida que se altera debido a desarreglos en las relaciones entre los miembros de la organización y ésta.

El esquema psico-social utilizado por March y Simón es, en efecto, uno de los más usados en el análisis del individuo ante las organizaciones. Todos los símbolos y representaciones de la vida cotidiana de la persona —como son la autoridad, el status, el role, etc.—, se trasladan, de concordancia con este esquema, a la actividad diaria de la organización. O, también, la existencia de la persona dentro de la organización es considerada como una extensión del ámbito vivencial del individuo que, por tanto, podrá influirlo en la conformación de su mismo marco de conducta. Lo importante de esta aproximación al problema del conflicto y el equilibrio de las organizaciones es, sin duda, su carácter aplicativo: se desea, con la implantación de medidas que se desprenden de ensayos relativos a esta temática, hacer al individuo más acoplable a la organización, y a ésta unirla más a aquellas aspiraciones del individuo más compatibles con sus objetivos organizacionales. En multitud de empresas se observa esa actitud de parte de los directivos que ofrecen toda clase de prerrogativas a los integrantes de sus organizaciones, las cuales, se espera, repercutan en la mayor y mejor actividad laboral de sus organizados puesto que ello constituye el fin último de tales medidas de la organización.

Por último, otra vertiente importante en el desenvolvimiento de la teoría de la organización la constituyen los precursores y seguidores de la llamada “administración científica”. En esta corriente, en la que se incluyen autores tales como Frederick W. Taylor, Mary Parker Follet, Luther Gulick y otros, se trata de optimizar, a través de la organización del trabajo, los recursos de que disponen las empresas. Esto es, todos los problemas que se presentan en las organizaciones se enmarcan en la cuestión de alcanzar la máxima eficiencia en el empleo de los recursos y en la consecución de metas específicas de producción. La racionalidad que se pretende imprimir a la organización, en consecuencia, está en función a la obtención de resultados; la conexión entre los objetivos de la organización y su vertebración en este caso tienden, dados los supuestos eficientistas de esta escuela, a estar estrechamente asociados de manera tal que se cumpla con el principio de racionalidad, o sea la consecución de fines en el desempeño de la organización.

Cabe apuntar, finalmente, que se han vertido buen número de críticas sobre lo deshumanizante y alienante de ese esquema organizativo que contempla a los miembros de la organización como partes de un engranaje productivo cuyos problemas deben ser resueltos en base a los objetivos de la organización.

Técnicas Organizativas

Debido al inacabable espectro de corrientes existentes en el campo de la teoría de la organización, resulta sumamente difícil hacer siquiera un listado descriptivo de las técnicas que se utilizan en la estructuración y funcionamiento de las organizaciones. En rigor, estas técnicas corresponden a un tipo de enfoque sobre la organización eficientista, de logro eficaz y eficiente de los objetivos y metas característico de la organización. Consecuentemente, las técnicas que a continuación se tratarán de describir son sobre todo ejemplos de la perspectiva eficientista que se ha desarrollado en los últimos tiempos, y en esa medida serán evaluadas: en cuanto a su contribución al mejoramiento del nivel de racionalidad.

De esta forma, en los planteamientos generales acerca de las técnicas para el mejoramiento de la estructura y funciones de la organización, se halla implícito el deseo de enmendar los mecanismos organizacionales en el logro de los objetivos y metas de la organización. Así, por ejemplo, en lo que se refiere a la estructura de la organización, los organigramas, las delimitaciones de los ámbitos de autoridad y función de los diferentes puestos, las especificaciones sobre las actividades de asesoría, las implantaciones de sistemas de información-comunicación, etc., tienen como fin el establecimiento de una estructura eficiente en la cual las tareas sustantivas de la organización, aquellas que se encaminan a la consecución de metas y objetivos, puedan efectuarse de la manera más eficaz, esto es, con el mayor rendimiento de los recursos utilizados. Claro está que la perfecta fijación y descripción de objetivos y metas, a corto, mediano y largo plazo, ayudarán en gran medida a la integración estructurada de diversas áreas funcionales. El primer paso en las labores de organización, o más precisamente, en la planeación de la organización, consecuentemente, deberá ser el de la definición de objetivos y el cálculo de las metas organizacionales, para poder implantar así una estructura acorde a las necesidades de esos fines de la organización. Técnicas como las gráficas de organización u organigramas (en sus diferentes versiones, verticales, horizontales y circulares), la evaluación de proyectos, flujo-

96 Teoría de la Organización

gramas, análisis de puestos, etc., pueden ser útiles en esta etapa de la actividad de la organización. De aquí se puede desprender la confección de manuales de organización y procedimientos, en un esfuerzo por formalizar la estructura y por normar las funciones de la organización.

En todo caso, lo que interesaría más a un teórico de la organización con orientación político-administrativa sería el funcionamiento de la organización, el ver cómo una organización alcanza sus fines. En párrafos anteriores se ha subrayado la importancia del concepto de racionalidad en la esfera de la teoría de la organización. Se había apuntado también la imposibilidad de definir claramente ese concepto, en razón al involucramiento de factores ideológicos, sobre todo en lo que a organizaciones políticas u organizaciones politizadas corresponde. La eficiencia y la eficacia de una organización, a través de las cuales el principio de racionalidad se puede operacionalizar, se vuelven relativas dependiendo de la organización de que se trate. Sin embargo, se han creado, últimamente, algunas técnicas para la valorización de las organizaciones que si bien no resuelven definitivamente el problema de la relatividad de la noción de racionalidad, sí brindan un marco en el cual se puede hablar apropiadamente de objetividad en el análisis de la función organizacional. Tales técnicas son, especialmente, el análisis costo-beneficio, la teoría de las decisiones y la teoría de los juegos.

Esas técnicas han ofrecido un lenguaje común con el cual los analistas de la organización pueden evaluar el funcionamiento organizacional. No se ha salvado, empero, debido a los supuestos matemáticos empleados en estas técnicas, la discusión acerca del valor "real" del funcionamiento de la organización. Se ha transpuesto, y este sería el caso particular del análisis costo-beneficio donde es posible privilegiar el beneficio social para contrastarlo con el costo económico, la subjetividad conceptual en el análisis organizacional. Ha sido, indudablemente, de gran utilidad la inclusión de estas técnicas en el examen de las organizaciones políticas porque permiten conciliar supuestos eficientistas, referidos sobre todo a la obtención visible de beneficios económicos, con una lógica política más dirigida a fines de acrecentamiento de legitimidad, poder o la misma estabilidad de un régimen político.

Sin entrar en detalles particulares de las técnicas mencionadas, se hará a continuación una descripción esquemática de en qué consisten éstas y cómo se enclavan en el estudio organizacional. De esta manera, la técnica del análisis costo-beneficio indica que cada beneficio y cada

costo debe ser sopesado numéricamente, de tal forma que el total de los costos en que incurre una organización pueda ser ponderado con el total de los beneficios que se acarreen. Las complicaciones, en cualquier caso, serán para los evaluadores, quienes habrán de descubrir, precisar y hacer numéricos otros factores que no son estrictamente económicos ni monetarios. Haciendo posible ello, esto es, la ubicación y cuantificación de costos y de beneficios, las técnicas que se seguirán en la realización de un análisis costo-beneficio serán las mismas que se utilizan en el proceder de la ciencia económica, como son el examen del equilibrio entre el costo y el beneficio, o el análisis de la distribución de costos y de beneficios. El empleo de esta técnica en la valorización de las funciones de las organizaciones, finalmente, no descubre la racionalidad de la organización en su medio ambiente social, sino, apenas, como ya se hizo alusión anteriormente, hace posible el análisis más objetivo de la funcionalidad de la organización.

En lo que atañe a la teoría de las decisiones, ésta engloba en sí a un buen número de otras técnicas, tales como la programación lineal, la programación dinámica, los modelos probabilísticos y los modelos determinísticos. Se quiere a toda costa, con el uso de esta técnica, hacer más eficaz y más certera la actividad de la organización. La programación lineal y la programación dinámica tienen como propósito extraer el máximo provecho de los recursos disponibles en el desenvolvimiento de las funciones y en la obtención de los objetivos particulares de la organización. Los modelos probabilísticos, por un lado, auxiliarán a los integrantes de la organización en la toma de decisiones más adecuadas, aquellas que ofrezcan mayor certidumbre de que sucedan, ante eventos que se aparecen como inciertos en cuanto su ocurrencia; los modelos determinísticos, por el otro lado, cuyo uso es mucho menos frecuente que el de los probabilísticos, ayudarán a plantear soluciones consideradas determinantes en el actuar de la organización; por ejemplo, otorgando pesos específicos a variables que se piensen fundamentales en un problema.

Un desarrollo muy moderno de las matemáticas y la estadística que se está aplicando a la evaluación de las organizaciones y que a pesar de ser denominado “análisis estructural” está más dirigido a la observación de las funciones que se realizan en la organización, es la aplicación de modelos causales y análisis factorial en el comportamiento de las organizaciones. A través del uso de estas técnicas matemático-estadísticas se descubren los tipos e importancia de las relaciones causales que existen en una organización, así como la interrelación que se da entre

98 Teoría de la Organización

los grupos de variables o factores que se presentan dentro de una entidad organizada. Ciertamente esto facilita la comprensión del problema y, en su caso, la toma de decisión más acertada en cuanto la conducta, estructura y devenir de las organizaciones.

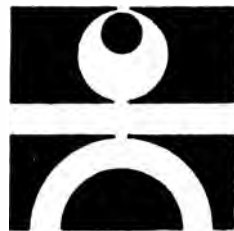
La teoría de los juegos, finalmente, ha demostrado ser muy útil para apreciar el comportamiento de las organizaciones con respecto a otras organizaciones dentro de una situación de conflicto. Los “jugadores”, en este caso las organizaciones, deberán actuar lo más racionalmente posible en vistas a que los supuestos rivales, en concordancia a la teoría de los juegos, desarrollarán su estrategia de la manera más viablemente inteligente para ganar el juego. Las bases racionalistas de la teoría de juegos, es decir, que los rivales u organizaciones van a elegir ante una circunstancia de conflicto las alternativas más convenientes para su acción, ponen en evidencia cuáles pueden ser los objetivos más convenientes para la propia organización y con ello provocan la vuelta hacia las mismas estructuras y funciones del sistema organizativo. Entonces, con la estimación de la posible conducta de una organización en un ambiente conflictivo se da pie para la reflexión de los mecanismos internos de la organización, al tiempo que se enjuician las alternativas y objetivos de ésta.

El uso de tales herramientas matemático-estadísticas, como ya se ha dicho anteriormente, posibilita el establecimiento de un marco común de referencia, de una terminología convencional, a la cual se pueda ceñir la discusión sobre organizaciones e inclusive se puede cuantificar el grado de acercamiento al cumplimiento de los objetivos alcanzado por la organización, si fuese el objeto la evaluación de la racionalidad eficientista del ente organizado.

Comentario Final

De la serie de temas, concepciones y técnicas que se comprenden dentro del ámbito de la denominada teoría de la organización, un único elemento se vislumbra como característico de todas las ideas que se han formado sobre la organización. Este es el de la, explícita o implícita, racionalidad que debe poseer el actuar administrativo. Al margen de lo contrapuesto de los enfoques o de los acentos que se pongan en aspectos concretos o ideales de las organizaciones, la racionalidad, es decir el logro de los objetivos propios de la organización con el empleo de los

medios y recursos de ésta, y las dificultades que encuentra la implantación de esta racionalidad, por problemas provenientes de los medios ambientes sociales, o individuales, o estructurales, es el ingrediente principal en el estudio de la organización. Por tanto, si se ha de postular dentro de esta variedad de tópicos concurrentes al estudio de las organizaciones un objeto teórico de análisis, él deberá ser, con todo lo impreciso y relativo de su definición, el de la racionalidad organizativa.



ORGANIZACION Y METODOS ("OyM")

Planeación del trabajo administrativo y de oficina para lograr el máximo de efectividad. Dado que el trabajo administrativo requiere del procesamiento de información, los estudios de OyM se basan en la determinación de su flujo, en el análisis de la acción necesaria para procesarla, en la evaluación del tiempo consumido, del personal y de la distribución física de la oficina, así como de las formas y del equipo utilizado en su manejo. El juicio sobre la información que un organismo necesita para el desempeño de sus funciones queda fuera del ámbito de OyM.

Los estándares de efectividad que pueden establecerse mediante los estudios de OyM representan el resultado de combinar los factores de costo, velocidad, índice de error, confiabilidad, nivel de servicio, etc., conforme a las características de cada organización.

El éxito de cualquier organismo depende de su operación eficiente. Esta eficiencia o productividad puede incrementarse de dos maneras: motivando a la gente para que trabaje más rápidamente, o mejorando los métodos de operación. Como hay un límite a la velocidad a la que la gente puede trabajar sin disminuir la calidad de su trabajo, es más fácil tratar de implantar mejores métodos.

Todo ejecutivo es responsable de la organización de su trabajo y de los sistemas y métodos utilizados para conseguir sus resultados. Pese a lo competente que en materia técnica pueda ser, el ejecutivo puede fallar si descuida estos aspectos de su labor, los cuales forman parte de sus propias tareas directivas irrenunciables. Por lo tanto, OyM sólo le proporciona un servicio en relación a las labores de oficina y le aconseja en estas materias.

El servicio de OyM comprende:

1) *Planeación y análisis de la organización.* Para asegurar la integración de los sistemas con la estructura de la organización y mantenerla coherente con los cambios producidos en su medio ambiente. En este sentido OyM es responsable de actualizar los organogramas, manuales, etc. que representan la organización formal y también de registrar y autorizar toda modificación de la misma. Además de revisar, permanentemente, la organización a la luz de los cambios en los objetivos políticos y medio ambiente.

2) *Análisis y diseño de sistemas.* Para mantener en operación los sistemas y procedimientos más adecuados. Al respecto, comprende la realización de programas de simplificación del trabajo, estudios para implantar nuevas técnicas y equipos, revisión de los sistemas de información, etc.

3) *Auditoría administrativa.* Con el fin de examinar de manera comprensiva y constructiva la estructura organizacional de una dependencia o de sus unidades integrantes, los planes y políticas, los controles financieros, los métodos de operación, los recursos humanos y materiales, las instalaciones, etc.

4) *Formalización de políticas, procedimientos y boletines.* Con el objeto de mantener por escrito los lineamientos que debe guiar la operación y elaborar manuales generales y especializados, así como controlar su surgimiento y distribución.

5) *Diseño y control de formas.* Las formas son los medios principales del registro y transmisión de datos, por lo que deben diseñarse para facilitar el procesamiento de los mismos. El diseño de formas ha llegado a ser el arte de arreglar los datos de la manera más útil para su procesamiento. El control de formas es la mejor herramienta para eliminar los datos innecesarios, prevenir su procesamiento excesivo y obtener economía en el manejo de datos.

6) *Control y análisis de informes.* Los informes compendian información para alimentar o retroalimentar las decisiones, siempre y cuando sean precisos y oportunos. Su análisis y control evita que los informes contengan datos innecesarios, de modo que ahorran tiempo a los ejecutivos y costos de procesamiento. La administración por excepción no puede instaurarse sin un sistema de informes que satisfaga las necesidades de cada nivel de la organización.

7) *Registros y archivos.* Los mayores costos del papeleo provienen del mantenimiento de archivos en espacios caros de oficina. Por eso es necesario identificar los tipos de documentos y registros que requieren conservarse, el tiempo y la manera en que serán archivados, etc. Un sistema adecuado de archivo ahorra tiempo de consulta, evita excesos de copias y suprime la necesidad de espacio adicional de oficina.

8) *Medición del trabajo.* En muchos organismos el principal costo de la mano de obra se refiere al trabajo de oficina, de ahí que sea importante controlar su productividad. La medición del trabajo de oficina es una adaptación de las técnicas de la ingeniería industrial y tiene por objeto el establecimiento de estándares de trabajo.

9) *Selección de equipo.* La utilización efectiva del equipo juega un papel significativo en el mejoramiento de la productividad. En todo sistema es importante conocer las capacidades del equipo y cómo puede usarse para incrementar la eficacia del sistema. De esta manera pueden establecerse estándares de utilización del equipo o la estandarización del mismo.

10) *Distribución del espacio.* La disposición adecuada de la oficina permite el flujo suave del trabajo y el fácil acceso al equipo requerido. La función de OyM

es responsable de que la distribución del espacio contribuya a aumentar la eficiencia del trabajo y a la comodidad de los empleados.

11) *Implantación de sistemas.* La implantación de un sistema debe planearse para asegurar su buen éxito; además, esto implica en ocasiones la capacitación del personal que operará el sistema. Una vez implantado, todo sistema debe observarse en su funcionamiento para poder evaluar si se cumplen los objetivos para los cuales fue diseñado.

12) *Investigación.* Las organizaciones requieren de constante ayuda de sus operaciones a los cambios observados en su medio ambiente. La tarea de investigación debe realizarse continuamente, no sólo para cubrir necesidades de áreas específicas, sino para absorber las nuevas teorías y tecnologías.

La función de OyM puede concentrarse en unidades especializadas en el análisis de las políticas, procedimientos, formas y equipo para simplificar y estandarizar las operaciones de la oficina. Estas unidades de organización y métodos en algunos países se denominan departamentos de sistemas y procedimientos.

Las Unidades de OyM en México.

El Acuerdo Presidencial del 28 de enero de 1971, que establece las bases para la promoción y continuación de las reformas administrativas, determina que en todas las entidades del Sector Público Federal, se establezcan Comisiones Internas de Administración (CIDA) presididas por los titulares o por aquellos funcionarios en los que se delegue autoridad suficiente, para el planteamiento y ejecución de las reformas internas de su dependencia. Y que se creen Unidades de Organización y Métodos (UOM) encargadas de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa que operen como órganos asesores de los funcionarios que tengan a su cargo introducir las reformas que se han denominado microadministrativas por corresponder al ámbito y responsabilidad internos de cada entidad.

El objetivo de las Unidades de Organización y Métodos (UOM) es contribuir al mejoramiento administrativo de la dependencia, asesorando a sus funcionarios y empleados en aquellos aspectos de organización y procedimientos que permitan elevar, de una manera sistemática y permanente, la eficiencia de las entidades del sector público.

Las UOM estudian y analizan la organización y los métodos de trabajo de la dependencia con el fin de proponer y, en su caso, diseñar, implantar o actualizar los sistemas que le permitan elevar su eficiencia para alcanzar los objetivos que tenga establecidos, mediante el aprovechamiento racional de los recursos humanos, materiales y financieros de que se disponga.

Para cumplir con lo anterior:

I. Estudian y analizan permanentemente la estructura y el funcionamiento general de la dependencia.

II. En coordinación con los órganos jurídicos correspondientes, adecúan la organización y las funciones de la dependencia a las disposiciones jurídicas internas.

III. Asesoran a los órganos de la dependencia que lo soliciten en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas.

IV. Las UOM efectúan, además, otras actividades, como la organización de seminarios.

V Las UOM actúan en su carácter asesor, promotor y activador de las labores de mejoramiento administrativo y divulgan la naturaleza de su función al resto de su entidad, a efecto de que sean reconocidas como tales.

Otro Acuerdo Presidencial, en 1979, modificó el anterior, de 1971, con el objeto de que “. . .el eje sobre el cual deben apoyarse los trabajos de reforma administrativa esté constituido por el proceso de información, programación, presupuestación y evaluación de las actividades gubernamentales. . .”.

Al adecuarse la Administración Pública Federal a las demandas de un Sistema Nacional de Planeación, los mecanismos de reforma administrativa de programación y de organización y métodos debieron unirse bajo un mismo mando.

El Comité Técnico Consultivo de Unidades de OyM ha observado que cuando se interrelacionan en un mismo órgano las funciones de programación, presupuestación y organización y métodos, los mecanismos de reforma funcionan más eficaz, eficiente y congruentemente. Cuando la función de organización y métodos se ubica separadamente de la programación de actividades, en ocasiones existe un gran divorcio entre dichas funciones y las prácticas de mejoramiento administrativo.

Aun cuando otras dependencias han agregado a las funciones de programación, presupuestación y organización y métodos, las correspondientes a *evaluación* y *control* e información y han dado buenos resultados en su operación, el Comité citado considera que como mínimo, *“para proyectar en un futuro próximo estas acciones, se deben reunir bajo un mismo mando las funciones de programación, presupuestación y organización y métodos”*.

Por lo tanto, el mismo Comité considera que “sería recomendable que se estableciera la obligatoriedad de reunirías bajo un mismo mando”. JGB

ORTEGA Y GASSET, JOSE (1883-1955) Español.

Obras: *España Invertebrada; La Rebelión de las Masas; En Torno a Galileo. Esquema de la Crisis; Historia Como Sistema; El Tema de Nuestro Tiempo; Ensismamiento y Alteración. Meditación de la Técnica; Misión de la Univer-sidad; El Hombre y la Gente.*

Nació y murió en Madrid, España. Obtuvo su doctorado en filosofía en 1904 por lo que el fundamento de su pensamiento y de su actividad como escritor, cate-drático, sociólogo y orientador político, es primordialmente filosófico. En este sentido, su filosofía de la razón vital es una respuesta al neokantismo y al idealismo alemán. Sostiene que “tanto la vida social como las demás formas de la cultura se nos dan bajo la especie de vida individual. Esta es la realidad radical. Lo demás es abstracto, genérico, esquemático, secundario y derivado respecto a la vida de cada cual, a la vida en cuanto immediatez. .. Nuestra vida la de cada cual, es el diálogo dinámico entre yo y mi circunstancia. . . la vida personal es la realidad radical y la vida es circunstancia. Cada cual existe náufrago en su circunstancia. En ella tiene, quiera o no, que bracear para sostenerse a flote. Mas siendo la vida en su sustancia misma circunstancial, es claro que, aunque creamos lo contrario, todo lo que hacemos lo hacemos en vista de las circunstancias. Esto nos permite descubrir la verdadera función del intelecto y de la cultura. La vida como enfrente con la circunstancia es inquietud, oscuridad, tinieblas, problematismo, preocupación, inseguridad. Por lo mismo, la vida necesita claridad, seguridad, poseerse a sí misma. Pues bien, esta claridad, esta plenitud de posesión, nos es dada por el concepto. To.da labor de cultura es interpretación —esclarecimiento, explicación o exégesis— de la vida”.

La sociedad, para este autor, está conformada por los usos o costumbres a que está sujeta la gente. Las costumbres son aquello que se hace, se piensa y se dice. Por medio de ellas la sociedad ejerce presión sobre los individuos, regula la conducta y automatiza una gran parte de la vida. Al mismo tiempo, las costumbres transmiten la herencia del pasado y crean el progreso y la historia. Según él, la variación histórica tiene lugar en cada sociedad siguiendo el ritmo de la sucesión de las generaciones que se renuevan cada quince años.

En sus *Obras Completas*, compilación de artículos y ensayos, insertados en periódicos y revistas y no publicados, Ortega expone su pensamiento político de esa España convulsionada políticamente, en una conferencia titulada *Vieja y Nueva Política*. La Vieja .Política es aquella ejercida por la España Oficial en la cual los partidos políticos, los ministerios y los periódicos balbucean sin sentido y se resisten a fenecer. La Nueva Política, la de la España Vital, es la actitud histórica cuya responsabilidad es lograr renacer la vitalidad nacional, llena de principios afirma-

ti vos (liberalismo y nacionalización) y de acciones enérgicas de amplios grupos sociales decididos a conseguir tales principios. Así, Ortega y Gasset considera “el Gobierno, el Estado, como uno de los órganos de la vida nacional; pero no como el único, ni siquiera decisivo. Hay que exigir a la máquina Estado mayor, mucho mayor rendimiento de utilidades sociales que las que ha dado hasta aquí; pero aunque diera cuanto idealmente le es posible dar, queda por exigir mucho más a los otros órganos nacionales que no son el Estado, que no es el Gobierno, que es la libre espontaneidad de la sociedad”.

Entusiasta de la Liga de Educación Política expresa que “hay política donde intervienen las grandes masas sociales, que sólo para ellas, con ellas y por ellas existe toda política. (Esta Liga) comienza dirigiéndose primero a aquellas minorías que gozan en la actual organización de la sociedad del privilegio de ser más cultas, más reflexivas, más responsables, y a éstas pide su colaboración para inmediatamente transmitir su entusiasmo, sus pensamientos, su solicitud, su coraje, sobre esas grandes muchedumbres dolientes. .. Para nosotros, por tanto, es primero fomentar la organización de una minoría encargada de la educación política de las masas”.

Esta concepción aristocrática del fenómeno de masas vuelve a reafirmarse en la *Rebelión de las Masas*. La sociedad está formada, según Ortega y Gasset, por las masas y la minoría. Las masas comprenden una mayoría inculificada y una minoría de hombres cualificados, con capacidad de liderazgo. La rebelión de las masas no es un intento positivo de conseguir acceso a formas superiores de vida, sino el empeño patológico de los inculificados en actuar como si fueran cualificados. A diferencia del hombre de responsabilidad y esfuerzo, el hombre-masa no se exige nada a sí mismo y al propio tiempo pretende juzgar y evaluar todo lo que le rodea. AGV

OSTRACISMO

Los atenienses denominaban ostracismo al destierro político; se aplicó como una medida para separar temporalmente de la comunidad a los perturbadores del orden público. No tenía carácter penal, los condenados no perdían su *status* social ni político y al terminar el período de ostracismo se integraban nuevamente a la vida de la comunidad, sin haber perdido ninguno de sus derechos.

Actualmente, el término se emplea en el mismo sentido; es utilizado para aludir a la exclusión voluntaria o forzosa de personas de los oficios públicos por motivos de tipo político, carece de expresión legislativa y no afecta la condición jurídica de quienes lo padecen. MTCG

OSTROGORSKI, MOSHEITA (1854-1919) Ruso.

Obras: *La Democracia y la Organización de los Partidos Políticos; Los Derechos de las Mujeres; La Democracia y el Sistema, de Partidos en los Estados Unidos.*

Politólogo estudioso de los sistemas de partidos, norteamericanos y británicos, a fines del siglo XIX y principios del XX. Suele ser considerado como el primer gran investigador moderno de la organización comparada de partidos, y de su obra procede mucho de lo que se ha hecho hasta ahora en Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países. Autores como Weber, Michels, Butler, Catlin, Duverger, Runciman, siguen en gran medida los escritos de Ostrogorski.

Ostrogorski realizó varias aportaciones al análisis político. La primera y más importante es el principal tema de su obra, en dos volúmenes, que analiza los rasgos generales de los partidos democráticos de masas. La segunda es que su obra representa el primer intento importante de sistematizar el análisis comparativo de los sistemas políticos en los elementos inherentes a un partido democrático con sufragio universal. El sistema de partidos norteamericano era un caso interesante para un politólogo deseoso de estudiar el problema a fondo, ya que Estados Unidos era la primera democracia que llevaba a la práctica el sufragio universal: las hipótesis que sugería este caso podían ser comprobadas en varios otros países entonces en vías de democratización. En el curso de sus análisis, Ostrogorski intentó explicar los diversos atributos estructurales que diferenciaban a las dos grandes sociedades de habla inglesa entre sí. En tercer lugar, presentó, en conexión con su investigación, una detallada exposición de los sistemas de partidos de los dos países; esta exposición, aunque modificada tras posteriores estudios, sigue siendo notablemente aleccionadora. Finalmente, su detallada información sobre los partidos y las elecciones contiene una amplia serie de afirmaciones sobre los determinantes del comportamiento electoral y la formación de la opinión pública que son aplicables a las recientes investigaciones sobre la materia. Es impresionante comprobar cómo muchas de las generalizaciones de Ostrogorski sobre los efectos de una campaña en la participación electoral y en los resultados de la elección se han visto verificadas por las encuestas por muestreo de los electores.

Estructura y Función de los Partidos. El aspecto clave de los partidos modernos con sufragio universal, del que derivan todos los demás, es su naturaleza ambivalente: los partidos, aunque extraconstitucionales y creados seguramente, según palabras de Edmund Burke, para defender “el interés nacional sobre el particular” —en lo cual están de acuerdo todos sus miembros—, son necesariamente organizaciones estables compuestas de políticos profesionales. La necesidad de mantener el aparato del partido lleva inevitablemente a éste a modificar tanto los principios sobre

los que se basa como las actividades inherentes a ellos, con objeto de incrementar la ayuda financiera y electoral a la organización. Los partidos, de ser un medio para un fin —es decir, los intereses de la élite del partido—, pasan a ser un fin en sí. Erigiéndose en portavoz organizado de un sector del electorado, tratan de transformar a este sector en un conjunto de partidarios incondicionales, ya que un partido con sufragio de masas no puede existir si tiene que rehacer sus filas en cada elección. Dado que el acceso al quehacer político es la *raison d'être* básica de un partido político, éste tiende a subordinar cualquier otro fin, por digno que sea, siempre que vaya en contra de su decisión de tomar o mantenerse en el poder.

Gran parte del análisis de Ostrogorski sobre los partidos norteamericanos consiste en una detallada relación del comportamiento de los políticos y las organizaciones. Teniendo en cuenta que la unidad dentro del partido es requisito necesario para el triunfo electoral, quienes desean participar en la organización del partido deben demostrar una gran lealtad, deben ser “fieles”. En un análisis anterior a otro similar de Michels, Ostrogorski sugería que la camarilla de un partido tiende a la burocratización, al igual que un ejército: como organización perennemente empeñada en un combate contra un adversario, exige la obediencia y la lógica jerárquicas.

Ostrogorski demostró cómo los factores estructurales facilitan la dominación de la camarilla. En una democracia de masas, los individuos, por eminentes que sean, no pueden combatir a quienes controlan la camarilla de un partido sin adherirse o formar otra organización. El mero problema de la cantidad hace utópica cualquier política que no esté integrada dentro de una organización. Por ello, cualquier intento de rebelarse contra la camarilla “debe recurrir a los hombres de la propia camarilla”; debe combatir al enemigo con sus propias armas, “aliándose con una camarilla rival o incluso con un sector de la camarilla del partido al que se piensa destruir”. Esto significa que el éxito de los reformadores desemboca siempre, invariablemente, en el triunfo de otra camarilla, y no en la depuración o la democratización de la política.

Uno de los factores que refuerzan la dominación de la camarilla o de la burocracia es la indiferencia de las masas frente a los intereses de las colectividades. El ciudadano típico de una sociedad igualitaria y competitiva (como era ya Estados Unidos y estaba en camino de serlo Gran Bretaña) se ve impulsado a obrar más por sus propios intereses que por los colectivos. Esta indiferencia por parte del electorado aumenta la necesidad de ganar votos que tienen los partidos organizados de forma eficaz. Dado que tales organizaciones sirven principalmente para movilizar votos, tienden necesariamente a pasar por alto las diferencias ideológicas. Para ganar unas elecciones, las maquinarias tratan de ofender lo menos posible, y de agradar lo más posible.

En su análisis de la camarilla, Ostrogorski empleaba lo que se ha dado en llamar en sociología un enfoque funcional. Se preguntaba cuáles eran las necesidades políticas de los diferentes grupos de una sociedad y cómo las satisfacían. La camarilla existe porque responde a unas determinadas necesidades y no a una estructura política formal. El hecho de que la organización de los partidos revistiese formas muy semejantes en las dos grandes democracias de masas sugería que un sistema de sufragio universal, dentro de una sociedad compleja, requiere un fuerte aparato de partidos. Sin embargo, el gobierno descentralizado de Estados Unidos ofrece un campo de acción mayor a las camarillas de los partidos que el sistema inglés.

La camarilla satisface también la necesidad de los intereses privados de tratar con un grupo pequeño y estable de líderes. Para las masas, la camarilla del partido actúa como intermediario; suministra una vía de comunicación más personal que la estructura impersonal y burocrática del gobierno.

Valoración. Como reformador, Ostrogorski recomendaba la sustitución de los partidos de fines genéricos por partidos programáticos, pero como cronista e historiador señalaba que la solución verdadera está en oponer a una serie de burócratas de partido el poder organizado de otros grupos: un partido opuesto, facciones organizadas dentro de un partido u otras asociaciones de masas tales como sindicatos, grupos de agricultores, ligas de veteranos, etc. De la lectura de Ostrogorski* se desprende que, en muchas ocasiones, el poder ha controlado al poder, grupos de la oposición han denunciado o impedido la corrupción, o diferentes grupos han ofrecido alternativas políticas a los que se amparaban en la posesión de un cargo. La estructura de las asociaciones de masas puede producir una propensión al autoenaltamiento de sus líderes, pero mientras existan claras diferencias entre las organizaciones, habrá también democracia. Los votantes, o un determinado sector de estos, tienen acceso a las decisiones del gobierno en la medida en que los políticos se preocupan por sus reacciones.

La polémica acerca de si los regímenes basados en el sufragio; caracterizados por la competencia entre los partidos organizados y fuertemente influidos por los "intereses de grupo", son o no democráticos, es, en cierta medida, un problema de definición. Al definir la democracia como el gobierno puro e inmediato del pueblo, tanto Ostrogorski como Michels demostraron hasta la saciedad que tales sistemas no son democráticos. Como señalaba Ranney, "la democracia, para Ostrogorski, era inconcebible, excepto como una sociedad de individuos aislados, ansiosos de consagrar gran parte de su tiempo y de su energía a la discusión racional de los asuntos públicos, deseosos de formar asociaciones con otros que compartiesen sus puntos de vista sobre determinadas cuestiones, y dispuestos a disolver la asociación

una vez solucionado el problema”. La solución de Ostrogorski al problema del dominio del partido es tan poco real, como exacto fue en su día su análisis del funcionamiento de los partidos.

La ingenuidad de las soluciones de Ostrogorski a los problemas de las oligarquías y las camarillas políticas no debe empañar sus enormes aportaciones al análisis político. Su éxito al formular complejas hipótesis sobre el comportamiento organizativo procedía en gran parte del hecho de que encuadraba el estudio de los partidos en un contexto comparativo. No se preguntaba: ¿cómo son los partidos norteamericanos?, o ¿cómo funciona el sistema político inglés?, sino más bien: ¿cuáles son los atributos generales de los partidos políticos en un régimen basado en el sufragio universal? En otras palabras, trató de formular una teoría sistemática de la organización de partidos y fue esto lo que atrajo la atención de Max Weber. Dado que la ciencia política, como las demás ciencias sociales, demuestra una preocupación básica por la formulación de una teoría general, es de esperar que aumente el interés por la obra de Ostrogorski. ABD

OWEN, ROBERT (1771-1858) Inglés.

Obras: Jna Nueva Visión de la Sociedad; Informe Dirigido al Condado de Lanark; Dos Homenajes a las Clases Trabajadoras; Lecturas sobre el Nuevo Estado de la Sociedad.

Socialista utópico en quien los trabajadores de esa época encontraron un defensor de su causa. Robert Owen, que había introducido en sus propias fábricas textiles de New Lanark (Escocia) algunos principios novísimos sobre la manera de tratar a los obreros, era un hombre informado y de elevados principios éticos; declaró que la inhumana explotación de los trabajadores entonces predominante era un error. Y demostró, en la práctica, que se podía explotar un negocio con beneficio, dándoles al mismo tiempo a los trabajadores un salario decente y sin trabajar un número excesivo de horas. Owen fue la fuerza motriz que estuvo detrás de las primeras leyes fabriles, aunque las provisiones de éstas no llegasen ni con mucho a lo que él había esperado de ellas. En 1827, nos encontramos por primera vez con el calificativo de *socialistas* aplicado a sus seguidores.

Los radicales no se mostraron en modo alguno satisfechos con la doctrina de Owen, ya que ésta parecía subvertir las nociones tradicionales de la propiedad. En este aspecto, los liberales estaban más dispuestos a adherirse a la libre competencia y a los beneficios que ésta podría proporcionar. El movimiento que se desarrolló, teniendo a Owen a la cabeza, dio nacimiento al sistema cooperativo y contribuyó a

fomentar la organización de los primeros sindicatos. Mas, por falta de una filosofía social, estas primeras organizaciones no tuvieron un éxito inmediato. Por encima de todo, Owen fue un hombre práctico y con una ardiente fe en su idea directriz. Había de ser Marx, posteriormente, quien proporcionara al socialismo un fundamento filosófico. RAS



Los trabajadores de su época encontraron en Owen a un defensor de su causa.

PACKARD, VANCE (1914-) Norteamericano.

Obras: *Los Trepadores de la Pirámide; Los Persuasores Ocultos; Los Artífices del Derroche; La Sociedad Desnuda; La Jungla del Sexo.*

Sociólogo contemporáneo cuyos escritos constituyen principalmente una descripción crítica de la sociedad de masas. Packard hace una verdadera sátira de una sociedad que, más rica que ninguna otra, hace pasar al hombre de la esclavitud causada por la escasez, a la esclavitud delúda a la abundancia. Así, la sociedad norteamericana de hoy ha inventado las técnicas que crean al "hombre-consumidor" del que tiene necesidad para funcionar; somete todo a la cuantificación, a la racionalización y a la encuesta psicológica; por último, organiza la competencia y la carrera del éxito según rigurosos mecanismos que hacen irrisoria la imagen que ella misma se da de una sociedad individualista. ABD

FACTO

Acuerdo de voluntades que se da entre personas, organizaciones políticas, instituciones sociales o Estados, para formalizar un convenio, mediante el cual se constituye una relación jurídica de cuya observancia se derivan obligaciones que pueden ser unilaterales, bilaterales o multilaterales.

En este sentido, en el Derecho Romano un pacto era definido como la convención o el convenio celebrado entre dos o más personas para crear, aumentar, disminuir o extinguir una obligación, y es en base a estas obligaciones que se estableció una distinción entre pactos provistos de acción y los pactos simples.

Los pactos provistos de acción eran aquellos que posibilitaban la exigencia de su cumplimiento, clasificándose en tres tipos: pactos agregados, pactos pretorios y pactos legítimos. En general, los pactos agregados hacían referencia a todas aquellas varia-

donde que se pudieran suscitar de manera interpersonal en donde el establecimiento de un convenio se define en términos de intercambio comercial. Los pactos pretorios, se distinguían por ser pactos de juramento, o bien, aquellos en los cuales se fijaba una fecha para cumplir una obligación preexistente. Los pactos legítimos, sancionados por las constituciones imperiales, se referían a los aspectos legales en los derechos de sucesión.

En lo referente a los pactos simples, estos eran convenciones no provistas de acción que quedaron como simples obligaciones naturales que no podían ser exigidas civilmente.

Sin embargo, algunos teóricos definen que no es posible hablar de que existe en los jurisconsultos romanos una idea clara de un pacto, contrato o convención como origen de la sociedad política organizada y, sí, por el contrario, de una especie de pacto político entre gobernantes y gobernados con su teoría de que el poder del emperador descansa al menos en el consentimiento del pueblo y en él descansa también su autoridad.

Por su parte, Pufendorf establece tres formas de llevar a la práctica un acuerdo, cuya tipología está directamente vinculada a un pacto social, y la unificación de cada uno de esos acuerdos o conformidad de voluntades definen una sociedad estructurada y políticamente bien organizada, caracterizándose porque son pactos que se suceden de manera subsecuente:

- a) *Formación de una sociedad política.* Se trata de un pacto que se realiza con el acuerdo de individuos o grupos, con el fin de unirse para formar la sociedad política.
- b) *Establecimiento de una forma de gobierno.* Pacto que se realiza tras el acuerdo inicial, a fin de cumplir una votación para concretar la forma de gobierno; y
- c) *Límites y bases del ejercicio del poder.* Acuerdo que propiamente es un pacto político para el establecimiento entre gobernantes y gobernados de los límites y bases del ejercicio del poder por parte de aquéllos.

Existen distintos puntos de vista sobre los orígenes de la sociedad en general y la sociedad política en particular; se estima, por una parte, que una y otra tuvieron su origen y fueron el resultado de un pacto voluntario de grupos o individuos que la crearon organizándola política y jurídicamente de una determinada manera; otros, consideran que tanto la sociedad en general, como la sociedad política organizada fueron el resultado ya sea de un “impulso natural” o bien de un actuar racional que llevaba a los hombres primero a unirse para cooperar y luego a organizarse, permitiéndoles esto último un poder superior a individuos y grupos menores, autónomo, y con la suficiente capacidad para organizar en lo político, lo económico y

social a la sociedad así formada. En términos de Rousseau, esto sería el pacto originario de la sociedad y el derecho humano, siendo así que la idea del pacto se traduce en fundamento de la vida social, en donde una de las partes cumple con el compromiso que le corresponde, y la otra queda obligada a cumplir el suyo posteriormente.

En un ámbito de una amplitud mayor, un pacto entre Estados, como acuerdo de voluntades que produce las consecuencias establecidas, es posible referirse a un pacto de no agresión, que se caracterizaría como un convenio celebrado entre dos o más Estados, en donde los firmantes se comprometen cada uno a no ser los que inicien una guerra de agresión contra cualquiera de los otros Estados firmantes; asimismo, a un convenio o tratado de ayuda mutua, en cuyo caso se pueden señalar el Pacto de Varsovia o el Tratado de la OTAN, en donde cada Estado firmante se compromete, según el pacto, a ayudar a cualquiera de los demás Estados en caso de que alguno de ellos sea atacado o esté en peligro frente a poderes extraños. JRM

PAINE, THOMAS (1737-1809) Inglés.

Obras: *La Cuestión de los Empleados de Arbitrios; Sentido Común*.

En 1768 ingresó al servicio del Estado como recaudador de arbitrios e impuestos. A partir de entonces, empieza a interesarse en cuestiones políticas y sindicales, ya que por aquella época publicó un folleto titulado *La Cuestión de los Empleados de Arbitrios*, en el cual expuso la difícil situación de los mismos.

En 1774 conoció a Benjamín Franklin quien le aconsejó que se marchara a Filadelfia. En Filadelfia trabajó como periodista en el *Pennsylvania Magazine* y, de esta forma, comenzó su carrera de propagandista y difusor de ideas libertarias. En virtud de su profesión de periodista y de la realización del Primer Congreso Continental, Paine entró en contacto con los más importantes dirigentes de la revolución norteamericana.

Su trabajo en el *Pennsylvania Magazine* y en el *Pennsylvania Journal*, más tarde, constituyó una de las etapas más productivas en la vida de Paine. Es, en este sentido, que publica numerosos artículos sobre la abolición de la esclavitud, sobre la emancipación de la mujer, en relación a la técnica y los descubrimientos científicos, sobre la guerra contra los ingleses y un folleto denominado *Sentido Común*. Este último folleto, de aproximadamente 40 páginas, publicado en enero de 1776, tuvo un papel decisivo en la consumación de la revolución americana. Mediante un lenguaje sencillo, Paine analizó la estructura del gobierno inglés y justificó la necesidad de una organización gubernamental independiente del Imperio Británico.

Durante algún tiempo estuvo en el ejército. Al finalizar la guerra, y en muestra de agradecimiento por los servicios prestados a la revolución, fue nombrado Secretario del Comité de Asuntos Exteriores. Sin embargo, debido a las diferencias de Paine con personajes de la administración y del Congreso, renunció a dicho cargo. Poco tiempo después, viajó a Francia en donde llegó a ser miembro de la Convención y participó en la redacción de la Constitución Francesa. En la “época del terror” estuvo encarcelado cerca de un año, por haber votado en contra de la ejecución de Luis XVI.

Con la ascensión de Jefferson a la presidencia y aprovechando la invitación que éste le hace, Paine regresa, en 1802, a los Estados Unidos donde muere. SBG

PAIS

En su sentido estricto, es una extensión territorial identificada por sus accidentes geográficos en la que se asienta una unidad geográfica o política. Con esta significación puede emplearse como sinónimo de región, de comarca o de territorio.

En un sentido amplio, ha sido usado con otras dos connotaciones: primero, como sinónimo de Estado, de manera que abarca no sólo un territorio determinado, sino que además incluye un gobierno, una población, y límites políticamente establecidos para la ubicación geográfica de estos elementos; segundo, para hacer referencia al concepto de nación, en el supuesto de que la vecindad territorial implica identidad cultural y política.

En ambos casos, sin embargo, la utilización del término rebasa su auténtico significado y por ello es incorrecta dentro de los límites de la terminología propia de la ciencia política. MMH

PANEL

Técnica de la investigación social empírica, que consiste en designar a un número (la mayoría de las veces bastante reducido) de personas, frecuentemente representativas de su grupo, que con su opinión frente a un material determinado de observación ayudan a estandarizarlo.

La interrogación por el sistema del panel es un método que sirve para comprobar los cambios que se producen en el comportamiento o en las actitudes de un círculo de personas. En contraposición a la interrogación representativa (muestreo, encuestas de opinión), en la que, en caso de una repetición de las preguntas, aparecen siempre en la muestra nuevas personas a interrogar, en el sistema del panel

se selecciona a la gente una vez y es confrontada, por lo regular en intervalos de tiempo corto, con el mismo instrumento de interrogación. De esta forma, se intenta seguir cambios operados en el comportamiento del consumo, en las actitudes políticas. Este sistema es muy utilizado en el estudio del comportamiento de los radioescuchas y de los televidentes. Así, en Estados Unidos, para saber qué programas son los que tienen mayor audiencia, se dispone de paneles formados por voluntarios (a veces retribuidos) que anotan cada día todas las emisiones que ven o escuchan en tal o cual hora. En ocasiones, esta contabilidad se asegura automáticamente por medio de un aparato que se conecta a los receptores. ABD

PANTOUFLAGE

Con este término se designa, en Francia, el hecho de que un funcionario público de rango elevado deje la administración pública para ocupar un puesto en la empresa privada. La causa principal reside en la diferencia de sueldos entre los funcionarios públicos y las remuneraciones del sector privado.

Ciertos servicios del Ministerio de Finanzas, del de Industria y algunas grandes instituciones mantienen relaciones privilegiadas con los particulares. El cuerpo prefectoral, en Francia —sujeto a bruscos cambios políticos— se encuentra bien representado en el mundo de los negocios.

En fecha reciente, el fenómeno de “pantouflage” ha adquirido un significado y amplitud distintos. La particularidad de la función pública parece cada día menos justificada y la ideología del interés general, a la cual estaba ligada, parece haber perdido sus virtudes, aún para los grandes servidores del Estado. Un prefecto en funciones describió claramente esta situación al declarar, en un coloquio, lo siguiente: “La noción de servicio pùblico, actualmente, me parece completamente anacrónica”. ACR

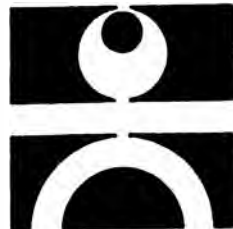
PARADIGMA

Significa de manera general modelo o ejemplo. Este concepto tal como lo ha desarrollado Thomas Kuhn en su estudio de las revoluciones científicas, designa la teoría dominante que en cierto momento reina en una comunidad científica en determinado punto del desarrollo histórico de una ciencia particular. A menudo un paradigma es un modo de explicación adoptado unánimemente en tanto que parece lógica o empíricamente satisfactorio.

Para que una teoría sea aceptada como paradigma, debe parecer mejor que sus competidoras; pero no necesita explicar y, en efecto nunca lo hace, todos los

hechos que se puedan confrontar con ella. Kuhn pone de relieve la discontinuidad que acompaña al cambio radical en el terreno de los valores científicos. La aparición de un nuevo paradigma, supuestamente la hazaña más creadora que un científico o grupo de científicos puede realizar, es esencialmente un episodio no acumulativo en la historia de la ciencia y representa un rompimiento tal con la visión científica aceptada del mundo, que sólo puede conseguir la aceptación del público cuando la ciencia ha entrado en un periodo de crisis. Así, por ejemplo, el genio creador de Galileo consiste en la introducción de un modo de interpretación enteramente nuevo que, precisamente porque amplía todo el campo de visión científica, no puede ser reducido a un simple descubrimiento o invención; es más bien una revolución científica.

Las transformaciones de los paradigmas son revoluciones científicas, y la transición sucesiva de un paradigma a otro por medio de una revolución científica, es el patrón usual de desarrollo de una ciencia madura. JPT



VILFREDO PARETO

Por Luis Aguilar Villanueva

Nació en Italia en 1848 y murió en 1923. Entre sus obras tenemos: Curso de Economía Política; Los Sistemas Socialistas; Manual de Economía Política; Tratado de Sociología General; Transformación de la Democracia.

“Durante toda su vida, Pareto quiso dar de sí mismo la imagen del fustigador desapasionado de todas las pasiones humanas que habían obstaculizado el camino del conocimiento científico de la sociedad, la imagen del incrédulo que se mofa de todas las creencias absurdas que habían alimentado las metafísicas sociales y que se hacían pasar por ciencia, la imagen del observador lúcido, razonador e impasible que constata la recurrencia y el renacimiento permanente de la locura humana. Una de sus antítesis preferidas era la del dogmatismo de todas las creencias vs. el ‘escepticismo científico’. Consideraba que una actitud escéptica ante la historia de los hombres fuese a la par la precondition y el resultado de la investigación científica. El camino de la ciencia se abría sólo para aquél que estuviese dispuesto a no reconocer ninguna otra autoridad más que la de la razón y la de la experiencia y que, en nombre de la autoridad de éstas, aceptase poner continuamente en discusión sus propios descubrimientos”

(Norberto Bobbio).

Toda la orientación teórica y política de su obra se caracteriza por este “pathos” racionalista que se erige como crítica de todas las visiones pasadas y presentes de la sociedad y de la historia social y, en particular, como crítica de la Ilustración jusnaturalista, de la Economía política, de la Filosofía de la historia y del Materialismo histórico, que se presentan como teorías racionales de la sociedad. En Pareto, el racionalismo de la

modernidad burguesa se vuelve crítico de sí mismo y logra discernir y descubrir la masa de intereses históricamente condicionados que se interpolaban y fundamentaban en las teorías, presentándose como verdades de razón. Pero, para Pareto, no es sólo la materia y el resultado de la razón lo que comienza a aparecer como no racional o no racionalmente fundado, es la misma forma y el procedimiento del pensar lo que también comienza a zozobrar y a ser cuestionado, a saber, la filosofía social y la economía política cuya episteme y método proceden sin referencia a la historia social empírica, centrándose en la pura naturaleza humana y en sus atributos esenciales. Esta crítica al racionalismo teórico no es sólo un fin en sí mismo, sino se rebasa y golpea también sus resultados prácticos, políticos: la sociedad civil de mercado y el Estado constitucional de régimen liberal. Mercado y Estado, al presentarse como basados en la igualdad y en la libertad igualitaria que nace de la naturaleza humana universal e inmutable, se demuestran como verdaderos, como la organización social fundada en la verdad de la razón en la racionalidad equivalente de toda persona social.

Pareto toma conciencia claramente de la articulación existente entre razón filosófica —naturaleza humana—, Estado y mercado libre e igualitario: la articulación entre razón (filosófica) e igualdad (social). Ahora bien, esta articulación, que constituye la esencia de la modernidad social, se vuelve agudamente problemática después de la revolución política y de la revolución industrial. Su ruptura, su desarticulación, puesta de manifiesto en los duros hechos de la desigualdad y del conflicto social que atraviesan la sociedad civil de mercado y su Estado liberal de Derecho, no pone sólo en jaque las proposiciones teóricas de la filosofía jusnaturalista y de la ciencia de la economía política, sino, sobre todo, su pretensión de una vinculación entre razón e igualdad. Lo que Pareto cuestiona, fundamentalmente, es la posibilidad de que la razón sea socialmente emancipatoria y pacificadora, de que en la razón radique la fuerza histórica —de creación de una sociedad universalmente igualitaria y pacíficamente reconciliada. Lo que Pareto cuestiona es la pretensión de la Ilustración, de la Ilustración como agente de libertad, igualdad y cosmopolitismo. El desarrollo seguido por el liberalismo con sus tristes e innegables hechos de drástica estratificación socioeconómica y de desigualdad en la participación y en el mando político, es el impulso para reflexionar de nuevo, no sólo acerca del curso de la historia social, sino también acerca del discurso de la razón sobre la historia social. ¿Por qué la persistencia de la desigualdad aun dentro de concepciones teóricas y ordenamientos ins-

titucionales que afirman la igualdad social?, ¿por qué la nueva sociedad, presentada y constituida por la razón como la sociedad de libres e iguales, se desestructura y decae en situaciones abiertas y generalizadas de desigualdad? Estas cuestiones no podían más que conducirlo a reflexionar de nuevo sobre la razón, sobre sus procedimientos y sobre su ámbito de influencia real en la sociedad, así como a reflexionar sobre el origen y la magnitud del fenómeno social de la desigualdad. Pareto será, pues, uno de los primeros críticos de la articulación entre razón e igualdad y en torno a esta crítica constituirá sus supuestos y sus proposiciones teóricas. Por un lado, en su crítica a la razón, llevará adelante una tarea de desfilosofización e impulsará una cientifización del conocimiento de la historia social. En conexión con esto, reducirá toda razón extracientífica a un mero ejercicio ideológico con funciones de ocultamiento de intereses pre-racionales mediante una argumentación lógica. Por otro lado, mostrará sobre bases de conceptualización empírica, la continuidad histórica, la morfología y la fisiología de la desigualdad social. Si antes, en el pensamiento tradicional, desde Platón hasta Hegel, filosofía e igualdad eran recíprocamente especulares, ahora ciencia y desigualdad se emparentan. Sólo una razón abstracta, sin referente empírico, prescriptiva, podía escamotear o no percibir los fermentos sentimentales (“no-lógicos”) de la dinámica social y sublimarlos como racionales, verdaderos, dotados de validez universal. Pero, la nueva razón científica, empírica, descriptiva, percibe la masa de intereses inconfesados que constituyen las precondiciones y los contenidos de los conceptos sociológicos y politológicos tradicionales. Y el descubrimiento del interés y de los residuos extralógicos pulsionales, sublimados en verdades universales, ofrece la clave de comprensión de la heterogeneidad y la desigualdad social. Pareto no dudó nunca acerca de la función importante y hasta preponderante que los motivos no racionales jugaban en las acciones humanas. Sus dudas posibles eran liquidadas por los hechos políticos contemporáneos que observaba y vivía, así como por los hechos transmitidos en las fuentes históricas que consultaba de manera permanente y extensa.

En Pareto hay, pues, un círculo metodológico y temático permanente: el tema de la razón-igualdad lo lleva a un estudio crítico de la razón que termina positivamente en la constitución y fundamentación de la ciencia de la historia social; el conocimiento científico, a su vez, descubre el flujo y la eficiencia activa de lo extrarracional en la historia social; esta dinámica de la vida de las pulsiones y de los intereses permite explicar no sólo la desigualdad social, sino también la impotencia de la razón en

120 Vilfredo Pareto

la historia social. La dinámica de los intereses y deseos constituye la materia primigenia de la razón no científica, la cual, por esto mismo, se derrumba en pura “derivación” prestadora de logicidad universal para lo que es sólo interés particular de raíces extralógicas. Por esto, para Pareto, no era científicamente afirmable el presupuesto teórico de que el hombre era una naturaleza racional y menos aún su traducción práctica como principio de la organización de la sociedad civil de mercado y del Estado. Por esto mismo, era escéptico respecto de ese igualitarismo civil y político que tanto el homo oeconomicus de la economía política como el ciudadano del jusnaturalismo querían derivar de la naturaleza racional del hombre. Para el ojo de la ciencia empírica la parte racional de la acción humana se entrelazaba con y era condicionada por los elementos no racionales, razón por la cual, desde una perspectiva metodológica, la ciencia económica y la teoría del Estado debían subsumirse dentro del estudio global de todas las fuerzas actuantes y constituyentes del “sistema social”, dentro de la “sociología” científica.

Estas posturas teóricas básicas de Pareto se acompañan con sus actitudes ideológicas y políticas en torno al Estado democrático y a la democratización del Estado. Su teoría surge dentro del contexto de los problemas que planteaban la participación y la integración de las masas en el Estado. Por un lado, las transformaciones del Estado liberal en sentido democrático bajo la presión reivindicadora y participante de las organizaciones de intereses de masa; por otro lado, la crítica al Estado liberal como Estado de una clase particular, de la clase capitalista, crítica que se traduce en el programa socialista de la futura igualdad social. La irrupción activa de las masas muestra, paradójicamente, la desigualdad del presente capitalista-estatal y la igualdad del futuro socialista. El racionalismo de Pareto por la verdad ve en esta pasión igualitaria y en esta concepción (evolucionista o dialéctica) de la historia como progreso hacia la igualdad universal una colosal ilusión fideísta, imputable a las filosofías de la naturaleza humana y de la historia, al liberalismo y al socialismo. Las masas, al constituirse como grupos particulares de intereses, obstaculizados y reprimidos por el mercado y el Estado, denuncian atinadamente la desigualdad social y política del liberalismo, pero caen, a su vez, en el mismo error, al pensarse y presentarse como los protagonistas de una sociedad universal igualitaria. Esta “media verdad” de las masas en el diagnóstico y en el pronóstico que proyectan sobre la historia social, es la que debe volverse el corazón de la teoría sociológica. La crítica de las masas a la ideologización ilusoria del racionalismo jusnaturalista en su organización

del mercado y del Estado de derecho debe ser plenamente asumida, pero a su vez deben ser examinadas y criticadas las profecías de la futura igualdad sociopolítica que las nuevas organizaciones y partidos de masas, particularmente los socialistas, anunciaban como inminente y como consecuencia espontánea de una previa revolución de la desigualdad a nivel de mercado. Si la crítica paretiana al liberalismo, parece acercar a Pareto a la izquierda socialista, la crítica científica del socialismo lo aleja definitivamente. Para Pareto, a semejanza de Weber, el proceso de masificación desencadenado por el capitalismo es irreversible, pero más que temer un proceso de igualación universal, hay que desenmascarar la irracionalidad de las ideologías y utopías progresistas de partidos y líderes (líderes que llamó “la plutocracia demagógica”) que ilusionan a las masas con el triunfo de la igualdad real, no formal.

La crítica de Pareto al jusnaturalismo liberal y al socialismo no puede ser pensada como si Pareto fuera un conservador tradicionalista con intenciones de restauración en un último esfuerzo de defensa de privilegios estamentales y de una cultura aristocrática enteramente sacudida. Su tematización de la desigualdad no encubre una intención de defensa de privilegios sociales perdidos o de defensa burguesa ante una homogeneización niveladora con las masas. Se trata, más bien, de explicar y predecir, científicamente, las nuevas formas de perpetuación de la desigualdad. No es casual, pues, que critique a la teoría jusnaturalista del Estado y de la economía política en su Curso de Economía Política (1902-03), Manual de Economía Política (1906) y en su obra maestra Tratado de Sociología General (1916). Ni tampoco es casual su crítica al socialismo en Los Sistemas Socialistas (1902-03), en Transformación de la Democracia (1921).

Las Líneas Centrales de su Obra

Norberto Bobbio considera que la arquitectura del pensamiento paretiano está dada por cuatro dicotomías que se articulan lógicamente entre sí y se acumulan temáticamente:

- a) La distinción entre acciones lógicas y acciones no lógicas;
- b) las teorías lógico-experimentales y las teorías no lógico-experimentales ;
- c) los “residuos” y las “derivaciones”;
- d) las “élites” y las no élites.

122 Vilfredo Pareto

Pareto concluye la búsqueda del objeto propio de la sociología, desde el cual se pueda realizar el análisis comprensivo y explicativo de las sociedades históricas, en las “acciones humanas”: “el principio de mi sociología está justamente en la separación entre acciones lógicas y acciones no-lógicas y en el hecho de mostrar que para la mayor parte de los hombres la segunda categoría es por mucho superior a la primera” (carta a M. Pantaleoni, 17 mayo 1897). Su sociología, pues, se inicia y se ordena teniendo como objeto de estudio y elemento de análisis la acción. De entrada, en cierta semejanza con Weber, el realce que Pareto da a la acción muestra cómo la sociedad surge y se institucionaliza con base en la interacción de los sujetos conscientes cuya dinámica y composición generan las estructuras sociales. No hay una estructura predada que gobierna las acciones, sino acciones que generan y determinan la estructura social. Este enfoque de acción social se completa con el predominio que tienen las acciones no lógicas. En este mundo, la analogía con el Leviathan de Hobbes es obilgada, donde el tratado de las pasiones, según el esquema de la física mecánica, funge como plataforma de la construcción de la teoría política. Por “acciones lógicas” Pareto entiende las acciones que: a) establecen un medio objetivamente adecuado respecto del fin; y, b) se ejecutan con plena conciencia de esta adecuación.

En cambio, las “acciones no-lógicas” son las que establecen subjetiva y no objetivamente los medios que se juzgan adecuados al fin (por ejemplo, con base en la fe subjetiva pensar que los sacrificios a Neptuno tienen como efecto una buena navegación) o las que establecen los medios adecuados, pero sin tener conciencia de ello (por ejemplo, las acciones instintivas de los animales). El exceso o defecto de conciencia subjetiva, el subjetivismo en la determinación de medios o la carencia de subjetividad consciente al establecerlos, es la caracterización de la no logicidad racional de las acciones. Pero el supuesto fundamental de Pareto es que en la sociedad se da la prioridad y la recurrencia de estas acciones respecto de las acciones lógicas, objetivamente adecuadas a su sentido. Quien parte de la pura racionalidad, del hombre como naturaleza racional, podrá construir los castillos metafísicos del jurnaturalismo, pero no entenderá la dinámica social. El estudio de estas acciones es el propio de la sociología que de esta manera se orienta realísta, de acuerdo al ser de los hechos y no a su deber ser, y ocupa un ámbito amplio de fenómenos. El presupuesto de la logicidad y racionalidad pura conviene a la filosofía prescriptiva, pero no a la ciencia experimental descriptiva.

Esta conclusión sobre el objeto de la sociología repercutía críticamente en las teorías sociales. Estas no sólo no percibían el mundo efectivo de las acciones no lógicas, sino que tampoco tomaban conciencia de que las interpolaban inconscientemente y las recubrían con argumentaciones lógicas. Las teorías sociales transformaban la “verdad efectuar, a la Maquiavelo, en verdad de razón, a la Ilustración. Para Pareto, el retraso de las ciencias sociales residía en el hecho de que los sociólogos y los reformadores sociales se dejaban conducir en su estudio más por el sentimiento que por la observación. Eran ilógicos que daban logicidad al mundo y a la historia social, que daban justificaciones racionales póstumas a los reales motivos de la acción social. Con el aspecto objetivo de los hechos sociales mezclaban el aspecto subjetivo que es la forma o la perspectiva desde la cual el sujeto y sus intereses representan los hechos sociales. El resultado era una representación deformada de la realidad social. Para abrir, entonces, el espacio de la sociología científica era necesario romper con esas representaciones subjetivas de raíces sentimentales e interesadas y llegar al fenómeno objetivo social. La sociología surge como crítica frontal a la razón filosófica y a la razón pseudo-científica, entre ésta última estaban las teorías socialistas. En esos años sucedía en Italia el gran debate sobre el marxismo teórico entre Benedetto Croce y Antonio Labriola, con intervención de Sorel, ocasión que aprovechó Pareto para mostrar la teoría socialista como ejemplo de teoría no científica. Es así que ya desde 1898 comienza a distinguir entre teorías lógico-experimentales, distinción que aparecerá explícitamente en el *Trattato* (1912). Una teoría, para ser científica, debe respetar dos principios fundamentales: a) basarse en un material experimental, en hechos objetivos comprobados; b) articular estos hechos con razonamientos rigurosos, no contradictorios. Las teorías no lógico-experimentales son, en cambio, las que se basan en hechos empíricos pero los articulan, contradictoriamente, las que razonan correctamente sobre hechos empíricos no observados y verificados, y las que no tienen ni base empírica ni razonamiento correcto. En suma, las teorías lógico-experimentales son las que pasan victoriosamente la prueba de los dos criterios de verdad, el de la verificación empírica y el de la validez lógica. De todos modos, esto no significa que las teorías sin rango científico no posean fuerza de persuasión, capacidad de movilización política y utilidad social. En conexión con las acciones no lógicas, Pareto afirma que, dado que los hombres no actúan y se comportan de manera racional y congruente, las teorías dirigidas al sentimiento y a los intereses tienen mayor probabilidad social de ser consideradas y afirmarse como científicas, impactando fuertemente en la organización social. De hecho esto ha

sucedido a lo largo de la historia de la sociedad. Las grandes doctrinas que se presentan como verdaderas y transforman el orden social son grandes “racionalizaciones” de demandas, intereses, deseos y expectativas que se mueven en el corazón de los actores sociales, personales y colectivos.

Las teorías no lógico-experimentales muestran, entonces, que están compuestas por dos dimensiones, una muy variable y otra constante y estable, respectivamente “derivaciones” y “residuos”. La dimensión variable consiste en todo un complejo de argumentaciones de apariencia lógica, que funge de justificación racional a posteriori (post factum) de sentimientos, instintos e intereses. La dimensión constante, en cambio, son expresiones conscientes de esos instintos, sentimientos e intencionalidades. Los “derivaciones” son “barnices lógicos” que nacen de esas pulsiones y que buscan una legitimación en la conciencia del actor y de la sociedad. Los “residuos” son esa materia pre-racional que aparece poderosamente apenas la crítica científica va desmantelando las capas de los razonamientos lógicos. Pareto dedica a los residuos y a las derivaciones seis capítulos sobre el total de trece del Trattato. Los residuos son divididos en seis clases; dos tienen que ver con los momentos fundamentales de la sociedad, el cambio (“instinto de las combinaciones”) y la conservación (“persistencia de los agregados”), dos con los polos constitutivos de todo sistema social, al individuo (“integridad del individuo y de sus dependencias”) y la sociedad (“residuos relativos a la socialidad”), uno con la necesidad biopsíquica de satisfacción sexual (“residuo sexual”) y uno con la necesidad de expresión, que Pareto introdujo para estudiar el tema de la exaltación religiosa, (“necesidad de manifestar los sentimientos con actos externos”). Las cuatro clases de derivaciones se distinguen según su mayor o menor grado de complejidad: se va de las derivaciones que consisten en una pura y simple afirmación sin prueba a las afirmaciones que se legitiman con referencia a una autoridad (la de un hombre o la de varios, la de la tradición, la de la divinidad), a las afirmaciones que se basan en valores compartidos y las que se sirven de manipulaciones verbales. Independientemente de la validez de su taxonomía, bastante discutible en sus criterios y en sus resultados de clasificación, lo que cuenta retener es que la dinámica de la vida social está animada y fundada, por los instintos o sentimientos primordiales revelados en los residuos y no por las derivaciones. El entendimiento de la realidad social no apuntará a las representaciones conceptuales, a “lo que los hombres dicen de ser”, sino a la materia pulsional extrarracional. La vida, no la razón, determina el sistema y el cambio social. Este vitalismo parietano, a contrapelo de todas las pretensiones de la razón ilustrada,

de la Ilustración factor del orden y del progreso social, se constituye como crítica de la articulación entre naturaleza razón-mercado y Estado, pero también como crítica de la articulación socialista de sociedad-razón-democracia. Filosofía y economía política, socialismo científico y crítica de la economía política, hacen referencia directa o indirecta a una sociedad cuyo ritmo histórico es pensado como normado y orientado por la razón y la conciencia, por la conciencia trascendental o por la conciencia de clase. La irrupción de las masas muestra el predominio histórico del instinto y del sentimiento, al que las élites ilustradas dan forma lógica y voz argumentativa.

Ahora bien, la afirmación que no es la razón universal sino los instintos y sentimientos particulares los elementos y motores de la vida social, tiene como resultado que la sociedad no es un sistema de acción homogéneo. Los instintos y sentimientos, diversos, entre sí contradictorios, desigualmente distribuidos en su fuerza, generan puntualmente la heterogeneidad social. “Guste o no guste a ciertos teóricos, el hecho es que la sociedad humana no es homogénea y que los hombres son diversos física, moral e intelectualmente (Trattato, 2025). La desigualdad aumenta por el hecho histórico que en todas y cada una de las ramas de la actividad humana algunos actores tienen mayor índice de eficiencia y capacidad y otros menor, es decir, que algunos son seleccionados y elegidos socialmente, “élites”, y otros son descartados y subordinados a la capacidad de acción de los primeros, “no-élites”. Este hecho es exigido por Pareto como el principio de explicación de la forma y del movimiento de una sociedad histórica dada. Pareto distingue tres niveles de selección social: la élite intelectual, la élite económica y la élite política, que es la socialmente importante. La élite de las élites, la clase elegida de gobierno, la élite política, es la clave de comprensión y explicación social: “Lo menos que podemos hacer es dividir la sociedad en dos estratos; un estrato superior en el que se ubican frecuentemente los gobernantes y un estrato inferior donde se ubican los gobernados” (Trattato, *2047). En esta relación cambiante entre los dos estratos está la clave del equilibrio o del cambio de un sistema social. En el fondo, una sociedad dada es el resultado de una composición dada entre clase gobernante y clase gobernada, de las relaciones de afinidad o de conflicto entre ellas, en conexión con esto, de la manera como sucede el recambio, la “circulación” de una por la otra. La circulación adecuada es el secreto de la estabilidad. En cambio, límites y obstáculos en la circulación originan el conflicto y el cambio social.

La Teoría de las Elites

Pareto define su concepto de “élite”, “aristocracia” o “classe eletta” muy simplistamente. Elite son los mejores de cada una de las varias ramas de las actividades sociales existentes (desde la industria hasta la prostitución. Ver 2027), los que logran los máximos rendimientos dentro del sector. En realidad la noción demasiado aproximativa de élite es de inferior importancia con respecto al corazón de su teoría, la circulación de las élites. El punto de partida consiste en un hecho histórico bastante obvio: una élite no permanece eternamente integrada por los mismos individuos. La circulación “tiene lugar cuando elementos extraños a la clase elegida logran entrar a formar parte de ella, llevando sus opiniones, sus características, sus virtudes, sus prejuicios. Pero si, en lugar de ser sí mismos, cambian su modo de ser y de enemigos se convierten en aliados y siervos, entonces estamos ante un caso enteramente diverso que suprime los elementos de la circulación” (2482). No se trata pues, ni de cooptación ni de transmisión hereditaria. Cuando hay circulación, hay estabilidad. Si las élites no se renuevan y realimentan se entra en un proceso de estancamiento-decadencia-revolución. Hay así cuatro casos posibles para la vida de las élites, para la institucionalización social con base en el dominio elitista. En el primero (reproducción), la élite se reproduce por vía hereditaria. En el segundo (cooptación) la élite se reproduce por asimilación de individuos externos o antagónicos. En el tercero (circulación), la élite se renueva por la inserción de individuos con características diversas: la renovación como innovación con estabilidad. El cuarto caso (revolución), la élite es cambiada con violencia, la renovación como innovación sin estabilidad. Si evidentemente lo deseable a largo plazo para un sistema no es la pura reproducción (1 y 2) ni la revolución (4), entonces hay que definir con mayor exactitud la condición de posibilidad de la circulación que es “la diversidad”, la distinción entre los diversos tipos de élites, así como el criterio o fundamento de su distinción. El último capítulo del Tratado se dedica a esta tarea.

Una élite es diversa de otra en la medida que prevalecen entre sus componentes los residuos de la primera clase (“el instinto de las combinaciones”), o los residuos de la segunda clase (“la persistencia de los agregados”). El primer residuo se caracteriza por la capacidad de asociar o combinar elementos que en un determinado momento social son considerados heterogéneos, incongruentes, contradictorios. Es la capacidad de inventar, innovar, descubrir y, por tanto, se basa en una actitud de libertad con respecto a los estereotipos lógicos y axiológicos predominantes y que

permite producir lo socialmente no esperado o compatibilizar lo socialmente considerado incompatible. El segundo residuo se caracteriza por “el instinto que se opone a que cosas unidas se desunen”. Por la capacidad de seguir haciendo socialmente vigentes los ordenamientos originales (igual a anteriores combinaciones), las relaciones existentes desde antaño, y la capacidad de resistir a la crítica, a la disgregación. Por un lado, pues, encontramos la innovación, el individualismo, el escepticismo, la sensibilidad al cambio. Por el otro, la fe, el patriotismo, el gusto de la tradición, la solidaridad colectiva. ..., etc. La élite del primer tipo prefiere gobernar con “la astucia de la zorra”, la segunda con “la fuerza del león”. Pareto de ninguna manera entiende que al primer tipo pertenezcan los partidos de masas reformistas o revolucionarios. Y al segundo tipo los partidos de notables, de conservadores liberales o no. Nada de izquierda-derecha, progreso-conservación. Paradójicamente, las cosas van a estar al revés.

En efecto, las masas o clases populares, excluidas del grupo de las élites se caracterizan por la fuerte persistencia de los agregados por un sentido de solidaridad con base en la tradición y en el sentimiento religioso. En cambio, al interior de una élite que posee el alto mando por mucho tiempo hay una tendencia al predominio de las combinaciones, es decir, a la intriga, a la astucia, al sacrificio de los principios en aras de los compromisos pertinentes, al transformismo y quizás hasta el cinismo. Lejos del poder están las masas, el pueblo, que por la persistencia de sus intereses y valores son solidarios, no necesitan negociaciones y compromisos, “combinaciones”. La élite potencial, que se contrapone a la élite del poder actual, se apoya en las clases populares sometidas y expresa la firmeza de sus ideas y valores. En el momento que ascenderá al poder, total o parcialmente, violenta o pacíficamente, renovará la élite, puesto que hará prevalecer los principios y las actitudes correspondientes a “la persistencia de los agregados”, renovando simultáneamente el espíritu colectivo, la capacidad de sacrificio personal, el sentido ético-religioso del orden, la movilización disciplinada. La nueva élite gobernará obviamente ya no con la astucia sino con la fuerza. Para Pareto, esta nueva élite potencial eran, primero, los socialistas y después los fascistas. En cambio, las élites estancadas y decadentes, por el exceso de sus combinaciones, son las radicales francesas e italianas.

Ahora bien, el que nuevas élites entren al alto mando, con una ideología roja o negra, no significa cambio sino reequilibrio del sistema. Los socialistas que llegarían al poder con la fuerza del espíritu colectivo, una vez que se afirmen, tendrán que desarrollar su instinto de combinaciones,

aunque sigan proclamando su ideología, sus derivaciones. Entre un sistema y otro no hay sustanciales diferencias, a menos que se piense, incorrectamente, que las ideologías sean el signo de reales modificaciones sociales.

Esta teoría permite, además, resolver dos problemas tradicionales de la sociología: la tipología de los sistemas sociales y la tipología de los cambios sociales. El primer problema hace referencia a la composición de la clase elegida, el segundo a su circulación. Para ambos casos, como mostramos apenas, Pareto se sirve de la primera pareja de residuos: “el instinto de las combinaciones” y “la persistencia de los agregados”. En la medida que predomine uno u otro residuo, las élites son progresistas o conservadoras, innovadoras o tradicionales, abiertas o cerradas, tolerantes o autoritarias. Mirada la historia social pasada, las primeras élites son las propias de las sociedades de mercado, las segundas dan origen a las sociedades agrícolas. Más aún, la división de las élites en tres niveles, en élite política, económica, intelectual, permite a su vez subdividir las en dos categorías secundarias. A nivel político, la élite de astucia y la de la fuerza. A nivel económico, los especuladores cuyos exponentes son hoy los empresarios y los rentistas, los propietarios fondiarios. A nivel intelectual, los científicos de tendencia escéptica y los fideistas de orientación dogmática. Aunque no hay ningún tipo raro de sociedad, se pueden concebir idealmente dos tipos opuestos de sociedad, una en la que prevalecen los representantes de la primera categoría de los tres niveles, otra en la que prevalece la segunda categoría. Tendencialmente, se puede decir que una sociedad cuya política es de “astucia de zorra” es también una sociedad de mercado y de empresa productiva y de cultura escéptica, mientras una sociedad cuya política es de “fuerza de león” es también de economía estancada y de fuertes creencias religiosas. En la realidad, una sociedad es una combinación de diversas élites con diversa magnitud y peso en la combinación.

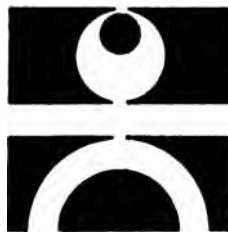
Respecto al cambio social, la sociedad ideal sería la que en sus tres niveles tuviera élites inspiradas por los dos primeros residuos. Esta sociedad garantizaría a la par el cambio (“instinto de las combinaciones”) y la continuidad (“persistencia de los agregados”). Si esta sociedad hubiera existido, la historia humana no habría conocido ni conocería crisis, agitaciones, revoluciones. El hecho del zigzag violento y brusco de la historia muestra el hecho de diversos defectos y tipos de circulación de élites. Tarea del sociólogo es explicar los cambios sociales y definir una tabla de tipos de cambio, de acuerdo a las diversas combinaciones y secuencias

de circulación (reproducción, cooptación, circulación en sentido estricto, revolución). El optimum de cambio con estabilidad se logra cuando hay una constante y regular transfusión de individuos no selectos en la clase selecta. Cuando esta constante transfusión de residuos y derivaciones, de energía vital y de razonamiento lógico, se detiene y endurece, el cambio se bloquea y pone las condiciones para la ruptura radical. Las instituciones sociales entran en decadencia trágica cuando el sentimiento y el concepto dejan de fluir, cuando una élite monopoliza y fetichiza sus atribuciones aristocráticas y comienza a limitar y hasta liquidar la nueva inteligencia y pasión de la sociedad, de espaldas a los nuevos talentos emergentes que en razón de sus cualidades están llamados a ser socialmente seleccionados, a ser las nuevas élites. En este sentido, se puede ver que la sociedad ideal del cambio y de la continuidad se alcanza cuando hay una óptima composición de sus élites y cuando esta composición se garantiza por una óptima circulación de sus élites. En suma, una óptima composición-circulación se logra sólo si una élite no es homogénea, no es monolítica: una sociedad pluralista.

Pareto vio con claridad que las sociedades modernas eran movidas por intereses diversos y hasta antagónicos, cuyas raíces se ubicaban en la esfera extra-racional de los sentimientos e instintos. Estas raíces de lo social originaban heterogeneidad y pluralismo explícitos y/o latentes. Ante este fondo original y originante la razón jusnaturalista y socialista se esforzaban en darle unidad y homogeneidad, legitimando así lógicamente fenómenos que no eran sino sus estrategias oscuras de mantenimiento o de toma del poder, para realizar intereses particulares valorados. Pero, por esto mismo, tanto el autoritarismo del Estado liberal, como el programa revolucionario del socialismo a pesar de sus cosmovisiones racionales unificadoras, son sólo un ejemplo de la necesidad social de una correcta composición-circulación de élites en un Estado en crisis. Una teoría revolucionaria universal de la historia social no es sino una racionalización de sentimientos de reivindicación vital y, en el fondo, no es sino una instancia que reclama una mejor recomposición-circulación de élites. La teoría de la revolución histórica juega el mismo papel que la teoría ilustrada de la naturaleza humana jugó en el pasado, pero que hoy está en decadencia y crisis por “la persistencia de sus agregados”. De todos modos, a pesar de la razón, los residuos de la vida siguen palpitando y por la vida fluye la historia social, plural y heterogénea. Sólo la sociología como ciencia experimental redescubre y reinstaura la vida, así como conserva el pluralismo de las organizaciones y las instituciones

sociales, contra las ilusiones pasadas y presentes de una pacificación universal de corte religioso candoroso. En política esto significó que la irrupción de las masas y sus programas radicales de creación **ex novo** del mundo social anunciaban la transición de una sociedad tradicional a la moderna y un Estado liberal en proceso de transformación en Estado social. Esto no significaba absolutamente una revolución, que era una simple “derivación ideológica”, sino la petición de una nueva aristocracia, de una nueva clase política, a la altura de la sociedad compleja de masas, a la altura de una sociedad altamente diferenciada, pluralmente organizada e interdependiente. En el fondo, era la necesidad de un nuevo liderazgo que no podía sino nacer de las masas mismas y de sus organizaciones: el ascenso de los partidos de masas y sus líderes burocráticos contra los “partidos de notables”.

“Herederero de la gran cultura liberal y burguesa del siglo XIX, Pareto vio con anticipación su fin, horrorizado y fascinado por la irrupción en la escena de los que le habrían dado el tiro de gracia (las masas y sus demagogos). .. Detrás de su actitud de observador imparcial se transparenta el estado de ánimo de quien es consciente de que las ilusiones de los años militantes han desaparecido irremediabilmente y de que la civilización, que él ha criticado y defendido, marcha hacia su derrumbe, mientras una nueva clase elegida llama a la puerta. Para quien ve el final cercado de una época, cuyos valores ha compartido, la historia puede aparecer como una sucesión de ascensos y recaídas sin desarrollo y sin cumplimiento, como un gran campo en el que actúan fuerzas irracionales que se componen y descomponen sin orden y sin fin”. (Norberto Bobbio)



PARKINSON, Leyes de

Formulaciones hechas por el profesor inglés Cyril Northcote Parkinson, durante la segunda guerra mundial. La enunciación de la primera proposición es como sigue: “El trabajo se expande hasta completar el tiempo disponible para su terminación”. Asimismo, expuso el corolario a esta Ley: “Existe poca o ninguna relación entre el trabajo a realizarse y la cantidad de personal para efectuarlo”.

Parkinson calculó que el número de subordinados en cualquier organización se multiplica anualmente entre un 5.17 y un 6.55%, aun cuando el trabajo disminuya. Consideró al almirantazgo británico como un ejemplo de su Ley. Había aumentado de 2000 a 3569 oficiales durante el período en el cual el personal uniformado de la marina había decrecido en un tercio y el número de barcos en dos tercios.

La Ley de Parkinson afecta en forma más seria a los niveles altos de la organización. Esto se entiende, porque es difícil encontrar gente competente para las tareas más difíciles, las que requieren habilidades superiores, y, por lo regular, se selecciona a un incompetente porque es el mejor disponible. Cuando se reconoce su incompetencia, comunmente se remedia aumentando el número de empleados que se espera produzcan lo suficiente para contrarrestar las deficiencias producto de la incompetencia.

La segunda proposición la enunció de la siguiente forma: “Los gastos ascienden hasta completar los ingresos”. Todas las formas de administración —opina Parkinson— se inclinan a gastar. Este fenómeno que se aprecia en la economía familiar cuando aumentan los ingresos del esposo (a), también prevalece en la administración, con la diferencia de que en el gobierno los gastos aumentan hasta un tope inexistente. Si se redujeran los gastos habría una mejoría en los servicios. La paradoja de la administración es que si hay menos personal, cada uno tendría que hacer menos y tendría más tiempo para pensar sobre lo que hace. ABD

PARLAMENTARISMO

Ilégilncn político que se caracteriza por la supremacía del parlamento sobre el ejecutivo (gabinete).

El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria, éstos integran un órgano colectivo en donde las decisiones se toman en común. Los ministros son elegidos por el parlamento quienes eligen, a su vez, a un primer ministro, que posee la supremacía y es el jefe del gobierno. Su función principal es tener encomendada la administración pública.

El jefe de Estado puede ser monarca hereditario (rey o emperador) o un presidente, si se trata de una república, que tiene funciones de representación, protocolo y eventualmente la disolución del parlamento y, formalmente, de promulgación de leyes, firma de decretos, ratificación de tratados y nombramientos de ministros.

Existe entre el parlamento y el gobierno un control mutuo, que se concreta en la facultad que tiene el parlamento de exigir responsabilidad política al gabinete, pudiendo ser solamente a uno de sus miembros o al gabinete en su totalidad y, con esto, negar su voto de confianza otorgando uno de censura, la cual obliga a dimitir al gobierno; y, en la posibilidad que tiene este último de pedirle al jefe de Estado que disuelva al parlamento. Presentándose esta situación, la forma de resolver el problema es mediante las elecciones: los ciudadanos determinan a quién le asistirá la razón.

La problemática descrita anteriormente es causa de la poca estabilidad del sistema cuando el gabinete no cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria. ABC

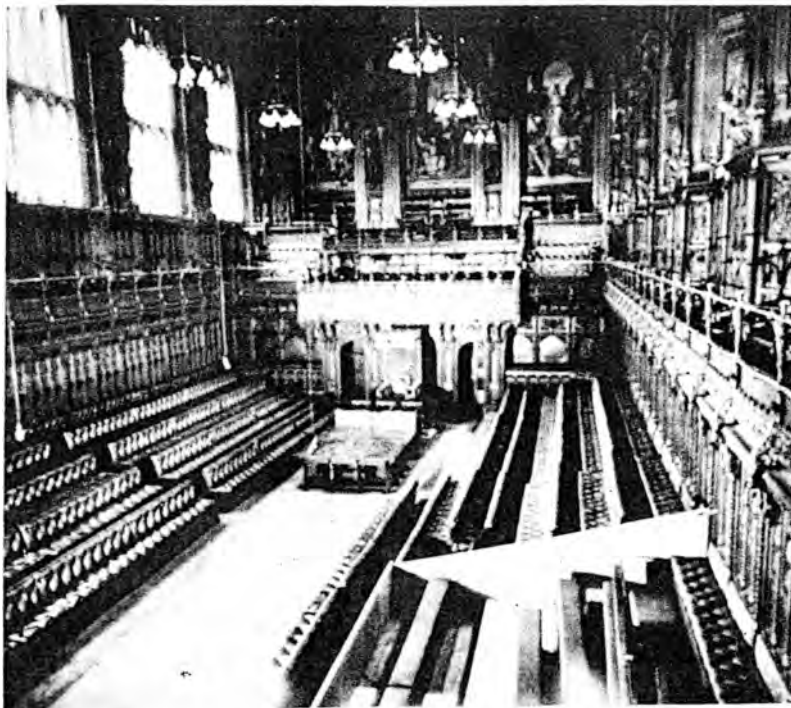
PARLAMENTO

Asamblea encargada de la función legislativa y del control de las acciones de los ministros que tienen a su cargo las tareas de gobierno.

Esta institución ha dado lugar al sistema de gobierno parlamentario, que consiste en que algunos integrantes de la asamblea, los pertenecientes a él o los partidos mayoritarios, asumen el gobierno en calidad de ministros, con la jefatura de uno de ellos denominado primer ministro, quienes son responsables de su desempeño ante el parlamento. Este puede estar formado por una o dos cámaras, según lo determine la constitución vigente en el país, con las funciones específicas que la misma les determine.

El parlamento surge históricamente en Inglaterra, en el siglo XVII, y de ahí es retomado en otros países, debido sobre todo a la descripción que hiciera Montesquieu en su obra *El Espíritu de las Leyes*. Es por eso que en sentido estricto el término designe a las cámaras de los *lores* y de los *comunes* de dicho país. Por extensión, se denomina así a las asambleas legislativas de los regímenes parlamentarios. En los regímenes presidenciales, el legislativo se denomina Congreso. GHM

PAR



El Parlamento surgió en Inglaterra.

PARO

Suspensión o término de la jornada laboral. Huelga, cesación voluntaria en el trabajo por común acuerdo de los trabajadores. El paro de labores ha sido uno de los elementos políticos más efectivos del proletariado desde los inicios del capitalismo, en cuanto que afecta los puntos vitales del sistema de producción.

Aunado al paro voluntario, se encuentra el paro forzoso, consecuencia tanto del carácter cíclico de la economía cuanto del efecto que tienen la introducción de maquinaria y la necesidad de un ejército industrial de reserva.

El paro forzoso o desocupación es la separación involuntaria o forzosa de un trabajo remunerador por parte de un miembro de la clase trabajadora.

También se habla de paro encubierto, el cual no es un paro real. No consiste en una detención del trabajo, sino en el empleo de trabajadores o de asalariados en sectores donde existen ya demasiadas personas activas para las actividades que hay que realizar. En otros términos, suponiendo que los métodos de producción permanecen constantes, podría reducirse la mano de obra. Se debe a condiciones estructurales de las economías subdesarrolladas y a su dualismo interno. Proviene del hecho de que hay un subempleo permanente en este tipo de economía, con una reserva de capital insuficiente en relación con la fuerza de trabajo disponible.

A veces se califica de paro encubierto el hecho de tener un excedente de mano de obra en el mercado de trabajo, en la medida en que este fenómeno provocó una oferta abundante y a bajos salarios de fuerza de trabajo: los trabajadores mal pagados reducirán su esfuerzo productivo y esta fuerza de trabajo no será utilizada de modo pleno.

El paro, sin embargo, para algunos autores, es la suspensión temporal, parcial o total del trabajo, como resultado de una coalición de patrones. El paro, en este sentido, unas veces se hace debido a que existe un exceso de producción y se pretende con esta medida sostener los precios dentro de un límite costeable, y otras veces se realiza, por acuerdo de los patrones, para obligar a los trabajadores a acceder a una pretensión determinada o como represalia contra ellos. JRM

PARSONS, TALCOTT (1902-) Norteamericano.

Obras: *La Estructura de la Acción Social; Ensayos de Teoría Sociológica; Hacia una Teoría General de la Acción; El Sistema Social; Política y Estructura Social; otras.*

Importante figura de la sociología norteamericana de la postguerra. Contra las tendencias empiristas que dominaban en la investigación, Parsons pretende restituir a la teoría su puesto y su función. Con él, la sociología norteamericana vuelve a entroncar con los grandes autores europeos: Pareto, Durkheim, Weber, entre otros, de quienes ofrece originales análisis.

Basándose en la definición de Weber “la sociología es la ciencia de la acción social”, Parsons la convierte en la teoría analítica de los sistemas de acción en la

medida en que dichos sistemas pueden ser comprendidos por sus propiedades de integrar unos valores comunes. Sin esta referencia a la participación en los valores, no se podría comprender cómo una unidad colectiva se constituye a través de las decisiones de los autores individuales. Y ahí radica —según Parsons— la dificultad de toda concepción positivista (behaviorista) o utilitarista de la acción social. De aquí parte para decir que el sistema social “consiste en una pluralidad de actores individuales incluidos en un proceso de interacción que se desarrolla en una situación afectada por propiedades físicas. Estos actores están motivados por la tendencia a buscar un *optimum* de satisfacción y su situación les está definida y mediatizada por un sistema de símbolos organizado por la cultura en que participan”.

Parsons ha ejercido considerable influencia en la formulación de las teorías generales sobre el sistema político.



Parsons reduce el estudio de los hechos sociales al de las relaciones interpersonales. Su teoría voluntarista de la acción afirma la importancia de los fines últimos. La acción es racional cuando el esfuerzo está ajustado al fin.

El método de Parsons es estructural-funcionalista. Las estructuras son conjuntos de relaciones relativamente estables. El funcionalismo implica que la parte sólo se comprende en relación con el todo. La acción es la relación de un individuo a una situación respecto a unas finalidades (o valores). El actor da un sentido a la situación efectuando una elección entre variables, que se presentan como dicotomías.

La influencia que ha ejercido en la formulación de las teorías generales sobre el sistema político ha sido considerable. Sus ideas sobre la interrelación entre los subsistemas del sistema social, el uso de los conceptos de rol y cultura, y la necesidad de entender la manera en que actúa un sistema en términos funcionales han influido en los investigadores actuales que tratan de enmarcar al sistema político dentro de un ambiente analítico. En los círculos académicos es una figura muy controvertida (Mills, Gouldner y Dahrendorf consideran que escamotea los conflictos sociales y justifica el orden existente), pero es difícil imaginar el examen del enfoque de sistemas y su aplicación al análisis político sin reconocer su aportación. ABD

PARTICIPACION POLITICA

En sentido amplio, el concepto abarca a la posibilidad de acceso a los centros de decisión que tienen los miembros de un sistema político. En otros términos, a la distribución de los beneficios del poder.

Las relaciones que se establecen al interior de una colectividad nacional entre gobernados y gobernantes, ciudadanos y Estado, partidarios y fuerzas colectivas políticas, administrados y administración, que contribuyen a la formación del poder político y al funcionamiento del régimen político, son las que caracterizan a la participación política que, en síntesis, constituyen la relación política entre el mandato y la obediencia.

Dichas relaciones las podemos identificar como actividades voluntarias o involuntarias de los miembros de una sociedad para intervenir en la cosa pública, que van desde la toma de conciencia sobre los servicios que debe prestar el gobierno hasta las discusiones, asistencia a reuniones, afiliación formal a un partido o asociación, desarrollando actividades como: trabajos de difusión, campañas electorales, preparación de escritos, presentación de candidatos a cargos públicos.

Tradicionalmente, se identifica a estas actividades con la selección de gobernantes y elaboración de la política gubernamental, pero éstas son solamente grados de participación más elevados.

Lester Milbrath estableció una clasificación de dichas actividades en cuatro categorías, de acuerdo con el grado de participación que se presente:

- 1) Apáticos.
- 2) Actividades de Espectador.
 - Abrirse a los estímulos políticos.

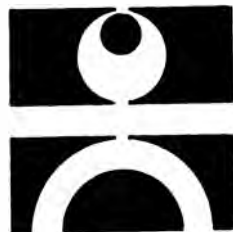
- Votar.
- Iniciar una discusión política.
- Intentar influir en otro porque vota de cierta manera.
- Llevar una insignia o un marbete político.

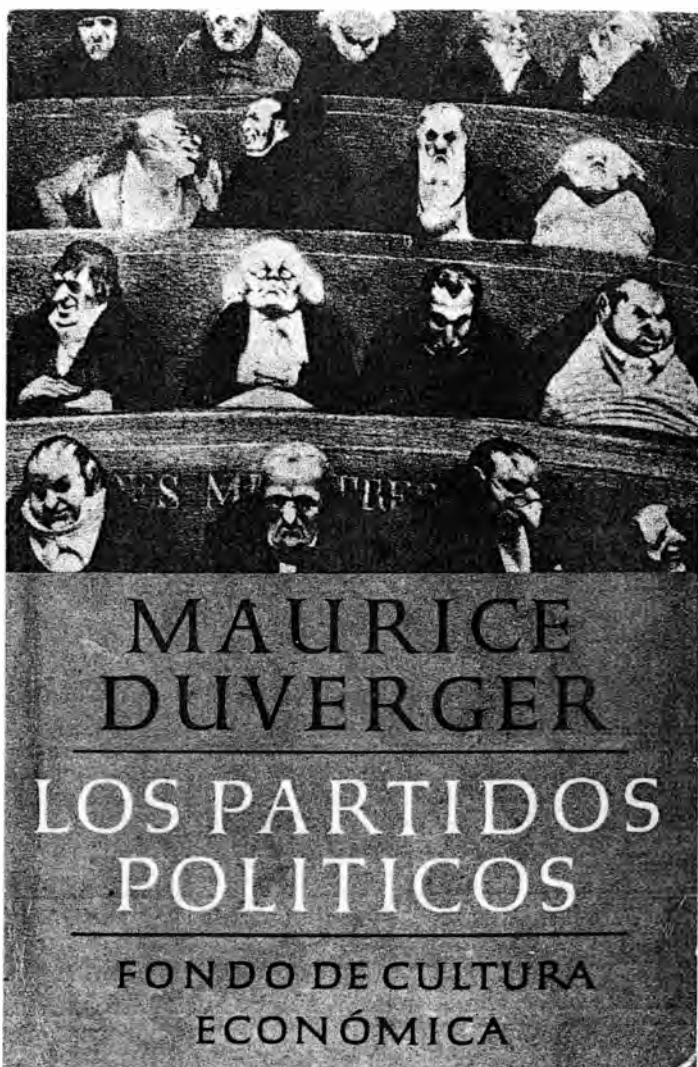
3) Actividades de Transición.

- Establecer contacto con un funcionario público o un dirigente político.
- Realizar una contribución monetaria.
- Participar en una reunión o concentración política.

4) Actividades de Contendiente.

- Contribuir en su tiempo a una campaña.
- Participar en un comité electoral o en una reunión sobre estrategia.
- Solicitar fondos para el partido.
- Ser candidato para un cargo.
- Ocupar un cargo público o de partido. ABC





Una obra considerada ya como clásica en el estudio de los partidos políticos.

LOS PARTIDOS POLITICOS

Por Octavio Rodríguez Araujo

I. ORIGENES Y DESARROLLO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

1.a. Orígenes de los partidos

Sobre el nacimiento de los partidos políticos, podemos encontrar:

1. Las teorías institucionales, que destacan los desarrollos paralelos entre la democracia y los partidos.
2. Las teorías históricas, que insisten en el papel determinante que tienen los acontecimientos en un momento dado, de tal manera que originan la formación de los partidos.
3. Las teorías que relacionan el surgimiento de los partidos con el conjunto de actos tendientes a cambiar las formas tradicionales de organización social (proceso de modernización).

Teorías Institucionales. Entre las teorías institucionales destacan las de Max **Weber** y Maurice Duverger.

Max Weber encuentra tres etapas fundamentales en la formación de los partidos: en principio, una camarilla aristocrática que deviene partido de notables, lo que con el tiempo, produce una democracia plebiscitaria. Este esquema y los trabajos de Ostrogorski y Michels —precursores del estudio de los partidos— sirvieron de base a Duverger para elaborar su teoría ya clásica.

Para Duverger el desarrollo de los partidos está ligado, en su conjunto, al de la democracia; es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Ambos fenómenos ocasionan que las asambleas políticas vean aumentar su independencia y, por lo mismo, sus funciones; sus miembros sienten la necesidad de agruparse con el objeto

de actuar de común acuerdo en la consecución de sus objetivos; el derecho a voto se extiende y se multiplica, por lo que más tarde se hace necesario encuadrar a los electores en comités que sean capaces de dar a conocer a sus candidatos y canalizar los votos a su favor.

Puede suponerse que la identificación ideológica fue el motor esencial de los grupos parlamentarios; pero esto no siempre es válido. Con frecuencia se ha demostrado que ese impulso inicial ha surgido por la amistad o cercanía que existe entre un conjunto de personas, o de la necesidad que tienen de defender sus intereses profesionales o gremiales ante la amenaza de otros grupos; por lo tanto, es inexacto el supuesto que afirma que el elemento doctrinal fue el germen de los grupos parlamentarios.

Otro factor importante en la creación de los grupos parlamentarios ha sido, sin duda, la defensa de los intereses políticos de sus miembros, por ejemplo, la reelección, la obtención de un puesto político en un ministerio, etcétera. Además, algunos autores opinan que, como Ostrogoski, la corrupción es también un factor generador de estos grupos.

La aparición de los comités electorales está obviamente ligada a la extensión del sufragio, que hace necesaria la organización de los nuevos electores. Es difícil describir el mecanismo preciso de la creación de un comité electoral: a veces es el candidato quien agrupa a sus partidarios para asegurarse el triunfo; en ocasiones son los miembros de un grupo que ya estaba formado quienes presentan al candidato, etcétera.

Una vez nacidas estas dos células madres, grupos parlamentarios y comités electorales, fue suficiente que se estableciera una relación permanente entre ellas para que apareciera un verdadero partido.

En la práctica, generalmente es el grupo parlamentario el que ha jugado el papel esencial en la última fase, ya que, como estaba colocado en la parte más alta de la escala de poder, coordinaba la actividad de los diputados, cada uno de los cuales contaba con su propio comité electoral, con el que trataba de ampliar sus lazos para asegurar su reelección o algún otro puesto oficial. Es así como los diversos comités quedaron de hecho unidos, y aunque cada uno de ellos tomaba sus propias decisiones, en ocasiones se sujetaba a las decisiones del grupo parlamentario. Sólo se necesitó que las relaciones entre ellas pasaran del plano personal y de grupo, al plano institucional, o sea, se establecieran en forma duradera, integrada y organizada, para que los partidos surgieran oficialmente.

Una vez que se dio esto, el primer cuidado del nuevo partido fue promover la creación de comités electorales en las localidades donde carecían de ellos. A diferencia de los primeros, estos comités nacieron bajo un impulso que partió del centro con el firme propósito de establecer su subordinación.

Examinando la génesis electoral y parlamentaria de los partidos, se puede percibir que en ella han intervenido organismos externos, tales como corrientes de opinión que logran hacer escuela, clubes políticos, periódicos, etcétera. La distinción entre partidos de origen electoral y parlamentario y partidos de creación exterior, no es, pues, rigurosa; caracteriza inclinaciones generales más que modelos en que se haya seguido una corriente pura, sin mezcla con la otra.

Se puede hablar de creación exterior cuando el conjunto de un partido queda esencialmente establecido por una institución que ya estaba formada, como pueden ser los sindicatos, las agrupaciones agrícolas, las sociedades religiosas, las sectas políticas y hasta las empresas bancarias, financieras, industriales y comerciales. En otros términos, por las instituciones que en la actualidad suelen ser, más que otra cosa, grupos de presión —pese a lo impreciso del concepto.

El estudio del origen de los partidos es importante, porque ayuda a determinar en cierta forma su posterior desarrollo, su estructura, su organización, su fuerza, su ideología, etcétera. Así, se ha observado que los partidos de creación exterior son, aparte de más recientes, más disciplinados, más centralizados e ideológicamente más consistentes que aquellos de creación interior; manifiestan más independencia y agresividad en relación con los demás.

Teorías Históricas. Aunque los trabajos de Duverger son los más extensos y aceptados, no son los únicos ni necesariamente los más valiosos. Hay varias teorías que se basan, principalmente, en el análisis de los factores históricos que dan origen a los partidos. Incluyen por lo tanto a la de Duverger mismo, pues al fin y al cabo el desarrollo de la democracia es un hecho histórico.

En muchas de estas teorías se enfatiza el papel de una determinada ideología en la formación de los partidos, que son vistos como instrumento de esa ideología. Por ejemplo, los socialistas consideran que sus partidos son el instrumento de una clase social: el proletariado.

La validez de esta teoría se demuestra por un hecho que puede incluso parecer obvio: no podía haber partidos proletarios antes de que hubiera obreros. Cuando éstos adquieren conciencia de clase, es decir, el conocimiento de que el pertenecer a la clase obrera los diferencia de los patrones, forman organizaciones gremiales. Pero cuando se dan cuenta que no es suficiente quitar por la fuerza sólo desperdicios a la burguesía, sino que es necesario ir ganando posiciones desde las cuales se les obligue a compartir la riqueza social, entonces forman partidos políticos.

Teorías de las Crisis y de la Modernización. Muy ligada a las teorías anteriores, pero de más reciente creación, es la teoría de las crisis. La Palombara y Weiner, sus representantes más significativos, sostienen que los partidos se forman como consecuencia de una crisis en el sistema político, ya sea porque quienes quieren ganar o mantenerse en el poder requieran el apoyo popular, o bien porque sea una demanda de los ciudadanos que piensan que tienen derecho a influir en el ejercicio del poder.

Otra teoría, la de la modernización, supone, según sus defensores, que debe haber un cierto grado de cambio en las formas tradicionales de organización social en un país, para que puedan surgir los partidos. Así, aunándola a la teoría anterior, puede afirmarse que los partidos aparecen a raíz de ciertas crisis, pero siempre y cuando exista un cierto grado de modernización.

1.b. Desarrollo de los partidos políticos

Este aspecto de los partidos ha sido menos estudiado que el anterior, aunque merecen mencionarse investigaciones como la de Roy C. Macridis.

La historia de los partidos políticos y su desarrollo —por una serie de deformaciones, entre las cuales está la que considera que la cultura empezó en occidente— comienza principalmente en Europa y Estados Unidos. Esta historia supone que hay varias fases comunes de desarrollo de los partidos, y dicho desarrollo se refiere por igual, e indistintamente, tanto a sistemas como a tipos de partidos.

En la primera etapa, el crecimiento de los partidos va estrechamente unido al de los gobiernos representativos. De hecho, los verdaderos partidos se formaron apenas hace una centuria. Dice Duverger que a mediados del siglo pasado ningún país del mundo, con excepción de Estados Unidos, conocía partidos políticos en el sentido moderno del concepto:

había comentes de opinión, clubes políticos, logias, grupos parlamentarios, etcétera, pero no partidos propiamente dichos.

En esta época, una corriente de opinión se empieza a filtrar y da origen a mambres partidistas —liberales y conservadores, republicanos y demócratas, legitimistas, bonapartistas, y otros. La inspiración de todos ellos era el liberalismo, y aunque virtualmente aceptaban ser sus representantes, tenían temores de que los ciudadanos usaran al partido como instrumento de control y presión para satisfacer sólo intereses particulares.

La segunda etapa de desarrollo de los partidos se dio después de la mitad del siglo XIX. Las condiciones para la existencia de los partidos fueron haciéndose más propicias, aunque continuaron los temores liberales contra las masas. A pesar de que las organizaciones partidarias estaban lejos de ser masivas, ya pretendían incluir a las masas trabajadoras abriendo las puertas de los partidos para el libre ingreso de los trabajadores del campo y de las ciudades. Sin embargo, los problemas de estas clases sociales no se tomaban en cuenta para solucionarlos. Las demandas de los partidos en esta época incluían más los asuntos relacionados con el sufragio, la libertad de asociación, las relaciones entre el Estado y la Iglesia, el desarrollo de los órganos necesarios para que el gobierno democrático realizara sus fines, etcétera, que los asuntos relacionados con las masas trabajadoras que decían representar, como las jornadas y condiciones de trabajo, la educación, la vivienda, el trabajo de los menores de edad y de las mujeres, así como la legislación social en general.

La etapa siguiente, la tercera, coincide con el crecimiento de los partidos extraparlamentarios o no parlamentarios a finales del siglo pasado y principios del actual. En este período el movimiento organizativo proviene de fuentes distintas a las parlamentarias, de agrupaciones y personas que no sólo no están interesadas en el Parlamento, sino que frecuentemente desean estar fuera de él e inclusive hacerlo a un lado. Estos partidos recurren por lo general a la clase trabajadora. En lugar del dirigente representativo de otros tiempos, surge el organizador profesional; las juntas parlamentarias ceden su lugar a federaciones territoriales y el líder formal del partido, que subsiste, se subordina a un consejo, o comité nacional que toma las decisiones. Respecto a los miembros, además de que pagan cuotas, crece considerablemente su número. Los militantes salen de su inactividad y participan de las deliberaciones fundamentales de su organización, son agitadores y propagandistas de

144 Los Partidos Políticos

los postulados del partido. El programa de la organización es más específico y, por lo general, está dirigido contra todos los grandes problemas sociales y económicos engendrados por la revolución industrial, y por la etapa de formación del capital financiero. Se plantean demandas revolucionarias para reformar la organización social. En suma, los partidos emergen como movimientos disciplinados teniendo como base a las masas.

Con el triunfo de la revolución en Rusia, el ala izquierdista de la Segunda Internacional se impone como corriente doctrinaria entre el proletariado mundial. Surgieron así los partidos comunistas. Con el nacimiento de estos partidos y con el triunfo de la Revolución, los partidos de todo el mundo quedaron citados: con la Tercera Internacional, o contra ella. Los partidos socialistas, que habían caracterizado en buena medida la etapa anterior, perdieron prestigio entre las masas, y se vieron obligados a adaptarse más al gobierno parlamentario y burgués.

En esta etapa, las masas eran fundamentales para el desarrollo de los partidos, y dado el atractivo que para ellas representaban los partidos comunistas, los partidos liberales, en otro tiempo reacios a aglutinar masas, se vieron forzados a recurrir a ellas para no tener que verse debilitados seriamente. La implicación del sufragio universal —junto con sus peligros— es también usada y explotada. Grupos 'de industriales, financieros y comerciantes, los sindicatos, las clases medias, todos ellos, se asocian en partidos políticos.

En un buen número de países, el crecimiento de los partidos de masas aceleró el paso a la democratización de la sociedad. Pero partidos de masas y democracia no siempre conducen a un comfortable **modus vivendi** o a una situación mejor. Tales fueron los casos del partido nazi en Alemania y del fascismo en Italia.

Con la Segunda Guerra Mundial se extendió la etapa de las revoluciones nacionalistas, y los países desarrollados, socialistas y capitalistas, entraron en una etapa de coexistencia pacífica tal que fue posible alcanzar un mayor desarrollo. Los países jóvenes surgieron cargados de ideología y los desarrollados se volvieron cada vez más pragmáticos. Lo mismo sucedió con los partidos políticos.

Algunos autores identifican a este fenómeno con lo que pudiera ser una quinta etapa del desarrollo de los partidos. En los países desarrollados, los partidos comenzaron a manifestar algunas nuevas características: poco a poco fueron perdiendo su carácter ideológico y se convir-

tieron en intermediarios o defensores de una sociedad que, por la creciente industrialización, se dividió en muchos grupos sociales, profesionales, ocupacionales y de interés. De esta manera los partidos se tomaron más representativos y reformistas y basaron —basan todavía— sus programas en la solución de problemas específicos y presentes en lugar de los que las distintas doctrinas y teorías del desarrollo venían planteando. Es decir, se convirtieron en pragmáticos y, como señala Macridis, “el ideólogo se retira en favor del manipulador y el líder visionario en favor del cauto representante”.

De este esquema histórico se puede decir que los partidos son consecuencia, más que “causas”, de la democracia (en el sentido aquí delineado), pero que una vez que emergieron, reforzaron las condiciones anteriores, aquellas a las que debieron su origen. En otras palabras, mientras una especial aceptación de libertad de asociación y de participación ayuda a la formación de partidos y al crecimiento de un sistema de partidos, éste y éstos refuerzan y sostienen la seguridad de dichas libertades básicas y del sistema que las define.

En las sociedades muy desarrolladas los partidos han venido jugando un papel específico e instrumental: conservar el estado de cosas prevaleciente. La excepción sería, quizá, la diferente gama de partidos comunistas. Podría afirmarse que el éxito de los partidos conservadores y reformistas ha sido su sentido práctico. A esto habría que agregar, de acuerdo con Miliband, que los partidos, incluso muchos de la oposición, pero de participación legal, al ingresar, a la lucha política, bajo las leyes específicas electorales, se ven subordinados a las directrices del sistema estatal y se convierten, de una manera u otra, en apéndices gubernamentales cuando no en agencias del gobierno; siendo cada vez menos sectarios y exclusivos, y cada vez más agregativos e inclusivos. Las funciones de muchos partidos se han restringido en los países más industrializados a la selección y entrenamiento de los líderes que, por la acción del voto, serán los encargados de dirigir el gobierno por periodos específicos, y de acuerdo con ciertas promesas, más que con un programa.

En las nuevas naciones, el papel de los partidos ha sido muy distinto. Surgieron para cubrir un vacío institucional y para solucionar problemas singulares, como los referentes a la emancipación e identidad nacionales y a la creación de instituciones legitimadas ante sus propios pueblos y no, como antes de su independencia política, legitimadas ante la metrópoli.

II. FUNCIONES DE LOS PARTIDOS

Los partidos tienen, entre otras, las siguientes funciones:

1. Mantener una organización que autoconserva a los partidos políticos, significa que éstos deben crear una estructura tal, que siendo relativamente rígida, permita, por sus propios estatutos y doctrina, las modificaciones necesarias para adecuarse a los diferentes cambios en el sistema político general, de tal manera que puedan continuar su labor hacia la consecución de sus objetivos sin alterar sustancialmente la organización que los identifica.

La organización de los partidos depende en gran parte del tipo de que se trate y éste varía en función del momento histórico en que el partido esté ubicado. Es aceptado también que la organización dependerá, además, de las funciones generales del partido —que siempre responderán al tipo de partido. Como las funciones sufren cambios, es fácil entender que el partido debe buscar la mejor organización para poderlas llevar a cabo. El partido debe ajustar más bien su organización a sus funciones, y no lo contrario. Un partido que no lo hiciera así, correría el riesgo de no atender de manera eficaz los intereses y las demandas de sus miembros y, por tanto, el riesgo de anquilosarse en su actividad, con lo que pondría en peligro su vida misma.

2. Representar tanto los intereses como las demandas de quienes lo componen, es una función que supone que en toda la organización política no existe sólo un grupo, sino varios, con intereses más o menos particulares y distintos. En un partido político están agrupadas personas identificadas con ciertos objetivos, con una declaración de principios y un programa determinado, pero esto no quiere decir, necesariamente, que todas las personas que lo componen tengan intereses y demandas idénticos. Muy difícil sería que fueran idénticos los intereses de un miembro de base de una localidad de provincia que los de un miembro situado en el órgano central de dirección del partido.

Es cierto que el partido busca, a través de una cierta estrategia y tácticas pertinentes, lograr los objetivos planteados. Pero dentro del partido hay grupos que aspiran a la dirección para influir desde ésta en la orientación del partido. Esta situación plantea un problema más o menos claro: dada la existencia de grupos dentro de un partido, deben encontrarse los vehículos políticos suficientes para que los intereses de todos los grupos, o por lo menos los mayoritarios, estén representados en el

partido como un todo. Mediante la conciliación de los intereses y demandas de los miembros del partido se facilita la función de la representación que, sin duda, es necesaria para garantizar su vida institucional.

Macridis afirma que un partido que intenta integrar un sistema sin poner atención a los intereses en él involucrados, puede terminar por destruirse a sí mismo.

3. Atraer miembros militantes o simpatizantes. Una de las principales funciones de los partidos es educar al ciudadano privado. Empero, si ésta es una función en sí misma, detrás de ella se impone la pregunta “¿para qué?” Esto es, se educa al ciudadano privado no para, altruistamente, convertirlo en ciudadano público, sino para atraerlo al partido, como miembro activo, o como simpatizante.

En cualquier país hay diferentes grados de conciencia política entre la población. Sin embargo, la mayoría —por muchas razones que no se van a discutir aquí— son ignorantes o indiferentes y apáticos, o bien están enajenados o comprometidos con intereses específicos. El partido tiene la obligación de disminuir la indiferencia y apatía y superar la ignorancia de quienes se ubican bajo estas características, o al menos colaborar y presionar para que se venza tal ignorancia. Asimismo, está obligado* a disminuir o liberar, si es posible, la enajenación política de buen número de individuos o de clases sociales.

Para atraer a estas personas o grupos sociales, el partido debe mostrar que los intereses que representa y las demandas que plantea son mejores que los de otros.

A través de esta función los partidos políticos no sólo enriquecen su número de miembros, sino que aseguran el apoyo de masas y, como ya se vio en el primer capítulo, la etapa actual se caracteriza, por cuanto a partidos se refiere, a que éstos buscan el mayor apoyo de masas posible. De esto depende en mucho las posibilidades de éxito para la toma del poder, e inclusive ya en el poder, para lograr la aceptación de su actividad interna y externa.

4. Lograr aceptación entre la población y las estructuras formales de poder. Ligada a la anterior, esta función se explica de la siguiente manera: un partido que no está en el poder tiene compromisos con dos instancias o niveles: el poder formal, es decir el gobierno, y la población toda. Lograr la aceptación del gobierno significa fundamentalmente obtener su legitimación de acuerdo con las leyes vigentes y específicas.

En otras palabras, el partido debe ajustarse a los requisitos y condiciones que fijan el sistema político en que está inscrito y las leyes vigentes de dicho sistema, tales como la Constitución general y la Ley Electoral.

Ser aceptado por la población dependerá más de su actividad y planteamientos doctrinarios, que de cuestiones formales como serían un cierto número de militantes, claridad en los objetivos —que normalmente estarán subordinados a las leyes supremas— y otros requisitos de diversa índole. Para ser aceptado por la población, a través de su actividad, el partido deberá satisfacer buena parte de las funciones que hemos enumerado y una más de tipo secundario que consiste en ofrecer una opción de cambio de algunas, o de todas, las estructuras presentes o, si se quiere, por lo menos la posibilidad de influir en las decisiones que afectan o podrían afectar a la masa y que son de la responsabilidad de personas o grupos que, estando dentro o fuera del gobierno, son ajenos al partido.

Si un partido no tiene esta posibilidad, difícilmente tendrá aceptación del electorado, y si no se justifica por estar actuando para luchas a largo plazo, más valdría, para no convertirse en un apéndice sumiso del poder, que desapareciera y que dejara de jugar un mal papel de apariencia que, generalmente, confunde a las masas.

5. Proponer y defender una ideología política, así como persuadir de ella a todos los que pueda integrar a su organización.

En la actualidad son cada vez más imprecisas las ideologías políticas que, por lo general, están asociadas a una forma de concebir el mundo que nos rodea. Al crearse los partidos políticos en su concepción moderna, las ideologías en pugna eran básicamente las que defendían el estado de cosas correspondiente al régimen de privilegios de la nobleza, contra las que propugnaban la participación decisiva de la burguesía emergente en los asuntos fundamentales en los órdenes político, económico, social y cultural. No obstante, con el propio desenvolvimiento del capitalismo, se fueron haciendo más evidentes las contradicciones propias del sistema y la proliferación de corrientes ideológicas correspondió a la búsqueda de opciones para reformar o modificar del todo las estructuras de base de dicho sistema.

Las desigualdades manifiestas y cada vez más incontrovertibles, tanto en la sociedad como entre las naciones, han ido definiendo nuevas ideologías aparentemente más precisas, pero al mismo tiempo —quizá

por esta misma búsqueda de precisión— más numerosas y superpuestas, o impuras, en muchos aspectos. En otros términos, sería difícil hablar hoy exclusivamente de derecha e izquierda puras, porque dentro de ambas corrientes hay variaciones múltiples. La explicación podría ser que las ideologías corresponden de ordinario a las características intrínsecas de las diferentes clases sociales, y si bien éstas por su actitud son proletarias o burguesas, por la posición que ocupan en el proceso de producción se han diferenciado en una gama muy amplia, que va desde los más pobres y explotados hasta los más explotadores y más ricos.

Cabe decir que aquellos partidos que dicen no sostener una ideología, están en realidad defendiendo una: la del sistema dominante, y su función no explícita es educar y persuadir a miembros y no miembros, respectivamente, en las “bondades y cualidades” de la ideología dominante. Normalmente, estos partidos son los que están en el poder; y si no lo están, significa que no presentan oposición real, aunque simulen hacerlo.

6. Seleccionar y preparar líderes y elevarlos a una posición tal que logren la mayor aceptación posible. Toda organización política tiene dirigentes. Estos pueden ser o no ser líderes, pero también toda organización política tiene líderes, aunque no sean dirigentes. Independientemente de la afirmación de Michels, en el sentido de que en los partidos políticos los líderes tienden a convertirse en lo que él llama una oligarquía o aristocracia política, los dirigentes de un partido suelen buscar, preparar y elevar al máximo puesto posible a los líderes.

Los líderes son, la mayoría de las veces, personas que por su actividad, conocimientos, oratoria y audacia en la toma de decisiones, logran la aceptación de las masas y, por lo mismo, que éstas los sigan, en ocasiones hasta de manera ciega. A diferencia de los dirigentes, que como ya dijimos, no necesariamente son líderes, éstos son los únicos que pueden conducir al partido o a quienes los siguen, a tareas o empresas heroicas o hasta suicidas.

En un momento dado un solo líder puede ser más importante para un partido que su misma organización o su declaración de principios. Es decir, un líder puede amalgamar a un buen número de gente en torno a una acción concreta, o en favor de una u otra actividad dentro o fuera del partido. Puede también conseguir la modificación no sólo de los estatutos y de la estructura de la organización, sino también de los objetivos del partido. A la vez, cabe decir, un buen líder puede llevar al partido a ganar posiciones de poder o al poder mismo, que difícilmente ganaría

el partido por sí mismo. Por esto, entre otras cosas, los partidos, normalmente a través de sus dirigentes, ponen especial atención en la selección y preparación de líderes.

7. Formular una estrategia y una táctica que permitan la actividad del partido hacia una mayor expansión y hacia el logro de sus objetivos. Todo partido requiere, para normar su actividad de manera sistemática y congruente, de una serie de políticas de acción que, disciplinadamente, encaucen su actividad o, mejor, la actividad de sus miembros.

Si un partido quiere aumentar el número de afiliados tiene que presentar al público —aparte de los objetivos, de los principios ideológicos en que se apoya y defiende y de una estructura organizativa— una estrategia y tácticas que permitan vislumbrar a sus miembros y a los que no lo son cómo, con este aparato, el partido va a actuar en el sistema político en que está ubicado.

Si para el público la estrategia y las tácticas de un partido son atractivas, es de suponerse que contará con un mayor interés por parte no sólo de los que en buena medida se identifican con los objetivos de la organización, sino también con los que se exhiben escépticos al partido. Esto es, para muchos simpatizantes —en una época en que un sinnúmero de partidos se diferencian poco entre sí— cobra singular importancia el cómo se van a alcanzar los objetivos del partido. Y el cómo implica, justamente, la estrategia y la táctica: la estrategia es a largo plazo y la táctica a corto plazo. Diversos partidos, con objetivos muy atractivos para ciertos sectores de la población, suelen tener pocos militantes en virtud de que la estrategia y las tácticas que plantean para alcanzar dichos objetivos son difícilmente realizables o bien demasiado aventuradas y riesgosas o, y esto no es extremo, fuera de un cierto marco teórico más o menos ortodoxo.

8. Manifestar explícitamente su intención de tomar el poder político y el para qué de tal acción. Todo partido, a diferencia de los grupos de presión, aspira al poder político. Lo que distingue a un partido de otro es, con diferencias de matiz, qué va a hacer con el poder una vez que lo tome. Con esto se quiere significar que no basta para autoconservarse como partido, o para expandirse en acción y número de militantes, con exponer que la organización aspira al poder de tal o cual manera, con tales o cuales mecanismos, sino que es necesario que exteriorice con claridad qué es lo que va a hacer con el poder una vez adquirido.

Un partido que aspira al poder por vía electoral o parlamentaria o por vía revolucionaria, requiere para las dos primeras el mayor electorado posible, para la tercera, en cambio, un número suficiente de revolucionarios militantes y, sobre todo, un planteamiento preciso sobre el sistema que el partido se propone implantar una vez en el poder, que en el proceso revolucionario conquiste la participación y aceptación de la mayoría de las masas oprimidas.

9. Mantener el control del gobierno. En general ésta es una función relacionada con aquellos partidos que han tomado el poder. Si un partido no pone atención suficiente en esta función, puede haber conquistado el poder ciertamente, pero le será difícil mantenerse en él por mucho tiempo.

En los regímenes parlamentarios, por ejemplo, un partido que controla el poder ejecutivo y no tiene la mayoría en el legislativo, tiene serias posibilidades de ver bloqueadas buen número de sus iniciativas. En los países donde la división de poderes es más bien artificial, suele ser el poder ejecutivo el dominante, para no decir único. Si el partido no está capacitado para imponer la mayoría de los cuadros gobernantes, incluyendo al primer ministro o al presidente, entonces se verá sometido a fuertes presiones de los grupos políticos y económicos que impedirán la actuación hegemónica o prevaeciente del partido.

También esta función puede ser propia de partidos que no están en el poder, y se manifiesta cuando el partido tiene capacidad para controlar al gobierno y sus actividades a través del dominio que ejerce sobre el legislativo, en sistemas parlamentarios, o a través de influir, constante y sistemáticamente, en la opinión pública en contra de la imagen del gobierno o de las actividades que realiza. Porque si bien una función secundaria del partido en el poder o de los que le sirven fielmente es lograr el apoyo al gobierno, la función contraria de un partido que no estando en el poder desea controlarlo, es buscar la falta de apoyo. Esta falta de apoyo puede objetivarse como apatía e inmovilización de la población ante toda actividad gubernamental, o como sabotaje directo o encubierto al gobierno y sus actividades.

Otras funciones, de no menor importancia, pero que suelen pasarse por alto, porque parecen ser evidentes, o porque no en todo momento son asigñables a todos los partidos, serían las siguientes:

10. Organización del electorado a través de la educación, la información y la conciliación de intereses seleccionando a aquellos que tengan general aceptación y sea posible realizarlos.

11. Servir de puente entre la sociedad y el gobierno. A través de la aplicación de esta función algunos partidos en varios países sirven como mediadores de los intereses en conflicto existente entre el gobierno y el electorado.

12. Facilitar una organización capaz de proveer los cuadros principales de gobierno. Estos partidos hacen más fácil la acción de los votantes, pues en la organización hay una preselección de los candidatos que deberán ser los triunfadores en las elecciones.

13. Formulación de programas políticos por medio de los cuales se puede apreciar la actividad propuesta por el partido para la consecución de sus objetivos. En esta función se pone de manifiesto, aunque sea implícitamente, la línea política del partido, su ideología y sus tácticas. En términos generales, la organización del partido debe corresponder al programa político; de otra manera, si la organización es inadecuada, el cumplimiento del programa se hará más difícil, y si el programa es restringido para la organización que deberá satisfacerlo, la organización estará • siendo desperdiciada y, por tal desaprovechamiento, el partido devendrá ineficaz.

14. Presentar críticas constantes a los demás partidos que muestren cualquier grado de oposición. El éxito de un partido depende, en buena medida, del fracaso de los demás. Este fracaso se puede conseguir a través de la crítica pública cotidiana y sistemática, pues la crítica forma opinión y ésta puede ser decisiva al inclinarse en un sentido o en otro para favorecer a un partido en detrimento de los demás.

III. CLASIFICACIÓN DE LOS PARTIDOS POLITICOS

En todos los países hay un cierto sistema político. No en todos hay partidos políticos. Pero donde existen, hay sistemas de partidos. Para clasificar estos sistemas se han seguido varios criterios; y las bases de estos criterios son también muy diversas. Pero hay una en la que casi todo mundo está de acuerdo: el objetivo fundamental de los partidos es la toma del poder gubernamental. ¿Cómo se organizan los pueblos para que unos sectores o clases sociales puedan tomar el poder? ¿Cómo com-

piten los distintos sectores o clases sociales para tomar el poder? ¿Qué arreglos de partidos organizan para llevar a cabo dicha competencia por el poder?

Las respuestas a las dos primeras preguntas se han tratado de dar en capítulos anteriores. La contestación a la última tratará de darse en este apartado.

La clasificación más socorrida de los sistemas de partidos es de acuerdo a su número. Los autores a quienes se puede atribuir un relativo patrimonio de este criterio, con las respectivas variantes clasificatorias, son Holcombe, Duverger y Blondel, considerados ya como clásicos.

En atención a su número, los sistemas de partidos serían: 1. Sistema unipartidista, de partido único o monopartidista, 2. Multipartidismo con partido dominante, 3. Sistema bipartidista, 4. Sistema multipartidista, y 5. Coaliciones de partidos.

1. Sistema unipartidista. Este sistema, como los demás no es igual en todos los países ni en todos los momentos. Este y los otros sistemas nunca se presentan puros o exclusivos y mucho menos permanentes. Por lo que se refiere al monopartidismo, éste no es igual en la Unión Soviética a lo que fue en la Alemania nazi o en la Italia fascista.

Se acepta en general que en los países con sistema unipartidista, los partidos son en realidad órganos del gobierno más que asociaciones voluntarias de votantes.

Algunos teóricos argumentan que este sistema no puede ser “democrático”, puesto que los partidos surgieron —dicen— para ajustar a una expresión organizada los deseos e intereses del pueblo, particularmente cuando las instituciones democráticas fueron establecidas para salvaguardar sus derechos y libertades. Para estos autores el unipartidismo es una prolongación de los regímenes arbitrarios y despóticos propios del absolutismo del pasado.

Otros autores, de acuerdo con la práctica seguida en algunos países asiáticos y africanos con este sistema de partidos, han desprendido que como el siglo XIX, cuando algunos partidos comenzaron siendo facciones y éstas eran peligrosas para la unidad y estabilidad del Estado, el monopartidismo es la única garantía para conservar la unidad estatal y la única posibilidad para forjar nuevas élites que organicen el país con criterio tutelar, ya que, por un largo período, las masas tendrán que

aprender a ejercer sus derechos democráticos y a seleccionar a sus representantes.

Cualquiera que sea el criterio válido en un sistema monopartidista, el partido tiene el monopolio de la vida política y es el soporte exclusivo del gobierno, el intermediario entre éste y el pueblo y el organizador político de la ciudadanía. Es el organismo que, al decir de Duverger, hace oír a los jefes la voz del país y al país la voz de los jefes. Pero este monopolio político no implica que los partidos únicos sean totalitarios como algunos autores pretenden hacer creer. Sería tanto como suponer que todos los partidos totalitarios son únicos y esto no es cierto. Ejemplo de partido único no totalitario lo encontramos en Turquía entre 1923 y 1946 y ejemplo de partido totalitario —no en sentido peyorativo— en un régimen pluripartidista, sería el partido comunista en Francia.

Por otra parte, conviene añadir que otra característica de los partidos únicos es que están asociados a países subdesarrollados y dependientes. En varios de estos países se ha visto la conveniencia de suprimir el juego de partidos en aras de unificar políticamente los esfuerzos de desarrollo —generalmente nacionalista—, en lugar de dejar a las libres fuerzas económicas que configuren la política del país e impriman en él las contradicciones que les son propias, retardando o desviando el desarrollo deseado por los intérpretes de los intereses nacionales. Esto es especialmente cierto cuando la toma del poder ha sido por medios revolucionarios. El objeto es detener todo intento contrarrevolucionario. Pero la mayoría de sus actividades pertenece más a las de un gobierno que a las de un partido.

2. En ocasiones se confunde —no sin razón— al sistema monopartidista con el multipartidista con partido dominante. Este sistema implica la existencia de varios partidos, necesariamente más de dos, uno de los cuales es dominante. Este, el dominante, puede estar o no en el poder.

Cualesquiera que sean los mecanismos por los que un partido entre otros más llega a ser dominante, la tendencia en un sistema de este tipo es que se convierta en monopartidista —aunque esto se basa un poco en conjeturas.

En este sistema de partidos, los partidos no dominantes que compiten por el poder gubernamental suelen ser, o bien minoritarios y débiles, o bien organizaciones un tanto artificiales. Esta última característica es común cuando el partido dominante está en el poder. En otros

términos, cuando el partido dominante participa del gobierno —o el gobierno de el partido dominante—, los partidos de oposición frecuentemente son organismos cada vez más debilitados, al grado que muchas veces su permanencia es artificial; esto es, mantenida por el gobierno o gracias al gobierno que, para evitar ser identificado como totalitario, prefiere aparentar que hay multipartidismo y no monopartidismo que fácilmente podría lograr.

Dentro de un Estado puede haber un régimen de partido dominante a nivel regional. Tal es el caso de Estados Unidos, donde en el norte y en el medio oeste rurales, el electorado es fundamentalmente republicano, mientras que en el sur rural es predominantemente demócrata.

3. El sistema bipartidista, como los otros, no se presenta puro casi nunca. Generalmente, hay dos partidos principales conviviendo con otros pequeños y poco influyentes que muy rara vez alcanzan siquiera asientos en las cámaras legislativas.

Existe la opinión generalizada de que este sistema garantiza una auténtica democracia, porque supone la pugna política que se da entre los dos grandes bloques políticos y que, a manera de un termostato, mientras uno está en el poder, el otro funciona, por medio de la crítica y oposición constante en todos los órdenes, como regulador o freno de los abusos que, desde el poder, pueda cometer el contrario.

Sin embargo, existe el otro argumento en el sentido de que si las opiniones de la gente no pueden ser expresadas adecuadamente a través de un solo partido, menos pueden serlo a través de dos. Se ha sugerido también que un sistema bipartidista introduce un elemento de artificialidad en el proceso político; porque los verdaderos problemas que dividen al electorado no son comúnmente asumidos por los partidos de manera responsable, sino que, por ganar votos, descuidan los intereses y demandas de los electores.

Otra peculiaridad del sistema bipartidista es que como no es un sistema puro, sino que suelen existir otros partidos minoritarios, en la lucha electoral de los dos grandes partidos, uno de ellos gana por simple mayoría de votos. Esto significa que las minorías no están representadas aunque a través de uno de los partidos minoritarios obtengan una gran cantidad de votos. Este es el caso especialmente de Gran Bretaña y de Estados Unidos.

Por muchas razones, que sería largo enumerar, los dos partidos principales y dominantes en este sistema son cada vez más parecidos

ideológicamente y cada vez más cercanos de lo que pudiera llamarse una posición política de centro; es decir, ni de derecha ni de izquierda, o la que debiera ser llamada más bien pragmática. Y lo que ha sido denominado centrismo en el sentido de posición política, y que en el fondo es una mentira, es en realidad una posición conservadora que no pretende modificar sensiblemente el estado de cosas prevaleciente, sino que funciona en relación a los problemas superficiales que ocupan la atención mayoritaria de la opinión pública.

4. En un sistema multipartidista hay por lo común varios partidos de similar fuerza. Este ha sido un rasgo particular de algunos países de Europa Continental como Italia, Francia bajo las tercera y cuarta Repúblicas y Suiza.

Este sistema de partidos está con frecuencia asociado a sistemas de gobierno de tipo parlamentario o de gabinete. Desde el punto de vista angloamericano el defecto principal del multipartidismo es que usualmente ningún partido obtiene una mayoría de votos. Pero, por contraparte, los defensores de este sistema afirman que cada partido representa una corriente ideológica que lo diferencia de los demás y que tanto sus miembros como los votantes estarán apoyando principios y no personas, como ocurre en el sistema angloamericano (bipartidismo).

Por lo general, el multipartidismo tuvo sus orígenes en el bipartidismo. Cuando las corrientes que caracterizan este sistema, dual dieron lugar a facciones que no toleraron la cohabitación —como la llamó Duverger—, “el bipartidismo de base es puesto en jaque y cede su lugar al multipartidismo”.

5. En ocasiones, especialmente bajo el sistema de multipartidismo, se dan coaliciones de partidos para derrocar al dominante, o para conservarse en el poder. Es común que un partido en el poder devenga dominante, en detrimento de la fuerza de los opositores. Si éste fuera el caso, no es de extrañar que se formen coaliciones para derrotar al partido del gobierno. Empero, estas coaliciones suelen ser efímeras y por ello la mayoría de los tratadistas no las consideran dentro de esta clasificación.

En cambio, las coaliciones “permanentes” son las que se caracterizan porque el partido mayoritario trata de gobernar con otros para que se vean obligados a compartir las responsabilidades del poder, que no siempre la autoridad. Los gobiernos de coalición se enfrentan a no pocas dificultades basadas principalmente en los obstáculos para conciliar intereses.

Las causas de la coalición pueden ser para asegurar la mayoría en el gobierno, por razones geográficas, por necesidad de unión de fuerzas en situaciones de emergencia nacional, para asegurar estabilidad gubernamental en sistemas multipartidistas, por alto grado de solidaridad natural, por arreglos institucionales, etcétera.

Hasta ahora no se ha elaborado una tipología de los partidos políticos que los englobe a todos. Una de las razones de peso es que resultaría casi imposible hacerlo, sin tener antes una serie de estudios monográficos sobre todos o poco menos de los que hay en el mundo.

Los estudios que existen en este sentido consideran aspectos parciales del funcionamiento interno de los partidos y, por lo común, están referidos a sistemas específicos de partidos y no a todos en conjunto.

Algunos de los tipos que se han propuesto están basados en los factores constituyentes de estas organizaciones; otros parten del tipo de organización; unos más consideran principalmente los tipos de membresía que tienen o pretenden incluir, etcétera.

En realidad, la tipología de los partidos podría ser tan amplia y variada como partidos hay. Sin embargo, los criterios más aceptados han sido los siguientes: 1. Atendiendo al contexto en que se desenvuelven; 2. Por el origen que tuvieron; 3. Por el grado de institucionalización y legalidad que presentan; 4. En virtud de las características de sus miembros; 5. De acuerdo a los intereses y demandas que manifiestan sus miembros dominantes; 6. Por su organización (centralizados o descentralizados) ; 7. Otros criterios, tales como autoritarios o democráticos, ideológicos o pragmáticos, orientados hacia la solución de problemas coyunturales o hacia la satisfacción de un programa preconcebido, nacionales o regionales, religiosos o laicos, electorales o revolucionarios, de masas o de élites, democráticos u oligárquicos, sectarios o abiertos, etcétera.

Como se ha aclarado en otras ocasiones, en el caso de los tipos, como en otras clasificaciones tampoco se da la forma pura, sino combinada; por ejemplo: centralizados y disciplinados, o más aún: centralizados, disciplinados y de masas; o inclusive: centralizados, laicos, disciplinados, de masas, democráticos, ideológicos, nacionales y revolucionarios, como es el caso de algunos partidos de corte socialista o comunista.

Como puede verse, además de artificial que resultaría una clasificación de tipos de partidos atendiendo a un solo criterio, la lista sería inagotable y de muy poca utilidad.

PARTITOCRACIA

Gobierno de los partidos. Forma de gobierno en la que el poder es acaparado por un partido o una coalición de partidos, de manera que las decisiones son tomadas fuera de las instituciones gubernamentales. La partitocracia deviene por una degeneración de las formas políticas demoliberales, en las que el parlamento, y los poderes ejecutivo y judicial son relegados por una oligarquía partidista.

El proceso que ha desembocado en esta forma de gobierno se inicia con el surgimiento de la contienda electoral en la que los partidos políticos son los principales actores. Con el paso de la época de los enérgicos polemistas parlamentarios, que basados en el choque de ideas hacían sentir el imperio de la verdad y la democracia, al de la rígida disciplina parlamentaria que exige la sujeción de todos los miembros a los principios del partido, aunado a la tendencia natural de las organizaciones a centralizar las decisiones en unos cuantos miembros, la partitocracia se convierte en la forma resultante. La base de su funcionamiento se encuentra en la limitación que se imprime a los representantes populares con el argumento de la disciplina de partido; en la concentración del poder como resultante de la “ley de hierro de la oligarquía”; en la inversión del proceso en la determinación de candidatos: el partido propone y el pueblo sanciona; en la invasión del partido de las instituciones legislativas, ejecutivas y hasta judiciales; en la creciente despolitización de las sociedades modernas; y, en el estrechamiento de los cauces políticos debido a la abrumadora imposición de un solo partido. GHM

PATERNALISMO

Forma de comportamiento económico, político, intelectual, religioso y conyugal en la que se acentúa una relación jerárquica, similar a la relación padre-hijo. Pueden distinguirse dos tipos de paternalismo: el *benévolo* consistente en la satisfacción de las necesidades de guía, asistencia y apoyo; y el *explotador* en el cual un grupo o estrato social —local, nacional o internacional— aprovecha sus ventajas de acceso y control de los bienes y servicios, la cultura, la ciencia y la tecnología, para mantener sus privilegios.

Las dimensiones diversas del paternalismo —económica, política, intelectual, . . .— están interrelacionadas e integradas. Así, el paternalismo económico tiende a proveer los bienes y servicios entre generaciones y entre estratos sociales propiciando, al mismo tiempo, cierta continuidad de la estructura social y política existente.

Algunos autores consideran el paternalismo como un residuo de las formas tradicionales de producción, pero la modernización económica *per se* no asegura que sea superado. Es más, en lugares sumamente industrializados, el paternalismo laboral, fomentado por los empresarios, ha sido un elemento retardatario de la madurez sindical, especialmente en el caso del sindicalismo patronal o blanco. En esta clase de sindicatos los patrones actúan paternalmente con sus trabajadores solucionando sus aspiraciones económicas y sociales inmediatas, así como propiciando pautas de conducta de colaboración para evitar los conflictos, agitaciones e injerencias gubernamentales o inquietudes políticas.

El paternalismo político se refiere a la actitud protectora que asume el grupo gobernante ante los gobernados respecto a la distribución de los beneficios económicos y sociales. En los países menos desarrollados, esta forma de comportamiento a menudo es reforzada por un liderazgo populista, retrasando las posibilidades del desarrollo político de esas sociedades.

El paternalismo intelectual se sitúa en la transmisión del conocimiento, de la cultura, del saber-hacer, cuyo efecto negativo se encuentra en la adopción o imitación y no adaptación, en la aceptación incuestionable de los valores, de la cultura, de la tecnología que impide el florecimiento a la iniciativa propia y original del grupo social receptor. AGV

PATOLOGIA POLITICA

Nombre que se da a aquellas manifestaciones políticas consideradas disfuncionales para el sistema político, tales como la violencia, la corrupción, la tradición, el espionaje, entre otras. La idea original proviene de una concepción organicista de la sociedad, en la que el mal o la anomalía de unas cuantas células puede ser tolerable, o puede llegar a convertirse en un “cáncer” incurable.

Cari Friedrich ha señalado que para hablar de patología política es indispensable considerar una racionalidad política y un sistema de valores y de convicciones éticas. Muchas veces la racionalidad política se impone a las cuestiones éticas; la “razón de Estado” de Maquiavelo ejemplifica este caso.

Estos males políticos —la traición, el espionaje, etc.— son sumamente controvertidos, pero se sabe que cuando se extienden pueden destruir a la comunidad política. Por ello, la desaprobación moral de estas prácticas tiene la función de mantenerlas dentro de ciertos límites.

Cabe mencionar que el abstencionismo electoral, la apatía cívica, el nepotismo exagerado y la deslealtad política son otras expresiones patológicas que deterioran la legitimidad, pilar del buen funcionamiento del acto de gobernar. AGV

PATRIA

Tierra de los padres. Término de índole afectivo, intermedio entre la nación y el Estado, que designa al conjunto de elementos materiales (lugar en el que se nace, en el que nacieron los padres y en el que se vive) e inmateriales (tradiciones, costumbres, cultura en general) con los que el Individuo se identifica emocionalmente por haber estado en contacto con ellos desde la infancia.

Para los griegos, la patria era la idea de ciudad; los romanos la identificaban con el culto al hogar y a los dioses; y, en la Edad Media, se comprendió como una tendencia limitada y local. El triunfo de la monarquía absoluta sobre el feudalismo amplió las fronteras nacionales y, así, se dio paso al nacimiento de grandes Estados con población y extensión territorial numerosas, distribuidas en regiones. Debido a esa diversidad en cantidad, en factores geográficos, étnicos y sociológicos, el concepto de patria se asimiló al lugar, ciudad o región en el que se ha nacido, al que también se le llama patria chica; y, el país al que se pertenece, la patria grande. JPPA

PATRIARCADO

Forma de organización social y familiar caracterizada por la descendencia, herencia y sucesión exclusiva a través de los varones. También se conoce como patriarcado, aquel dominio o autoridad ejercida en la provincia o lugar de residencia del patriarca, representado, generalmente, por el jefe varón más viejo.

El patriarcado tiene sus orígenes desde épocas muy antiguas, encontrándose en muchas tribus primitivas sus primeras manifestaciones, y su desarrollo, como una forma de organización social, se encuentra vinculado profundamente a la evolución del modo de producción primitiva y a la configuración misma de la propiedad privada, aspectos sin los cuales herencia y sucesión preferencial determinarían meras generalizaciones. Es así que el desarrollo de la propiedad privada y de las principales funciones de la producción provocó efectos poderosos en la transformación y expansión del poder paterno y en la organización paternal de los pueblos.

En la forma semítica, ese jefe de familia vivía en plena poligamia, y el objetivo de la organización entera era cuidar, del ganado en un área determinada. La comunidad familiar fue el estadio transitorio de donde salió la comunidad rural o la comarca con cultivo individual del suelo y reparto, al principio periódico y después definitivo, de los campos y pastos. En todo caso, señala Engels, la comunidad familiar patriarcal, con posesión y cultivo del suelo en común, desempeñó el gran papel

transicional entre los civilizados y otros pueblos de la antigüedad, entre la familia de derecho materno y la familia monógama.

El patriarcado estuvo firmemente establecido en Palestina, Grecia y Roma, pero fue entre los romanos en donde este tipo de organización llegó a su manifestación más pura integrada por la mujer, los hijos, los nietos y los esclavos. Todo bajo la potestad del jefe varón más viejo. Igualmente, fue reconocida en Roma como una unidad religiosa, jurídica y económica, denominándosele como un Estado *in parvo*.

El ascendiente mayor de edad era dueño absoluto en su casa, tenía el poder de vida y muerte sobre sus hijos y su familia, al mismo tiempo que sobre sus esclavos y, en realidad, las relaciones de padre e hijos y de señor y esclavo, no diferían apenas en otra cosa que en la capacidad del hijo para llegar a jefe de la familia; las pertenencias de los hijos pertenecían al padre y los bienes del padre, que él poseía más bien como magistrado que como propietario, eran divididos por igual a su muerte entre los descendientes de primer grado, recibiendo el primogénito alguna vez una parte doble con el nombre de derecho de primogenitura; pero en general, sin otra ventaja hereditaria que una preeminencia honorífica.

En este sentido, para Bluntschli, el Estado patriarcal constituye una imagen de la familia, más extensa que el núcleo social designado con este nombre, por ello que las primeras manifestaciones o formaciones de Estados se conectan con la familia, en donde es posible señalar, se encuentra el fundamento de la autoridad de los primeros jefes, jueces y magistrados. El Estado surge, pues, de la familia, de la que sólo se desprende lentamente para convertirse en una organización política.

El patriarcado mostró una singularidad monolítica y es por ello que se mantuvo firmemente unido en el curso de los siglos, en razón de que el patriarca estaba investido de todos los derechos religiosos, como sacar dote del culto familiar y de todos los derechos legales, como única persona independiente reconocida por el derecho y por todos los derechos económicos. Por ejemplo, el extinto imperio chino era considerado como una gran familia en la cual el emperador era el padre de todos los súbditos.

Finalmente, se ha indicado al respecto, que durante el siglo pasado la ley hizo una penetración en el campo de la patria potestad, de tal forma que el vínculo patriarcal ha sufrido modificaciones, al extremo de que en la mayoría de los países occidentales, la familia se ha convertido en una organización igualitaria unida por el afecto y en la que los derechos de cada miembro están plenamente protegidos por la ley. JRM

PATRIOTISMO

Término utilizado como sinónimo de nación para describir el amor y devoción hacia la patria.

El concepto de patria, de acuerdo con algunos historiadores, nace en el siglo XVI, en tanto que el patriotismo surge en el siglo XVIII; concepto que a través del desarrollo de la humanidad permitió la afirmación del sentimiento nacional. Sin embargo, con una mayor objetividad y con un sentido histórico más preciso, se destaca que el concepto de patria ha variado profundamente a lo largo de los siglos. Por ejemplo, tanto en las antiguas civilizaciones orientales como en Grecia, la patria estaba representada por los dioses de sus ciudades, por lo que el patriotismo era un sentimiento de fidelidad cívico-religioso a las tradiciones y las instituciones de la ciudad. En Roma, el concepto de patriotismo era confundido con la fidelidad al imperio, en tanto que los bárbaros, en sus principios de pueblo nómada, conceptuaban su patriotismo como fidelidad a la horda fuera de toda referencia territorial y fue hasta después de sus conquistas territoriales cuando adquirieron un sentido territorial.

Si la devoción patriótica estuvo determinada por el modo de vida social, el período de la Edad Media no es la excepción y, en esta época histórica, el patriotismo coincide con el sentimiento de fidelidad feudal, limitada a los confines de la comarca del señor; posteriormente, este sentimiento es sustituido por la fidelidad al rey y a la tierra.

El patriotismo nacional, inició su desarrollo con la Ilustración, Carlos III fue el primer rey que se tituló Rey de España y adoptó un símbolo patrio o nacional como enseña. Sin embargo, se arguye que el patriotismo nació más bien como un elemento de unidad en un momento en que, suprimido el culto religioso y presente la declinación de los reyes, el pueblo necesitaba un sustituto que lo unificara. En este sentido, Charles Maurrás afirmó: “la patria es un ser de la misma naturaleza que nuestro padre y nuestra madre: la patria es lo que une por encima de lo que divide; es decir, es la conciencia que cada nación posee de sí misma”.

Actualmente, hechos recientes demuestran que el patriotismo se encuentra en crisis; pues, ha hecho su aparición el internacionalismo y el patriotismo supranacional de los europeos al mismo tiempo que ha surgido el patriotismo de los nacionalistas regionales. Se ha generado, además, un nuevo tipo de patriotismo, el cual le ha dado escasa importancia a la base territorial y sí en cambio está sustentado en la fidelidad a la clase social, como el internacionalismo proletario.

Existen, por otra parte, algunas situaciones singulares que el patriotismo puede desarrollar, por ese sentimiento positivo hacia la patria y de conducta ideal que

debe observar un patriota, caracterizadas por impulsos o conductas que se distinguen por ser menos racionales y conscientes que las mostradas por un nacionalista. JRM

PATRONATO

Práctica de corrupción administrativa, en la que personas que ocupan altos cargos en la estructura estatal se valen de su posición para recomendar a sus protegidos, para que se les asignen cargos públicos. Quienes aceptan la recomendación saben que a su vez el alto funcionario que ejerce el patronato queda comprometido ante ellos.

El origen de esta práctica se localiza en el derecho que tenía el rey de España de presentar sujetos idóneos para los obispados, prelacias seculares y regulares, dignidades y prebendas en las catedrales o colegiatas, y otros beneficios. ABD

PAZ

En su acepción más general, significa ausencia, cesamiento o solución de un conflicto; sin embargo, la paz no siempre es una noción contraria a la de lucha o guerra. Lo opuesto a la guerra no es la paz, sino la armonía, la concordia, aunque una forma provisional de armonía sea la paz. La paz puede ser intermedia a esos dos términos, guerra y concordia, en forma de tregua o pacto.

La definición de la palabra, sin embargo, está supeditada al concepto de guerra: la paz es un orden que se contrapone a la guerra y es, en cierta manera, estructura, pero no inevitablemente de elementos opuestos, sino también de próximos y afines. El orden de la paz es el orden del acuerdo que reconoce y acepta no sólo la oposición, sino también la diferencia y la discrepancia. Así, toda paz es concertada sobre la lucha, tal como el orden supone el arreglo de un desorden.

Las ciencias sociales han puesto más atención a la investigación de la guerra que de la paz, de manera que, en el lenguaje técnico-jurídico, el vocablo paz tiene dos connotaciones que es necesario distinguir:

a) Paz negativa: es la ausencia de violencia organizada o de enfrentamientos abiertos —que puede implicar al período de armamento y preguerra— entre naciones o grupos étnicos. Considera que la ausencia de violencia no significa ausencia de conflictos: la violencia puede existir sin conflictos, y los conflictos pueden resolverse sin utilizar métodos violentos.

b) Paz positiva: es un estado específicamente previsto y regulado por el derecho internacional en el que, por medio de un acuerdo, dos Estados cesan sus hostilidades y regulan sus relaciones futuras.

Los planes de paz, que abundan, se encuentran clasificados por el tipo de organización que los plantea. Esta clasificación abarca tres niveles principales: el subinternacional, el internacional y el Estado mundial; de los que se deriva una extensa subclasificación. Sin embargo, existe una gran diferencia de criterios y una radical confusión teórica sobre ellos, que refleja su complejidad y el poco interés que han despertado.

Los proyectos de paz no sólo se caracterizan por su contenido, sino por quien los formula; esto es, la parcialidad en los diversos planteamientos sobre la paz, que llevan a suponer que los conocimientos y la capacidad del autor parecen nn significativos que los posibles méritos del propio plan.

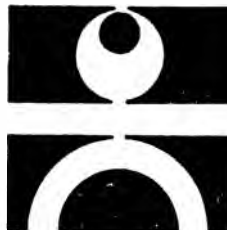
Como valores opuestos, no puede considerarse a la guerra como mal absoluto y a la paz como bien absoluto. En el curso del pensamiento político de los últimos años, existen dos tendencias: a) no todas las guerras son injustas, ni todas las paces son justas; la guerra no siempre es un valor negativo, y la paz no siempre es un valor positivo; b) la guerra y la paz no son valores absolutos o intrínsecos, sino relativos o extrínsecos. Una guerra puede ser buena si tiende a un fin bueno y la paz es buena solamente cuando el resultado que origina es bueno.

Teóricamente, se ha considerado a la guerra como mal necesario y a la paz como bien insuficiente. La teoría de guerra como mal necesario há estado difundida en todas las filosofías de la historia que de algún modo han meditado sobre el significado de la guerra como parte de la civilización humana, está estrechamente conectada a la teoría del progreso, según la cual en diversa medida, o hajo diferentes aspectos, el progreso de la humanidad ha ocurrido a través de la guerra. Así, ésta es necesaria al progreso de la humanidad, porque desarrolla energías, y origina actos heroicos por la defensa de una idea, o por amor a la patria; es necesaria al progreso social, porque hace posible la unificación de los individuos; es necesaria al progreso técnico, porque la inteligencia creativa del hombre responde con mayor vigor y con mejores resultados en tiempos de guerra, que en tiempos de paz, cuando no existe la posibilidad de manifestarse. Además, la guerra es el máximo desafío que un grupo social debe afrontar para su propia supervivencia. En general, todos aquellos que consideran a la guerra como la causa del progreso, fundamentan su aseveración en el hecho de que la civilización del siglo pasado no tuvo un desarrollo tan acelerado como el de la civilización del presente siglo, que ha tenido que afrontar dos guerras mundiales.

La paz, considerada como bien insuficiente, se supone incapaz de asegurar una vida social perfecta, en que los hombres sean felices y prósperos. La paz es una de las condiciones para la realización de valores superiores, como la justicia, la libertad y el bienestar. JMB

PECULADO

Separación de bienes o dinero que se encuentran bajo la custodia o administración de cualquier persona encargada de un servicio público, para emplearlos en provecho propio o de un tercero. El sujeto de la acción deberá ser el funcionario público, o cualquier otra persona, que sin tener este carácter, realice las mismas actividades, a quien le fueron confiados los valores; el objeto motivo de la imputación deberán ser los valores, propiedad de la nación o de un particular, que le fueron entregados con motivo de sus funciones públicas, y el momento en que queda consumado este delito es precisamente cuando se distraen de los fines a que habían sido destinados por las instituciones. El peculado es jurídicamente distinto al delito de concusión aunque para algunos son sinónimos. ACE





El pensamiento político pertenece a todos.

PENSAMIENTO POLITICO

Por Vicente Anaya Cadena

El pensamiento político pertenece a todos; todos somos pensadores políticos; en algún momento de la vida participamos en política y, por lo tanto, reflejamos nuestro pensamiento político.

Pero, precisando, podemos decir que tal pensamiento se puede clasificar en tres tipos fundamentales: primero, existe el pensamiento político de los grandes teóricos que han existido en la historia, a partir de las dos grandes corrientes filosóficas del pensamiento político, el idealismo y el materialismo, de donde tenemos grandes exponentes que van desde los clásicos griegos, como lo son Sócrates y Platón, pasando por el renacimiento italiano donde nos encontramos a otro gran teórico político que es Maquiavelo, solamente por mencionar a algunos, así, hasta llegar a mediados del siglo pasado en que se ubica el mayor exponente del pensamiento de la corriente materialista, Carlos Marx. De ellos se puede afirmar que son los que hacen del pensamiento político la teoría política. En segundo término, podemos citar que el pensamiento político también es el de los hombres que se ubican en la política práctica, cuyos aportes son de igual importancia para el conocimiento de los fenómenos políticos, el cual es observado y analizado por los teóricos para la formulación de sus teorías acerca de las relaciones entre los hombres y su organización de gobierno, y las conductas de éstos con relación a la lucha por el poder y el mantenimiento del mismo. Por último, cabe mencionar el pensamiento político de las clases y grupos sociales, sin el cual no podría producirse una teoría a este respecto, que de igual forma que el pensamiento de los políticos prácticos, es estudiado por los teóricos políticos.

Una vez precisado que existen tres tipos de pensamiento político, o más concretamente, que se produce pensamiento político de tres tipos, el de los teóricos, el de los políticos, y el de las clases y grupos sociales,

es necesario analizar el contenido del pensamiento político de cada uno de ellos.

Para poder referirnos al contenido del pensamiento político de los grandes teóricos, desde un punto de vista analítico, tendríamos que considerar tres elementos fundamentales: las descripciones, las explicaciones y las evaluaciones de los fenómenos políticos. A partir de aquí se puede dividir su contenido, el cual puede ser, a su vez, de tres formas:

a) la descripción de los fenómenos o presentar el caso; b) la explicación de los fenómenos o determinar cómo y por qué las cosas han llegado a ser como son, y c) la valoración o crítica de los fenómenos absoluta o relativamente. Con respecto al contenido del pensamiento político de los políticos, tomando el mismo punto de vista, habrá que analizar también tres elementos que son: su ideología, sus aptitudes y actitudes y su capacidad de respuesta a las demandas de las clases y grupos sociales, para poder comprender realmente cuál es el pensamiento político de éstos, puesto que el político práctico recurre, frecuentemente, a postulados meramente declarativos o demagógicos, bien sea por conveniencia personal, o por encubrir asuntos que considera, en su criterio, que no deben ser del conocimiento general. Siendo ésta práctica común, el verdadero pensamiento de un político puede quedar encubierto, y solamente se puede llegar a conocer mediante un análisis de los elementos ya mencionados.

El pensamiento político de las clases y grupos sociales resulta más difícil de precisar, pues éste requiere del auxilio de análisis sociológicos más completos, que permitan determinar indicadores y parámetros suficientemente claros, de tal suerte, que se puedan definir categorías de análisis precisas. Consideramos que para poder comprender el contenido de su pensamiento político, se requiere del análisis de los siguientes elementos: a) la clase social y estrato al que pertenece, b) su pertenencia a las organizaciones sociales, c) su actividad fundamental, d) el conjunto de valores socioculturales y, por último, e) su actitud frente a los problemas sociales.

Una vez hechas estas aclaraciones acerca de los tipos de pensamiento político que se produce, y el contenido de cada uno de ellos, convendría señalar que se presta a confusiones frecuentes el concepto de pensamiento político con la teoría política, dada la naturaleza del primero.

Por otra parte, el pensamiento político como producto del sentir de los hombres en general, se sitúa en el tiempo con características dife-

rentes y de acuerdo a la corriente a la que pertenece según la teoría política.

Permítanme hacer algunas reflexiones sobre aspectos de teoría política, con el propósito de tratar de esclarecer mayormente el concepto de pensamiento político, sin llegar a caer en aspectos que no son objeto de nuestro análisis, como podría parecerlo en su momento.

El hombre tiene una capacidad ilimitada de pensamiento, podemos afirmar que pensamiento y hombre surgen paralelos en la historia del Universo.

No es posible concebir a los hombres a través de la historia sin vincular éstos a sus ideas y pensamientos sobre la realidad tangible o imaginaria, los hechos del pasado carecen de importancia y trascendencia al margen del pensamiento político de los hombres; si aceptamos esta premisa como válida, podemos encontrar en las primeras comunidades de los hombres que éstos se han aglutinado en torno a necesidades, que para poder satisfacerlas adoptaron alguna forma de organización política. Por tanto, podemos comprender que el pensamiento político de los hombres supone normalmente una concepción de la realidad circundante de éstos y su mundo imaginario, el cual tratará de concretarse a través de las acciones encaminadas a la formación de una organización socio-política, que exprese las relaciones entre los hombres, su regulación y normatividad y la relación de éstos con el aparato político creado ex profeso para la convivencia.

El pensamiento político puede ser analizado a la luz de diferentes enfoques y corrientes políticas, pero desde una perspectiva esquemática podemos decir que el mundo de las ideas y el pensamiento político oscilan del idealismo al materialismo como ya lo hemos mencionado anteriormente, estas dos grandes corrientes engloban en forma genérica a todo el pensamiento político que se ha producido en la historia de la humanidad. De esta manera, encontramos en la antigua Grecia presocrática ideas tales como “el hombre es la medida de todas las cosas”, cuyo significado representa un cambio en el pensamiento político de la época, si consideramos que “el hombre ya no es un espectador aterrorizado por el cumplimiento de la voluntad divina, sino que está asombrado por lo extremo del destino humano y por la confusión de los bruscos cambios de la fortuna terrenal”. La toma de conciencia del hombre con respecto a su realidad, y el tratar de diferenciar los fenómenos concretos de los abstractos, nos lleva a considerar que es mediante la observación y la

experiencia humana que se da el pensamiento político, como una necesidad de conocer sobre los asuntos políticos, o bien sobre las relaciones sociales y su forma de gobierno. De esta manera, la estructura espiritual extrañamente complicada del siglo IV a.c., encuentra su más característica expresión en Platón, tanto en el carácter progresista de su arte y en el modo de ser conservador de su filosofía, como en el materialismo de su expresión que toma del mismo pueblo, y en el idealismo de su doctrina que tiene sus raíces en el sentido aristocrático de la vida. La élite intelectual a la que quería entregar el gobierno es la antigua aristocracia privilegiada, y nos dice que el pueblo vulgar está apartado del gobierno. Su teoría de las ideas es una expresión clásica del espíritu conservador. Es así como se manifiesta el pensamiento político de un gran teórico de esa época, con sus características propias y ubicado en un contexto histórico determinado. Asimismo, si analizamos otros teóricos políticos con respecto al pensamiento materialista, podemos decir que éste parte de la realidad exterior, la cual considera determinante para la producción del conocimiento, y esta producción de conocimiento está basada en dos elementos: la materia y el pensamiento, cuya discusión fundamental estriba en saber cuál es el elemento primario, si el pensamiento o la realidad exterior.

Como citamos en páginas anteriores, el materialismo en las ciencias sociales es muy reciente, pues llega a establecerse apenas a mediados del siglo pasado, con la publicación de los trabajos de Carlos Marx en 1867 a través de su obra *El Capital*, tomo I.

Es en la corriente de pensamiento materialista donde podemos constatar, claramente, la relación que existe entre pensamiento político y organización socio-política; ya se mencionó que el hombre trataba de concretar sus aspiraciones y la conformación de las relaciones sociales, a través de la organización socio-política en su forma más acabada que es el gobierno, de tal manera que sus ideas se materializan por medio del aparato del Estado.

En este orden de ideas, Marx nos dice que es imposible comprender cómo la sociedad produce ideas, sin haber comprendido antes cómo la sociedad produce los objetos que garantizan su vida material, y que toda tentativa para explicar la producción de ideas por las ideas mismas está fatalmente destinada al fracaso y al idealismo, pues es preciso situar a cada idea social como expresión, como reflejo de la posición que los hombres portadores de esas ideas guardan en el modo de producción material.

Si analizamos estas ideas como producto de las reflexiones de los hombres acerca de sus necesidades y su realidad exterior, estaremos pensando políticamente, ya que los fenómenos concretos que preocupan al hombre, se ven expresados en sus relaciones de producción material. He aquí otro caso de un gran teórico como pensador político, que se ubica en un contexto histórico distinto y concibe a los hombres y sus relaciones de manera diferente.

Una vez anotadas las reflexiones anteriores, es conveniente preguntarse, ¿qué es el pensamiento político concretamente? La dificultad que encierra el concepto general es derivada de la ambigüedad que guarda el término política, político y el propio concepto de la ciencia política, ya que las tres pueden comprender cosas distintas y a la vez referirse a fenómenos concretos similares.

Comenzaremos por tratar de explicar primeramente qué se puede entender por política. Existen varias definiciones, así por ejemplo, nos dice Eugene J. Meehan que la “palabra política tiene que designar fenómenos concretos que ocurren dentro de la sociedad humana”. Más concretamente, dice que política significa habitualmente ciertos fenómenos que ocurren dentro de grupos organizados de personas, dentro de asociaciones. La ambigüedad resulta de la práctica común de designar como política a ciertos tipos de acciones dentro de una asociación, y al mismo tiempo utilizar también el término para designar las actividades de cierto tipo de asociaciones. Por otra parte, política también se dice es el arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. La política capta a los fenómenos en su aspecto dinámico, en lo que atañe a la actividad dirigida tanto a la conquista como al ejercicio del poder, y el término procede del griego Polis, denominación que recibían las ciudades griegas soberanas, en la época clásica.

El político es aquel individuo que se ocupa de los asuntos que atañen a la política, y tomando como referencia las definiciones anteriormente mencionadas acerca de la política, particularmente, es el que se ocupa de los asuntos públicos; ya sea en la búsqueda del poder o bien en la conservación de éste. Asimismo, puede ser el experto en asuntos del gobierno, dirigente o afiliado de un partido político.

En cuanto a la ciencia política, de igual manera existen diferentes interpretaciones acerca de su concepto, que van desde la crítica de si es ciencia o si es arte, y cuál es el objeto y método de estudio de la ciencia

política. Para muchos no constituye una disciplina en estricto sentido, y ha sido relativamente reciente su reconocimiento como ciencia autónoma. Una corriente ha tratado de definir a la ciencia política como la encargada del estudio de la vida política de las instituciones gubernamentales o políticas, la otra, como el estudio de la actividad y los procesos políticos y, finalmente, ha sido concebida como el estudio del poder en todas sus formas.

Una vez hechas estas aclaraciones sobre los conceptos susceptibles de crear confusión, nos referiremos al objeto de estudio de nuestro concepto.

El estudio del pensamiento político es el estudio de la política, y si existe una división del trabajo dentro de la disciplina se trata sólo de un reflejo de la complejidad de la materia.

Los criterios utilizados en el estudio del pensamiento político . provienen del estudio de la política y no de una tradición histórica o filosófica. Los datos utilizados por el pensador político sólo pueden ser obtenidos mediante una observación de la política. Y, sobre todo, el pensador político ha de producir resultados útiles para comprender la política.

El pensamiento político ha de tener necesariamente la pretensión de ser conocimiento de la política, aunque puede ir más allá de la pretensión e incurrir en juicios o valoraciones políticas.

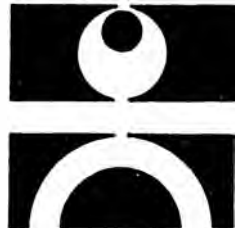
El pensamiento político es estudiado por los politólogos y por otras personas por el deseo de adquirir un conocimiento de la política, de aprender “el cómo” y el “por qué” de la evaluación normativa de estos fenómenos.

Los criterios a utilizar en el estudio del pensamiento político derivan de estas exigencias. En primer lugar, y sobre todo, el pensamiento político ha de tener algo que ver con determinados fenómenos, con alguna parte de la experiencia humana; sin ello no puede ser político.

Es cierto que hay diversos. tipos de cuestiones importantes para el estudio de la política, aunque no formen parte del pensamiento político. Las consideraciones metodológicas son buen ejemplo de ello. Como el pensamiento puede ser significativo, pero equívoco, o significativo y válido, pero trivial, se necesitan criterios para distinguir lo que es válido y significativo de lo que es equívoco y trivial.

PEN

Es así como el pensamiento político pertenece al hombre, y es el hombre el que genera los cambios y transformaciones de su realidad social, a través de los cambios en su pensamiento político y su participación activa en las relaciones sociales, expresadas en su organización política, la cual, a su vez, se ve transformada también por su pensamiento político.



PEONAJE

Conjunto de peones que trabajan en una hacienda. Anteriormente, el término se aplicaba frecuentemente al trabajo que involucraba cierta forma de dependencia, especialmente cuando la persona había incurrido en una deuda y estaba obligada a trabajar para el pago de la misma. Era una relación de tipo voluntario y aun cuando podría suponerse una obligación por parte del deudor nunca se consideraba que hubiera relaciones de esclavitud.

Durante la Conquista, el término se usaba para definir a los nativos de los pueblos conquistados que tenían la obligación de trabajar dentro de las encomiendas que recibían los soldados españoles, como pago de los servicios prestados al rey. El propósito principal, aparte de beneficiar a los conquistadores, era el de permitir la evangelización de los nativos, los cuales al mismo tiempo tenían la obligación de trabajar para el “encomendero” sin percibir emolumentos por su trabajo.

El “peonaje” continuó durante toda la época de la Conquista a lo largo de toda la América Latina. Las luchas emancipadoras establecieron una diferente relación de trabajo entre los peones —que continuaban siendo indios o mestizos— y los dueños de la tierra, la cual, aun cuando diferente, se caracterizaba por una relación de dependencia, generalmente sostenida por las deudas que los peones contraían con los hacendados y éstas, en muchas ocasiones, eran heredadas durante varias generaciones.

Las formas que imaginaron los latifundistas para mantener esa dependencia y obligar al “peonaje” a proporcionar mano de obra barata presentaban características diferentes. Por ejemplo, durante la época postindependiente en México se crearon las “tiendas de raya” que no eran sino tiendas para el abastecimiento de bienes de consumo para los empleados de las haciendas, en las cuales inclusive no se utilizaba el dinero de giro corriente, sino emisiones especiales que hacía el hacendado y con las cuales pagaba los servicios de “peonaje”. Las deudas contraídas en las tiendas de raya eran por supuesto heredadas a los hijos, lo cual garantizaba la continuidad en la oferta de mano de obra, dentro de los lincamientos establecidos por los propietarios de la tierra.

El “huasipungo” de los países andinos no era sino otra forma de mantener una situación de dependencia entre el “peonaje” y los latifundistas. Consistía en el otorgamiento de una pequeña parcela de un tamaño suficiente apenas para satisfacer las más elementales necesidades, en pago de la cual el peón estaba obligado a trabajar durante cierto número de días de la semana gratuitamente para el dueño

de la tierra. Esta forma de dependencia continuó en varios países andinos hasta entrada la segunda mitad del siglo XX.

Las luchas emancipadoras del “peonaje” para terminar con estas condiciones de dependencia han sido numerosas; sólo como ejemplo mencionaremos las que se presentaron en las plantaciones henequeras de Yucatán durante la última época de la dictadura de Porfirio Díaz. Sin embargo, algunos escritores de ese tiempo (*México Bárbaro* de Turner) cuentan la terrible historia de los peones tabacaleros en el Valle Nacional, en el Estado de Oaxaca, zona a la que inclusive se llevaban a los indígenas insurrectos de algunas regiones del norte de México, especialmente yaquis y pimas. Este traslado, además de romper con los conatos de lucha en las regiones donde ellos habitaban, tenía como finalidad encerrarlos dentro de una situación económica y social —total dependencia con los propietarios de las plantaciones tabacaleras— de la cual si no era imposible, sí muy difícil salir.

Es también reconocido que el sistema de “peonaje” fue el que se estableció y al cual debe de atribuírsele parte del éxito del sistema en las zonas huleras en la cuenca del Amazonas, especialmente en el norte de lo que actualmente es territorio del Perú. La ferocidad con que los dueños de las plantaciones trataban a los peones ha sido tema de muchas novelas de tipo histórico y la condición imperante en todos los casos era la dependencia del peón por deudas contraídas, lícita o ilícitamente, y que los obligaba a permanecer atados bajo las condiciones impuestas por el patrón. ABD

PERIODISMO POLITICO

El periodismo surge como institución fundamental de la convivencia social y política durante la era industrialista. Su evolución y éxito se vincula al de las ideas políticas y sociales y al de todo el movimiento constitucionalista. La prensa más importante y atrayente hasta la primera guerra mundial no es la mal llamada independiente, sino la prensa ideológica y política. En la política se ha remontado uno de los periodos más brillantes de la historia del periodismo. Pero, sobre todo, en la política de oposición, ya que el periodismo alcanza más alto relieve como fuerza política de oposición que como fuerza política de la propaganda.

El desarrollo de los periódicos independientes, que nace en brazos de la publicidad y crea un nuevo tipo de quehacer periodístico —la información, la noticia de apariencia neutral—, abrió una etapa nueva que ha dado al periodismo una extraordinaria difusión, aunque, sin duda, se ha alejado un tanto de la línea combativa y competitiva que ha tenido en su momento de más brillantez ideológica.

El periódico, afirma Duverger, es vehículo de comunicación con fuerza social. Con frecuencia tiene también fuerza política o es por sí mismo una fuerza política activa en el panorama de las fuerzas políticas de una comunidad. Está unido, naturalmente, a las preocupaciones y finalidad del periódico, pero aún los especializados en segmentos de actividades en apariencia indiferentes, pueden convertirse en instrumentos políticos de indudable relieve.

El periódico indiferente a la política no contiene temas alusivos a esta tarea y se preocupa de aspectos deportivos, recreativos o de sensacionalismos amarillo, rojo o negro. En el fondo, está en estrecha armonía con la ideología predominante, pero suele permanecer ausente de las luchas y conflictos de las fuerzas políticas y de las actividades gubernamentales. En cambio, las preocupaciones del régimen político y del gobierno concreto pueden ejercer gran impacto sobre este tipo de prensa al limitar sus posibles excesos, como sucede en la prensa que con facilidad puede incurrir en excesos pornográficos.

La prensa independiente no es ajena a la política. Aspira a no tener, posición decidida por ninguna fuerza política concreta, pero procura exponer la actividad política de fuerzas y gobiernos con aparente sinceridad. Contestando a una encuesta sobre la situación del periodismo contemporáneo, Gastón Bonheur, director del *Paris Match*, dio una respuesta muy sagaz: “Creo que la gran prensa de información trata de dar cuenta de la oposición manifestada” (en el Parlamento, en la calle, en la cátedra...). La prensa independiente, pues, no adopta posiciones directas ante los problemas políticos concretos y específicos, aunque velada o por medio de esa postura de dar cuenta de la oposición ya manifestada en otros órganos de la opinión pública sí lo hace indirectamente.

Por esta independencia el periódico de este tipo ha sido motivo de fuertes críticas. Una imputación muy recia ha sido la de tacharle de conservador y mantenedor indirecto del *status quo*, cuando es habitual considerar el periódico como un órgano característico para la defensa de las libertades-oposición. Lenin formuló críticas muy duras contra este tipo de prensa y sus afirmaciones han sido motivo de grandes polémicas. Por esa mecánica de independencia, unida a una recepción mercantil del diario, se produce un predominio de intereses que dificultan la emisión realmente independiente de la información y de los puntos de vista sobre los diversos acontecimientos. Estos intereses pueden ser los del grupo lector o los del grupo editor, sin olvidar que generalmente coinciden ambos. La prensa independiente ha encontrado un interesante camino para adquirir el fabuloso éxito que tiene en la actualidad: la información de apariencia meramente objetiva. Sustituye al móvil que ha dado el primer gran impulso al periódico: la opinión.



En la política de oposición el periodismo alcanza un alto relieve. Foto de la captura de Patricio Lumumba por los golpistas congoleños en 1960.

El periódico de opinión es una fuerza política directa o un órgano de expresión de una fuerza política. En ambos casos tiene fuerza política y actúa sobre la opinión pública. Si su fuerza política es intensa puede condicionar ampliamente el sector al cual se orienta o dirige. En ocasiones se limita a interpretar los gustos y tendencias de la opinión pública, estudiando con mayor atención o por intuición las reacciones del grupo lector o público. En otros casos procura constituir o cambiar, comencer o formar, organizar los comportamientos de la opinión pública. En este caso se orienta hacia alguna de las vertientes que se descubren a continuación.

a) *Opinión proselitista.* Desde el poder se puede denominar propaganda y desde el interés económico publicidad. Pretende ganar hacia unas posiciones a individuos indiferentes y hostiles y mantener a los partidarios y afectos. Pero el proselitismo puede hacerse desde cualquier posición política. En este caso el periódico actúa como un vehículo condicionante de la opinión pública.

b) *Opinión crítica.* La oposición ha sido uno de los elementos creadores de prestigio para el periódico. Ha sido un instrumento muy importante para dar nacimiento a la libertad-oposición, porque ha sido un brillante instrumento de resistencia al poder que tanto esfuerzo costó imponer en la vida política.

El periódico de oposición tuvo mucho éxito en todo el siglo XIX. Al lado del partido político sirvió de camino para preocupar a muchas gentes en la tarea política. Ha sido el medio de que se han valido con preferencia las fuerzas políticas para actuar, pero también se ha presentado en ocasiones con carácter autónomo.

La trascendencia sociopolítica del periódico está en función del sistema político y cultural, régimen político, reglamentación, financiación y posibilidades de comportamiento, Burdeau ha precisado bien el hecho: “Se trata de un conjunto de supuestos objetivos (que no por eso resulta siempre fácil determinar), cuyo conocimiento constituye la propedéutica indispensable para todo estudio de la prensa como fuerza política”. Puede estar condicionado por muchos factores económicos y sociales, pero también puede manifestarse como un importante grupo de presión y de intereses. Es una fuerza política de muchas dimensiones, que dificulta su real y auténtica comprensión. ABD

PERIODO DE SESIONES

Lapso en el que anualmente se reúne, por un tiempo determinado, la representación popular de los regímenes democráticos constitucionales, para discutir y aprobar las leyes.

De acuerdo a la teoría clásica de la división de poderes de Montesquieu, enunciada en su obra *Del Espíritu de las Leyes*, el poder legislativo, preferentemente depositado en un cuerpo de representantes de la intención y del parecer populares, no debe estar permanentemente reunido en el cumplimiento de sus funciones, pues tendería a alejarse del pueblo, su labor caería en el inicio de la reglamentación infundada, y perdería su sentido original de contrapeso a los otros dos poderes.

En la aplicación moderna de esta teoría, los depositarios del poder legislativo sesionan, generalmente, una sola vez al año. El tiempo restante, lo dedican al es-

tudio de las conveniencias jurídicas que deben privar en la nación que representan y, con ese objeto, se establecen diversas comisiones encargadas de analizar un aspecto específico de la sociedad, de manera que durante el período de sesiones se discutan los planteamientos de cada comisión y, además, se verifique la instancia legislativa en pleno, como contrapeso a las actividades propias de los poderes ejecutivo y judicial. JPPA

PERIODO ELECTORAL

Plazo en el que se desarrollan las cuatro actividades esenciales para la elección de una persona como representante de los ciudadanos o para ocupar un puesto público, como son:

- a) Convocatoria a elecciones, en donde se especifican los requisitos a cumplir para registrar al candidato.
- b) Campaña electoral, que representa toda la labor partidista de difusión de la alternativa que conforma.
- c) Celebración de votaciones, o acto de consulta a la ciudadanía a través del voto.
- d) Escrutinio, recuento de votos para cada una de las candidaturas presentadas. ABC

PERIODO GUBERNAMENTAL

Lapso en el que un individuo, o un grupo, dirige el gobierno de un Estado democrático constitucional.

Este periodo ocurre a partir de la división jurídica entre Estado y gobierno, de tal manera que la dirección política puede regularse en función de los principios que identifican a cada Estado en particular, y no obstante su jefatura o representación.

El periodo gubernamental se aplica de diferentes formas, de acuerdo a cada sistema político: en los regímenes presidenciales, es sinónimo del periodo presidencial, en tanto que la jefatura del gobierno y del Estado residen en un solo individuo y los integrantes del gabinete no tienen autoridad propia, de modo que el término del periodo por el que un individuo fue electo para ocupar el cargo de Presidente, marca el límite de la permanencia de todo el grupo en la dirección del gobierno. En los regímenes parlamentarios, el periodo gubernamental se

aplica al lapso por el que determinado partido político controla al parlamento y al poder ejecutivo de su Estado, de acuerdo al tiempo constitucionalmente establecido para la permanencia de los individuos en los cargos de elección popular.

El término no es aplicable a los regímenes socialistas de partido único, porque en éstos la dirección del gobierno reside en el propio partido, concebido como entidad globalizante y representativa de todo el pueblo, de tal manera que quien ocupa su presidencia no puede considerarse jefe del gobierno, sino su máximo representante. MMH

PERIODO PRESIDENCIAL

Espacio de tiempo fijado por un grupo de individuos, que previamente se han organizado, para alcanzar determinados objetivos y en el que alguno de ellos debe presidir a la organización.

Este espacio de tiempo, cuando se establece como norma propia de la organización, ocurre independientemente de la persona que preside; es decir, no obstante que el ocupante de la presidencia abandone el cargo antes de sucedido el periodo presidencial, éste se cumple con la presidencia de otro miembro del grupo durante el lapso que el primero no cubrió. De manera similar, el periodo presidencial no puede ampliarse de acuerdo al criterio unilateral del presidente en turno; si una persona ocupa el cargo por un lapso mayor al fijado por la organización, habrá cubierto más de un periodo presidencial, pero no habrá alterado, por ese hecho, el espacio de tiempo establecido por la organización.

En las democracias constitucionales con régimen presidencial, en las que un individuo es elegido por sufragio universal para ocupar el cargo de jefe del Estado y del Gobierno, el periodo presidencial está determinado por las figuras constitucionales de cada Estado, y generalmente se considera suficiente para llevar a efecto las medidas de gobierno que previamente fueron presentadas al electorado durante el desarrollo de una campaña electoral. Los principios que se aplican para cualquier otro periodo presidencial, rigen también en este caso, pues el poder del que hace uso el presidente del Estado está legalmente limitado al lapso que dura su gestión. MMH

PERSECUCION POLITICA

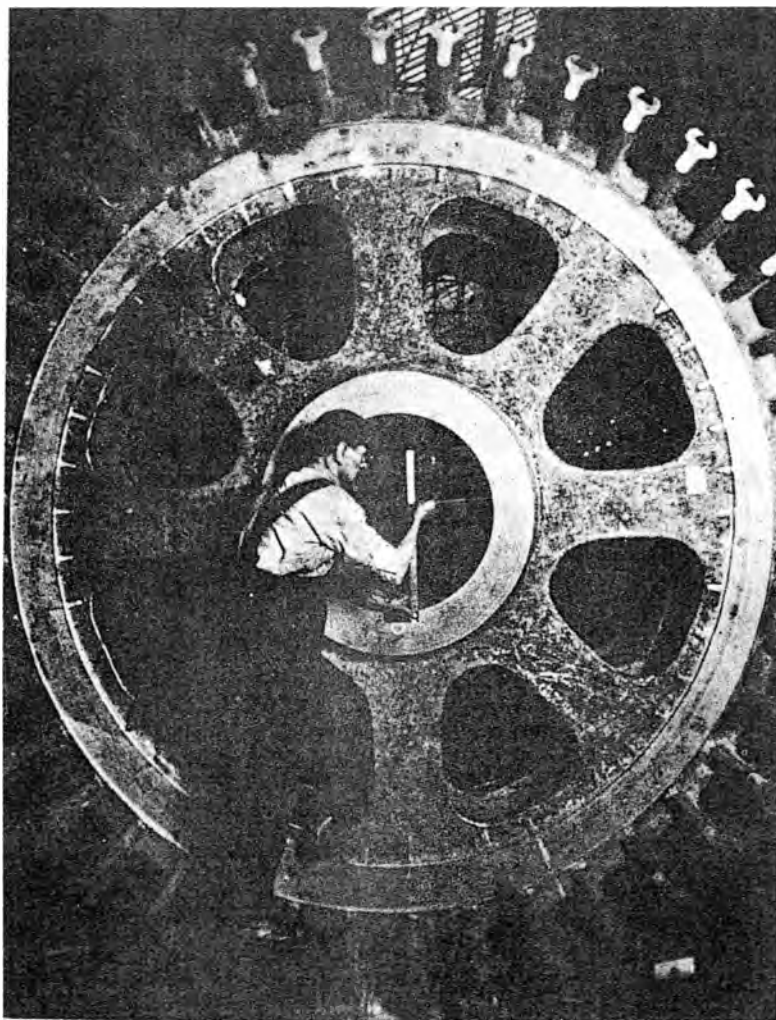
Este proceder supone la existencia de una acción directa y clara, por la que una autoridad o alguien dotado de mayor poder o fuerza, intenta dañar, alcanzar o detener a una persona o a un grupo.

La persecución es, en cierto modo, una cuasi-institución política, sobre todo en los sistemas en que predomina la razón de Estado o se adoptan técnicas de tipo dictatorial. La persecución alcanza, entonces, un alto grado de violencia física, cuando se logra detener al enemigo, y siempre supone una relación intensa, llena de zozobra, entre el perseguidor y el perseguido. Si la persecución en determinadas situaciones jurídicas puede ser aceptada por cualquier comunidad, la persecución política no suele contar con legitimidad, y, a la larga, sirve para desacreditar a cualquier régimen o sistema político que desee legitimarse ante sus súbditos. ABD

PERSISTENCIA POLITICA

Un sistema político muestra esta característica cuando es capaz de dar respuesta a las tensiones internas y del medio ambiente sin poner en peligro su propia identidad como sistema. La persistencia no deshecha el cambio; un sistema puede mostrar persistencia si está desarrollando, por ejemplo, características más complejas. Sin embargo, la destrucción de sus límites (absorción hecha por otro sistema político) o división (secesión) son ejemplos de fracasos de la persistencia. Alemania en 1945 es un ejemplo de dicho fracaso y los Estados Unidos en 1860, el Congo y Nigeria, en años recientes, son ejemplos de crisis de persistencia. ABD





El trabajador no es solamente una parte de la maquinaria de producción.

ADMINISTRACION DE PERSONAL

Por José Muro González

Noción

La administración de personal o administración de recursos humanos, como algunos autores gustan en denominar a esta área de la disciplina administrativa, es un campo de estudio y de actividad en el que sólo el enfoque interdisciplinario puede resultar efectivo. Las teorías administrativas que enfatizan la eficiencia de la organización administrativa, las teorías sociológicas que exploran las relaciones individuo-grupo, las teorías psicológicas que miden y evalúan la capacidad y desempeño del individuo en el trabajo, las concepciones legales que regulan las relaciones laborales, y aún las teorías políticas que enmarcan el estudio de los trabajadores-patronos o, en general, trabajador-gobierno inciden y son utilizadas en el análisis de la administración de personal. No puede existir, por tanto, dada la complejidad de los fenómenos de la administración de personal, una definición única que considere todos los factores administrativos, sociales, psicológicos, legales y políticos que se presenten en la resolución de los problemas del personal de una organización.

De tal manera, una noción de administración de personal deberá referirse más al proceso que se presenta en este campo, tomando en consideración todas las implicaciones en los ámbitos del conocimiento y de la actividad humana antes mencionados, que el contenido de una disciplina específica que sería la administración de personal. Así pues, se podría aseverar que la administración de personal es el proceso por el cual las organizaciones administrativas llevan a cabo sus actividades de reclutamiento, selección y evaluación, inducción al puesto, análisis de puestos, administración de salarios, motivación y capacitación de su personal, y relaciones laborales.

1 84 Administración de Personal

Antecedentes

Antes de apuntar algunas características de estas fases del proceso de administración de personal, convendría señalar ciertos antecedentes históricos en el desenvolvimiento de este campo de la actividad y del estudio administrativo. En tal forma, el interés por el estudio del personal de las empresas se suscitó, en un primer momento, con la Revolución Industrial, cuando se comenzó a modificar la producción. De la simplicidad de las relaciones artesano-patrono que se mantenían con anterioridad al período de la Revolución Industrial, sobre todo en los países más adelantados en esa época, se pasó a la complejidad de las sociedades anónimas en el que no era sólo un patrono el que discernía acerca de los destinos de la empresa y de su personal, sino varios accionistas que estaban interesados en alcanzar mayores dividendos de su inversión. La complejidad de las relaciones laborales en el interior de las empresas se hizo presente también debido a la división del trabajo y a la especialización de las funciones de empleados y obreros. Entonces, los problemas de eficiencia y de mayor producción, así como de coordinación y de especialización de las funciones de la empresa, se hicieron visibles por causa de la Revolución Industrial y su secuela de competencia por los mercados de consumo entre las diversas compañías existentes.

En dicho contexto, y para afrontar la demanda de las empresas por la eficiencia y la maximización del trabajo del personal dentro de la compañía, se inscriben las aportaciones de Frederick W. Taylor, Frank y Lillian Gilbreth y Henry L. Gantt, entre otros, considerados como los precursores del movimiento de la Administración Científica. Dichos autores, trataron de sistematizar —mediante el empleo de estudios de tiempos y movimientos, de la ejecución de técnicas de supervisión y evaluación del trabajo, del uso de gráficas en la planeación y la evaluación, del establecimiento de incentivos para el mejoramiento del trabajo, etc.— el uso de los recursos humanos de las organizaciones para poder ofrecer mayores ganancias a los accionistas de las empresas, mejores salarios al personal, así como bajos precios al comprador de los productos elaborados por la compañía. De igual manera, en las dos primeras décadas de este siglo comenzaron a proliferar los estudios que indicaban la importancia de los factores psicológicos en la superación de la eficiencia del personal de las empresas. Ejemplo de ello es el libro del psicólogo Hugo Münsterberg, *Psychology and Industrial Efficiency* (1913), el cual ya comienza a hacer mención de tests para la medición de la productividad

del trabajador al igual que para las capacidades de éste en el puesto desempeñado. La implantación de pruebas que mostraron el nivel de destreza y de conocimiento sobre el puesto por el empleado se remite, sin embargo, a la instauración de la **Civil Service Commission** en Estados Unidos, en el año de 1883, en la que dada la naturaleza contractual del empleado que deseaba ingresar al servicio público, que sería indefinida, y a la gran demanda que existía para el ingreso al servicio civil de carrera, se requería la presentación de pruebas que mostraran de una manera más o menos objetiva las capacidades reales del aspirante.

De modo paralelo al desarrollo de estudios sobre eficiencia y selección de los empleados y obreros, se originaron gran número de movimientos laborales desde las cuatro últimas décadas del siglo pasado para exigir, sobre todo, mejoras salariales, por lo cual, la administración de salarios, que debía examinar de manera objetiva las reivindicaciones salariales de empleados y obreros, comenzó a desplegarse. El problema social que implicaban e implican los movimientos económicos de desajuste de precios y salarios comenzaba a afectar, de manera ostensible y generalizada, al interior de la organización laboral de las empresas, cuyos directivos se habrían de enseñar a incluir los problemas sociales en el diseño de las políticas salariales. Y no solamente los directivos de las organizaciones se comenzaban a percatar de las influencias económicas resultantes de los bajos salarios, que se reflejaban en la productividad y en el surgimiento del conflicto en el proceso laboral, sino que estudios realizados a partir de los veinte (entre los cuales se encuentran los famosos estudios de Hawthorne) revelaron la enorme influencia que pueden ejercer los grupos informales sobre la productividad del trabajador, así como la gran importancia de los reconocimientos e incentivos en la elevación de los niveles de eficacia laboral de los trabajadores. Así, se reconocía que el empleado y el obrero no eran exclusivamente parte de una maquinaria de producción, sino también un ser que estaba fuertemente involucrado en su contexto económico-social y que, debido a la referencia de la actividad laboral del trabajador a su grupo de personas más íntimo, podía ser motivado para que incrementase su productividad.

Finalmente, en vistas al creciente progreso tecnológico y científico y a las repercusiones de éste en la producción, las organizaciones, de acuerdo a sus necesidades de personal especializado, han establecido programas de capacitación para poner a sus empleados y obreros a la altura de los adelantos científicos y tecnológicos y de la competencia con otras organizaciones. En forma más reciente que el “descubrimiento” de las

186 Administración de Personal

fases de la administración de personal antes comentadas, la capacitación del personal que labora en una determinada organización se ha tomado como tarea de suma importancia en el proceso de la administración de personal. En esta actividad radica, en gran medida, la renovación de la organización laboral y el consecuente ajuste de los cuadros de personal de la organización para enfrentar las innovaciones tecnológicas que día a día se suceden en el campo de la administración y de las organizaciones en general.

Reclutamiento del Personal

En realidad, no se pueden precisar fases bien definidas en cuanto a la administración de personal se refiere. En el reclutamiento del personal que requiere una organización, por ejemplo, se necesita haber planeado y definido qué clase de personal es el que va a requerir la empresa: su escolaridad, experiencia, destreza, etc. Es decir, es menester haber analizado de antemano los puestos vacantes, sus características y la relación de éstos con el resto de la empresa. Aún más, se hace necesario —esto es, refiriéndose a un tipo de organización administrativa ideal— la evaluación y el cálculo de los servicios o trabajos que se espera realice el empleado u obrero que se va a reclutar. En cualquier caso, en la etapa de reclutamiento se tratará de captar los candidatos más idóneos para los puestos y ocupaciones vacantes en la empresa. Ello obliga a los directivos a cargo del reclutamiento del personal, a buscar entre las diversas fuentes de aspirantes, a los mejores candidatos dentro del mercado de trabajo existente utilizando los medios a su alcance. Asimismo, estos directivos habrán de afrontar las restricciones que para su labor ofrecen, por ejemplo, la firma de un contrato colectivo de trabajo en el cual se cede al sindicato o representante de la parte laboral la presentación de candidatos para ocupar los puestos vacantes y de nueva creación.

Existen básicamente dos clases de fuentes en donde se puede reclutar a la persona idónea para el puesto vacante: fuentes internas y externas. Las fuentes internas corresponden a los mecanismos que puedan implantar los directivos del personal dentro de la organización para captar y/o promover a trabajadores que laboran ya dentro de la empresa. Aquí se involucra, por cierto, de acuerdo a lo que se comentaba más arriba acerca de la imposibilidad de delimitar rígidamente las fases dentro de la administración de personal, lo correspondiente a la motivación y capacitación del personal. Puede resultar más conveniente, en

términos de las aspiraciones del personal laborante y de costo para la misma empresa, reclutar a trabajadores que laboran ya en ese momento dentro de la organización, capacitarlos y promoverlos para que ocupen los puestos de nueva creación y los puestos vacantes, que buscar fuera de la empresa a otras personas para que ocupen dichos puestos. También, dentro del renglón de fuentes internas del reclutamiento del personal, se inscriben las recomendaciones que para el efecto de cubrir una nueva plaza o un puesto vacante puedan hacer los empleados de la organización. Alguno de los empleados laborantes puede conocer y recomendar a la persona que, de conformidad con las peculiaridades del puesto, pueda llenar los requerimientos de reclutamiento impuestos por los directivos del personal de la organización.

En lo que a fuentes externas para el reclutamiento compete, se podrían señalar, como las más importantes, las relativas al empleo de los medios masivos de comunicación —como periódico, radio y revistas— para convocar a los aspirantes a presentarse en las oficinas de reclutamiento y selección de personal; las agencias de empleo, por medio de las cuales se podría obtener inclusive una preselección de los aspirantes; las organizaciones educativas y profesionales, de donde podrían obtenerse constancias del desempeño escolar y/o profesional del aspirante, lo cual sería un buen indicador del posible desempeño del empleado; y los sindicatos, que, como ya se indicaba, podrían constreñir la etapa de selección del candidato a los aspirantes presentados por las uniones gremiales, pero que, no obstante, constituirían también una preselección.

Evaluación y Selección de Candidatos

La tarea de evaluación y selección de candidatos es de las más difíciles dentro del proceso de administración de personal. Aunque cada día tienden a desaparecer las subjetividades en el desempeño de tal tarea, todavía existen serias restricciones en la objetividad de la selección. ¿Es, por ejemplo, la edad un factor decisivo en el futuro desenvolvimiento del candidato en la organización? Resulta verdaderamente arduo para el jefe de personal, o a quien le corresponda decidir sobre el ingreso a la organización de un candidato, por sobre de otros, tomar dicha decisión, esto es, si se trata de un proceso equitativo de selección.

La implantación de tests y requisitos que pudiesen proporcionar indicadores válidos para la evaluación y selección de los candidatos deberán

188 Administración de Personal

referirse, en el mejor de los casos, a experiencias previas de la propia organización y a características específicas de las tareas que deberá realizar el prospecto. Los diseñadores de los tests y los jefes de área que imponen los requisitos para los solicitantes, por tanto, deberán diseñar las medidas y establecer los requerimientos que más fielmente muestren la idoneidad del candidato para el puesto. Aún así, dada la imposibilidad de contener en tests, entrevistas y requerimientos toda la gama de variables que puedan asegurar el buen desempeño del candidato que ocupe la posición dentro de la estructura de trabajo, queda una serie de probabilidades de que el elegido no se desarrolle tal como se esperaba. La experiencia en lo que respecta a las características personales de los individuos anteriormente contratados y la reproducción más fiel en los tests de las tareas particulares que habrán de llevarse a cabo, pues, serán los indicadores más precisos de que pueda allegarse la persona o personas que habrán de decidir sobre el ingreso de un candidato a una organización.

Regularmente, en las organizaciones se sigue una secuencia en cuanto a la evaluación y selección de aspirantes. Esta se inicia cuando la fase de reclutamiento de personal ha cumplido su objetivo de convocar a los mejores candidatos disponibles para ocupar el puesto nuevo o vacante. Los candidatos deberán llenar, como primer paso, una solicitud donde se consignen los datos más importantes del solicitante, como son: edad, sexo, estado civil, escolaridad y experiencia de trabajo. En seguida, los candidatos deberán pasar una entrevista con los encargados del departamento de personal para puntualizar aspectos, si fuese el caso, y para especificar actitudes y aptitudes que podrían ser importantes en la selección del candidato (por ejemplo, facilidad de palabra y carácter desinhibido, que podrán ser muy apreciados, de acuerdo a las circunstancias). Después, los aspirantes deberán pasar tests generales y particulares; ejemplo de los primeros podrían ser las pruebas de inteligencia, que miden el cociente intelectual de las personas (IQ), y de los segundos, la resolución de cuestiones particulares del área de trabajo, en que se está solicitando empleo. Finalmente, deberá venir la evaluación de los candidatos por los jefes o supervisores del campo de trabajo en el que el aspirante habrá de colaborar. Este último paso es uno de los más importantes en la evaluación y selección de candidatos: deberán ser en efecto, los supervisores de la sección donde el candidato laborará, quienes digan la última palabra en lo que atañe a la admisión del candidato, puesto que ellos serán quienes sufran las consecuencias de una decisión desacertada. Entonces, los elementos que se reúnan a través de las entre-

vistas y en tests previos a las entrevistas con los coordinadores del área sustantiva, servirán de referencia para que éstos evalúen y seleccionen más objetivamente.

Inducción al Puesto

Ya hecha la selección que se creyó más conveniente en base a las evaluaciones aplicadas a los candidatos, da inicio la siguiente etapa del proceso de administración de personal, que es la de inducción al puesto. No se considera, generalmente, que el candidato seleccionado para ocupar el puesto de trabajo esté capacitado para, de inmediato, integrarse a su nueva posición. No obstante que el seleccionado dé indicios de gran experiencia en el trabajo, hace falta orientarlo para que se incorpore adecuadamente al nuevo sistema de trabajo, a las seguramente nuevas regulaciones que trae consigo el puesto y al nuevo ambiente de labores que, como se recordará de los resultados de los estudios de Hawthome, es sumamente importante en el desenvolvimiento del trabajador. Se va haciendo cada vez más común que, debido a las innovaciones tecnológicas implantadas en las organizaciones, la empresa tiene que capacitar desde su ingreso al empleado. En este sentido, la misma etapa de inducción al puesto puede constituir una forma de evaluación y selección de candidatos que, habiendo aprobado algunos exámenes básicos, darán muestra, en ese momento, de sus capacidades para integrarse, a través de la asimilación de los aspectos tecnológicos del puesto, a sus nuevas funciones.

El ciclo de inducción al puesto resulta sumamente importante, no sólo por lo que al conocimiento de las actividades y funciones que va a llevar a cabo el nuevo empleado se refiere, sino, primordialmente, por lo que concierne al acoplamiento del nuevo empleado al equipo de trabajo. Es tarea del coordinador de la sección de trabajo correspondiente inducir y, por decirlo así, integrar al novel trabajador con los miembros del sistema de trabajo. De igual manera, corresponde al jefe del área particular de trabajo proporcionar toda la información relativa a sistemas y procedimientos administrativos que operen en esa entidad de trabajo, al igual que las normas de labores prevaletientes.

En esta misma etapa el nuevo empleado habrá de completar toda la documentación requerida en la fase de reclutamiento, ya que es menester que se hagan constar documentalmente todas estas características del trabajador. Tales pueden ser, por ejemplo, certificado de estudios,

190 Administración de Personal

título profesional, acta de matrimonio, etc. Los directivos de la organización, por su parte, habrán de señalar al trabajador de reciente ingreso las prestaciones de que será beneficiario, los horarios de las diversas oficinas, la localización física de oficinas de interés para los trabajadores, etc.

Análisis de Puestos

En esta etapa, que debe ser la más dinámica de todas las que conjuntan la administración de personal, se trata de definir las particularidades más relevantes de los diferentes puestos dentro de una organización administrativa, las interrelaciones que existen entre ellos y la importancia de cada uno dentro del sistema administrativo. Como continuamente toda empresa está asumiendo funciones o enfrentando problemas con las funciones administrativas vigentes, la distribución de actividades y responsabilidades para los diferentes puestos debe realizarse en consecuencia y aun en previsión de futuros problemas y cambios en la estructura administrativa correspondiente.

El análisis de puestos es fundamental, como se hacía mención con anterioridad, para el efectivo reclutamiento y la objetiva selección y evaluación de los aspirantes a un determinado puesto. Si un acertado análisis de puestos es efectuado, la información que de ello se derive proporcionará bases más firmes, tanto para fijar los requisitos de los candidatos en el momento de la convocatoria del personal requerido, como para establecer indicadores más sólidos, en el momento de la evaluación y selección de los aspirantes.

De manera similar, un correcto análisis de puestos dará pautas significativas en la planeación de la organización. Conociendo el potencial administrativo del sistema de puestos se estará en mejor opción para planear, por ejemplo, la expansión de la organización o, todavía mejor, para evaluar el funcionamiento de la organización en general y para ubicar las fallas en el proceso administrativo.

Según indica Agustín Reyes Ponce, “puesto” es “el conjunto de operaciones que forman una unidad de trabajo específica e impersonal”. Por tanto, si cada “unidad de trabajo” o “puesto” incluye un determinado número de operaciones y responsabilidades, el objetivo del análisis de puestos será precisamente el de definir y demarcar dichas actividades y obligaciones. Existen diversas técnicas para realizar análisis de pues-

tos, de las cuales, tres son las más comunes: la entrevista directa con el ocupante del puesto, la aplicación de cuestionarios pre-elaborados por los analistas de personal y la observación directa de los analistas sobre las actividades de los diferentes puestos.

En la primera técnica, la de la entrevista directa con el ocupante del puesto, se pueden obtener datos no solamente convenientes desde el punto de vista de la organización formal de la empresa, como alguna función o actividad que haya quedado excluida del listado de funciones asignadas al puesto, sino que, como resultado de la espontaneidad que ordinariamente adoptan los entrevistados, se pueden captar actitudes y aptitudes que puedan ser relevantes para el puesto que está siendo investigado y que pueden ser contempladas como requisitos en el reclutamiento o promoción de otros trabajadores.

Por su parte, la aplicación de cuestionarios generales por analistas de puestos puede acarrear el riesgo de dejar de lado aspectos importantes de los puestos que se van a analizar, aunque estos cuestionarios representan en sí el mejor medio para allegarse de información estándar con objeto de llevar a cabo análisis globales de la organización, tales como comparaciones entre puestos similares o aun el cotejo con puestos de otras empresas. La información recabada por este canal podría ser de utilidad, inclusive, para establecer políticas salariales, toda vez que se pueden establecer niveles de complejidad y de importancia de las funciones ejecutadas en cada puesto.

La observación directa por parte de los analistas de puestos tiene como ventaja principal el examen de los flujos administrativos y el desempeño sistémico de los diferentes puestos. Es decir, se trata de valorar la aportación de cada uno de los puestos al sistema administrativo bajo estudio, diferenciando la cantidad y calidad del esfuerzo desplegado. Obviamente, esta es una técnica que complementa la información recogida por las otras dos. Es sugerible que en todo estudio de puestos al menos se consideren estas tres técnicas para llevar a cabo de forma más eficaz el análisis de puestos.

De todas maneras, el análisis de puestos tendría como objetivos principales: describir las actividades y funciones del puesto; apuntar los requisitos que debe tener el ocupante del puesto; señalar la experiencia que requiere el desempeño del puesto; delimitar la responsabilidad del ocupante del puesto; y, especificar aspectos relativos al aspecto físico en que debe desenvolverse el trabajador, al igual que el equipo que re-

quiere y la capacitación que pudiera necesitar para la mejor realización de su trabajo.

Administración de Salarios

La etapa de administración de salarios es, con mucho, la más susceptible al conflicto entre los integrantes de una organización. El salario* es, indudablemente, el factor más importante para los que laboran en una empresa, ya que les servirá para satisfacer sus necesidades básicas y para llevar a efecto, en lo posible, las formas de vida que los trabajadores crean conveniente llevar. Por eso, la inmensa mayoría de las pugnas que se suscitan en el interior de las organizaciones tiene un origen salarial. Sobre ese eje gira fundamentalmente la actividad de los sindicatos, pugnando porque las reivindicaciones salariales de sus agremiados sean logradas, y, en general, los posibles conflictos dentro de las organizaciones.

De tal modo, es especialmente difícil para los administradores del personal poder mediar entre, la mayor de las veces, justas demandas de alzas salariales y los constreñimientos que impone la limitación de recursos de la propia empresa. Este problema, incluso, puede tener sus causas en el exterior de la organización, cuando, por ejemplo, una economía nacional atraviesa por un periodo de aguda inflación. Como sea, el problema para el administrador de personal será el de, en la medida de sus posibilidades, habida cuenta de las presiones internas y externas de base salarial, ser lo más objetivo en cuanto a la fijación de políticas salariales y de los salarios mínimos.

A tal respecto, la administración de salarios, como una de las fases del proceso de administración de personal, deberá contemplar a las demás etapas de dicho proceso como complementarias, al igual que otras variables de índole externa que concurren dentro de la elaboración de las políticas salariales. Los aspirantes que acudirán al llamado del recluta-

Cuya diferencia semántica con el sueldo es sólo convencional: el salario es considerado como la retribución monetaria que recibe el trabajador por hora o día trabajado, en tanto que el sueldo es conceptuado como el pago en dinero que se hace al trabajador por un periodo mayor, regularmente una semana o una quincena. Esta diferencia se utiliza para distinguir entre empleados de base a quienes se les retribuye, según dicha diferencia, con salario, y empleados de confianza a quienes se les paga sueldo. En lo que sigue, no se hará ninguna distinción entre sueldo y salario sino que se utilizará indistintamente.

miento lo harán, a no dudarlo, movidos, primordialmente, por el salario que se promete, aunque también tendrán mucha influencia entre los solicitantes, y esto aumenta cada día más, las prestaciones ofrecidas, tales como vacaciones, sobresueldos, préstamos, etc. Si el salario prometido, y aquí entran en juego las variables externas a que se hacía referencia con antelación, rebasa al que ofrecen otras organizaciones en puestos semejantes, muy probablemente los candidatos que se presenten a solicitar el puesto serán los mejores y la organización se verá beneficiada con el mejor personal disponible en el mercado de trabajo.

El análisis de puestos, por su parte, contribuirá significativamente al establecimiento de políticas salariales. Si se tiene bien catalogada la importancia de las actividades de los diversos puestos, el salario irá, en consecuencia, en función a la importancia de las labores que se deban realizar en el puesto en cuestión. Podría influir, en la fijación de un salario para un determinado puesto, nuevamente, la competencia que se presente en el mercado de trabajo para reclutar personal calificado en áreas particulares de la organización. Sin embargo, un buen indicador para la determinación de salarios es la importancia de las funciones que se vayan a ejecutar en el puesto vacante, de acuerdo al contexto de la propia organización. Independientemente de los factores externos que puedan influir en la implantación de políticas salariales —v.gr. competencia con otras organizaciones con objetivos y funciones semejantes, imposición de altos salarios por alto costo de la vida, etc.—, el mejor marco de referencia para tal efecto seguirán siendo las posibilidades internas de la propia organización. De aquí la importancia de un eficaz análisis de puestos.

Las políticas salariales, finalmente, muchas veces involucran elementos políticos dentro de una nación. Un gobierno y *jo* la clase empresarial pueden imponer severas limitaciones a las alzas salariales, a pesar de las presiones de los sectores de trabajadores. De cualquier manera, el administrador de personal debe poseer la sensibilidad política necesaria para poder incluir este factor político en el diseño de las políticas salariales dentro de la organización.

Motivación y Capacitación

Se incluyen, dentro de este mismo renglón de motivación y capacitación, dos actividades substancialmente diferentes en cuanto a su con-

tenido, pero complementarias en cuanto a sus efectos en el proceso de administración de personal. La motivación y la capacitación de los trabajadores tienen, en efecto, causas distintas y propósitos diferentes, pero respercuten en un mismo objetivo organizacional: el mejoramiento de la eficiencia de la empresa.

La motivación es uno de los factores que preocupan crecientemente a los administradores de personal y consiste, grosso modo, en lograr encaminar la conducta del trabajador hacia la consecución de los objetivos de la organización. Se parte del supuesto de que el trabajador tiende a disociar la satisfacción que pudiera encontrar en su trabajo con su trabajo real. En otras palabras, el individuo desmotivado no encuentra satisfacción en el trabajo que está desempeñando, debido a que considera ajenos a sus esfuerzos los objetivos laborales de la organización.

De entre las teorías más conocidas que pretenden dar una explicación al problema de la motivación, desde una perspectiva psicológica, está la de A. H. Maslow, quien considera que existen cinco categorías de necesidades humanas, las cuales deben ser satisfechas en el desempeño del trabajo de los seres humanos. Tales categorías de necesidades son:

a) las fisiológicas, b) las de seguridad, c) las de pertenecer a un grupo y de amor, d) la de ser estimado, y e) la de autorrealización. En la satisfacción de estas necesidades que se presentan de manera intercomunicadas, cree Maslow englobar las posibilidades incentivas para la motivación de los trabajadores. Piensa Maslow, asimismo, que el nivel de la necesidad que debe ser satisfecha variará conforme al grado de especialización del trabajador. Así, un especialista en computación requerirá ser motivado hasta en la última categoría de satisfacción, esto es, requerirá que se le satisfaga su necesidad de estar actualizado, habiendo pasado para ello por la satisfacción de las necesidades de más bajo rango.

Al margen de la eficacia de la aplicación de técnicas derivadas de las teorías que pretenden explicar el problema de la motivación, las organizaciones están enfrentando continuamente los efectos negativos que acarrea la desmotivación entre los trabajadores: falta de colaboración en tareas colectivas, actitudes de rechazo al trabajo, predisposición hacia el conflicto, etc. En realidad, regresando al tema de la interconexión entre las fases de la administración de personal, la única medida sistemática que se puede anteponer a la desmotivación, considerando la com-

plejidad psicológica-social de las causas de ésta, es la de imponer —desde las primeras etapas de la selección y evaluación del personal— como requisito que debe cubrir el solicitante, es que el nivel de aspiración de éste, esté al nivel de las características salariales y de status social que ofrece el puesto, y que efectivamente la personalidad del candidato sea la requerida por el puesto. Cualquier otra medida de motivación probablemente tendrá efectos muy limitados, y solamente entre algunos individuos, toda vez que resulta difícil obtener resultados positivos entre toda la gama de personalidades y antecedentes sociales de los miembros de una empresa.

Existen, sin embargo, otras formas que la administración de personal puede adecuar para estimular en los empleados la colaboración y la predisposición apropiada al trabajo. Se trata de la implantación o ampliación de las prestaciones y sistemas de incentivos que las organizaciones día con día extienden a sus empleados y trabajadores para —con esos estímulos— incrementar la productividad y el sentido de pertenencia a la organización. El pago de vacaciones, aguinaldos, días económicos, incapacidad; la prestación de servicios, tales como instalaciones para la recreación, tiendas, guarderías infantiles, etc., constituyen cada vez más, por principio, un atractivo para que se prefiera solicitar trabajo en una determinada organización y para desear permanecer en ella y mostrar mayor dedicación a las tareas inherentes a sus puestos. Se puede afirmar que en algunas sociedades las prestaciones laborales que ofrecen las empresas, muchas de ellas prescritas por las leyes laborales de estos países, representan un atractivo semejante al del sueldo en sí.

El aumento de las prestaciones a los trabajadores, no obstante, al otorgarse a todos los que laboran en una empresa, descuida el necesario reconocimiento al mérito de los miembros que destacan entre el conjunto laborante. Esto es, la obligada generalización del incremento de las prestaciones, regularmente negociadas entre los sectores patronal y obrero, no permiten apreciar el efecto que pueda provocar el establecimiento de sistemas de incentivos para individualidades, grupos u organizaciones completas. A través de estos sistemas de incentivos —materializados en aumentos salariales, primas, reconocimientos, etc.— se desea motivar la productividad individual de los trabajadores, su asimilación a grupos de trabajo y su participación en la eficiencia de la empresa. Se desea que el trabajador supere metas prefijadas de productividad y eficacia, al tiempo que se promueve la competencia entre los individuos y/o entre

196 Administración de Personal

las áreas de labores. El estímulo material, en cualquier caso, es la base en la implantación de sistemas de incentivos que tienen como objetivos la elevación de la productividad y el incremento de la eficiencia por medio de la división del trabajo de una organización, tanto en sus niveles verticales como horizontales.

En lo que corresponde a las actividades de capacitación del personal, éstas deben complementarse con los programas de motivación vigentes, y en estos programas se incluyen los sistemas de incentivos y las prestaciones de la organización. La capacitación representa, además de cubrir los requerimientos técnicos y de mejoramiento de la destreza del trabajador, una actitud de ayuda de los cuadros directivos hacia los trabajadores, puesto que es en las instancias directivas en donde se tiene una visión más clara de las necesidades técnicas y de conocimiento especializado de la empresa. La capacitación, por tanto, cumple una función no sólo de mejoramiento de la productividad, sino también de integración del trabajo a la estructura de la empresa, lo cual probablemente repercutirá en la elevación de la eficiencia de la organización (considerada ésta como la equilibrada integración de medios para la consecución de fines).

Relaciones Laborales

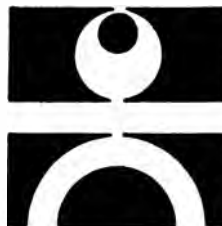
Las relaciones entre los trabajadores y la dirección, que se inician cuando los primeros son contratados, estarán enmarcadas dentro de un proceso continuo de negociación colectiva entre ambas partes para determinar, básicamente, la remuneración del trabajo, y las horas y condiciones laborales. La secuencia de hechos dentro de la negociación colectiva tiene como propósito principal el de reconciliar las demandas y posiciones antagónicas que presentan, por un lado, los trabajadores organizados (en sindicatos, generalmente) y, por el otro, los directivos de la organización, pudiendo intervenir —si ello es necesario— una tercera parte: un representante gubernamental, cuyas funciones esenciales serán la de ver que se cumplan las leyes del trabajo del país y la de mediar entre las posiciones de las dos primeras partes[^]

Para el administrador de recursos humanos reviste una singular importancia el reglamento interior de trabajo, como una primera instancia en las relaciones obrero-patronales, toda vez que contiene disposiciones que obligan tanto a los trabajadores como a la empresa. Este instrumento jurídico —previsto generalmente en la legislación laboral de

los países y que es formulado y aprobado conjuntamente por ambas partes— señala de manera detallada las normas a que se deben someter los empleados y patronos. La difusión del reglamento interior de trabajo entre empleados y obreros, así como su estricta observancia, deberá ser una responsabilidad esencial de la administración de la empresa, como un medio de evitar conflictos laborales serios.

Otro factor importante para evitar que las relaciones laborales se deterioren, en el cual la administración de personal debe concentrar su atención, consiste en la implantación de un adecuado sistema de sugerencias y quejas, por medio del cual los trabajadores se hagan oír por sus superiores. Las quejas y las sugerencias suelen ser elementos que, bien manejados, ayudan a evitar o a reducir en mucho los abusos, de todo tipo, tanto de los trabajadores entre sí como de parte de los supervisores y, asimismo, constituye un termómetro para que la administración conozca aquellos puntos en que está fallando.

Finalmente, y para subrayar la formación multidisciplinaria requerida en un administrador de personal, éste necesitará hacer uso de su habilidad como negociador y como conocedor de la legislación laboral cuando tenga —como lo es cada vez más frecuentemente— que verse involucrado en tratos y negociaciones con representantes del sindicato mismo, que es una de las formas en que los obreros han decidido organizarse para luchar por los aumentos salariales y beneficios que ellos juzgan pertinentes, y para obtener un contrato colectivo de trabajo favorable en el que se establezcan las condiciones en que deben prestar sus servicios.



PERSONALIDAD POLITICA

Este concepto suele ser definido como la predisposición para la respuesta, perdurable, organizada y dinámica, suscitada habitualmente por los estímulos políticos. Abarca la motivación, analizada a menudo como una combinación de necesidades y valores; cogniciones, percepciones y modos habituales de aprendizaje; tendencia del comportamiento, es decir, la exteriorización de las necesidades y otros aspectos del comportamiento externo.

Cada uno de los elementos anteriores tiene sus implicaciones políticas: las personas entre cuyas motivaciones figuran la necesidad de poder recurrir a la "influencia" política para satisfacer dicha necesidad en vez de (o al mismo tiempo que) dedicarse a la búsqueda de alguna finalidad política concreta; cognoscitivamente, las personas que acumulan información en defensa de sus intereses partidistas, más que como instrumento para un conocimiento más amplio, inciden en el dogmatismo y obstruyen la adaptación social a nuevas situaciones; desde el punto de vista del comportamiento, la vida política se ve vitalmente afectada por la tendencia de los líderes a extermalizar sus conflictos psíquicos, proyectándolos sobre otra gente y situaciones o bien, alternativamente, a refugiarse en la inacción, cuando se sienten amenazados o, además, a realizar declaraciones públicas para mitigar su sentimiento de inutilidad. En consecuencia, y recurriendo a una formulación más sencilla, la personalidad política está constituida por las pautas habituales de sentimiento, aprendizaje, conocimiento y comportamiento en las situaciones políticas.

La anterior definición supone que los elementos de la personalidad política son "perdurables", lo que quiere decir que, en cierto sentido, son elementos básicos de la personalidad, y no simplemente la respuesta a determinadas situaciones efímeras, o el producto de determinada ocupación o, más generalmente, un papel que una persona desempeña durante algún tiempo. Esto quiere decir que cuando hablamos de personalidad política estamos ante pautas de pensamiento, emoción y acción que pueden presentarse en situaciones muy diferentes y a lo largo de un periodo de tiempo relativamente extenso, que comprende, quizá, la juventud, la edad adulta y la madurez. Todo ello implica que estas pautas han sido establecidas relativamente pronto, aunque su expresión y estilo puedan revelar profundas diferencias en el transcurso del tiempo. Realmente, pueden producirse cambios fundamentales en la personalidad en una edad de relativa madurez. Cabe hacer notar, entre paréntesis, que estos cambios son con frecuencia consecuencia de una leve modificación en el equilibrio interno de fuerzas (p. ej., fuertes impulsos agresivos contrapesados por el miedo a sufrir una agresión) que puede producir una transformación muy apreciable en las manifestaciones externas de la personalidad (desde la conducta permisiva, por ejemplo, hasta la dominante).

La definición de la personalidad política incluye el atributo “organizada”, que sugiere algún género de interrelación entre los elementos constitutivos, de tal forma que un cambio en uno de ellos (por ejemplo, una creciente necesidad de aprobación social) producirá modificaciones en los restantes, conduciendo quizás a una disminución de la capacidad para oponerse a la autoridad. La investigación de dicha organización saca a la luz cuestiones como las siguientes: ¿Cuáles son las pautas de la necesidad? ¿A través de qué mecanismos de integración de las necesidades (represión, sublimación, afirmación del yo) se expresan? ¿Cuáles son las percepciones de la realidad y los hábitos de aprendizaje que llegan a modificarlos? ¿En qué constelaciones ideológicas se ocultan? ¿A qué tendencias del comportamiento dan lugar? En consecuencia, la organización de una personalidad política sugiere una relación e interacción entre estos elementos, sometida a determinadas pautas. Y, entre todos estos elementos, es probable que el más importante sea la forma de hacer frente a las necesidades o motivos conflictivos, seguido por la pauta de reí-puesta a la autoridad, así como la de internalización de la misma.

Había un tercer adjetivo en la definición: “dinámica”. En este caso, este término se refiere a la capacidad de producir cambios. Operacionalmente, esto quiere decir que, si dos ideas o emociones se encuentran incluidas en cualquier tipo de relación, el elemento más dinámico modifica al menos dinámico. Así, por ejemplo, se considera generalmente que la actitud ante la autoridad es un sentimiento más potente que el que se experimenta hacia líderes concretos. En consecuencia, cuando una actitud reverencial ante la autoridad entra en conflicto con el disgusto ante un líder determinado, se producirá un cambio mayor en la actitud ante este líder que en la postura ante la autoridad (“después de todo, no es tan malo. Debo haberle juzgado mal..., por lo menos parece un presidente, etc/’j. Reservamos para el término “personalidad política” aquellos elementos de un modelo psíquico global que tienden a configurar las actitudes, creencias y acciones de la persona en su respuesta a nuevas situaciones. De la misma forma que algunos autores hablan de “grupos de referencia” y “personas de referencia”, podemos aquí referirnos a la personalidad política como una constelación de “ideas de referencia” y “emociones de referencia” a las que se someten, para orientación e instrucción, los nuevos problemas. Pero, por supuesto, esta referencia es, en la mayor parte de los casos, completamente inconsciente.

El concepto de personalidad política limita con otros conceptos de los que debe distinguirse. Hay, en primer lugar, el concepto de “actitud”, que ha sido definido clásicamente como un tipo de “estructura de respuesta mental y neuronal”. Podríamos distinguir entre la personalidad política y una actitud singular por el hecho obvio de que esta última es demasiado estrecha, y entre personalidad política y cualquier complejo concebible de actitudes, por amplio que sea, por el hecho de

que este complejo carece de la organización y de la potencialidad dinámica de una personalidad política. La personalidad, como se ha señalado tantas veces, no consiste en un simple agregado de características. Precisamente por ello concebimos a la personalidad como algo que configura las actitudes, y no a la inversa.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta el concepto de “papel” al que se define, usualmente, como una pauta de presunto comportamiento que se asocia con una determinada posición en la sociedad. En la práctica, no es fácil distinguir entre el comportamiento determinado por el papel y el comportamiento determinado por la personalidad cuando una persona está exteriorizando su concepto de un comportamiento adecuado a su papel y, menos todavía, cuando ha aceptado los valores y creencias asociados a un papel determinado y se comporta de acuerdo con ellos. En ocasiones, la única forma de distinguir entre personalidad y papel es observar a la persona en una trama de papeles distintos, como, por ejemplo, padre y burócrata. Conceptualmente, la personalidad política tiene una génesis más temprana, un principio organizativo diferente, a la vez que trasciende a la situación o posición social; está motivada más internamente, es decir, tiene mayor autonomía con respecto al entorno, responde a diferentes crisis o conflictos y es más idiosincrásica, o está más individualizada, que cualquier comportamiento derivado del papel (político).

Finalmente, hay que contar con la distinción entre personalidad y cultura, distinción difícil, debido a que la personalidad se configura a partir de los elementos culturales disponibles. Es esta la razón de que, en ocasiones, se afirme que la personalidad es el aspecto subjetivo de la cultura. ¿Refleja la ansiedad individual una ansiedad cultural? ¿Refleja la personalidad autoritaria una cultura autoritaria? Cuando tratamos de individuos, la distinción es relativamente fácil, porque no hay dos individuos que tengan una pauta genética idéntica o una secuencia de experiencia igual. Es decir, que cada uno es, de alguna forma, único. Cuando tratamos de la “personalidad modal” o del “carácter social”, es decir, de los rasgos de la personalidad que son compartidos por un grupo, tendremos grandes dificultades para distinguir entre estos elementos compartidos de la personalidad y los temas dominantes de una cultura. Obviamente, los individuos son los portadores de la cultura. La ejemplifican y transmiten sus normas a otros a través de su comportamiento en cuanto al establecimiento y al cumplimiento de las normas. Quizás, la mejor vía para distinguir entre estos conceptos de personalidad política modal y cultura política sea tomar en cuenta los diferentes interrogantes que cada concepto plantea, las diferentes estructuras teóricas utilizadas en las respuestas y los diferentes enfoques sobre la población y las ideas en cada caso. Las cuestiones sobre la personalidad política modal dan lugar a respuestas que recurren a teorías psicológicas sobre el desarrollo individual, el aprendizaje, la imitación, la resolución de con-

flictos u otras semejantes. Están destinadas a informarnos sobre la población, en este caso sobre los individuos que forman parte de grupos. Las cuestiones que se refieren a la cultura política recurren a teorías de cambio social, difusión cultural, adaptación del grupo a los factores ecológicos, requisitos funcionales de una estructura social determinada, cumplimiento de las pautas sociales, mantenimiento social (más que individual) de las pautas, etc. Ambos conceptos contribuyen a una comprensión de los fenómenos políticos: la personalidad política modal, a través de su contribución a la comprensión de la psicología del grupo; la cultura política, por su aportación a la comprensión de los mitos y creencias dominantes y de las respuestas adaptativas de la sociedad. Debe decirse, sin embargo, que a menudo todas ellas significan lo mismo.

Personalidad Política y Medio Ambiente. Es un lugar común afirmar que toda explicación social recurre a alguna modalidad de lo que los teóricos del aprendizaje denominan modelo “estímulo (S)-organismo (O)-respuesta (R)”, aunque en ocasiones se refieran al mismo como “medio ambiente (M)-predisposición (P)-respuesta (R)”. Las explicaciones sociales y políticas ponen su acento bien en uno de los términos (S o M), bien en otro (O o P). Las teorías institucionales, tales como las que pretenden que la separación de poderes es una condición necesaria del Estado de Derecho o las que afirman que el desarrollo de la clase media es necesario para la supervivencia del gobierno representativo, subrayan la importancia del medio ambiente en el modelo. Aunque guarden silencio con respecto a la personalidad de los factores incluidos, siempre les atribuyen un conjunto de cualidades personales, por ejemplo, el amor universal de poder, que sólo puede ser limitado por otros poderes, o el temor a una élite económica a compartir el poder con las masas si no se ven obligadas a ello por una clase media que actúa como balanza, y/o la incapacidad de las masas para gobernarse a sí mismas. Así, pues, la teoría del medio ambiente, como se ha señalado al comienzo, sugiere una teoría de la motivación personal y alguna distribución de los motivos, valores y capacidades en la población. El estudio de la personalidad política representa, en este sentido, un esfuerzo para colmar uno de esos elementos, nunca vacíos, pero con frecuencia no examinados, de las macroteorías que han orientado el estudio de las naciones.

Por otra parte, existe la tentación de emplear los nuevos conceptos de personalidad política de una forma exagerada, tal como el suponer que un individuo tiene una trama de motivos y de necesidades que se manifiestan en la misma forma en todas las situaciones o, lo que es peor, que un público determinado (por ejemplo, el pueblo alemán) escoge a determinado líder, adopta una ideología determinada o se hace belicoso y dominante a causa de cierta constelación del carácter nacional, como si esta constelación operase con absoluta independencia de la historia y de

las instituciones de esa población particular. Basta con asomarse a las primeras teorías de la motivación política para ver aparecer la tentación: los políticos eligen su carrera porque aman (todos ellos) el poder; los alemanes eligieron a Hitler y al nazismo porque eran autoritarios; los norteamericanos han ofrecido ayuda económica a otros países porque son extrovertidos y pretenden que el mundo les ame, y se lian puesto en contra de la ayuda cuando han comprobado que no podían comprar el amor.

La lección es clara, incluso obvia, pero ha sido con frecuencia desdeñada: las respuestas a las cuestiones políticas importantes se encuentran en una combinación de circunstancias y actitudes, de la personalidad política y del medio ambiente.

Interpretaciones Teóricas. La moderna exploración de la personalidad política es fomentada y alentada por los progresos de la teoría de la personalidad y las investigaciones de psicólogos y psiquiatras, por lo tanto, no es sorprendente que las variaciones en estos campos se reflejen en las interpretaciones sobre el papel de la personalidad en la vida política. Por esta razón, es conveniente referirse brevemente a la forma en que unas cuantas teorías psicológicas afectan estas interpretaciones.

El primer enfoque es el de Pavlov, Watson, Hull, y otros en la URSS y en Estados Unidos. Originalmente denominada teoría del aprendizaje, se le llama ahora generalmente teoría *behaviorista*. La doctrina central de esta escuela es que la comprensión de todas las respuestas del comportamiento debe adquirirse mediante la reunión de los conceptos de tendencia, orientación, respuesta y recompensa, y sus derivados; las respuestas que obtienen una recompensa se convierten en hábito por medio de un proceso de condicionamiento, y las que no la obtienen tienden a extinguirse. La personalidad, en consecuencia, está constituida por la pauta de las respuestas aprendidas que, aunque desde una perspectiva amplia, no sean en todos los casos adaptativas, han sido, en algún momento, reforzadas. Se ha sostenido que el comportamiento de la élite soviética se ha visto poderosamente influido por este concepto de personalidad que le ha llevado, según se dice, a creer que, a través de una manipulación en gran escala de recompensas y sanciones, es posible configurar la personalidad y el comportamiento de las poblaciones que están bajo su control. Aunque es posible traducir la teoría behaviorista a los términos y fórmulas de otras teorías orientadas inás clínicamente como Dollard y Miller han demostrado, el resultado no es demasiado airoso. Porque, a causa de su insistencia y de su énfasis mecanicista sobre los ingredientes observables la teoría abandona los ricos, especulativos y fructíferos conceptos de dinámica interna, solución de conflictos, fantasía y estilos de pensamiento basados en la asociación libre, vida onírica, pensamiento analógico y las elaboraciones secundarias que estas teorías producen.

Un segundo enfoque a la personalidad política se centra sobre el complejo de vectores de fuerza que influyen a una persona en su "espacio vital". Kurt Lewin es el creador de esta teoría cuyos orígenes se encuentran en la psicología de la *gestalt*. Sus colaboradores y seguidores la han trasladado al campo de la dinámica de grupo, ejemplificado en sus experimentos en grupos pequeños. El trabajo principal de esta escuela consiste en dar cuenta del impacto del mundo social, el mundo de la interacción y de la vida de grupo, sobre un individuo cuyas finalidades son constantemente configuradas y modificadas por los otros miembros del grupo. Esta perspectiva que se refleja en los estudios electorales surgidos tanto del grupo Lazarsfeld-Berelson como del grupo del *Michigan Survey Research Center*, encabezado por Agnus Campbell, ha conducido a algunas formulaciones importantes sobre la forma en que los grupos de referencia, la influencia interpersonal, las presiones contradictorias o las identificaciones conflictivas, la familia, la escuela, la socialización en el trabajo y las presiones de grupo se combinan para modificar las decisiones electorales. Los resultados obtenidos sugieren que, en esta zona del proceso decisorio electoral en Estados Unidos, las diferencias individuales son menos importantes que las diferencias de grupo, es decir, que el carácter nacional modal es más importante que la personalidad individual. Esto puede también formularse diciendo que en cualquier país la mayor parte de las variaciones se deben más a los factores ambientales que a los derivados de la personalidad.

La aproximación *freudiana* más estricta, que en la actualidad representa solamente una de las encontradas escuelas psicoanalíticas, se centra, como es bien sabido, sobre la canalización y el bloqueo de la libido, el conflicto entre el ello, el yo y el superyó (impulso, razón y conciencia), los procesos inconscientes, las determinaciones tempranas de las características centrales de la personalidad y la consecuente necesidad de volver retrospectivamente a las experiencias más tempranas con objeto de lograr un cambio fundamental en la personalidad. La concepción del hombre político que surge de esta perspectiva de la personalidad y de su formación, está bien simbolizada, aunque no bien precisada, en la temprana y provocativa formulación de Lasswell: la fórmula más general que expresa los hechos concernientes al desarrollo en relación con el hombre político plenamente desarrollado reza así: $p) d) r = P$, en donde p equivale a los motivos privados; d a los desplazamientos iguales sobre un objeto público; r a las racionalizaciones similares en términos de interés público; P representa al hombre político; y $)$ equivale a convertido en.

Esto convierte al hombre político en la versión racionalizada de inadmisibles motivaciones privadas y refleja el énfasis central de los freudianos y neofreudianos sobre los aspectos de la personalidad vinculados a un ello salvaje e imperativo. Anna Freud, Heinz Hartmann y muchos otros han restaurado algo el equilibrio

de la balanza, otorgando mayor relevancia a la psicología del yo. Pero la personalidad política que emerge de esta constelación teórica tiende a subestimar lo que ha sido sobreestimado por el resto del mundo, el atractivo fundamental y la influencia obvia del estímulo económico.

Más recientemente, la teoría psicoanalítica ha sido reexaminada y modificada por un grupo, al que suele denominarse escuela *interpersonal* de psiquiatría, dirigido por tres importantes figuras: Harry Stack Sullivan, Erich Fromm y Karen Horney. La denominación “interpersonal” procede de la concepción de la personalidad expresada por Sullivan: “La personalidad, definida en un sentido particularista, es la pauta, relativamente perdurable de las situaciones interpersonales recurrentes que caracterizan a una vida humana”. Su obra ha tenido menor influencia sobre los problemas políticos que la de sus colegas, cuyas formulaciones vamos a examinar.

Horney, al acentuar el impacto de las compulsiones sociales en los rasgos neuróticos de sus pacientes (muestra de grupos más amplios) revela cómo la vida social produce hombres competitivos, hace decrecer su capacidad de entrega personal y reduce, en consecuencia, su capacidad de amar; hace aumentar, al mismo tiempo, su “necesidad neurótica de afecto” y, en general, (lo que es más importante) generaliza la ansiedad. Desgraciadamente, por carecer de términos de referencia, Horney no puede fundamentar su afirmación de que el hombre moderno está más afectado por esos problemas que sus predecesores, lo que no le impide, empero, insistir sobre la realidad de los daños de esta faceta de la personalidad y sobre su importancia para nuestro tiempo. La importancia de estos rasgos neuróticos para la personalidad política, es decir, la personalidad enfrentada con las decisiones políticas, es sustancial, aunque su expresión sea incierta: el hombre dominado por la ansiedad podrá, según la organización de su personalidad, inhibirse, desarrollar un talante autoritario, aferrarse desesperadamente a alguna creencia dogmática, o entregarse a alguna tendencia enajenante. Lo que es cierto es que la ansiedad obstaculizará su funcionamiento racional y le impedirá utilizar ventajosamente la política a largo plazo.

Erich Fromm, la figura más interesada por la política dentro de este grupo, presenta tres temas principales que tienen especial relevancia para el estudio de la personalidad política. El primero de ellos se relaciona con la idea de “carácter social”, que, por una parte, es la “raíz” de la cultura y de la ideología y, por otra, “está configurado por el modo de existencia de una sociedad dada”. Para Fromm “el carácter social internaliza las necesidades externas y de esta forma guía la energía humana en beneficio de un sistema social y económico determinado”. En el mismo sentido es posible pensar en una personalidad política modal, en un mundo en que la personalidad y el sistema político están en armonía, como la

fuente de las motivaciones, valores y capacidades para cumplir los actos políticos necesarios.

El segundo tema de Fromm se refiere a la relación del hombre con la sociedad y con el gobierno. Fue el primero que en el mundo contemporáneo elaboró un cálculo de los costes de la “libertad”, es decir, de la autonomía conseguida a expensas de debilitar los vínculos de la familia, la vecindad, la comunidad, la tradición, la ocupación y, en algunos casos, la religión. Al hacer este cálculo y elaborar algunas de las respuestas políticas que se desprenden de él, Fromm perfiló o, al menos, esbozó los rasgos de la personalidad política atávica incapaz de quedarse sola, en busca de algunas vinculaciones sintéticas para reemplazar a las pérdidas en el proceso de modernización. Este tema asumió una importancia creciente con el desarrollo de la teoría de *La Personalidad Autoritaria* de Adorno, Frenkel-Brunswik, Levinson y Sanford. Otro fruto que ha brotado de esta teoría, y que ha sido cuidado por David Riesman, es la concepción del hombre moderno como ser enajenado, es decir, cada vez menos confiado en su propia conciencia y cada vez más dependiente de directrices ajenas para sus ideas y sus acciones.

Un tercer tema en la obra más reciente de Fromm gira en torno al concepto de alienación; es importante porque representa, aunque no sea su origen, a toda una escuela basada en la crítica de la sociedad moderna. Enraizada en la obra de Feuerbach y Marx, aunque referida más bien a la “modernidad” que al capitalismo, la idea del hombre alienado proclama que el industrialismo ha enajenado al hombre de su trabajo; que la comercialización y el amplio proceso de transformación desde el estatus hasta el contrato han creado una “personalidad de mercadotecnia” alienada que considera a los demás y al propio yo como cosas; que la sociedad de masas segrega a la población de una vida de grupo con sentido; y que la política de masas crea respuestas políticas de autómatas, carentes de sentido. La personalidad alienada está “disponible” para el liderazgo Carismático y los movimientos sociales anómicos y destructivos.

Si la “escuela interpersonal” representa una variante de la original interpretación freudiana del hombre político, la otra está representada por Erik Erikson cuyo distintivo es el concepto de *identidad*. Aquí nos encontramos con un cambio de enfoque, desde la libido instintiva y las relaciones interpersonales hasta el concepto del yo, o la imagen del yo, pero en un contexto de grupo. La formulación es bastante elástica: “en ocasiones... parecerá referirse a un sentimiento consciente de identidad individual; en otras, a un esfuerzo consciente dirigido a la continuidad del carácter personal; en un tercer aspecto, actuará como criterio para las elaboraciones silenciosas de la síntesis del yo; y, finalmente, como el mantenimiento de una solidaridad con los ideales y la identidad de un grupo”. Resulta importante, en la actualidad, a causa de la creciente evidencia de que los trastornos psíquicos

dependen cada vez menos de la represión de los impulsos, como sucedía en el siglo XIX, y cada vez más de la “difusión de la identidad”, es decir, de las incertidumbres y ansiedades derivadas de fines mal definidos, ambiguas identificaciones de grupo, autoimágenes conflictivas y pautas de vida difusas. En sus aspectos políticos, la difusión de la identidad conduce a una baja catexis política y a la cautela ideológica.

Personalidad Política y Análisis Político. Los diversos conceptos e interpretaciones de la personalidad política se reflejan en los trabajos aplicados en el campo del análisis político; pero, con frecuencia, segmentaria o eclécticamente, por hombres que buscan conceptos de personalidad por medio de los cuales esperan poder llegar a enfrentarse con el intrincado funcionamiento de las instituciones políticas.

Comportamiento Legislativo. El comportamiento legislativo, cuyo producto consiste en una serie de leyes, instituciones y asignaciones, es inevitablemente modificado por las constelaciones de personalidad de los legisladores. Un temprano estudio de McConaughy sugiere que en un estado norteamericano, Carolina del Sur, una muestra (algo asistemática) de legisladores arrojaba tipos que, comparados con el norteamericano medio adulto, eran “menos neuróticos”, mucho menos introvertidos, más autosuficientes y ligeramente más dominantes”. McConaughy no pone en relación estos resultados con el comportamiento legislativo. Un estudio de carácter más global de los legisladores de Connecticut, realizado por James Barber, arroja una amplia proporción de legisladores que carecen de amor propio y emplean sus puestos en la cámara legislativa para compensar su propio sentido de inseguridad personal; en realidad son los pocos miembros que verdaderamente confían en sí mismos quienes llevan a cabo el trabajo legislativo de la cámara. Un síndrome psicológico estrechamente vinculado, el sentido de la eficacia, puesto de relieve en un estudio sobre los legisladores de cuatro estados norteamericanos, revela hasta qué punto es importante la influencia de este factor sobre la forma en que un legislador concibe y desempeña su papel: los que tienen un alto sentido de la eficacia (¿refuerzo del yo?) se proyectan más allá de sus propios distritos y asumen la responsabilidad de la unidad más amplia, en este caso el Estado. Aceptan, mucho más que los otros, la presencia de los grupos de presión e incluso los consideran bienvenidos como una parte del juego de fuerza necesario para el desarrollo de una política aceptable y tienden a considerar su papel, como contendientes en un campo de batalla, con ecuanimidad, sin sentirse personalmente afectados. Pero en estos cuatro estados, como en Connecticut, sucede que más de la mitad de los legisladores tienen graves dudas sobre su eficacia o, incluso, sobre su adecuación a la situación legislativa.

Otro tema que figura entre los síndromes de la nosología de la personalidad es la cuestión de la identidad. Parece, según se desprende del estudio de Barber

sobre Connecticut y de otros trabajos sobre la Cámara de Representantes de Estados Unidos, que cuanto más claramente percibe un legislador su papel y asimila este concepto del mismo a algún sentido de identidad vigoroso y viable, más eficaz se muestra, es decir, persuasivo, absorbido por el trabajo y difícil de manipular.

Aunque no se refiere estrictamente al tema de la personalidad, el trabajo de Nathan Leites sobre los “códigos operacionales”, primero del Politburó y después del Parlamento francés, incorpora en un lenguaje distinto muchos de los temas que son normalmente admitidos como los componentes de la personalidad. Así, Leites afirma que dos de los temas del código Operacional del Politburó son el miedo a la dependencia, que lleva a la adopción de medidas importantes para evitar cualquier situación en que los pueblos o las naciones sean mutuamente interdependientes, particularmente, cualquier situación en que exista el riesgo de ser “utilizados” por otros, y una insistencia inusualmente fuerte sobre “el control de los sentimientos”, que conduce a ataques contra el sentimentalismo y las respuestas emocionales, así como a una “dureza” fácilmente observable, al menos durante el periodo estalinista. Al referirse al legislador francés, Leites describe una serie de comportamientos, especialmente la evasión frente a la responsabilidad, el arreglar las cosas de tal forma que sean otros los que “tengan que ser censurados” como consecuencia de decisiones impopulares o condenadas al fracaso, incapacidad para formar coaliciones permanentes a causa de la desconfianza frente a los demás (efecto y causa de la pauta de irresponsabilidad), y la búsqueda de una *forcé majeure* para librar al parlamento francés, o a la nación, de sus dificultades. Leites sostenía que estas son características francesas, tanto como legislativas, por lo que vendrían a caer dentro de una categoría del “carácter nacional”, si bien no dejaba de hacer notar que, en algún sentido, se trata de características ampliamente difundidas en todo el mundo. En la base de muchas de estas características, parece existir un ideal individualista y una tendencia a desconfiar de los otros, una cualidad que Almond y Verba consideran fundamental para el buen funcionamiento de una cultura política.

Comportamiento Electoral. Como hemos señalado anteriormente, los principales temas de una serie de estudios sustanciales sobre el comportamiento electoral en Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Noruega, no se refieren a los rasgos de la personalidad, sino a la vida del grupo, la influencia de los medios de comunicación, las diferencias ocupacionales y de clase, las leyes electorales, etc. Todo esto se debe a la buena razón de que el comportamiento modal está determinado situacionalmente hasta tal punto que personas con síndromes de personalidad muy diferentes tienden a comportarse de forma similar. Los puntos adecuados para observar la influencia de la personalidad son los intersticios en que las presiones

sociales son conflictivas o ambiguas. Lañe ha enumerado algunos de ellos como sigue:

- Selección del terreno idóneo para racionalizar un acto político.
- Selección de tópicos para la discusión política.
- Selección de tipos de comportamiento político sobre y en torno al voto.
- Expresión de las consecuencias probables de la participación.
- Mantener imágenes particulares de otros participantes.
- Estilos de interacción personal en los grupos políticos.

En general, esto significa que, al menos en Estados Unidos, no hay importantes diferencias de personalidad entre los demócratas y los republicanos, aunque los radicales de la derecha y de la izquierda ofrezcan síndromes de personalidad desviada. Por otra parte, hay diferencias sustanciales entre los participantes y los no participantes: los no participantes tienden a ser más neuróticos, a demostrar mayor ansiedad y menor confianza en sí mismos. Tienden también a ser más autistas, a confiar menos en los otros, a tener un yo menos reforzado y a estar más alienados de sí mismos y de la sociedad. En un estudio cultural comparativo de Almond y Verba, en que las diferencias culturales y de personalidad están, como siempre, algo confundidas, se revela que las sociedades en que existe una mayor confianza interpersonal, en las que desde el principio la gente tiene la sensación de que cada persona es importante e influyente en la familia, la escuela y el lugar de trabajo, y en las que es posible trabajar fácil y cooperativamente con los otros, desarrollan pautas más sanas (más efectivas y menos destructivas) de participación y modelos operativos de acción partidista.

Ideología. La participación electoral conduce inevitablemente a una discusión sobre la ideología, pero, como han señalado Campbell y sus colegas, la relación entre el voto y la ideología es con frecuencia tenue. La ideología no consiste aquí simplemente en las actitudes y los valores frente a una serie de temas usuales (ayuda exterior, derechos civiles, Estado de bienestar), sino también en las concepciones fundamentales que constituyen la contrapartida ideacional de una constitución: ideas sobre el juego limpio y el proceso adecuado, derechos de los demás, distribución del poder, distribución adecuada de los bienes de la sociedad (igualdad), usos y abusos de la autoridad, etc. Es en este sentido en el que Adorno y sus colaboradores desarrollaron el concepto de una personalidad autoritaria y de un sistema de creencias, y, también en este sentido, Lañe exploró las ideologías de un grupo de trabajadores y personas de la baja clase media. Aquí el problema reside en distinguir entre, las creencias convencionales, que casi todos los miembros de la sociedad comparten, no porque estas ideas tengan una congenialidad especial sino porque están, por así decirlo, “dadas”, y aquellas ideas seleccionadas entre diferentes alternativas, porque tiene una especial “resonancia”. Las ideas con-

vencionalcs pueden concebirse como vinculadas al caráater nacional, aunque, también aquí, puede existir una falta de congruencia; las ideas “resonantes”, las que son más o menos individuales, pueden vincularse al concepto de personalidad política individual, que, de este modo, las explicaría.

En el análisis general de la ideología, uno de los aspectos fundamentales es el de la alienación como polo opuesto de la sumisión, una negación del sistema, o de alguna parte sustancial del mismo, en comparación con la lealtad fundamental y su plena aceptación. Cantril encontró que este era un tema capital entre los comunistas franceses e italianos a los que entrevistó; Almond y Verba sugieren que una de las principales dificultades del sistema político italiano reside en la alta incidencia de la alienación, y comparan esta situación con el sentimiento de lealtad y de orgullo político de los británicos y norteamericanos. Lañe halló en su muestra de Eastport, en Estados Unidos, que el fracaso en el mantenimiento de normas democráticas y la tendencia a considerar que las decisiones han sido adoptadas por grupos conspiratorios (“pensamiento cabalístico”) estaban relacionados, generalmente, con la alienación política, pero no se extendían a sentimientos más generales de alienación social, a la negación de la sociedad y de sus valores. En definitiva, parece prudente concebir la alienación en función de puntos específicos de desafección, una serie de continuos específicos, más que en función de una clasificación total y dicotómica, aunque es preciso hacer notar la tendencia de la alienación en una determinada área a infectar a las restantes.

Carácter nacional. El estudio de las ideologías y sistemas de creencias más difundidos lleva al estudio de la distribución de los tipos o características de la personalidad política en una sociedad. En este punto, se inicia el estudio del carácter nacional o social, un campo que no ha gozado de buena consideración a causa de las tempranas e indemostradas generalizaciones de Le Bon y otros.

Después de la segunda guerra mundial, una serie de estudios sobre el pueblo alemán, algunas veces basados en datos de entrevistas, otros más especulativos, trataron de descubrir los factores subyacentes al camino para la revolución nazi. Algunos estudios comparativos habían sugerido ya que los alemanes, más que cualquier otro pueblo, tienden a reverenciar la autoridad patenal y la del Estado y presentan, aunque por un margen muy ligero, una mayor incidencia de “autoritarismo”. La historia política posterior ha demostrado empero, que estos elementos de la personalidad política no son incompatibles con el funcionamiento de cierto tipo de instituciones republicanas, además de que no están impresos en el carácter de un pueblo para siempre.

Estudios similares de la URSS, necesariamente mucho más limitados a causa de la inaccesibilidad de la mayor parte de la población para este estudio, han

puesto de relieve la importancia de algunos otros temas emocionales: expresividad y necesidad de control externo (aunque combinados, hay que reconocerlo, con la tensión entre la poderosa élite burocrática y la masa de la población, todavía en transición desde los comportamientos y normas tradicionales hasta los modernos); actitud de sospecha frente a los extraños, que implica una honda diferenciación entre los grupos propios y los ajenos, acompañada de algunos síntomas paranoídes; y “crisis de identidad”, planteada por el conflicto a largo plazo, pero recientemente exacerbado, entre Rusia y el Oeste, y la ausencia del “tabú de la blandura” (o sadomasoquismo) que caracterizó, en cambio, a la mentalidad nazi.

El estudio de las estrechas interrelaciones entre las cualidades personales y la vida política sólo está en sus comienzos, particularmente la forma en que funcionan instituciones similares cuando tienen a su frente personas que obedecen a constelaciones de personalidad diferente.

Los problemas de la personalidad y de la burocracia en un mundo que inevitablemente se burocratiza cada vez más merecen también nuevos estudios. Las investigaciones sobre las élites han tendido, hasta ahora, a centrarse sobre los datos más fácilmente accesibles, las fuerzas externas circunstanciales que afectan a la elección de carrera y la selección de las élites mundiales; pero necesitamos saber más sobre la dinámica interna y las características interpersonales de los líderes, cooptados, nombrados o elegidos. Los investigadores saben ya, sin embargo, que no existe una distribución simple que pueda considerarse como buena o necesaria (o al menos suficiente) de las características, síndromes o tipos de personalidad para el control de un sistema político humano y eficiente. Por consiguiente se deben dirigir los esfuerzos hacia el descubrimiento de pautas, relativamente sutiles, de características de la personalidad, con diversas distribuciones, insertas en papeles e instituciones en una serie de formas complementarias, teniendo en cuenta que cada una de estas formas es modificada por la ecología y la historia de un sistema político particular. ABD

PERSONALISMO

Manifestación del humanismo que afirma la jerarquía suprema del valor de la personalidad individual y considera al Estado (cuyos valores no desconoce) como un instrumento puesto ■ al servicio del hombre, para la consecución de sus fines (encaminados a la perfección de su vida).

El personalismo se opone al transpersonalismo, concepción filosófica que ve en el hombre un mero instrumento para la realización de los fines del Estado, basada en la afirmación de que los valores culturales, morales, científicos, etc.,

que éste encarna son superiores a los del individuo, al que niega como sujeto de fines propios. ABD

PERSONALIZACION DEL PODER

Proceso a favor del cual el órgano de un poder aparece, con razón o sin ella, monopolizado y encarnado por una sola persona. Normalmente, en los Estados modernos, el poder político tiende a institucionalizarse, es decir, a ser repartido equitativamente entre gobiernos intercambiables y relativamente anónimos. Se ha hablado de personalización del poder en la década de los sesentas para designar una evolución inversa, a partir de que el poder ha tendido de nuevo a encarnarse en un jefe netamente individualizado por su rol histórico; por ejemplo, Charles de Gaulle. La personalización del poder, muy general en cuanto al desarrollo de los nuevos nacionalismos y de los nuevos medios de comunicación política, es problema únicamente en las democracias pluralistas. En efecto, esta confusión de la persona del líder y del poder que él encarna enfrenta el problema de su compatibilidad con la limitación necesaria del poder ejecutivo, al mismo tiempo que las elecciones se ven amenazadas por una deformación plebiscitaria. JPT.

PETER, Principio de

Principio desarrollado por el Dr. Laurencé J. Peter y cuyo objeto es explicar las causas por las cuales el individuo es ineficiente profesional, académica y administrativamente y, por otro lado, cómo alcanzar una situación de bienestar a base de rechazar los ascensos.

El Dr. Peter, basándose en una serie de observaciones, llega a la conclusión de que por cada empleo que hubiese en el mundo, habría alguien, en algún lugar, que no podría desempeñarlo; esto es, que así como hay hombres que realizan sus labores de manera competente hay otros que han alcanzado su nivel de competencia de una manera precaria y realizan su trabajo deficientemente, afectando a sus compañeros y erosionando la eficiencia de la organización.

Una derivación del Principio de Peter es la jerarquología o sea el estudio de las jerarquías, cuyo significado incluye a toda organización cuyos miembros o empleados se hayan dispuestos por orden de rango, grado o clase. El Principio de Peter permite la comprensión de todos los sistemas jerárquicos. El individuo dentro de cualquier organización, ya sea ésta pública o privada, puede conseguir uno o dos ascensos, pasando de un nivel de competencia a otro nivel superior de competencia. Pero la competencia en ese nuevo puesto les califica para otro nuevo

ascenso. Para cada individuo, el ascenso final lo es desde el nivel de competencia a un nivel de incompetencia.

Dice el Dr. Peten “como individuos, tendemos a trepar hacia nuestros niveles de incompetencia. Nos comportamos como si lo mejor fuese trepar cada vez más arriba y el resultado lo tenemos a nuestro alrededor. El hombre debe examinar sus objetivos y comprender que el verdadero progreso se logra moviéndose hacia adelante en busca de una mejor forma de vida en vez de hacerlo hacia arriba, hacia la incompetencia total de la vida”.

Estas son algunas de las tesis del Dr. Peter:

“En una jerarquía todo empleado tiende a ascender hasta su nivel de incompetencia”.

“Con el tiempo todo puesto tiende a ser ocupado por un empleado que es incompetente para desempeñar sus obligaciones”.

“El trabajo es realizado por aquellos empleados que no han alcanzado todavía su nivel de incompetencia”.

“El puesto definitivo es aquel para el que se encuentra incompetente”. GFL

PILARIZACION

Término acuñado por Ralph Dahrendorf para referirse a la tendencia de la vida política a ser organizada sobre la base de divisiones sociales fundamentales muy fuertes, y donde el comportamiento político individual es producto de la pertenencia a un grupo social importante. Como ejemplos de pilarización están las congregaciones religiosas como elementos fundamentales de la política holandesa y las divisiones por regiones y tribus en Nigeria. ABD

PIRAMIDE DEMOCRATICA

Estructura que presenta una sociedad capitalista, en que se supone que el poder reside esencialmente en el pueblo y que los que ocupan los lugares superiores públicos son solamente ejecutores de la voluntad popular.

Las distintas capas que forman la pirámide, vistas de arriba hacia abajo son:

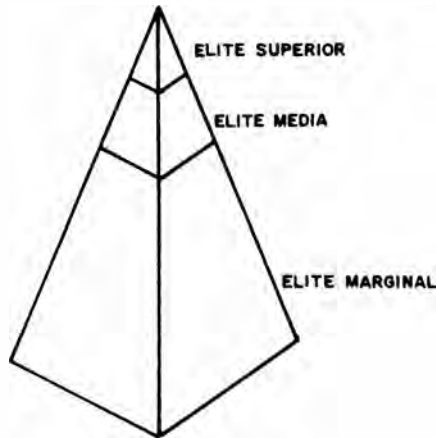
a) Líderes políticos, magnates económicos, altos jefes militares, cabezas visibles de las grandes organizaciones.

- b) Rangos inferiores de las categorías mencionadas en el punto anterior, clases profesionales.
- c) Técnicos, agricultores, comerciantes.
- d) Grados inferiores del trabajo industrial, agrícola, etc. ABD

PIRAMIDE DE PODER

El término se utiliza para designar a la representación gráfica de la distribución de poder en un sistema político.

Cuando abordamos el problema del poder nos encontramos con una serie de manifestaciones marcadamente diferentes respecto a las formas que éste reviste en las diferentes sociedades. Sin embargo, hay una característica peculiar que, a lo largo de la historia, ha permanecido inamovible: la concentración de éste en manos de muy pocos. Así, pues, se hace fácilmente comprensible el que para su representación gráfica se haya recurrido a una figura piramidal.



PIRAMIDE DE PODER

Desde el punto de vista de Karl Deutsch, la pirámide se divide en tres partes. La primera de ellas está situada en la parte más cercana al vértice, y que por ser

la más angosta es la que menos capacidad de cupo tiene, representa la “élite superior”, y está constituida por un grupo minoritario que detenta el poder político y económico y en cuyas manos recae la capacidad de la toma de decisiones. Es importante hacer hincapié en que no por el hecho de que esta élite sea la detentadora del poder se convierte en un grupo tiránico absolutista, porque si bien es cierto que cabe la posibilidad de que esto ocurra, también lo es que el alto grado de diferenciación sufrida a últimas fechas dentro de las esferas sociales obliga a la élite superior a incorporar aspiraciones de las demás élites al proceso político. Todo lo anterior ha traído como consecuencia una creciente interrelación entre las élites constitutivas de la pirámide.

En el segundo plano se encuentra la “élite media”, formada por un número mayor de personas en relación con la primera élite mencionada. En ésta se ubican los ciudadanos cuyo rango educacional y de ingresos es elevado —se trata, en general, de profesionistas— cuya opinión resulta sumamente importante para la toma de decisiones.

Finalmente, en el tercer plano, ahí donde se ensancha totalmente la pirámide, se localiza lo que Deutsch llama la “élite marginal”, formada por el grupo mayoritario que carece de la capacidad de intervenir en la toma de decisiones. ICHZ

PLAN

Instrumento que resume y ordena objetivos para cumplirlos de acuerdo con una línea óptima elegida. En este sentido, un plan económico y social es más que un proyecto y un programa electoral. Es un modo de regimentación social para el futuro.

En toda sociedad, más o menos de manera advertida y clara, existe algún grado de planificación social, aunque a veces esté sólo intuitivamente orientada por el político y por el hombre de gobierno, pero es en la sociedad contemporánea, posterior a la postguerra, cuando la planificación encuentra su plataforma adecuada para convertirse en un modo e incluso en un sistema, por cuanto se entronca en el capítulo ineludible del control social, básico para el buen desenvolvimiento de la convivencia. En tal sentido, se ha dicho que el plan “no trata de intereses especializados o de elementos atomizados sino de elementos asociados y de intereses generales”.

El acierto residió en aplicar la idea de plan a la economía y después a lo social entendido como laboral y de previsión. Después de intentos utópicos, algunos muy destacados para la izquierda como los de Saint-Simon o para la derecha,

como los de Etienne Cabot, e incluso, de signo municipalista como el de Jean Hippolyte de Colins, la planificación encontró, en el mundo actual, su puesto adecuado, aunque sus resultados no siempre sean todo lo satisfactorios que una empresa de esta magnitud significa. Lo importante, sin embargo, reside en señalar cómo la sociedad posterior a la Segunda Guerra Mundial se dio cuenta de la necesidad de someter a unas opciones y a unos modelos establecidos todo el orden social y económico.

El plan va unido a un concepto fundamental del mundo contemporáneo: el desarrollo racionalizado. El orden natural del desenvolvimiento económico y social, resultado de una economía de productores, comportó injusticias y desajustes, desequilibrios y formas de patología social. Las acciones correctoras del poder político, como las que trataron de regular, moderar o sustituir la competencia, fueron insuficientes para poner orden en el desarrollo normal de los hechos naturales de la vida económica y social. El desarrollo como valor de justicia y humanidad, como elemento de solidaridad humana e internacional, como única posibilidad de expansión y de cumplimiento del bienestar, fue el apoyo sobre el que se orientó la aceptación del plan como instrumento objetivo y no meramente ideológico de desenvolvimiento social.

El primer plan quinquenal ruso, de 1928, las técnicas parciales del *New Deal*, sobre todo en la *Tennessee Valley Authority*, los proyectos de *Monnet*, quizá el "*Plan Marshall*", fueron ejemplos claros de objetivación del plan en diversos sectores. El plan no es predominio de ningún sistema ideológico, sino de un sistema social y económico racionalizado y sólo en la medida que esta racionalización se cumpla puede ser un plan algo más que un proyecto y que un esquema de aspiraciones incumplidas. De la misma manera que se habla de constituciones semánticas, a muchos planes le sería aplicable el mismo esquema: hay planes semánticos, meramente formulados sobre el frío papel.

Constituir un plan suele tener muchas dificultades. Aquellas fuerzas que gozan de situación privilegiada dentro del llamado orden natural, sobre todo cuando no esperan ni desean ser sometidas a fiscalización ni a valoración de objetivos, suelen oponerse y luchar contra el plan para adaptarlo y organizado de acuerdo con sus intereses y previsiones. Los grupos de presión ejercen una notable influencia sobre los proyectos y las decisiones del plan cuando el poder ejecutivo encargado de hacerlas valer no acierta a oponerse con el sentido con que ha sido concebido y trazado. Para que sea viable ha de estar bien enterado de las implicaciones de la realidad social, de la que ha de ser corrector, ordenador y gestor, impulsor y creador. ABD



Para algunos, el objetivo central de la planeación es el logro de la racionalidad.

PLANEACION

Por José Jesús García López

1. Generalidades

Tratar el fenómeno de la planeación supone, en primer término, diferenciar las dos corrientes básicas que han desarrollado este concepto.

Por un lado, tenemos a aquellos estudiosos que consideran a la planeación no únicamente como una técnica, sino que, por el contrario, la conciben como una “forma de funcionamiento de cierto tipo de sociedades”. Para estos teóricos, entre los que destaca Charles Bettelheim, la planeación —a la cual designan invariablemente con el término específico de “planeación”, a diferencia del de “planificación”— solamente puede llevarse a cabo en ciertas estructuras económicas, políticas y *sociales* (concretamente, en las sociedades socialistas o en vías de socialización). Su argumento fundamental es el de que en otro tipo de sociedades, es decir, en aquellas donde existe una economía de mercado, las decisiones finales y las actividades tienden siempre al beneficio individual o de una élite, y no al beneficio de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, tenemos la corriente que concibe la planeación (q programación —generalmente emplean ambos términos en forma indistinta—) como una técnica, cuyo objetivo central es la racionalidad. Para esta corriente, la planeación es su esencia (la racionalidad) se puede dar a cualquier nivel organizacional, incluso individual (el hombre, la familia, el comercio, la empresa, la sociedad, etc., tienen la posibilidad de planear).

Como se observa, pues, las diferentes concepciones de la planeación se ubican entre dos tesis polares: la planeación como categoría histórica, en tanto que se constituye como el mecanismo rector de la economía en los sistemas económicos y socio-políticos cuya característica esencial es la extinción de la propiedad privada de los medios de pro-

ducción y, en consecuencia, de las leyes del mercado capitalista; y, la planeación como un instrumento de política económica, fundamentalmente técnico, que es factible de utilizarse en economías de mercado, con el propósito de orientar, coordinar y sistematizar la actividad estatal y de inducir acciones en los agentes económicos privados, en vistas a programar el desarrollo económico y social.

No obstante las diferencias substanciales que existen entre ambas concepciones, las dos corrientes manejan a nivel técnico algunos criterios coincidentes. Esto es admisible si apuntamos que, quienes conciben la planeación como una categoría histórica, reconocen que una economía de mercado puede elaborar planes, sólo que —agregan—, bajo las condiciones históricas del capitalismo, la planeación no adquiere su especificidad histórica como mecanismo regulador de la economía que suple a las leyes del mercado.

En torno a estas dos concepciones diametralmente opuestas han surgido algunas otras corrientes. Así, se habla ahora, por ejemplo, de una “planeación indicativa”, término con el cual se quiere denotar que las prioridades de acción señaladas por un plan son de carácter obligatorio para el sector gubernamental y de carácter indicativo para el sector privado. La “planeación indicativa” es, bajo sus supuestos, viable en el contexto de un país capitalista —sea desarrollado o subdesarrollado—, pero no sólo éso, sino que se constituye en un instrumento fundamental para la consecución de un desarrollo integral; de ahí que sea común hablar no de “planeación” simplemente, sino de “planeación para el desarrollo”.

La evolución de las diferentes concepciones acerca de la planeación ha sido sobredeterminada por el uso específico que a ella se le ha dado. Ciertamente, la planeación se usó por primera vez en los países socialistas, con el fin de hacer de ella el instrumento rector (en ausencia de los mecanismos del mercado) de los procesos económicos; sin embargo, vistos los resultados positivos de la planeación sobre la economía de los países socialistas, ésta pronto se extendió a varios países capitalistas, especialmente a aquéllos en vías de desarrollo. Los países arrasados por la Segunda Guerra Mundial fueron los primeros en iniciar el uso sistemático de la planeación, con la finalidad específica de canalizar la ayuda externa y sus propios recursos productivos hacia la reconstrucción de sus economías. A estos planes para la reconstrucción de la postguerra les siguieron planes más ambiciosos, con lo que prácticamente

se consolidaba el uso sistemático de la planeación en muchos países capitalistas, entre los que destaca Francia, país que no ha dejado de planear su economía desde 1945 (año en que elabora su primer “Plan Quinquenal”). Holanda crea en 1945 una Oficina Central de Planeación, y a partir de 1947 elabora Planes Anuales de Economía; Japón adopta en diciembre de 1955 un Plan de Desarrollo de la Economía a Largo Plazo, además de que cuenta con una Agencia de Planeación Económica y prepara un Programa Quinquenal de Desarrollo.

La planeación se adopta en los países capitalistas básicamente como una “planeación económica”, que además de apoyarse en el mercado y en la estimulación de los agentes privados a través de incentivos económicos, le permite al Estado prever y controlar, hasta cierto punto, las crisis cíclicas del capitalismo. Por medio de la “planeación económica” se pretende asegurar un crecimiento económico continuo y un equilibrio interno y externo.

2. Importancia de la Planeación en América Latina

Desde que surge la planeación en América Latina (después de la Segunda Gran Guerra), se le ha considerado como el “instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo”. Por ello, se ha llegado a definir la planeación como la actividad que tiene por fin determinar los objetivos coherentes al desarrollo socioeconómico, y las prioridades con que deben atenderse; como la técnica que engloba estos objetivos, que los coordina armónicamente y que asigna los recursos necesarios para alcanzarlos.

Alrededor de 1955, el concepto de planeación suponía una excesiva carga de valoración política, pero ya para 1965 esta connotación no sólo había desaparecido en gran medida, sino que se había pasado al extremo opuesto, es decir, se consideraba a la planeación como un instrumento que opera al nivel estrictamente técnico, por lo que bastarían “expertos” planificadores que aseguraran la “calidad técnica” del sistema y proceso de planeación para resolver con relativa facilidad los problemas del subdesarrollo. Como podrá verse más adelante, ambos extremos son igualmente peligrosos.

A finales de 1950 se pone en boga la planeación en América Latina. La causa de ello fue que para entonces existían graves desequilibrios financieros, un deterioro de las condiciones económicas internacionales

y bajo nivel de vida de la gran mayoría de la población. Por ello, la idea central de la planeación en esta época fue la fijación de objetivos a largo plazo para el desarrollo económico y social y la coherencia de éstos con los recursos humanos, naturales, de capital y financieros disponibles. Cuando en 1961 se inicia de manera generalizada la planeación en América Latina, esa concepción fue la que previó.

Se dice que en 1961 se generaliza la planeación en América Latina porque en ese año se celebró la Conferencia de Punta del Este, en la que participaron los países latinoamericanos y Estados Unidos de Norteamérica, y cuyo resultado más palpable fue la Alianza para el Progreso. Dicha Alianza condicionaba la cooperación financiera internacional a la implantación de ciertas reformas y a la formulación de planes para el desarrollo.

Para 1965, el avance de la planeación en Latinoamérica se reduce, fundamentalmente, al ámbito del diagnóstico y del pronóstico, y excepcionalmente se da un avance en el desarrollo de programas parciales, principalmente de infraestructura (transportes, energía, etc.). Además, los organismos de planeación no tuvieron influencia en la política de corto plazo; esto es, no hubo planeación operativa, y cuando la hubo fue deficiente.

Las causas principales por las cuales surge la planeación en América Latina son:

- a) El reconocimiento de que la planeación como técnica podría conducir a una racionalización de las actividades estatales desarrolladas.
- b) Se pensaba que si se lograba un Plan Nacional, éste podría indicar a las industrias —tanto nacionales como extranjeras— hacia dónde quería ir el país.
- c) Conciencia creciente acerca de que el ritmo de expansión económica de América Latina es insuficiente para atender las necesidades de una población en crecimiento acelerado.
- d) La ineficiencia de los programas y proyectos elaborados para mejorar las condiciones de vida de los grupos mayoritarios de la población latinoamericana. Estos programas habían fracasado, en parte, por su carácter parcial y falta de coordinación entre los mismos.
- e) La necesidad inaplazable de un desarrollo.

f) La necesidad de una mejor distribución de la riqueza. Esto —admitían— se lograría sólo a través de cambios estructurales profundos.

g) El reconocimiento de que la planeación puede ser un instrumento para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales, en la medida en que busca la cristalización de los objetivos coherentes al desarrollo.

h) La creciente complejidad de las funciones y responsabilidades entregadas al sector público, es decir, la creciente importancia del gobierno como promotor del desarrollo. Para cumplir eficiente y eficazmente con este papel, el gobierno debe coordinar y racionalizar sus actividades.

i) El avance de la integración económica latinoamericana, que exigía programas de inversión y de política económica en general.

j) El reconocimiento de la importancia que la planeación había tenido en el desarrollo de los países socialistas, y en la reconstrucción y expansión de post-guerra de países capitalistas como Francia, Italia, Japón y los Países Bajos.

k) El condicionamiento de los créditos internacionales, a partir de la Carta de Punta del Este (1961), a la formulación de planes generales de desarrollo.

Todos estos sucesos hicieron que la planeación en América Latina se concibiera, substancialmente, como un instrumento para superar los problemas del subdesarrollo, es decir, como un instrumento para el cambio. En este sentido, se distingue esta concepción de aquélla con que surge la planeación en otros países y épocas.

La manera como se concibe la planeación en Latinoamérica (o sea, como un instrumento para superar la condición de subdesarrollo) no puede restringirse a cuestiones puramente técnicas, administrativas y de organización, que no tomen en cuenta el contexto socio-económico y los factores reales de poder que enmarcan el proceso de toma de decisiones. La planeación para el desarrollo implica cambios estructurales económicos, políticos y sociales, sin los cuales la planeación así concebida no podrá consumarse, o cuando más solucionará parcialmente algunos de los problemas del subdesarrollo, o los atemperará o los aplazará.

222 Planeación

Una adecuada ponderación de las posibilidades reales de la planeación para el desarrollo, supone no perder de vista que ésta actúa dentro de un marco de fuerzas políticas y sociales que dependen de la estructura económica existente; pero, además, que dichas fuerzas pueden modificar, dependiendo del contenido y oportunidad de su actuación, la estructura económica vigente.

Para concluir este apartado, señalaremos algunos elementos importantes para que la planeación en Latinoamérica rebase los niveles puramente formales y del diagnóstico y pronóstico, y que eviten que se constituya en un instrumento, ciertamente de racionalidad, pero que sólo logra un crecimiento económico desigual que agudiza los extremos de riqueza y pobreza:

1) La planeación debe constituirse en una parte esencial de la estructura y funcionamiento de un sistema económico y político, pues, de lo contrario, queda subordinada a un conjunto de factores cambiantes tanto internos como externos. Esta supone una ampliación de la autonomía relativa del Estado frente a los intereses de la clase dominante y, a su vez, una movilización social y política con base en la organización obrera.

2) Los alcances de la planeación no deben atribuirse exclusivamente a los recursos técnicos y humanos con que se cuente, sino que, ante todo, dichos alcances deben evaluarse en función del marco estructural y coyuntural de condiciones económicas e institucionales.

3) La implantación de un proceso de planeación debe ir acompañada de una reforma de la administración pública, ya que en el marco de la planeación, la organización administrativa debe ser una consecuencia lógica de la estructura programática.

4) La planeación debe ser una planeación del desarrollo integral, y no sólo del crecimiento económico. Las categorías economicistas ni dan cuenta de las causas del subdesarrollo ni conducen, por sí solas, al desarrollo. Hasta ahora, uno de los objetivos más comunes de los planes ha sido una elevada tasa de crecimiento económico per cápita, soslayando el hecho de que —en el marco estructural de los países latinoamericanos— el cumplimiento de este objetivo aislado produce, por lo general, una situación de mayor marginalidad y polarización económica y social.

5) Se deben tomar en consideración las consecuencias políticas y sociales, y no sólo las económicas, que se derivan de las proposiciones

y estrategias de un plan. Un caso típico de esto es el siguiente: si un objetivo del plan es obtener la mayor tasa posible de crecimiento del PIB, la estrategia puede consistir en el empleo de procesos intensivos de capital, aunque esto supondría un reducido crecimiento de la tasa de empleo, lo que a su vez provocaría una mayor concentración de la riqueza y una elevación de los niveles de desempleo.

6) La planeación implica, básicamente, una racionalidad política; es decir, detrás de sus objetivos y estrategias existe un marco valorativo (en términos weberianos), un conjunto de intereses contradictorios de clase (en términos marxistas).

7) Las consideraciones anteriores, desde luego, no excluyen los elementos de índole técnico, que serán tratados más adelante.

3. Planeación, Desarrollo y Administración Pública

Como se vio en el apartado anterior, la concepción que en América Latina priva sobre la planeación ve en ésta un instrumento cuya importancia está en función de su posibilidad para sacar a los países del subdesarrollo. Es, pues, muy clara la relación que entre el desarrollo y la planeación se establece.

Ahora bien, lo que aquí trataremos es la correspondencia entre el desarrollo y la administración pública, vista desde la perspectiva de la planeación para el desarrollo. Para ello, debemos recordar que, fundamentalmente, han existido cuatro corrientes teóricas que han tratado de explicar la situación prevaleciente en los países latinoamericanos, y en general en los países llamados del Tercer Mundo. Estas corrientes son: el desarrollo como crecimiento, el subdesarrollo como etapa, el desarrollo como cambio estructural global y la teoría de la dependencia.

Las cuatro corrientes teóricas tratan de encontrar las causas de los problemas que enfrentan los países del Tercer Mundo, con el fin de proponer la manera en que dichos problemas podrán superarse. El Dr. O. Rodríguez Araujo considera que las conclusiones a que estas corrientes llegan pueden resumirse en dos opciones: 1) el desarrollo vía independencia, y 2) la independencia vía desarrollo. Hacer esta diferenciación es muy importante porque refleja los intereses de clase que las teorías del desarrollo encierran y, además, nos permite ver cuál es la función que cada una de ellas le asigna al Estado.

224 Planeación

El desarrollo vía independencia plantea un rompimiento con las relaciones de poder capitalistas. Esto es, a nivel nacional plantea la abolición de la propiedad privada de los medios de producción y, a nivel internacional, el desconocimiento de los vínculos que unen a un país al imperialismo. Este rompimiento es la condición del desarrollo.

Las teorías que proponen la independencia vía desarrollo consideran que éste puede alcanzarse sin necesidad de acabar, en principio, con la dependencia, ya que esto se logra a través del desarrollo. Además, no plantean un cambio radical de las relaciones de producción, pues, argumentan que el desarrollo de un país subdesarrollado puede darse en el marco del sistema capitalista. Estas teorías le asignan al Estado el papel de promotor y orientador del desarrollo, por lo que la administración pública, concebida como la actividad administrativa que ejecuta las decisiones del gobierno y las atribuciones a él conferidas, juega también un papel importante como factor del desarrollo (en este sentido, conviene decir que en el caso del desarrollo vía independencia no nos atrevemos a negar la importancia de la administración pública como factor del desarrollo, pues aunque la abolición de las relaciones de producción capitalista supone la extinción del Estado como instrumento de dominación de la minoría, eso no quiere decir que desaparezca la administración pública; aunque ciertamente, ésta debe adoptar un nuevo matiz. No obstante esta breve aclaración, pues es un tema sobre el cual podría discutirse ampliamente, el papel del Estado y de la administración pública es un elemento que nos permite diferenciar entre el desarrollo vía independencia y la independencia vía desarrollo, porque mientras la primera opción enfatiza la abolición de la propiedad privada y de la dependencia —cambio estructural radical— como condiciones del desarrollo, la segunda opción ve en la intervención del Estado en la economía la base para el desarrollo).

Los países latinoamericanos (a excepción de Cuba) han optado por la independencia vía desarrollo. Además, para alcanzar el desarrollo se han propuesto (fundamentalmente a partir de 1961) la elaboración de planes. Estos planes, que han buscado, sobre todo, el desarrollo económico, han sido ejecutados por el gobierno. Para ello, se ha vuelto necesaria la disposición o creación de organismos de la administración pública que aporten los elementos necesarios (e. g. información) para la elaboración de un plan, así como de organismos encargados de la elaboración misma del plan, de su ejecución, de su evaluación y de su control. También ha sido necesaria la reorientación de la política económica del

Estado, así como de la participación directa de éste en la economía, para promover el desarrollo a través de la concreción de los planes con ese fin elaborados.

Con tales propósitos, la administración pública es actualmente determinante para el desarrollo, cualquiera que éste sea dentro de las limitaciones estructurales acumuladas en el proceso histórico.

Podemos decir que, a nivel administrativo, la elaboración de planes para el desarrollo sin una administración pública capaz de ejecutarlos, es por demás inútil. En este sentido, la administración pública, con sus estructuras viciosas, contribuye negativamente al desarrollo.

Las aptitudes y actitudes humanas, los procesos y procedimientos administrativos y los sistemas y estructuras institucionalizados, todos ellos como elementos de la administración pública, deben ser adecuados a las necesidades de la población en que actúan. Esto es, si los problemas existentes son aquellos que caracterizan a un país subdesarrollado, y el papel del Estado es la promoción y orientación del desarrollo, la administración pública debe ser conveniente a este fin.

Esta adecuación de la administración pública, tendiente a operacionalizar el papel que el Estado juega como promotor del desarrollo, es parte esencial de una línea que busca la independencia vía desarrollo. Sin embargo, las medidas que adopta el gobierno, a pesar de la influencia positiva que algunas de ellas tienen sobre la economía, no garantizan por sí mismas la solución de todos los problemas del subdesarrollo, ya que está implicado un marco de fuerzas políticas y sociales.

De cualquier manera, en el corto plazo, la adecuación de la administración pública a los fines del desarrollo es un factor importante para la consecución de los objetivos de los planes. Dependiendo del contenido de los planes y de la autonomía relativa que gane el Estado, una administración pública para el desarrollo es un paso hacia un cambio social más profundo y generalizado.

4. Algunos Aspectos Técnicos de la Planeación

A nivel técnico, puede definirse la planeación como aquella actividad que pretende formular objetivos y metas, determinar los medios (o recursos) necesarios para alcanzar dichos objetivos y metas, e implementar eficaz y eficientemente los medios para la consecución de los

226 Planeación

objetivos. Aún a este nivel, debe distinguirse un programa de un plan, ya que el primero se deriva de este último; un programa generalmente retoma una meta del plan como su objetivo, determina los recursos humanos, materiales y financieros necesarios, define los métodos de trabajo a emplear, fija la cantidad y calidad de los resultados esperados y determina la localización espacial de las obras y actividades. Un proyecto, a su vez, es una derivación del programa.

Se han señalado algunos “principios de planeación”, que son de utilidad para la evaluación técnica de un plan. Dichos principios son:

a) **Racionalidad:** óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles.

b) **Previsión:** un plan debe dar cuenta de las condiciones económicas, sociales y políticas existentes en el momento presente (diagnóstico), así como de la evolución pasada de los mismos, a fin de visualizar lo que ocurrirá en el futuro si no se alteran las tendencias actuales (pronóstico).

c) **Universalidad:** el plan debe considerar las diferentes fases o etapas del proceso económico (producción, distribución, circulación y consumo), social y administrativo y preverá las consecuencias que producirá en todos ellos su aplicación.

d) **Unidad:** puesto que los sectores económico, social y administrativo se interrelacionan e interaccionan, los planes sectoriales y regionales deberán ser coherentes entre sí, a fin de que los cambios efectuados en un sector económico o en una región no repercutan en perjuicio de otros.

e) **Orden:** la planeación es un proceso deductivo, es decir, va de lo general a lo particular. En ese sentido, a nivel nacional, el uso sistemático de la planeación supone, en primer término, la elaboración de un plan global, en el que se incluyan los objetivos y metas más generales, a partir de un diagnóstico de la situación nacional como un todo; este plan global viene a constituir un proyecto nacional de desarrollo. A partir del plan general, es factible elaborar planes sectoriales y regionales. A su vez, un plan en particular puede desglosarse, para su operacionalización, en programas y proyectos específicos.

f) **Continuidad:** la planeación debe ser un proceso ininterrumpido, en constante actualización, ya sea porque se agoten los efectos de un plan y sea necesario elaborar otro, o porque las condiciones cambiantes

de la realidad invaliden algún aspecto del plan y sea necesario reorientar las actividades.

El plan puede considerarse, también, como una construcción teórica, como un tipo ideal que plantea una situación bajo un supuesto de máxima racionalidad. Entendemos aquí la racionalidad en el sentido weberiano, es decir, como una relación de medios a fines.

El plan implica dos tipos de racionalidad: una racionalidad administrativa, que se da con base en la relación costos-ingresos (ganancia), y una racionalidad política, que supone la adecuación de medios administrativos para lograr los fines políticos del Estado. La racionalidad política involucra el análisis del contexto social, político, cultural y económico en que se da el plan; un contenido específico de los objetivos y una selección político-administrativa de los medios para alcanzar estos objetivos.

En suma, se pueden destacar los siguientes aspectos que nos permiten definir el plan como un tipo ideal:

- a) Un plan parte —por lo menos teóricamente— del análisis de las condiciones históricas que originan la situación presente.
- b) Plantea objetivos y una relación de medios para alcanzarlos.
- c) Presupone un marco valorativo, que determina el contenido de los objetivos e influye en la selección de los medios.
- d) En función de los medios elegidos, se derivan consecuencias específicas.
- e) En su etapa de evaluación, el plan se constituye en el punto de referencia para contrastar y analizar una realidad.

Existen diferentes criterios para clasificar un plan, entre los que señalaremos los siguientes:

- 1) Por el objeto de la planeación, ésta puede ser: económica, industrial, social, administrativa e integral.
- 2) Según el ámbito espacial de validez, un plan puede ser: nacional, regional, estatal y municipal.
- 3) Según el ámbito temporal, la planeación puede ser a largo, mediano o corto plazo. Generalmente, a nivel nacional se considera el corto plazo entre 5 y 7 años y el largo plazo entre 15 y 20 años.

228 Planeación

4) Según el sistema socio-económico, puede darse una planeación flexible o indicativa y una planeación normativa. La planeación flexible es compatible con la propiedad privada de los medios de producción, y se la ha denominado de diferentes maneras en función de algunos aspectos que se enfatizan; así, por ejemplo, se habla de una planeación “esclarecedora” (busca la participación por convicción), planeación “concertada” o “contractual” (enfatisa la coordinación entre los agentes involucrados en la planeación, así como la corresponsabilidad), planeación “por propulsión” (confía en las reacciones en cadena que se pueden desatar a partir de ciertas medidas estatales), etc.

4.1. Estructura Programática

Con el objeto de llevarlo a su operacionalización técnica, la estructura de un plan se expresa como una estructura programática.

A partir de la estructura programática se deriva la estructura orgánica, se asignan recursos por actividad y se elabora el presupuesto por programas.

La investigación constituye la base a partir de la cual da principio la programación, siendo, además, una constante durante todo el proceso. El diagnóstico, el pronóstico y la previsión son los elementos primarios del proceso de planeación. El diagnóstico consiste en el análisis de la situación actual (en un tiempo 1), así como de las causas de la misma, mientras que el pronóstico consiste en la proyección a futuro de las tendencias actuales (a un tiempo 2). La previsión es un margen de seguridad que debe considerarse al hacer las proyecciones.

Una vez elaborados el diagnóstico y el pronóstico, se plantean los objetivos y metas. Un objetivo es la expresión cualitativa de lo que se desea alcanzar, mientras que una meta es la expresión cuantitativa de los resultados esperados en un periodo específico de tiempo. Por lo general, un objetivo se desglosa en varias metas, ya que es lo que permite su operacionalización.

El siguiente paso es la determinación de las políticas y estrategias, así como de los medios para alcanzar los objetivos. Una política fija los límites entre los cuales se han de desenvolver las acciones; es un lineamiento o criterio de acción, que sirve como base o guía en el proceso de toma de decisiones y en la formulación de estrategias y pro-

gramas específicos. Las políticas constituyen, en conjunto, el marco estratégico.

Ya definidas las políticas, se especifican actividades y tiempos de realización, ya que la elaboración del presupuesto por programas es un proceso inductivo que asigna recursos a partir de las actividades.

El presupuesto por programas es el elemento operativo de la estructura programática en el que se traducen a recursos financieros los recursos humanos y materiales requeridos por actividad, subprograma y programa.

Por lo que respecta a la estructura orgánica, ésta debe ser consecuencia lógica de la estructura programática. Técnicamente, a cada nivel de acción debe corresponderle un nivel de organización, de manera que a una mayor diversidad de metas se daría un crecimiento horizontal y a un mayor volumen de trabajo se daría un mayor crecimiento vertical.

Por último, una vez puesto en marcha el plan, se deberán evaluar y controlar continuamente las acciones y los resultados. Los criterios de evaluación pueden ser varios, tales como: tiempo, costo, calidad, cantidad, etc.

En el esquema siguiente se presenta un modelo de planeación, en el que pueden apreciarse en conjunto¹ las etapas principales del proceso de planeación:

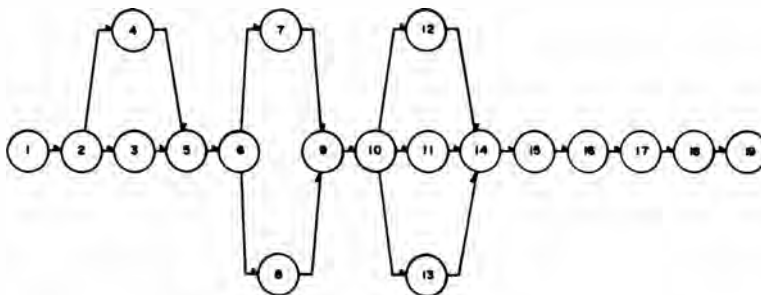


DIAGRAMA DE UN MODELO DE PLANEACION

NOTA: en este esquema, la retroalimentación es una constante.

1. Decisión de elaborar un plan.
2. Análisis e investigación de las condiciones existentes.
3. Análisis de los resultados del diagnóstico y proyecciones futuras.
4. Formulación de objetivos y metas.
5. Plan.
6. 7, 8 y 9. Formulación y evaluación de opciones (en este caso cuatro opciones).
10. Elaboración de un plan borrador.
11. Revisión del plan borrador por el organismo planificador.
12. Revisión por la comunidad.
13. Revisión y aprobación por los sectores sociales.
14. Aprobación del plan por el organismo planificador.
15. Adopción del plan.
16. Decisión máxima de adoptar el plan (aprobación del plan por decreto).
17. Puesta en práctica del plan.
18. Evaluación.
19. Control.



PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Por Enrique J. Arce Bravo

Introducción

El concepto planificación * es relativamente nuevo, su origen se remonta a la instauración en la Unión Soviética del sistema socialista de producción. No obstante, afirma Lange, la aplicación de la planificación como método de desarrollo no se limita a los países socialistas. Se extendió, en primer lugar, a aquellos países que siguen el “modelo nacional revolucionario”. En estos países, como en los socialistas, se ha convertido en un instrumento primordial de desarrollo. Más recientemente, el concepto de planificación se ha impuesto incluso en los viejos países capitalistas, a consecuencia de la creciente preocupación por el desarrollo económico.

En el caso de América Latina, la utilización de la planificación como método de desarrollo, se vio estimulada por los países capitalistas maduros como una condición previa al otorgamiento de programas de asistencia y al de préstamos y concesiones.

Concretamente, es a través de la Carta de la Alianza para el Progreso en 1961, cuando se requirió que los países latinoamericanos “ .. crearan o fortalecieran sus maquinarias de planificación de desarrollo a largo plazo, y expeditaran la preparación y ejecución de planes a largo plazo. En respuesta, nueve países latinoamericanos, que previa-

Se ha discutirlo mucho respecto a los diferentes contenidos conceptuales de los términos planeación y planificación. Incluso, se les identifica ideológicamente con los dos grandes sistemas económicos-sociales predominantes, capitalismo y socialismo. En este artículo utilizamos el concepto planificación refiriéndolo únicamente a su ámbito de aplicación, debido a que éste incorpora elementos de orden social global como lo es el desarrollo.

mente no tenían agencias de planificación central, establecieron tales organismos, y la mayor parte de los países en América iniciaron o intensificaron actividades de planificación del desarrollo”.

Los objetivos básicos de la planificación del desarrollo quedaron expresamente delimitados en un acelerado crecimiento económico y en el cambio estructural global.

Se pensaba que el desarrollo se lograría mediante la modificación del conjunto global de estructuras sociales tradicionales, por la vía de un proceso de planificación con centro en el Estado, que buscara inducir en el funcionamiento de la economía y de los otros subsistemas sociales, determinados efectos de transformación tanto cualitativa como cuantitativamente.

A dos décadas de haberse iniciado este proceso en los países de América Latina, los esfuerzos realizados no han dado en todos los casos los frutos que se esperaban, convirtiendo a la planificación en un discurso carente de sustentación real.

Consideramos que el uso de la planificación como método de desarrollo requiere, desde su planteamiento e iniciación como proceso, de ciertas condiciones mínimas para su implantación, como son: 1) existencia previa de una teoría explicativa de la realidad que pretende transformarse; 2) posibilidad de dominio de una ideología progresista que busque el establecimiento y logro racional de objetivos sociales comunes; y 3) resolver adecuadamente la relación interdisciplinaria entre los conceptos proyecto social y planificación.

De lo anterior, se desprende que el propósito de este ensayo se orienta a resaltar la necesidad de tomar en cuenta estos tres últimos aspectos antes de iniciar un proceso de cambio planificado. No obstante, es necesario llevar a cabo previamente un breve análisis teórico de la forma como se trataron de inducir algunos cambios estructurales en los países de América Latina.

El Proceso de Cambio Estructural en América Latina

Se identificaron teóricamente diversas causas del subdesarrollo. Una de ellas fue el deterioro en los términos de intercambio comercial entre los países productores de materias primas y los países productores de bienes de capital y productos terminados.

El remedio propuesto consistió, primeramente, en defender los precios de las materias primas en el mercado mundial, sobre la base del acuerdo entre los países productores. Una segunda medida sería la creación de economías de escala que permitieran asegurar mercados de consumo para empresas productoras de alta tecnología. Para cumplir con este propósito, se crearon organizaciones internacionales que agruparon a los países exportadores de materias primas como la OPEC (Organización de Países Exportadores de Cobre), la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), los acuerdos sobre el azúcar, el café, el algodón, etc.

La ALALC no logró consolidarse dentro de los plazos preestablecidos y aquellos acuerdos que fructificaron fueron penetrados por las inversiones extranjeras, dando origen a la fijación de precios desfavorables a los productos de exportación en los mercados metropolitanos y a precios excesivamente altos en pago de regalías y amortización de inversiones a los monopolios internacionales. Los precios internos fueron demasiado altos y ésto aceleró, en muchos casos, el desequilibrio en los términos de intercambio, la sangría de dólares, la sangría de divisas, etc., con lo que no se produjo ni la modificación estructural correspondiente, ni los efectos esperados en el funcionamiento del sistema.

Otra estructura deficiente de ser racionalizada, a través de un proceso de planificación, era la tenencia de la tierra, la cual aparecía concentrada en un escaso número de propietarios absentistas, lo que determinaba la presencia de gran cantidad de tierras improductivas obligando a los gobiernos latinoamericanos a fuertes gastos en el rubro de adquisición de alimentos, básicamente cereales, leche y carne.

Dentro de esta misma estructura, otro aspecto a regular se refería a que un gran porcentaje de la población (el campesinado no propietario debido a la escasa productividad de su trabajo) disponía de una mínima capacidad de consumo de aquellos bienes producidos en el sector industrial manufacturero, con lo que el sector secundario o industrial de la economía no podía expandirse en virtud de la escasez de demanda en el mercado. La modificación implicaba la aplicación de una reforma agraria que diera tierras a los campesinos y créditos para semillas, fertilizantes y maquinaria, y fue concebida sobre la base del pago de indemnizaciones por las tierras afectadas y el respeto a una cierta cantidad de tierra, bienes y maquinaria inafectables por la reforma. Sin embargo, con la anterior medida no se obtienen, en su totalidad, los re-

234 Planificación del Desarrollo

sultados esperados; en primer término, porque en la mayoría de estos países la debilidad de las finanzas públicas no era congruente con la cuantía de los gastos que un proceso de reforma agraria así formulado demandaba; y, en segundo, porque en la generalidad de los casos las tierras expropiadas, resultaron ser las menos productivas debido a la falta de riego y a otros elementos propios de la infraestructura del sector agropecuario.

Otro de los cambios estructurales buscados era la redistribución del ingreso. Se recomendaba al Estado el establecimiento de salarios mínimos y otro tipo de protecciones salariales que dinamizaran la demanda efectiva a nivel del consumo básico; sin embargo, esta medida se vio afectada por las diferentes posibilidades que tiene el Estado para intervenir en la fijación de los precios, con lo que se agudizaron, la mayoría de las veces, los fenómenos inflacionarios al trasladar los productores, dentro de sus respectivos costos, los aumentos salariales. Asimismo, en estos países el distinto grado de organización sindical determinó diferente capacidad de presión hacia los sistemas político y económico, lo que incidió en la estructura del ingreso, haciéndola inestable y regresiva.

Inestable por la inflación que hizo oscilar los salarios reales en forma constante, y regresiva debido a que aquellos sectores con mayor capacidad de presión lograron ubicarse mejor en la estructura del ingreso, a diferencia de los más débiles que vieron disminuida su capacidad de consumo.

Las ejemplificaciones anteriores muestran, someramente, algunas de las limitaciones concretas que, en la práctica, han invalidado una buena parte de los intentos de planificación del desarrollo basados en el cambio estructural global.

De la misma manera, trataremos de demostrar que aunque exista la voluntad política para iniciar un proceso de desarrollo por la vía de la planificación, dicha voluntad no basta para que el proceso se inicie de manera racional.

La Teoría y su Función en la Explicación de una Realidad Concreta

En este apartado, se sostiene la necesidad de insistir sobre la conveniencia de que cada uno de los países de América Latina elabore, como

paso previo al proceso de planificación, una teoría explicativa de su realidad social, con el objeto de tener una visión aproximada de los procesos y fenómenos que están teniendo lugar en una sociedad y que constituyen la fundamentación para las políticas de acción pública y para la determinación de la factibilidad del tipo y grado de cambio social deseado.

Aparentemente, la mayoría de estos países se ha enfrentado, desde siempre, al grave problema que significa la falta de interpretación teórica de su realidad social. Como es conocido, en todos ellos existen actualmente movimientos tendientes a modificar su actual estado de subdesarrollo; sin embargo, este deseo transformador no siempre se ha basado en la existencia de una o varias teorías que aumenten la comprensión e interpretación de la realidad que se desea cambiar.

Consideramos que la producción teórica en estas naciones debe orientarse, no tanto hacia la elaboración de teorías generales con un alto nivel de abstracción, sino más bien a la creación de “teorías intermedias” (en términos de Merton) de contenido interdisciplinario, aludiendo a aquéllas de carácter particular que pueden derivarse de otras más generales y que son aplicables a campos fenoménicos más restringidos en el espacio y el tiempo.

Lo anterior, consideramos, encuentra sustentación en que las teorías de carácter general, por ser abstractas y relativas a la forma y al modo, no tienen un lugar concreto de aplicación plena en la realidad, haciéndose necesaria la creación de un cuerpo teórico más específico, que fundado en las teorías generales, y en las combinaciones teóricas interdisciplinarias nos muestre, en términos de causa, el fenómeno concreto del subdesarrollo a nivel de la unidad país, región o sector. No obstante, esto debe hacerse sin perjuicio de estudiar la coyuntura histórica internacional, dada la concatenación totalizante con que se presentan los fenómenos sociales, políticos, económicos, culturales y tecnológicos en el mundo en que vivimos.

Fijación de Objetivos Sociales e Ideología

La interrogante radica en la posibilidad y la capacidad efectiva que pueda tener la ideología dominante, en un determinado sistema social, para constituirse en una ideología progresista que busque la fijación y

el logro racional de objetivos sociales comunes como los que reclama el desarrollo planificado.

Según Oskar Lange, el conocimiento objetivo y, por lo tanto, científico de una realidad social, se encuentra condicionado por dos diferentes tipos de ideologías, aquellas que obscurecen y mistifican la realidad y las que la revelan de manera objetiva.

Lange, al referirse a las primeras, argumenta que son fundamentalmente de tipo conservador y "... en las formaciones sociales antiguas sus formas más comunes eran la religión, el folklore, diversas especies de mitología, etc., en los tiempos modernos se manifiestan bajo la forma de doctrinas filosóficas, metafísicas o de teorías pseudo-científicas. El rasgo común de estas ideologías consiste en fetichizar las relaciones sociales y las leyes económicas y sociológicas, en buscar su origen fuera de la esfera de la actividad humana histórica concreta".

Dentro de estas modernas ideologías encontramos a todas aquellas que ponen énfasis en el desarrollo espontáneo y natural de las sociedades, así como aquellas que buscan el origen del desarrollo en la acción divina o sobrenatural.

En contraposición a las anteriores, existen ideologías de carácter progresista que constituyen un estímulo al conocimiento científico "... más aún el conocimiento científico de la realidad constituye frecuentemente un instrumento esencial de tales ideologías: Por ejemplo, la ideología de la burguesía, a partir del Pwenacimiento, pasando por el Siglo de las Luces, y hasta el fin del periodo de las revoluciones burguesas, intentaba descubrir la realidad y desenmascaraba la mistificación ideológica de las relaciones sociales precapitalistas".

De lo anterior, podemos concluir que la planificación del desarrollo requiere desde su planteamiento e iniciación como proceso, de una voluntad política congruente con los objetivos sociales del desarrollo y ha de basarse en una representación del "ser social" (conjunto de relaciones sociales) cuyo fundamento debe ser de naturaleza científica, de tal forma que actúe como una ideología que contribuya a crear en la sociedad que ha de autotransformarse, la disposición al cambio que se operacionaliza en* el proyecto político y social y que a su vez el proceso de desarrollo y la planificación generan.

El Proyecto Social y la Planificación del Desarrollo

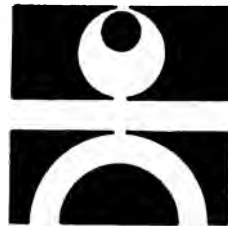
La relación interdisciplinaria entre los conceptos proyecto social y planificación, es un asunto que no ha sido resuelto adecuadamente, en la mayoría de los casos que muestra la experiencia.

En la realidad, la relación entre proyecto social y planificación es que se implican el uno a la otra, es decir, que la racionalidad del primero tiene como condición básica a la segunda. La disociación que de ambos términos puede hacerse es puramente analítica y no cronológica, como muchas veces se ha pensado.

Mientras el proyecto social es la definición estratégica del deber ser final de una sociedad (en este sentido aparece también como proyecto político), en donde se señala la disponibilidad y la capacidad efectiva de las distintas fuerzas sociales existentes, para en un momento dado cargar sobre sus hombros con las tareas que reclama el proceso de desarrollo; la planificación constituye la operacionalización racional del conjunto de actividades implicadas en la realización de dicho proyecto social; sin embargo, es en el transcurso de esta actividad cuando el proyecto social se genera y se define como tal.

La planificación otorga al proyecto social la correspondencia entre lo que se quiere y se puede llevar a cabo. De esta manera, el deber ser se subordina a la viabilidad para no confundirse con el utopismo y otras formas de idealismo, alejados del conocimiento científico de la realidad.

Asimismo, el deber ser tiene que incorporar el elemento deseabilidad pero limitado a la viabilidad, ya que en esto consiste su dialéctica.



PLATAFORMA

Conjunto de postulados sobre los cuales basa un candidato o un partido su campaña electoral, con el fin de ganar el apoyo de los votantes. Generalmente, las plataformas son elaboradas por comités y después, según sea el caso, son adoptadas por las convenciones políticas de los partidos a nivel nacional, estatal o local.

Por lo regular, una vez electos, los candidatos no se consideran comprometidos con la plataforma, aunque en algunos países sí sirve de directriz para las futuras acciones gubernamentales. ABD

PLATON (427-347-a.c.) Griego.

Obras: *Apología de Sócrates; Las Leyes; Critón; Prolágoras; Menón; La República; El Político; otras.*

Pensador que ha ejercido, directa o indirectamente, una incalculable influencia sobre el pensamiento occidental. Por su filosofía política es autoritario y hostil a las ideas democráticas, como cuando dijo “que el ignorante se deje llevar y que el sabio y prudente guíe y mande” (*Las Leyes*); al igual que su teoría social es colectivista y hostil a las ideas individualistas: “nada se hace para ti, antes tú mismo te haces en orden al universo” (*Las Leyes*). Identificó el individualismo con el egoísmo y el interés de grupo con el altruismo, pasando por alto el hecho de que el pueblo puede sacrificarse no sólo en aras de “la comunidad” (el colectivo, el Estado), sino también por amor a otros individuos.

El profundo interés de Platón por los problemas políticos y sociales parece haber obedecido a dos causas. Una fue la tradición familiar de asumir responsabilidades políticas —su padre pretendía descender de Codro, el último rey de Atenas, y su madre de Dropides, pariente de Solón—; la otra fue la terrible experiencia de la desintegración político-social que afectó no sólo a Atenas, sino a todo el mundo griego en los últimos años de la guerra del Peloponeso (419-404 a.c.). Este periodo coincidió con los años de formación de Platón y culminó para él en 399 a.c., con el proceso y muerte de su amigo y maestro Sócrates.

La guerra (o guerras) del Peloponeso no fue solamente una guerra entre las dos ciudades-Estado más poderosas de Grecia; se convirtió en la primera guerra ideológica y llevó consigo la primera persecución ideológica en gran escala. El choque se produjo entre las ideologías de la Esparta tribal y autoritaria (y quizá incluso totalitaria) y el imperio marítimo comercial de la Atenas democrática; llegó a hacerse más terrible debido a que algunas de las principales familias de

Atenas y de sus aliados democráticos eran tradicionalmente oligárquicas y anti-democráticas y simpatizaban con Esparta.

Platón ha ejercido una incalculable
influencia en el pensamiento occidental.



Cuando el rey espartano Lisistrato tomó Atenas en 404, estableció en ella un gobierno títere, los Treinta Tiranos, bajo protección de Esparta. Los Treinta estaban dirigidos por dos tíos maternos de Platón: Critias, hombre de gran talento, y Cármides, mucho más joven. Durante los ocho meses de su reinado de terror, los Treinta asesinaron ciudadanos atenienses en masa, casi en mayor número de los que los ejércitos espartanos habían matado en los últimos 10 años de la guerra. Pero en 403, cuando Platón contaba 24 años de edad, Critias y la guarnición espartana fueron atacados y derrotados por los demócratas, quienes en un principio, con sólo 70 hombres dirigidos por Trasíbulo y Anito, se fortificaron en el Píreo, donde los tíos de Platón habían muerto en combate. Durante algún tiempo los oligarcas continuaron su régimen de terror en la misma ciudad de Atenas, pero sus fuerzas estaban sometidas a un proceso de confusión y disolución. Demostrada su incapacidad para gobernar, sus protectores espartanos les abandonaron, firmando un tratado de paz con los demócratas por el que se reinstauraba la demo-

cracia en Atenas. Así, la democracia había dado pruebas de su fuerza bajo las más difíciles condiciones, e incluso sus enemigos, al cabo de pocos años, empezaron a considerarla invencible.

Tan pronto como la recién restaurada democracia hubo restablecido la legalidad, se abrió un proceso contra Sócrates por “corromper a la juventud”; su significado era claro: se le acusaba de haber corrompido a Alcibiades, Critias y Cármides, a los que se consideraba responsables de la caída de Atenas y del sangriento régimen de los Treinta. Sócrates insistió a lo largo de su defensa en que no había simpatizado con la política de los Treinta y que había arriesgado su vida al defenderse de los intentos de comprometerle en uno de sus crímenes. Dejó también bien claro que prefería la muerte a que se le impidiera comunicar libremente su pensamiento a la juventud. Declarado culpable, se convirtió en el primer mártir de la libertad de expresión.

Así fueron los tumultuosos tiempos de los años cruciales de la formación de Platón, que le llevaron, en su época de madurez, a plantearse su problema fundamental: la sociedad y el cuerpo político están enfermos. ¿Cómo pueden curarse?

La mayoría de los trabajos literarios de Platón consisten en “diálogos socráticos”; esto es, diálogos en los que Sócrates es el principal interlocutor y el intelecto superior.

La obra de Platón puede dividirse en tres periodos. En el primero —llamado también socrático— Platón traza su retrato de Sócrates como hombre, maestro y amante de la verdad; sus diálogos no se oponen ni a la democracia ni a los valores individuales.

En el segundo periodo la actitud de Platón, que él imputa al Sócrates de sus diálogos, ha cambiado; ahora culpa a la Atenas democrática —mejor aún, a la democracia misma, al gobierno de la mayoría, de la chusma— de haber asesinado a Sócrates. Este gobierno de la chusma amenaza a cada hombre que se encuentra como “un hombre (que) caído en medio de las bestias ha de abstenerse de cometer injusticias o de defenderse de esas mismas bestias”.

Todo esto demuestra que el cuerpo social están enfermo. Platón ha encontrado su problema: cómo sanar el cuerpo enfermo de la sociedad.

El propio problema implica una teoría, la teoría orgánica de la sociedad y del Estado.

La nueva y muy personal versión platónica de la teoría orgánica de la sociedad estriba en su analogía entre la ciudad-Estado y el alma humana; la ciudad-Estado es una imagen ampliada del alma, y ésta es un Estado en miniatura. Así elaboró

la teoría psicológica del Estado, al mismo tiempo que la teoría política del alma. El Estado está dividido en clases. Su estructura se caracteriza por un equilibrio inestable entre las clases dirigentes formadas por los gobernantes y sus colaboradores (o auxiliares), y las clases gobernadas, los asalariados y los esclavos. De forma similar, la estructura del alma se caracteriza por un equilibrio inestable —auténtica oposición— entre sus funciones superiores, el entendimiento y la voluntad, y sus funciones inferiores, los instintos o apetitos.

El desafío que su problema le planteaba llevó a Platón a un esfuerzo intelectual casi sobrehumano. No sólo elaboró un diagnóstico y una terapéutica (sobre todo en su tercer periodo), sino también toda una cosmología en la que basaba su diagnóstico y una teoría del conocimiento en la que fundamentaba su terapéutica.

Su diagnóstico social cala hondo. No se conforma con culpar a la democracia, a la que considera un síntoma más que la enfermedad propiamente dicha. En efecto, la enfermedad es la revolución social, es decir, el cambio revolucionario que ha invadido la sociedad y que ha llevado a la disolución de la vieja sociedad patriarcal en la que todo el mundo sabía cuál era su sitio y era feliz. La sociedad ha entrado en un proceso de degeneración: el cambio es demoníaco; la estabilidad, divina.

Los estadios de la degeneración política los ve Platón en la historia de las ciudades-Estado griegas. Comenzaron con una edad de oro de monarquía hereditaria —el gobierno de uno, el mejor, el más sabio— y de división del trabajo orgánica: gobernaba el más sabio, el valiente le ayudaba a guardar el orden y defender el Estado y el pueblo trabajaba (en una gran variedad de ocupaciones). De aquí se pasó, a través de la aristocracia (o timocracia), el gobierno de pocos que son los mejores, el gobierno de la mayoría, a la democracia. En *La República* la democracia es presentada como el camino que lleva fácilmente a un último estadio de decadencia: al gobierno del demagogo despiadado que se hace a sí mismo tirano de la ciudad.

¿Cuáles son las causas de la degeneración política? De acuerdo con *La República*, la principal obra del segundo periodo de Platón, es la degeneración racial de la clase gobernante que socava su aptitud y su determinación de gobernar. De acuerdo con *Las Leyes*, la obra más importante (del tercer periodo), la causa principal del cambio social es el antagonismo cultural, consecuencia inevitable del desarrollo de la industria (como las minas de plata atenienses), del comercio, de la posesión de un puerto y una flota y de la fundación de colonias. Todo esto demuestra una penetración asombrosa, cuando subraya que la presión demográfica es una de las causas principales de la agitación social. No parece improbable que Platón vinculase el incremento demográfico, o incremento en cantidad, con la

degeneración racial o decrecimiento en calidad; su opinión de que lo poco es bueno y lo mucho es malo, puede habersele sugerido.

La terapéutica que Platón propugna —su programa político— se ajusta a su diagnóstico: ¡Impedir todo cambio social! ¡Volvamos, tanto como sea posible, al estado patriarcal! ¡Fortalezcamos el poder de la clase gobernante, su unidad y su voluntad de dominio! Así formulaba Platón el siguiente diagnóstico sociológico sobre la ley de la revolución: “Todo régimen político se ve afectado por un cambio cuando la discordia se apodera de los mismos gobernantes”, o cuando su deseo de gobernar se debilita, o cuando es derrotado en la guerra (*La República*). De este modo, la debida educación de la clase gobernante se convierte en poderoso instrumento político; la degeneración de la clase gobernante puede prevenirse mediante la eugenesia, y su unidad fortalecerse mediante un comunismo radical (reservado a la clase gobernante) que implica la posesión común de las mujeres y los niños: nadie puede saber cuáles son realmente sus padres y cada cual puede considerar como sus padres a todos los miembros de la generación más vieja. El antagonismo cultural debe prevenirse, y se dice en *Las Leyes* que, por tanto, la ciudad no debe tener puerto ni flota y que ningún ciudadano debe tener medios para viajar; la moneda debe ser instrumento de cambio, pero sin valor intrínseco, aunque el gobierno poseerá un tesoro de “moneda helénica”. La religión y los ritos deben desarrollarse como medios importantes de prevenir el cambio y no debe tolerarse en ellos variación alguna. Esta opinión, que prefigura la idea de que la religión es el opio del pueblo, es más destacable por la carencia de cualquier organización similar a la iglesia en Crecia.

En su tercer periodo (especialmente en *Las Leyes*) no siguió usando como interlocutor a Sócrates; parece que se dio cuenta de que se había alejado mucho de las enseñanzas de Sócrates. Platón desarrolló las ideas políticas de su periodo medio, las llevó más lejos y les dio un contenido cosmológico (sobre todo en *El Politico* y en el *Timeo*) : la causa más profunda de la degeneración racial y de la decadencia política es que vivimos en un periodo histórico en el que el mundo se aleja de su origen divino; cada cambio le aleja más de su modelo original, la Forma divina, la Idea, a cuya imagen fue creado.

En este tercer periodo Platón desarrolla más aún su teoría del conocimiento. En el primer periodo era una teoría optimista que permitía aprender a cada hombre. En el segundo y tercer periodos, sólo los filósofos muy instruidos podían acceder al auténtico conocimiento: el de las Formas o Ideas divinas.

La influencia de la obra de Platón es inconmensurable. El pensamiento occidental puede decirse que ha sido platónico o antiplatónico, pero nunca se ha desentendido de Platón. JRM

PLEBE

La historiografía romana describe a la comunidad de los romanos constituida por dos grupos bien diferenciados: el *populus*, formado por los patricios con el aditamento de sus clientes, y la plebe.

La plebe aparece formada por agricultores, artesanos y comerciantes. La plebe, a diferencia de los patricios, estaba integrada por individuos que no gozaban de derechos civiles ni políticos, eran extraños sustancialmente a la organización y administración del Estado y tenían, por consiguiente, una condición civil, política y económica muy inferior a la de los patricios.

La plebe gozaba sólo del *ius commercium*, es decir, del derecho de comprar y vender, pero no podía gozar de la *Ager Publicus*, o sea, de la tierra; tampoco tenía derecho de voto para elegir a los magistrados, pero sí debía pagar impuestos, ya que se consideraba justo que contribuyese a los gastos de la comunidad que los hospedaba y defendía.

Sobre el origen de la plebe son diversas las opiniones de los antiguos y variadas las interpretaciones de los especialistas. Cicerón, Plutarco, Dionisio de Halicarnasco y Festo, presentan a la plebe unida a la clientela —individuos libres adscritos a una *gens*— como una creación de Rómulo; pero esta opinión es inadmisibles, puesto que los antiguos atribuyeron a Rómulo todo aquello cuyo origen desconocían; además, se ha probado la diferencia entre la plebe y la clientela.

Niebuhr, seguido por Schwegler, Troisfontaines, Lange, Hinojosa y otros, opinan que la plebe se formó de las poblaciones laciales (del Lacio, antigua región de la Italia Central), vencidas por los *Quirilis* (ciudadanos de la antigua Roma). Aun cuando la tradición apoya esta opinión —pues presenta a la plebe viviendo en el Monte Capitolino (asilo donde se dice que Rómulo admitió a los extraños) y, posteriormente, en el Aventino, trasladados ahí por Anco Marcio desde varias ciudades conquistadas—, no goza de buen crédito, pues el Aventino era aún *Ager-Publicus*, y al trasladar a Roma a los habitantes de las ciudades vencidas se les incorporaba a la misma clase social a la que pertenecían en su anterior patria.

Para Foustel de Coulanges, las familias plebeyas eran “aquellas cuyo espíritu no tuvo la potencia de crear dioses, ni formar una doctrina religiosa, es decir, individuos extraños a la organización religiosa familiar, o sin religión...”. Sin embargo, los plebeyos tenían sus propios ritos religiosos.

Hay quienes sostienen una hipótesis lingüística, que explica el origen del vocablo *plebs* refiriéndolo al nombre del pueblo Pelastio (Etrusco). Otros suponen que las distinciones entre patricios y plebeyos nacieron simplemente de la desigual

distribución de la riqueza, donde los patricios excluyeron de la administración del Estado a los pobres.

Willems sostiene, por su parte, que la plebe se deriva de la clientela, originándose por la ruptura de ésta a causa de la extinción de la familia del patrono. Pero, si bien es cierto que al deshacerse el vínculo de la clientela ésta pasaba a formar parte de la plebe, esto no quiere decir, sin embargo, que la plebe se haya derivado de la clientela.

Ahora bien, retomando las diversas tradiciones y opiniones, se puede considerar que la plebe tiene su origen en los habitantes de las ciudades vecinas a Roma que no se unieron a ésta a través del vínculo de la clientela y prefirieron mantenerse fuera de Roma. Posteriormente, el número de los plebeyos aumentó con los habitantes de las ciudades conquistadas, especialmente por Anco Marcio; con los clientes emancipados de la clientela, ya por voluntad propia o al extinguirse la familia patricia a que estaban sometidos; y, con los individuos que procedían de uniones ilegítimas y que no podían formar parte de la familia de su padre.

La enorme desigualdad entre patricios y plebeyos dio lugar a una lucha secular por la cual los plebeyos trataron de conquistar la igualdad civil, política, social y económica que se les negaba. Esta lucha se puede encuadrar en dos grandes épocas: la Monarquía y la República.

Durante la Monarquía, los plebeyos adquirieron ciertas concesiones, por ejemplo: Tulio-Hostilio trató de contentar a los plebeyos, cediéndoles grandes extensiones de tierra que correspondían al monarca; Tarquinio Prisco con el fin de igualar derechos entre patricios y plebeyos, organizó a estos últimos en tres tribus, pero ante la fuerte oposición de los patricios, escogió a las familias plebeyas más ricas y las llevó al patriciado (*minores gentes*); Servio Tulio les dio la concesión del derecho de voto en los comicios centuarios, reforma que admitió a los plebeyos en la organización estatal romana. Debido a las diversas reformas, los plebeyos, obtienen el *ius censendi*, el *ius militiae* (derecho a formar parte del ejército regular) el *ius tributii* (derecho de pagar impuestos en la misma proporción que los patricios) y el *ius suffragii* (derecho de voto) en los comicios centuriados. No obstante, quedaron excluidos de los derechos más importantes, como los de ocupar cargos políticos y religiosos.

Después de la caída de la Monarquía, de carácter eminentemente patricio, los plebeyos no sólo conservaron los derechos obtenidos, sino que lograron otras concesiones como el adquirir puestos en el Senado. Esto se debió a la necesidad que tenían los patricios de aliarse con la plebe para matener en pie el nuevo régimen; sin embargo, una vez consolidada la República, las relaciones entre

ambos grupos se tornaron cada vez más irritantes, siendo desposeídos los plebeyos de las tierras que habían conquistado.

Las luchas que se registraron durante la República tuvieron dos aspectos: el político y el económico. En el político, los plebeyos exigieron el reconocimiento de su capacidad jurídica, y por ende, la equiparación en el orden jurídico y político al de los patricios, pero sin destruir ni la autoridad ni el Estado. En lo económico, aspiraron a mejorar su situación en relación con sus deudas y con los repartos de tierras.

Las luchas de los plebeyos por alcanzar la igualdad de derechos en todos los ámbitos fue lenta y gradual, pero finalmente lograron cristalizar sus aspiraciones, dejando únicamente al patriciado la consideración social que se dio siempre a la nobleza de sangre.

Ahora bien, el gobierno de la plebe se denomina oclocracia, término que se atribuye en el derecho político clásico a Polibio. La oclocracia es un gobierno tiránico, donde la clase más necesitada e inculta ejerce el poder en contra de las demás clases sociales. La oclocracia como forma de gobierno no se ha instaurado por consenso general, sino por medio de la usurpación y la violencia.

A través de la historia, se han manifestado casos de gobierno oclocráticos: en la antigüedad, la oclocracia fue establecida en Atenas bajo el amparo de leyes; en la Edad Media, a fines del siglo XIII en Florencia, la nobleza estuvo incapacitada para desempeñar cualquier cargo público. Sin embargo, esta forma de gobierno no se ha desenvuelto con éxito, aun cuando la inmensa efervescencia política en algunos Estados ha hecho surgir visibles manifestaciones de oclocracia.

En la actualidad, plebe es un vocablo despectivo utilizado para hacer referencia al conjunto de individuos que carecen de bienes y por lo general de cultura y educación; es la clase inferior de una sociedad que se compone por la clase obrera no calificada, por el lumpen-proletariado y, en general, por las clases marginadas de un Estado. JMB

PLEBISCITO

El origen del plebiscito se halla en Roma. A partir de la *Lex Hortensia*, 287 a.c., adquieren valor de ley los acuerdos votados por los plebeyos a propuesta de sus tribunos. Posteriormente, el *ius agendi cum plebe* fue utilizado por los emperadores romanos para buscar el apoyo popular a decisiones eminentemente políticas que generalmente buscaban aumentar el poder del César, en detrimento de las otras instituciones políticas, por esta razón cayó en descrédito.

Actualmente, es un procedimiento de consulta directa a los ciudadanos sobre asuntos políticos; se convoca al electorado para que adopte o ratifique una decisión política o confirme su confianza en una persona.

El plebiscito se diferencia del referéndum en que éste es un procedimiento de legitimidad jurídica y aquél de legitimidad política. RSA

PLEKHANOV, GEORGY VALENTINOVICH [1357 1918) Ruso.

Obras: *El Socialismo y la Lucha Política; Nuestras Divergencias.*

Principal intérprete ruso del marxismo y notable figura del movimiento socialdemócrata. Actuó en el movimiento clandestino y dirigió varias publicaciones. Salió de Rusia a principios de la década de 1880 y permaneció en el destierro hasta 1917.

Plekhanov fue esencialmente un teórico, más que un organizador o jefe revolucionario, y llegó a ser considerado como el gran sacerdote de la ortodoxia marxista. Sometió a un análisis crítico el programa económico de los populistas y puso de manifiesto la inconsistencia de sus afirmaciones en el sentido de que el capitalismo no podía desarrollarse en Rusia. Al contrario, consideraba que el capitalismo ruso ya existía y se desarrollaba según las leyes que le eran inherentes, por lo que Rusia llegaría al socialismo después de pasar por su etapa capitalista y no evitándola como suponían los populistas.

Sin embargo, hacia 1903 Plekhanov se alejó del marxismo, dando inicio así a su periodo menchevique. En este sentido, no creía en el papel revolucionario del campesinado como aliado del proletariado y sobrevaloraba el papel de la burguesía liberal. Frente a la Revolución de Octubre, mantuvo una posición negativa y se retiró de la vida política. ABD

PLENIPOTENCIARIO

Representante extraordinario del Estado o gobierno que lo denomina para asumir cargos específicos en el campo de las relaciones internacionales, tales como: la concertación de un armisticio, la tramitación de negocios, la participación en congresos o conferencias, la conclusión de un tratado o cualquier otro acto solemne de carácter internacional.

Los plenipotenciarios son, por lo tanto, representantes ocasionales, que se diferencian de los agentes diplomáticos por el carácter permanente que ocupan estos

últimos en las relaciones de su gobierno con el Estado o Estados ante los cuales han sido acreditados.

La designación de una persona o ministro para la realización de una misión extraordinaria y especial, no va en detrimento del agente diplomático permanente, puesto que la importancia del acto puede ser tal, que exija conocimientos especializados para el éxito total de la misión de que se trate. Los plenipotenciarios no tienen la capacidad de acción definitiva en el Estado ante el que han sido nominados, ya que la negociación concluye al término del cumplimiento de los actos formales que son necesarios para la ejecución de los asuntos de carácter extraordinario.

Sin embargo, existen casos excepcionales en donde los plenipotenciarios pueden asumir obligaciones internacionales definitivas como aquellos que se acostumbran en tiempos de guerra, cuando los plenipotenciarios castrenses concluyen convenciones militares, tales como: armisticios, capitulaciones, acuerdos para el cambio de prisioneros, etc.

Ahora bien, el plenipotenciario requiere de una base eficaz y suficiente para el desarrollo de sus actividades, denominada plenipotencia, que es el certificado en el que un gobierno autoriza a una persona para representarlo internacionalmente. Este certificado no sólo caracteriza al plenipotenciario, sino también a los agentes diplomáticos en general. Adjunto a la plenipotencia se anexa la carta credencial, que es el documento entregado por el representante al jefe de Estado o ministro de asuntos exteriores que lo recibe. Además, la carta credencial implica el otorgamiento de las inmunidades y privilegios internacionales reconocidos a los representantes diplomáticos. JMB

PLURALISMO POLITICO

Doctrina que se basa en el principio de la necesaria coexistencia y rivalidad de partidos o asociaciones políticas, de los intereses organizados y de los medios de información o expresión, en los que se manifiestan diferentes filosofías y corrientes ideológicas, que ponen en práctica diversas ideas, en variadas formas, por lo que representan realidades diferentes que apoyan o rechazan el tipo de sociedad vigente.

La existencia de dos o más grupos tiene como fundamento el principio de la democracia, con el que se garantiza al individuo la posibilidad de elegir entre dos o más partes y de asociarse con varias y diversas organizaciones que lo protejan y representen al mismo tiempo, cuidando que dichos grupos no ejerzan poderes de monopolio sobre los individuos.

De esta forma, el régimen permite la existencia del disenter, pero siempre bajo la condición de subordinar las identificaciones grupales e intereses parciales bajo el interés general articulado en el Estado. Junto con el principio de la disidencia, que se basa en la ley de la física de que todo lo que resiste apoya, se halla el de la posibilidad de lograr el consenso. De esta forma, el pluralismo político se fundamenta en la libertad de disenter, pero tiene un límite: siempre y cuando sea posible reunir el consenso suficiente para instaurar el gobierno. ABC

PLURINOMINAL

Técnica de escrutinio en la que el voto es aplicado para varias candidaturas simultáneamente. Es usada en las elecciones de candidatos a ocupar escaños en el poder legislativo, y supone la presentación de listados en los que aparecen los nombres de los diversos candidatos que postulan los partidos políticos participantes en la contienda electoral.

El escrutinio plurinominal, o de lista, es característico de la representación proporcional, en la que a cada partido se le asigna una cantidad de escaños proporcional a la votación obtenida respecto el total de votos expresados. La asignación se basa, primordialmente, en el establecimiento de un cociente electoral, que se obtiene por la división del total de votos vertidos entre el número de escaños a ocupar. Sin embargo, hay Estados que utilizan el escrutinio mayoritario plurinominal, que consiste en la asignación de los escaños a los listados que mayor número de votos hayan obtenido.

Entre las diversas modalidades que se han adoptado para el escrutinio destaca la combinación de técnicas, de modo que cierto número de escaños es asignado por la vía mayoritaria uninominal y el resto por la representación proporcional plurinominal; la aplicación de ésta, además, implica numerosos sistemas para determinar la correspondencia de escaños a cada partido político, por las cantidades de votos excedentes del cociente electoral.

La aplicación de técnicas de escrutinio está en relación con el tipo de política que cada Estado mantiene respecto las relaciones de fuerza que guardan sus partidos políticos, pues cada uno tiende hacia diferentes resultados que favorecen o perjudican la existencia de multitud de opciones ideológicas. MMH

PLUSVALIA POLITICA

Las organizaciones políticas generan una cantidad de poder que está en relación directa a la cantidad de los miembros o a la calidad de los mismos. La suma

del poder de la organización es superior a la suma aritmética de los poderes de los miembros. Ese poder generado por las organizaciones es administrado por los líderes políticos que, en términos estrictos, no utilizan todo el poder disponible para beneficio de la organización, sino que se reservan una cantidad de poder para beneficio personal. Esa cantidad de poder que no retorna a la organización que lo genera, sino que es apropiado por los líderes, se denomina plusvalía política y constituye la base de la ley del hierro de la oligarquía.

También, se entiende por plusvalía política el beneficio político que obtiene una persona o grupo sin haber realizado mérito alguno. MTCG

PLUTOCRACIA

Dominación política ejercida por quienes poseen la riqueza en una sociedad. Las diferencias económicas entre las clases que forman parte de la sociedad han permitido que algunas de ellas estén más capacitadas para influir en las decisiones políticas; uno de los recursos que más facilitan esto es la posesión de la riqueza. Puesto que las decisiones que se toman en el seno del gobierno afectan de una manera favorable o desfavorable a los poseedores, estos intentan, frecuentemente, tener bajo su control dichas decisiones. Así, los ricos pueden buscar posiciones estratégicas dentro del gobierno o bien pueden formar asociaciones que convertidas en grupos de presión busquen obtener beneficios. Ya sea que el control se ejerza de una manera u otra, o por ambas, si llega a afectar de una manera general y permanente a las decisiones políticas, puede decirse que existe una plutocracia.

Son más frecuentes los regímenes plutocráticos cuando la distribución de la riqueza está muy polarizada. Cuando es así y los mismos poseedores se convierten en la clase dirigente, generalmente se procura dar una legitimación doctrinal a su estancia en el poder. Cuando las circunstancias impiden la realización directa, los poseedores de la riqueza pueden valerse de las instituciones normales de la democracia, como los partidos políticos; también suelen valerse de los medios que les otorga su poder económico, como los medios de comunicación y las huelgas empresariales. GHM

POBLACION

Conjunto de personas que viven dentro de un territorio geográfico, políticamente limitado, considerada como un elemento componente del Estado.

Al respecto, en la población existen algunos aspectos de interés primordial necesarios de ser examinados, como su magnitud (tamaño y distribución de la

población incluso rural y urbana), su composición biológica (tanto por ciento de hombres y mujeres de los diversos grupos de edad, la estructura de edades), el movimiento de la población (su crecimiento o disminución), estado civil, migración, los índices de fecundidad y algunas características socioeconómicas como la raza, el idioma, religión, educación, ocupación e ingresos, con el objeto no únicamente de reconocer las cualidades de la población que es posible advertir estadísticamente, sino, además, para difundir las causas y la dirección de los cambios en una población. En este sentido, el estudio de la población se explica como el aspecto demográfico de la sociedad, y de acuerdo a ello, la demografía ha tendido a ser caracterizada como ciencia de la población, ubicando su objetivo fundamental en los aspectos anteriores dentro de los marcos socioeconómicos y biológicos.

La población actual se ha definido por su crecimiento mundial, como un problema de amplia complejidad; al respecto, cifras de 1960 a 1964 muestran que la población mundial avanzó de 3.003 a 3.220 millones de habitantes, lo que permite observar el incremento constante y progresivo que la misma ha tenido. En esta perspectiva, para los próximos 20 años, en base a un estudio sobre la tendencia poblacional, se estima el número de pobladores en el mundo en relación con su incremento anual por decenio de la manera siguiente:

AÑOS	GLOBAL		REGIONES DESARROLLADAS			REGIONES SUBDESARROLLADAS		
	POBLACION MUNDIAL	INCREMENTOS ANUAL/DECENIO	POBLACION TOTAL	INCREMENTOS ANUAL/DECENIO	PORCENTAJE DE LA POBLACION MUNDIAL	POBLACION TOTAL	INCREMENTOS ANUAL/DECENIO	PORCENTAJE DE LA POBLACION MUNDIAL
1970	3.972	2.04	1.102	1.24	28.2	2.800	2.48	70.8
1980	4.971	2.93	1.247	1.19	27.3	3.324	2.42	72.7
1990	5.826	2.42	1.402	1.12	24.2	4.222	2.21	75.8
2000	7.412		1.600		22.0	5.222		77.0

Se calcula que para el año 2125 la población mundial crecerá hasta los 12 mil millones de habitantes.

Estas cifras muestran un panorama amplio de la perspectiva futura de carácter general, pero de una manera particular cada país tiene sus propias disyuntivas respecto a la variación en su aspecto poblacional y, esta variación, está representada por un exceso de su población. Dado que el crecimiento poblacional está

íntimamente vinculado con la política económica, se ha hecho imprescindible para los países definir ciertos rangos sobre los cuales el crecimiento poblacional puede variar. Es así que actualmente se formulan teorías en donde se relacionan el tamaño de la población con el medio social, de entre las cuales destaca, preferentemente, la determinación de la población óptima.

La determinación de la población óptima supone calcular el número de habitantes que convenga para su fin dado, es decir, la población óptima se expresa como una población que dado su tamaño se maximiza en su indicador de bienestar. Este indicador puede ser la producción, el consumo, o alguna situación de bienestar social. Por tanto, el tamaño de la población óptima depende del indicador de bienestar que se pretenda. Sin embargo, se debe destacar la dificultad que implica definir una política poblacional en base a una población óptima, aun bajo ciertas condiciones que bien podrían suponerse pero que enfrentan la desventaja de no poder considerarse estáticas o definitivas.

Otro aspecto que resulta también importante, en el estudio de la población, es el que se refiere a su composición. En ella se toman en cuenta las características sociales y demográficas que se consideran indispensables, como son la edad, el sexo y el estado civil, además de indicadores elementales como la nacionalidad, la raza, el idioma, la religión, la educación, la ubicación en la fuerza de trabajo, la ocupación y la rama industrial. La obtención de esta información se realiza a través del censo poblacional, del registro de los nacimientos, defunciones y matrimonios y, en algunas ocasiones, una fuente de información más se logra mediante muestreos o microcensos que permiten obtener datos necesarios entre los intervalos intercensales. De esta manera, las características sociales conjuntamente con las estadísticas de nacionalidad, raza y religión son básicas en casi todos los países para el análisis y formulación de la política social.

Un aspecto igualmente importante, en el conjunto humano de un país, está relacionado precisamente en la manera en cómo se halla distribuida su población. En este grupo de estudios, los objetivos que se desean implementar son el cómo y el por qué se distribuyen en determinada forma los distintos grupos sociales, entre los cuales se observa que su distribución está asociada con las distintas tasas de crecimiento y la migración, en cuyo análisis se consideran conceptos tales como la densidad y la dispersión; es decir, por una parte, está la razón de número y de superficie, en tanto que el segundo se aplica a la concentración o dispersión en un determinado territorio. Así, en los países subdesarrollados con una gran población, las tierras fértiles y las ciudades comerciales e industriales sustentan densas poblaciones con bajos niveles de vida. En los países modernos, las grandes densidades se concentran en las grandes ciudades y sus alrededores. En esta forma,

sobre todo en los primeros países, las ciudades actúan como una fuerza de migración, atrayendo a la población por la importancia que adquieren como centros de desarrollo cuyo crecimiento está determinado, tanto por el mismo fenómeno migratorio como por el carácter natural, conjuntamente a un proceso de desarrollo científico y tecnológico en la industria, el transporte y las comunicaciones, ofreciendo de esta manera oportunidades reales a la población, provocando lo que hoy se conoce como concentración urbana, propia no únicamente de los países industrializados sino incluso en los países en desarrollo, lo cual induce a tasas de crecimiento superiores a las justificadas por el aumento de las oportunidades de empleo, manifestándose, también, la denominada sobreurbanización, que en el caso de los países en vías de desarrollo esta situación se presenta en su centro urbano más desarrollado. Esto último lleva consigo un desfaseamiento que ocurre tanto en la estructura familiar como un cambio en los mismos sistemas de valores.

La configuración de la población y su crecimiento eminente, sin perder de vista los marcos absolutos y relativos, ha originado en casi todo el mundo lo que podría denominarse síndrome del riesgo demográfico, por el cual los distintos países han optado por definir una política demográfica, caracterizada por abarcar ya sean medidas legislativas, programas administrativos, programas sociales o diversas acciones que los propios gobiernos llevan a cabo públicamente a fin de alterar o modificar las tendencias presentes de la población, con objeto de contrarrestar los efectos demográficos no deseados de la política general y otros fenómenos o presiones sociales que esto provoca. El propósito principal, es controlar el tamaño de la población y también tratar de influir en su composición y distribución geográfica.

Para la elaboración de una política demográfica, es necesario que en su análisis se incluyan las tendencias de carácter histórico y presentes tratando de encontrar sus causas con el fin de lograr una evaluación de los cambios demográficos al respecto. El procedimiento mayormente empleado para influir en las tendencias de la población es el control de la fecundidad, política que muestra dos variantes: aquellos países que desean estimular el crecimiento por su baja fecundidad y los que tratan de frenarlo por su alto índice de natalidad; sin embargo, países como Francia, Dinamarca, Suiza, Bélgica, Suecia, India y la URSS, ejemplos representativos de políticas claras y bien definidas, enfocadas cada una sobre uno de los dos aspectos anteriores, no muestran grandes efectos en virtud de que más bien, según ha sido posible observar, una vez que la mayoría de la población reconoce de manera individual la conveniencia de controlar el tamaño de la familia, actúa consecuentemente sin tener muy en cuenta la legislación o la política oficial, o influenciados sobre todo por las condiciones socioeconómicas y culturales propias. JRM

PODER

Por Roberto Salcedo Aquino

"El poder tiende a corromperse y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente".

Lord Acton

La Ciencia Política como Ciencia del Poder

Tradicionalmente, la Ciencia Política había tenido como objeto propio de estudio el fenómeno estatal; dentro de esta tendencia, algunos enfoques reducían el marco del objeto de estudio al derecho constitucional; y, otros, tratando de aprehender con mayor exactitud el objeto, reducían a éste, al estudio del gobierno. Después de la Primera Guerra Mundial, la Ciencia Política sufrió una verdadera revolución a raíz de las nuevas orientaciones que habían surgido para estudiar a los 'fenómenos sociales. La Teoría General de Sistemas, los enfoques behavioristas, los análisis de fines y medios, los estudios de los centros de decisión, la teoría de los grupos, los enfoques teleológicos, los enfoques psicológicos y psicoanalíticos introdujeron nuevos métodos de estudio y propusieron nuevas hipótesis para la comprensión de los fenómenos políticos.

De todas las nuevas orientaciones ha sobresalido aquella que considera que la Ciencia Política debe ocuparse de la naturaleza, localización y utilización del poder. Sus iniciadores son: G.E.G. Catlin, *The Science and Method of Politics*; Bertrand Russell, *Power, a New Social Analysis*; F. M. Watkins, *The State as a Concept of Political Science*; H. Lasswell, *Power and Personality*; H. Lasswell, *Power and Society*; G. Burdeau, *Le Pouvoir Politique et L'Etat*; B. de Jouvenel, *Du Poivior*; A. Pose, *Philosophie du Pouvoir*; W. A. Robson, *The University Teaching of Social Sciences: Political Science*; Ch. E. Merriam, *Political Power*.

254 Poder

Frederich M. Watkins escribía en 1934: “El alcance correcto de la Ciencia Política no es el estudio del Estado o cualquier complejo institucional concreto, sino la investigación de todas las instituciones que puedan mostrar y ejemplificar el poder”. Y a mediados de este siglo, Robson sentenció: “La Ciencia Política se ocupa primordialmente del poder en la sociedad —su naturaleza, bases, procesos, alcance y resultados... El interés del científico político es claro y no ambiguo; se centra en la pugna para ganar o retener el poder, para ejercer el poder o influir a otros, o para resistir tal ejercicio”. Y, H. Lasswell, mucho más conciso, afirma: “La Ciencia Política es el estudio del modo como se conforma y comparte el poder”.

Esta orientación de la Ciencia Política tiene la pretensión, primero, de dar un objeto único a la disciplina, con lo que se obtiene, además, un sentido de generalidad aplicable a todo fenómeno de poder. Segundo, una posibilidad de verificación del fenómeno; siendo el poder un fenómeno concreto, convierte a la Ciencia Política de una disciplina teórica en una disciplina empírica con métodos capaces de medir su fenómeno propio. Tercero, lograr el desarrollo de la teoría del poder a alto nivel de generalidad de tal forma que leyes, proposiciones y hechos puedan ser deducidos y, por lo tanto, predecibles, dentro de un marco de certidumbre más que de probabilidad. Y con esas características fundar una verdadera ciencia con todos sus atributos.

Junto a esa pretensión, surgió el uso de nuevos métodos: el analítico, que propuso la identificación de los componentes del poder; el cuantitativo, para medir y contabilizar el poder con reglas claras y fijas; el inductivo, para conocer el fenómeno del poder a través de la observación de la realidad; el comparativo, para identificar las similitudes y diferencias de los procesos del poder. Sin embargo, a pesar de haber declarado al poder como objeto único de estudio y de haber propuesto los métodos más apropiados para la comprensión del fenómeno, quedó un problema por resolver: ¿qué es el poder?, ¿cuáles son sus límites?, ¿existe un concepto unívoco para nombrarlo?, ¿se le puede cuantificar?, ¿es posible observarlo?

En Busca de la Univocidad del Concepto

A pesar de la extensa literatura sobre el fenómeno del poder, no ha sido posible elaborar una teoría general sobre él. Entre los obstáculos

para el desarrollo de una teoría se encuentra la gran confusión acerca de la naturaleza del poder y de los hechos que lo hacen distinto de los conceptos muy cercanos, tales como fuerza, violencia, coerción, influencia, autoridad, manipulación, dominio, dominación, consenso. Estos términos tienen diferentes significados y son de relevancia variada; sin embargo, en casi todos los estudios publicados hasta la fecha, el poder y sus términos afines son usados como antitéticos, como sinónimos, como convergentes, como variaciones. Por esta razón, los politólogos se hallan en una gran confusión; utilizan conceptos que al mismo tiempo son formulados como términos amplios y demasiado estrechos. Lo primero, porque se ha descuidado hacer las distinciones entre el término poder y sus correlativos; lo segundo, porque el propio concepto de poder no ha sido definido por su esencia.

Platón había definido a la política como “la ciencia del mando”, el poder en ese orden de ideas era “el ejercicio del mando”. Desde entonces la idea que se tuvo del término fue muy cercana al concepto de mandar. Tenía poder el que podía mandar. Poder fue entonces capacidad de ordenar. Pero no fue sino hasta el siglo XIX, con el positivismo, que se prestó atención a la relación política fundamental entre el mando y la obediencia; estas dos nociones son dialécticamente correlativas y constituyen la esencia del poder. Cualesquiera que sean los problemas sociales, las técnicas políticas, las tendencias de las revoluciones, el ejercicio del poder —mando-obediencia— no variará ni en su esencia ni en sus presupuestos.

El poder no sólo es la capacidad de dar órdenes, sino que exige, mediante muchos instrumentos, que esas órdenes sean obedecidas. No importa que se hable de un régimen autocrático o democrático; no importa que en nombre de la soberanía del pueblo o de la voluntad general se diga que cada uno y todos obedecen a todos, pero fundamentalmente a sí mismos: la relación mando-obediencia permanece. Se puede discutir sobre el problema de quién tiene derecho a mandar y cuándo asiste el derecho a no obedecer ; se pueden buscar las formas para que el mando sea más democrático; se puede negar el derecho a mandar a un grupo de personas, pero la esencia de la relación permanece.

El poder, pues, es una capacidad real —que puede ser legítima, autoritaria, legal, violenta, manipuladora— de mandar de manera definitiva y eficaz e imponer obediencia. En términos más cortos, el poder es la capacidad de hacerse obedecer. Lasswell admite que si una decisión no es

obedecida no se ha ejercido poder. Pero la relación mando-obediencia se produce en muchos matices y de ahí que existan muchos términos correlativos al del poder.

Cuando la obediencia se produce mediante el ejercicio de la fuerza, nos hallamos ante la manifestación más flagrante del poder. C. Wright Mills afirma que “toda política es una lucha por el poder... y el tipo extremo de la política es la violencia”. Una relación de poder existe únicamente si el actor político B obedece las órdenes de A. Si B no obedece, decimos que A no poseía poder sobre B; pero si A se hace obedecer por la fuerza y la violencia, la relación mandato-obediencia se produce, hay poder en su forma extrema: violencia. “El dinero o la vida” simboliza una situación de fuerza desnuda. Es un acto de fuerza; la obediencia debe darse de todos modos. Si la demanda de A por el dinero o la vida, impulsa a B a resistirse, A mata a B y recoge la cartera. A ha logrado su objetivo, pero B no ha obedecido: no hay poder, hay violencia en su forma pura.

La manipulación es un aspecto de la fuerza, no del poder. Porque el poder es racional, implica que el que obedece está consciente de sus actos y por voluntad, aunque coaccionado, acata las órdenes. Condicionar los actos de otro, sin conciencia de este otro, sin conocimiento por parte del que obedece es manipulación, no poder. La manipulación no es relación entre orden y obediencia es: simplemente, sumisión del otro. La fuerza y la manipulación, como el poder, entrañan obediencia; pero no hay relación racional-, consciente, entre mandato y obediencia.

Cuando la obediencia se produce mediante la amenaza de sanciones, pero sin que éstas llegaren a realizarse, nos encontramos con el fenómeno del poder en su forma coacción. Una relación de poder puede existir si una de las partes —el que manda— puede hacerse obedecer invocando sanciones; el poder sería así la capacidad de infligir sanciones a quienes no obedezcan. Para que el poder exista en este sentido, la persona amenazada debe estar consciente de lo que se espera de ella. En una situación de poder debe haber una comunicación clara entre la persona que da las órdenes y la que debe obedecer; el poder, en este sentido, tiene un atributo racional: para que exista, la persona amenazada debe comprender las alternativas que creará la elección entre el acatamiento y la desobediencia. Por otra parte, la sanción con que se amenaza debe ser realmente considerada como una privación de la persona amenazada; ésta debe estar persuadida de que la amenaza contra ella no es vana, que el que

manda no vacilaría en imponerla efectivamente. Una relación de poder, en consecuencia, existe cuando B no quiere obedecer a A, pero accede porque está temeroso de que A le aplicaría sanciones que considera más graves que el acto de la obediencia. El poder, en este sentido, se fundamenta en la capacidad de coerción, pero de hecho raramente se recurre a ella y dice Duverger “el miedo y la sanción no juegan más que un papel secundario en la obediencia al poder. Se hace necesario, aquí, evocar la comparación de Talcott Parsons, quien considera que la coerción es al poder lo que el oro a la moneda. No se recurre al patrón metal más que en los periodos de crisis, reposando el valor de la moneda normalmente sobre otras bases, la principal de las cuales es la confianza. De la misma forma el poder no recurre a la coerción más que en casos excepcionales: en la vida corriente, se apoya sobre unas bases muy diferentes”.

La influencia es la capacidad para hacerse obedecer, pero sin recurrir ni a la fuerza ni a la amenaza de sanción. De este modo, el poder y la influencia son iguales en tanto que tienen atributos racionales y se fundamentan en la relación mandato-obediencia; pero son distintos en tanto que el primero depende de sanciones potenciales para obtener la obediencia, y el segundo, no requiere ese requisito. Aunque el poder y la influencia pueden ser distinguidos teóricamente, en la práctica es difícil señalar los límites de uno y otra, pues será difícil averiguar las razones de B para obedecer a A. En ocasiones, el que obedece no es capaz de decir si su obediencia se debe al temor a las sanciones, o por la estima que tiene al influente, o por ambas cosas.

Cuando A ordena en el mismo sentido que actuaría B, se produce la autoridad. Hay consenso entre mandato y obediencia, no hay necesidad de invocar a la fuerza, ni a las sanciones ni a la influencia. B obedece porque considera que la orden de A es la más idónea y racional. En una situación que involucra autoridad, B obedece porque reconoce que la orden es razonable en términos de sus propios valores; B obedece a A, no porque tema privaciones, sino porque su decisión puede ser racionalizada. No obstante, no es fundamental que la obediencia de A sea apoyada conscientemente por el razonamiento; es suficiente que la potencialidad de ese razonamiento esté presente y reconocida. Es en este sentido que Weber habla de dominación: “...entendemos por dominación un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (mandato) del ‘dominador’ o de los ‘dominadores’ influye sobre los actos de otros (del ‘dominado’ o de los ‘dominados’), de tal suerte que en un grado

socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato ('obediencia'). Pero el término usado por Weber para hablar de lo que nosotros hemos llamado autoridad, trae un problema de confusión. Según las diferentes corrientes que concurren a estudiar el problema del poder, entienden a la dominación como un fenómeno que se sustenta en la relación mandato-obediencia, pero en donde el que obedece es considerado como cosa, por lo que esa relación es más propia del amo con el esclavo, en donde el esclavo es una máquina de producción que sólo tiene la posibilidad de obedecer o de ser desechado.

El Poder del Estado

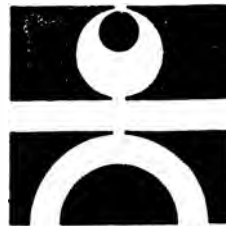
La relación mandato-obediencia en el plano superior del Estado puede denominarse como relación entre gobernante y gobernados. El poder del Estado se debe a que la relación entre unos y otros se produce; el gobernante manda normalmente y se hace obedecer, pero no tiene todo el poder del Estado, por lo cual no todas las órdenes son obedecidas: es frecuente la evasión de impuestos, la trasgresión a leyes migratorias, la violación de decretos... El poder del Estado, sin embargo, desde el punto de vista de la Ciencia Política, es un poder político supremo; el poder por encima de los demás poderes y se le nombra como poder soberano. "La manera como se distribuye el poder del Estado determina la forma del mismo. Esto es aplicable, en primer término, a las dos formas fundamentales del Estado. La democracia es una estructura de poder construida de abajo hacia arriba; la autocracia organiza al Estado de arriba a abajo. En la democracia rige el principio de la soberanía del pueblo: todo poder estatal procede del pueblo; en la autocracia, el principio de la soberanía del dominador" (Heller).

El Estado es, pues, la unidad existencial del poder; y el poder estatal "consiste en la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos, no sólo a los miembros del Estado sino, en principio, a todos los habitantes del territorio" (Heller).

En el Estado moderno, el poder político se ejerce en el cotidiano ejercicio de la administración, por lo que, en buena medida, las relaciones

mandato-obediencia, gobernante-gobernados, se producen a través de la burocracia, tanto militar como civil, que se denomina, en el sentido clásico del término: poder ejecutivo. Junto a este poder se hallan el poder legislativo: la facultad de hacer la ley, y el poder judicial: la facultad de sancionar a los infractores de los mandatos.

El poder del Estado recorrerá, para obtener la obediencia, toda la gama de términos correlativos. Se fundará primero en la legalidad, es decir, tratará que todas las órdenes estén dentro del sistema jurídico, por lo que los mandatos se revestirán de autoridad; pero no esperará el consenso de todos, por lo que todo mandato estará acompañado de amenaza de sanciones. Pero si la amenaza de sanción no es suficiente, recurrirá a la influencia de prohombres del sistema o, en todo caso, a la manipulación. Y, finalmente, recurrirá a la última ratio: la violencia. La razón de Estado es la razón de la relación mando-obediencia, es la razón del poder.



POLARIZACION

Proceso de formación de antagonismos entre grupos, clases o sectores. Así, es corriente hablar de la polarización entre las fuerzas de la iglesia y el Estado o entre bloques o entre campo y ciudad, etc.

La polarización se ha considerado como el marco realizador de la dialéctica, concebida como enfrentamiento inevitable de tesis y antítesis. En consecuencia, la polarización dialéctica se refiere a tensiones de diferentes grados, luchas de contrarios, antinomias de aplicación múltiple o, en síntesis, extrañamiento de dos polos para construir una complementañidad.

Para G. Gurvitch la polarización dialéctica es uno de los cinco procedimientos operativos en los cuales se manifiesta el método dialéctico:

- 1) Complementariedad dialéctica.
- 2) La implicación dialéctica mutua.
- 3) La ambigüedad dialéctica.
- 4) La polarización dialéctica, y
- 5) La reciprocidad de perspectiva.

En antropología, afirma Aguirre Beltránj polarización o conversión polar, se refiere al tercero y más alto nivel de integración, en la que los grupos en contacto han alcanzado a construir una estructura social donde la interdependencia creciente de los grupos en simbiosis ha llegado al grado de convertirlos en uno solo. En tal momento, la polarización deja de ser intercultural o de castas para transformarse en una polarización cultural de tipo clasista. JRM

POLEMOLOGIA

Término inventado por Gastón Bouthoul (fundador en 1945 del Instituto Francés de Polemología) relativo al estudio científico de las guerras.

En este contexto, la polemología tiene por objeto todos los conflictos armados, las formas de agresividad ligadas a las diferentes categorías de situaciones bélicas, así como lo relativo a los diversos tipos de lucha: la estrategia y sus aplicaciones, desde Karl von Clausewitz, quien definió la guerra como “la continuación de la política por otros medios”, hasta la teoría de los juegos. ACR



La polemología es el estudio científico de las guerras.

POLIARQUIA

Forma de gobierno en la que imperan varios núcleos de poder o estamentos, sin que uno de ellos esté en posibilidades de someter a los demás, lo que ocasiona frecuentes enfrentamientos ya sea para imponerse a los otros núcleos o para defender sus intereses.

La existencia de una pluralidad de unidades políticas en la Edad Media y la incapacidad del rey para someterlas daba lugar a una forma de gobierno poliárquico. GHM

POLICENTRISMO

Término empleado para designar, dentro del movimiento del comunismo internacional, a aquella corriente hostil a la existencia de un centro dirigente de

derecho o de hecho, movimiento que puede ser iniciado tanto por un Estado como por un partido político. Más precisamente, las tesis policentristas, formuladas desde 1956 por el antiguo secretario general del partido comunista italiano, Palmiro Togliatti, y defendido después por el partido comunista italiano, implican la negativa del socialismo como imposición a todos los partidos comunistas, y el partido de la Unión Soviética como un partido guía. Interpretado a veces como una opción en favor de la existencia de varios centros dirigentes, el policentrismo es de hecho la reivindicación de la autonomía de cada partido comunista. Las tesis policentristas así lo establecen, aún cuando el término no haya sido pronunciado en la Conferencia Mundial de los Partidos Comunistas en Moscú en 1969, mas dentro de los hechos mismos, el partido comunista soviético y la URSS pretenden señalar el camino y establecerse en el papel principal como dirigentes en nombre de los partidos comunistas de todo el mundo. JRM

POLICRACIA

Régimen político en que el poder está distribuido. Desde que Locke y Montesquieu elaboraron la teoría de la división de poderes del Estado, la policracia prevalece en las estructuras políticas modernas, al menos teóricamente. JPT

POUMETRICAS, Técnicas

Utilización de formas matemáticas y técnicas o procedimientos estadísticos para la clasificación cualitativa y la medición cuantitativa del fenómeno político, la comprobación científica de teorías políticas y la creación o evaluación de las alternativas políticas.

El término fue acuñado por el politólogo norteamericano Hayward R. Alker Jr. (1970) y la Asociación de Estudios Internacionales (MIT), utilizando las raíces griegas *polis* (ciudad-Estado) y *metrikos* (medida).

Como parte de la base teórica de las técnicas polimétricas, debe existir una subyacente conceptualización de la política. En este sentido, Alker sugiere que estas técnicas deben basarse en los siguientes supuestos.

1. Reconocimiento explícito de distintas normas, fines, medios, costos, contextos, resultados y condiciones de las acciones humanas colectivas e individuales,, así como las consecuencias no intencionadas que frecuentemente existen de dichas acciones.

2. Inclusión de variables conceptuales, lingüísticas, cognoscitivamente inmutables en la definición de situaciones de acción, como las reglas normativas, los principios, las intenciones, las interpretaciones simbólicas, fórmulas constitucionales que acrecientan o limitan las relaciones de poder.

3. Existencia, en algunos casos, de normas, fines, o propósitos independientes, de importancia causal en las situaciones en que existe libre albedrío, después de considerarse la herencia y el medio ambiente, o sea la limitación contextual del libre albedrío.

4. Existencia, desarrollo o decaimiento en los patrones de acción social de las propiedades emergentes del poder en los múltiples niveles de los sistemas, tales como comportamiento no coercitivo conscientemente intencionado, comunicación lingüística, relaciones de dominación estable, un orden político normativamente regulado que alienta relaciones de intercambio, o solidaridades de valor colectivo.

5. Conceptualización precausal, interdisciplinaria de la naturaleza, en cierta medida, rutinizada del proceso social, aceptando el uso simultáneo de variables psicológicas, sociales, económicas o políticas, dando significado y orientación a los esfuerzos de modelar el proceso sintético, permitiendo el análisis causal dentro de un amplio margen de posibilidades determinantes.

Las técnicas polimétricas no deben quedarse en el plano hermenéutico, pues existe notable progreso en el modelado y en el entendimiento de algunos sistemas políticos naturales o artificiales (experimentales, hipotéticos). Las explicaciones causales, cuasi-causales o no-causales son importantes y algunas veces posibles dentro de un rico repertorio de formalismos descriptivos y explicativos. ABD

POLIS

Aristóteles define a la *polis* (ciudad) como “la multitud de ciudadanos capaz de gobernarse por sí misma, de bastarse a sí misma, de procurarse, en general, todo lo necesario a su existencia”. La condición precisa es “bastarse a sí misma”. Lo esencial de la ciudad son los medios de subsistencia, las artes, las armas, la hacienda pública, el culto, la justicia. Al incluirse a estos elementos la precisión del concepto del territorio y el de soberanía se genera la Ciudad-Estado. MTCG

POLISINODIA

Régimen en el que el poder ejecutivo está integrado por varios comités, cada uno especializado en una función, y teóricamente iguales entre sí. Un ejemplo de

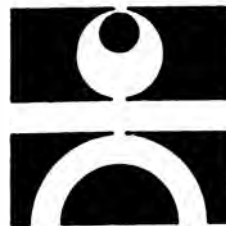
este tipo de régimen fue el que operó en Francia durante el periodo revolucionario de la Convención, en el que el gobierno se repartía entre el Comité de Salud Pública y el Comité de Seguridad General. ABD

POUTEIA

En la época griega era una forma de gobierno pura, en que una gran asamblea ejercía el poder para bien de toda la sociedad. Es un término que no tiene traducción exacta.

Para Aristóteles la idea de *politeia* tenía tres elementos principales:

- a) Es el gobierno en interés público o general, a diferencia de un gobierno faccioso o tiránico, que actúa en interés de una sola clase o individuo.
- b) Es un régimen jurídico en el sentido de que el gobierno se realiza mediante regulaciones generales y no por decretos arbitrarios, y también en el sentido de que el gobierno no se burla de las costumbres y convenciones permanentes de la constitución.
- c) Es un gobierno de súbditos que obedecen voluntariamente y se diferencia del despotismo, que se apoya únicamente en la fuerza. ABD



POLITICA

Por Hilda Aburto Muñoz

Como un primer acercamiento en el intento de definir “la política”, se le puede identificar como una conducta humana. Es de validez universal el considerarla como una actividad que el hombre ancestralmente ha desarrollado. En este sentido, es también una práctica y, en opinión de no pocos, un arte, ya que requiere aptitud, disciplina, destreza, ejercicio y, por ello, está sujeta a constantes perfeccionamientos. Maurice Duverger v.g. —destacado estudioso de la política y las instituciones— inicia su **Introduction** á la **Politique** desglosando la definición que apunta el reconocido Diccionario **Robert**: “Arte y práctica del gobierno de las sociedades humanas”.

De la misma manera que las otras actividades desempeñadas por el ser humano, “la política” posee también un ámbito, un universo, un espacio socialmente entendido —en donde se lleva a cabo. La delimitación del área política ha sido preocupación de la historia misma de la Filosofía Política. El señalamiento de sus fronteras ha sido un tema del que por siglos se ha ocupado la discusión teórica. Sin embargo, no por extenso y complicado ha de eludirse su tratamiento; máxime cuando en la actualidad se cuenta con excelentes trabajos que los especialistas han realizado para sintetizar tal controversia.

Entender hoy el significado preciso de la actividad política requiere también comprender con claridad el universo donde se desenvuelve, a menos que se quiera correr el riesgo de adjetivar como político un fenómeno que no lo es, o bien ignorar la presencia de “lo político”, cuando es una característica sustantiva.

Fueron los antiguos griegos quienes, con su forma de vida, definieron el universo político. En este aspecto, como en otros de la cultura universal, algunas concepciones permanecen vigentes. No es casual que el vocablo “político” se refiera a aquello que concierne a la ciudad.

La Polis, que constituye la forma de organización social de la Grecia clásica, significa indistintamente Ciudad y/o Estado. La cultura helénica se desarrolla en un conjunto de pequeñas ciudades (su población variaba de 10,000 a 20,000 habitantes), con relativo grado de autonomía y formas varias de autogobierno. La historia ha dado a conocer algunas de las más florecientes como Esparta, Atenas o Troya.

Lo significativo para este objeto lo constituye la dinámica de la Polis. Sus habitantes (los que son ciudadanos) participan activa y directamente de todos los asuntos comunes. Esta participación fluye de manera natural; de una concepción filosófica y humana que lleva intrínseca la idea de que el hombre se debe a su comunidad y viceversa. “Vivir” para los griegos, es tener una existencia en relación a los demás.

Es una aptitud “general”, una virtud ciudadana que constantemente perfeccionan por encima de otro tipo de destrezas o quehaceres profesionales. Por lo tanto, los deberes ciudadanos y el Estado son idénticos a la dignidad y el valor del hombre mismo. En este contexto, el ocuparse de los asuntos públicos es una tarea no especializada sino general a todos y cada uno. Por ello, en la antigua Polis, todos los ciudadanos son políticos, porque todos llevan en sí los asuntos de su ciudad.

La **Politéia**, que significa la vida misma de la **Polis** es sinónimo de “lo común”, “lo público”, “lo general”; de la misma manera, el hombre es igual a ciudadano y al vivir los asuntos de su ciudad, es político.

Al pasar el legado griego a Roma, esta concepción permanece en lo sustancial. La **Res Pública** de Cicerón (la cosa en común) define la vida política del Imperio. Lo anterior no implica que el hombre griego o romano no tuviese un espacio de actividad privada. Este existe, pero tiene poco valor filosófico y humano. Así lo indica “el significado de la palabra latina **privatus** y de su equivalente griego **idion**. La palabra latina **privatus**, o sea privado, significa **desposeído** (del verbo **privare**, privar de) y el término se usaba para connotar una existencia que era incompleta y defectuosa en relación a la comunidad. El **idion** (privado) griego, en contraste con el **Koinón** (el elemento común), comunica el sentido de privación y carencia. Correspondientemente, **idiótes** era un término peyorativo para designar a quien no era un **polites**, a un no-ciudadano y que por lo tanto era un hombre vulgar, indigno e ignorante que sólo se ocupaba de sí mismo” (al respecto, consúltese a Giovanni Vid Sartori, **Aspectos de la Democracia**; Wermer Jaeger, **Paideia: Los Ideales de la Cultura Griega** y a Umberto Cerroni, **La Libertad de los Modernos**),

la palabra “idiota”, que de ahí deriva, aunque también es denigrante, ha perdido su significado original.

En los siglos subsecuentes continuó la identificación de “lo político” con “lo común”, sólo que imbuida de la tradición religiosa-cristiana y mezclándose con “lo terrenal” que posteriormente, hacia el siglo XV y XVI, los ingleses denominaron “civil”. La organización británica del Commonwealth conservaba similar connotación (la riqueza común).

Se plasmó y se conservó, a lo largo de la historia del pensamiento político, la implicación de que el universo, el ámbito o espacio político corresponde a aquel conjunto de fenómenos e intereses que los hombres comparten entre sí. La irrupción del capitalismo y el laicismo marcó una línea divisoria entre los asuntos de interés público, o general, hasta encontrar hoy en el mundo contemporáneo, quienes profesionalmente se dedican a la vida pública y quienes optan por compartir mínimamente los asuntos comunes y se concentran en la vida individual. Para efectos de dilucidar el concepto en cuestión, interesa destacar la acción de quienes —en palabras de Max Weber— viven para la política o de la política.

La **Polis** no tiene ya posibilidad histórica de resurgir, pero hoy, al lado del interés privado, existe ese espacio público o común en que el hombre del siglo XX puede actuar; ya no como parte de su esencia, sino como una elección. Entre las variadas formas de actividad, puede asumir, como opción, la participación activa en los asuntos de orden público, esto es, la actividad política. Las tendencias del marxismo humanista tratan de restaurar en el hombre integral la virtud política y borrar la distinción entre público y privado que el mismo capitalismo introdujo. Los intentos de formas de organización tales como la autogestión, son la expresión concreta de una teoría de la democracia directa que se inicia en Grecia, asume Proudhon y desemboca en Marx y Lenin.

Habiéndose delineado el sentido de “lo político” como ese campo de los intereses comunes, corresponde averiguar la génesis, la manera en que se define, y las características que posee esa práctica o conducta, “la política”. Claramente se diferencia de todo género de acciones que conforman la esfera privada del individuo, tales como relaciones familiares, creencias religiosas, esparcimiento o desarrollo de habilidades y experiencias profesionales o técnicas, etc. Tales actividades, que por definición son privadas, sólo pueden tener incidencia, en el ámbito político, en la medida en que al llevarse a cabo afecten los intereses de la comunidad en su conjunto o al menos una parte importante de ella (el término

“comunidad” está usado en su sentido más amplio. Puede referirse a una organización pequeña como un sindicato, a una universidad, a un municipio, a un Estado o a la comunidad internacional de naciones). Sin embargo, en las sociedades políticamente modernas, esto sucede excepcionalmente.

Los métodos políticos de cualquier sociedad, es decir, el conjunto de procesos institucionalizados de carácter público, juegan un papel fundamental como fuerzas motrices de “la política”. Dichos procesos e instituciones, en conjunto, son las que propiamente generan la actividad de los grupos e individuos; en otras palabras, le dan vida a ese universo político arriba descrito. Tienen importancia en la medida en que promuevan de y reflejen un determinado arreglo de poder y autoridad.

Las instituciones representantes de esa estructura de poder poseen, por definición, autoridad suficiente para tomar decisiones, emitir políticas y normas que afectan a los intereses de la comunidad en su conjunto. En el momento en que esto sucede, inevitablemente, se produce un determinado efecto en los grupos e individuos, que sienten que sus intereses son afectados, ya sea positiva o negativamente.

La respuesta de los diversos grupos o individuos, organizados o no, es lo que se conoce como el ejercicio de “la política”. En este sentido, es una reacción a las acciones de una estructura de poder y autoridad. A la vez, dicha estructura ha sido producida por la actividad política de otros agrupamientos y personas. Cuando la respuesta se dirige de manera consciente hacia las instituciones políticas, “la política” toma su forma plena y auténtica. Es el desenvolvimiento de un fenómeno político, y sus elementos y consecuencias circundantes pueden adjetivarse como “políticos”.

Cabe remarcar que este mecanismo, mediante el que se genera “la política”, es válido para todos los tiempos y para diferentes tipos de comunidades —en su acepción amplia. Por supuesto, el más importante de los procesos, por su trascendencia social global, es el que se da en torno a la estructura del Estado, que en la época contemporánea es la institución política por excelencia, ya que concentra el monopolio legítimo del ejercicio del poder. Sin embargo, “la política” se practica con las mismas características en muchas otras organizaciones y comunidades. Lo que varía es su dimensión, cobertura y alcances. De la misma manera en que existen instituciones políticas a nivel estatal, las hay también en un ámbito sindical o de partido e, igualmente, se han dado en todas las

formas históricas de sociedad, sólo que bajo diferentes denominaciones y formas de funcionamiento, pues en cualquier comunidad organizada existe una estructura de poder y sus correspondientes instituciones políticas llámese imperio, papado, ONU, feudo o municipio.

En razón de lo anterior, “la política” como actividad humana no tiene una fecha precisa de aparición en la historia y se puede afirmar que existe desde que el hombre se organiza comunitariamente de la manera más simple a la más compleja, ya que cualquier forma de organización implica una estructura de poder y autoridad. Por lo mismo, la discusión filosófica acerca de su posible desaparición es inagotable.

Un buen número de definiciones del término lo circunscriben a la actividad que se da en tomo a los gobiernos y Estados, no porque sea su género próximo sino por la complejidad e importancia de las instituciones que los representan en la época actual. También porque las instituciones políticas del presente, al igual que el comportamiento político, se han independizado de otras esferas. Ha habido tiempos y lugares en que la práctica se ha presentado mezclada con otros elementos como los religiosos, míticos y aun naturalistas, hecho que ha oscurecido sus fronteras, pero de ninguna manera eliminado su existencia. En la actualidad, hay países que la ejercen en medio de normas e instituciones religiosas.

A partir de lo anterior, y agregando algunos señalamientos que al respecto formulan autores como Sheldon Wolin, se pueden formular las siguientes características definitorias de “la política”:

- a) Es una actividad humana que se desarrolla en el ámbito de “lo político”.
- b) Se produce en cualquier tipo de comunidad más o menos organizada, en la medida que existan estructuras de poder y/o autoridad con sus correspondientes instituciones políticas.
- c) Es una actividad competitiva.
- d) Se da en torno a la obtención de ventajas, bienes (materiales y no materiales) o privilegios por parte de grupos, individuos o sociedades.
- e) Ocurre en una situación de cambio y relativa escasez de los bienes o ventajas que se buscan.

f) La hímple búsqueda y/o la obtención de tales bienes o ventajas por parte de un individuo o grupo, incide en el ámbito del interés común de la comunidad de que se trate. Es decir, la competencia y el logro de ellos, repercuten en el resto de la sociedad, en aquella área que se ha descrito como el interés compartido.

Usualmente, se dice que la política es una lucha por el poder. El fundamento de esta aseveración radica en que los bienes, ventajas y privilegios, siempre proporcionan alguna forma de poder. De ahí que algunos autores los asuman como sinónimos. Al hablar de bienes, se comprende una variada gama de ellos. Puede tratarse de bienes materiales, económicos o no materiales como el prestigio, el reconocimiento social, intelectual, o profesional.

Es esta su acepción más pura, “la política” está desprovista de toda connotación moral. Hacer política, implica sólo la contienda por bienes o ventajas; no interviene en este ámbito el “para qué”, es decir, lo relativo a los fines hacia los que se encauza, como tampoco, ninguna calificación ética de ellos. Esta temática corresponde a otro campo, el de la Filosofía Política.

En el tratamiento de la actividad política, tal y como se ha establecido, sólo se puede plantear el análisis de los fines en términos de los medios utilizados para alcanzarlos, es decir, como una cuestión de racionalidad, en donde “la política”, como se mencionó al inicio, requiere disciplina, ejercicio y está sujeta, por parte de quienes la ejercen, a constantes cambios en el método para la acción y perfeccionamiento. De la misma manera, y a partir de la óptima adecuación de medios a fines, se diseñan tácticas y estrategias.

La política, vista desde otro ángulo, tiene un papel altamente significativo respecto al proceso del cambio social. Al generarse, expresa necesidades de reajuste social que constantemente se presentan en cualquier tipo de comunidad. Simultáneamente, es una respuesta a cambios operados a nivel político-social. Es, por ello, que “la política” se vislumbra siempre ligada a conflicto, pues todo proceso de cambio, en términos de poder, afecta de alguna manera las posiciones e intereses de los grupos e individuos. En este contexto, “la política” impulsa reacomodos y redistribución de bienes y ventajas en el seno de la comunidad; refleja también necesidades de cambios; promueve situaciones de conflicto, pero también los resuelve.

Es interesante notar que, de acuerdo al nivel de desarrollo político de la comunidad en donde se desenvuelve la actividad política, se percibirán variadas dimensiones y expresiones del conflicto. La política es polémica, en tanto que implica diversidad e intereses y bienes socialmente escasos. De la misma manera puede tener un sentido belicoso o legalista.

Acerca de “la política” se han desarrollado enfoques distintos para su estudio. En substrato es la misma. La actividad humana en torno a la obtención, distribución, conservación o transferencia de alguna forma de poder como un medio para la consecución de otros objetivos que pueden ser totalmente opuestos. Es, en este último punto (relativo a los fines), donde se concentran las diferencias ideológicas. Los marcos metodológicos también pueden aludir al agente fundamental que lleva a cabo la actividad política. Así, en el caso del marxismo, el actor por excelencia es la clase social y no el individuo u otro tipo de grupo.

Pero trátese de este último, o de enfoques que la identifiquen con la “participación política” o la refieren a los inputs del sistema, como actividad del hombre universal ha sido la expresión, a veces disfrazada, en ocasiones vilipendiada y otras sublimada, de la cultura política de la sociedad.



POLITICA COMPARADA

Con este término —de uso generalizado reciente— se designa una particular preocupación de los politólogos por el análisis comparativo de los sistemas de gobierno, tratándose, al efecto, de establecer clasificaciones o tipologías que permitan agruparlos. En consecuencia, parece más oportuno el término “gobiernos comparados” o, acaso, “régimenes políticos comparados”.

Se afirma que la “política comparada” no constituye un subcampo de la ciencia política, al que algunos teóricos denominarían el “campo de la doctrina política comparada”, sino que más bien es un “movimiento de la ciencia política” que responde a la complejidad e interdependencia del mundo del siglo XX, particularmente del mundo posterior a la II Guerra Mundial. En efecto, la comparación como supuesto metodológico es intrínseca al conocimiento científico, y de ahí que la teoría política y la ciencia política sean esencialmente comparativas.

El estudio comparado de los gobiernos adquiere su razón a partir del movimiento revolucionario de 1917, con el cual se implantó el primer sistema de gobierno socialista en la antigua Rusia (y desde entonces Unión de Repúblicas Socialista Soviéticas). Antes de este acontecimiento, la teoría política, desde Hobbes hasta Hegel —pasando por Locke, Rousseau y Kant—, fue la teoría de las democracias liberales. Ya en la década de los 30, investigadores como Hermann Finer (*Theory and Practice of Modern Government*, 1932) y Carl Friedrich (*Constitutional Government and Democracy*, 1937) tratan en sus obras diversas formas de gobierno, aunque aún se limitan a las democracias liberales.

Es hasta después de la II Guerra Mundial cuando surge propiamente el estudio comparado de los gobiernos. Ello puede explicarse porque es desde entonces cuando el mundo se divide en dos grandes bloques: el mundo socialista y el mundo capitalista o de las democracias occidentales. Se inicia así la preocupación de los politólogos por aproximarse a la comprensión de la escena internacional a partir de “factores relativamente constantes”, es decir, a partir del entendimiento de los gobiernos de los Estados nacionales.

Con el estudio de la naturaleza y estructura de los gobiernos (vale decir, de la organización del poder político, así como de sus formas de ocupación, ejercicio y control) se busca una aproximación al entendimiento tanto de los fenómenos políticos internos como de las líneas de política exterior. Desde luego, el grado y tipo de aproximación dependerán en gran medida de los supuestos que sirvan de base al estudio de los gobiernos; esto es, si el estudio comparado de los gobiernos se hace sobre una base jurídico-formal, las interpretaciones que de ahí se deriven

serán también de corte jurídico, por lo que se eludirá el tratamiento político-económico de los fenómenos sociales.

Se han hecho diferentes clasificaciones de los sistemas políticos actuales, pero ellas generalmente coinciden en los siguientes dos grupos fundamentales: a) los llamados “sistemas constitucionales” o de las “democracias occidentales” (grupo en el que se incluye a las democracias liberales) y; b) los llamados “regímenes autoritarios” o “sistemas autocráticos” (grupo en el que se incluyen a los gobiernos socialistas y a los regímenes autoritarios capitalistas —monarquías, fascismos y dictaduras de los países subdesarrollados).

Entre los principales teóricos que han tratado el tema podemos mencionar: Gabriel Almond (*Comparative Political Systems*, 1956), David E. Apter (*A Comparative Method for the Study of Politics*, 1958), Karl W. Deutsch (*The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, 1963 y *Politics and Government*, 1970), Maurice Duverger (*Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 1955), David Easton (*The Political System: An Inquiry Into the State of Political Science*, 1953 y *A Systems Analysis of Political Life*, 1965), Harry Eckstein y David E. Apter (*Comparative Politics: A Reader*, 1963) y Theo Stammes (*Sistemas Políticos Actuales*, 1976. Publicado originalmente en alemán). JGL

POLITICA GUBERNAMENTAL (Public Policy)

Una política es una elección relevante, realizada por un individuo o grupo, que explica, justifica, guía y perfila un curso de acción, real o contemplado. Se diferencia de una decisión por su mayor amplitud y permanencia, ya que una política establece un marco de referencia para que se tomen decisiones particulares. A veces, una política es el agregado de decisiones pequeñas, o el resultado de decisiones y acciones repetitivas, otras veces, es el fruto de la presión de las circunstancias, de la inercia, o de la falta de acción. Las políticas pueden ser explícitas (leyes, programas, declaraciones, etc.) e implícitas (agregación de decisiones, abstención, etc.).

El concepto de política pública es crucial para el estudio de la administración pública, pues, en su esencia, la administración pública es la coordinación y movilización de esfuerzos, individuales y de grupo, hacia la realización de la política pública.

El campo de la política pública es inmenso, tiende a expandirse y a incrementar su complejidad: a las políticas gubernamentales en materia económica, educativa y de bienestar social, hay que agregar ámbitos no vislumbrados en años pasados,

como la natalidad, la contaminación, el transporte, los energéticos, la ciencia y la tecnología.

Las políticas gubernamentales son producto del sistema político. En los países democráticos liberales intervienen en el proceso de formulación e instrumentación de políticas ocho actores principales: los ciudadanos, el poder legislativo, el ejecutivo, el poder judicial, los partidos políticos, los grupos de interés, los medios masivos de comunicación y la burocracia; todos se interrelacionan en un proceso compuesto por cinco etapas que comienza con la iniciativa para que el gobierno adopte una política y termina con la evaluación de los efectos de la política realizada, pasando, desde luego, por las etapas de formulación, legitimación y ejecución de la política seleccionada. (Fig. 1)

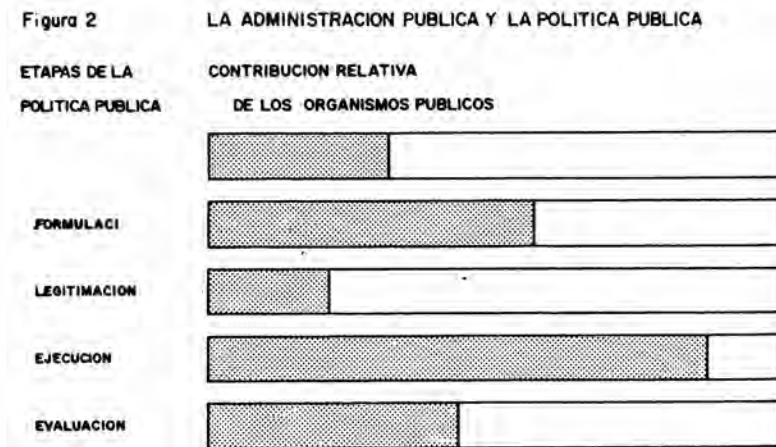
Figura 1

SISTEMA NACIONAL DE POLITICA PUBLICA



La administración pública está involucrada en todas estas etapas: es frecuente que la propia burocracia inicie la idea de un nuevo programa gubernamental; que, posteriormente, dirija la formulación de este programa en interacción con los actores interesados, y que los propios funcionarios acudan a los órganos legislativos para propiciar la aprobación de sus iniciativas y así influir en su legitimación. Además,

la administración pública es responsable de la ejecución de las políticas adoptadas y participa en la evaluación de los resultados. (Fig. 2)



Existen cinco modelos principales que tratan de explicar cómo se formula la política gubernamental:

Modelo Clásico. Señala que la política se establece con el consenso de los tres poderes de gobierno, pues la separación entre los mismos, así como el sistema de pesos y contrapesos determina la necesidad de este consenso. Sin embargo, el órgano legislativo tiene el poder primario de formular la política gubernamental, es la institución dominante en este proceso, debido a que representa la soberanía popular. El ejecutivo realiza las políticas, pero no las formula y el judicial es un actor imparcial que juzga la legalidad de las políticas, pero sin tener supremacía sobre el

legislativo. Este modelo está basado en el concepto de supremacía parlamentaria e identifica la formulación de políticas con la función legislativa, pese a que las acciones del Ejecutivo y del Judicial pueden también constituir políticas. Asimismo, ignora el desequilibrio creado por el crecimiento del poder del Ejecutivo y de la burocracia, así como las presiones de los grupos de interés en las esferas que les afectan.

Teoría de Grupos. Considera que el proceso de formulación de políticas tiene lugar mediante la interacción de los grupos de interés. Dado que estos grupos integran personas con un interés común (campesinos, empresarios, profesionales, etc.) que comparten una misma visión sobre la política que debe adoptarse, la participación de estos grupos es natural y deseable en una sociedad democrática. No obstante, para Hamilton estos grupos sólo reflejan los intereses estrechos de pequeñas minorías, por lo que hay que prevenir que cualquier facción mayoritaria o minoritaria gane el control del aparato gubernamental. Por el contrario, Calhoun señala que el verdadero peligro es que el poder de la mayoría pase por encima de los intereses legítimos de las minorías, que todos los grupos tienen intereses igualmente legítimos y que la democracia significa la participación de grupos, más que de individuos, en la formulación de la política, pues los intereses personales están representados automáticamente por los grupos. Para Traman toda política es el resultado de la interacción de grupos y esta es la única manera realista de enfocar el proceso político. Además, la interacción de los grupos crea un equilibrio entre los mismos, de modo que el poder de uno es contrarrestado por el peso del otro. En contra de esta teoría se argumenta que el interés nacional es algo más que la suma de los intereses de los grupos organizados y que ningún grupo puede exigir la lealtad absoluta de sus miembros dada la militancia traslapada de los individuos en múltiples grupos. Asimismo, se ha demostrado que los diversos grupos, más que equilibrarse entre sí, acuerdan acciones conjuntas para conseguir sus objetivos. Lo cierto es que la participación de los grupos de interés en la formulación de la política significa control por la élite, más que por los miembros de esos grupos, y un gobierno que responde a intereses particulares.

Modelo Liberal Democrático. Supone que los partidos juegan un papel superior al de los grupos y son la fuerza principal que conforma la política gubernamental. Los partidos constituyen el puente entre el pueblo y el gobierno, ya que proporcionan al electorado opciones políticas racionales. Este modelo está basado en la existencia de un sistema bipartidista y concibe al votante como el elemento clave, racional y deseoso de participar en la formulación de la política de acuerdo con sus propios intereses. La discusión de la política se manifiesta en cuatro etapas: entre los activistas de cada partido, entre el partido y el electorado, en la legislatura y con el ejecutivo. El modelo considera que toda demanda se canaliza por los partidos

hacia el gobierno y que los grupos de interés no presionan directamente al mismo, además de que existe una estricta disciplina de partido. Las críticas a este modelo se fundan en que es totalmente abstracto y académico y en que la práctica señala que los votantes se orientan más por la personalidad de los candidatos que por las opciones políticas que un partido ofrece al electorado. Así, en el mejor de los casos, estas opciones no se sujetan a la aprobación de los votantes, sino son determinadas por el círculo interno de cada partido.

Las Elites. Sugiere que todas las instituciones están dominadas inevitablemente por grupos pequeños de individuos talentosos, que saben manipular los instrumentos del poder para sus propios fines. Establece que los individuos están divididos en dos clases: líderes y seguidores. Considera que una gran cantidad de personas, por razones psicológicas, no desean ejercer el liderazgo. Dahl apunta que Estados Unidos es una "poliarquía*", esto es, una mezcla de gobierno de una élite con consentimiento democrático, más cercano a la democracia que a la autocracia. Mills señala que la existencia de una élite del poder invalida todos los otros modelos de formulación de políticas y que con frecuencia los líderes gubernamentales deciden sin tomar en cuenta a los grupos de interés, de modo que la mayoría de las decisiones políticas y económicas son adoptadas por un grupo relativamente pequeño, lejos del control del público sobre todo en los problemas críticos que requieren de decisiones rápidas y secretas. Estas élites presentan características, clases, posiciones económicas y destrezas distintas, las cuales las separan de la masa.

Modelo de Sistemas. Trata de explicar el proceso de formulación de políticas en términos de una amplia variedad de fuentes de poder, de manera que cada política es el resultado de una combinación distinta de fuerzas políticas. Concibe a la vida política como un sistema, en el cual, el gobierno es el formulador de las políticas, pues tiene autoridad para crear leyes y disposiciones sobre la comunidad. En este sentido, el modelo de sistemas se opone a las teorías que sugieren que muchas decisiones importantes son tomadas en las esferas privadas. El sistema político puede concebirse a nivel macro y micro. Desde el punto de vista macro, los partidos políticos y los grupos de interés son las fuentes principales de insumos para el gobierno, el cual actúa como mecanismo de conversión de estos insumos (demandas, apoyos y recursos) en productos (decisiones y políticas). Desde una perspectiva micro, el sistema político está compuesto por subsistemas alimentados por demandas específicas que son procesadas por partes específicas del gobierno responsables de formular políticas en sus propias esferas. Estos subsistemas existen por la naturaleza especializada del proceso de establecimiento de políticas; es decir, las políticas se formulan dentro de la esfera de los intereses especializados, el público en general no se involucra como conjunto, pese a que se afectará a todo aquel que se encuentre en el ámbito específico de aplicación de la política. Por lo tanto, aunque los sub-

sistemas son relativamente democráticos, no responden necesariamente al interés público.

Según Lowi existen tres tipos de políticas: distributivas, regulatorias y redistributivas. En las primeras, la acción gubernamental dispensa beneficios tangibles a individuos o grupos específicos. En las regulatorias, el gobierno impone controles sobre la conducta específica de individuos y grupos. En las terceras, los gobiernos se esfuerzan por efectuar cambios en la manera como se distribuye la riqueza entre los amplios sectores de la sociedad.

Las políticas distributivas se caracterizan por un alto nivel de cooperación entre los implicados, porque pueden pasar desapercibidas para el común de la población y porque no hay perdedores obvios. En contraste, las regulatorias perjudican a unos y ayudan a otros, por lo que muestran un carácter conflictivo, dado que contienden cada una de las partes con las mejores armas ideológicas y técnicas a su disposición. Las redistributivas son muy controvertidas, pues transfieren recursos de un sector a otro y en el proceso de su formulación pueden convertirse en subsidios a grupos específicos. En la práctica no hay tipos puros de políticas.

Por otro lado, existen tres enfoques básicos para analizar las consecuencias de una política.

Racional. Enfatiza la planeación comprensiva y la selección de objetivos sobre la base del costo/beneficio. Se fundamenta en los conceptos económicos de costos de oportunidad, afectación positiva o negativa de terceros involucrados, beneficios y costos marginales, así como mercado competitivo. Conceptualmente, es muy simple, pues consiste en las siguientes etapas: a) Identificación de objetivos precisos y mensurables para la política o programa, b) Identificación de diversos enfoques alternativos para cumplir esos objetivos, c) Selección de la mejor opción conforme a criterios explícitos, predeterminados respecto a lo que constituye lo “mejor”, d) Monitoreo del programa o política para asegurar que los objetivos se están consiguiendo dentro del tiempo previsto y de manera eficiente, además de recibir información retroalimentada para mejorar la política o programa, e) Utilización de la información retroalimentada para hacer los ajustes necesarios a los procedimientos y quizás a los objetivos básicos, f) Integración de estas actividades de planeación y programación con el proceso -presupuesta! para asegurar la disponibilidad de recursos suficientes. Las limitaciones de este enfoque son: a) La falta de interés en el medio ambiente político dentro del cual la política tendrá que realizarse, b) La gran cantidad de información detallada que requiere, c) El énfasis en la eficiencia en detrimento o exclusión de otros valores, d) La dificultad para aplicarlo en áreas sociales, en las cuales no hay una relación clara entre la acción

emprendida y los resultados deseados. Las técnicas de análisis costo-beneficio y presupuesto por programas son ejemplos de la aplicación de este enfoque.

Empírico. Utiliza la investigación social para identificar los efectos de las políticas. Se fundamenta en los principios del conductismo y concretamente en la experimentación y cuasi-experimentación social, asimismo, hace uso extenso de la teoría de la probabilidad y de la inferencia estadística, produce conclusiones relativamente ambiguas de las relaciones causa-efecto cuando se lleva a cabo en condiciones óptimas. La limitación principal de este enfoque es que estas condiciones óptimas rara vez existen, por lo que no es claro que una política o programa pueda atribuirse el crédito de causar determinados efectos. Del mismo modo, es difícil generalizar los hallazgos obtenidos en un experimento o en una situación específica.

Intuitivo. Menos riguroso que los anteriores, este enfoque se finca en la opinión de expertos para prever los resultados de las acciones proyectadas por el gobierno. Consiste, esencialmente, en pedir a los expertos que hagan predicciones respecto a las consecuencias probables de diversas opciones políticas en los campos de su especialidad. Tiene la limitación de su falta de rigor científico, ya que las predicciones pueden constituir meramente opiniones. Dos técnicas son comunes en este enfoque: la de “escenarios”, esto es, imaginar libremente situaciones futuras para diseñar, analizar y evaluar políticas alternativas, y el método *Delphi* que trata de obtener la opinión de los expertos sin caer en las trampas inherentes al proceso de trabajo en grupo.

El interés en el estudio de la política pública ha dado origen a las llamadas Ciencias Praxiológicas. JGB

POLITICAS, Análisis de

Parte de las ciencias praxiológicas dedicada al estudio de la formulación de la política pública, la elaboración de los productos (*oulpuls*) de esas políticas, los insumos (*itipuis*) que intervienen en la elaboración de esos productos, los valores de los formuladores de la política pública, el medio ambiente del sistema formulador de las políticas, el costo de las distintas opciones y la metapolítica.

Se basa en los distintos enfoques y métodos de la ciencia política, tales como el sistémico, el análisis de la toma de decisiones y el behaviorista; además, toma en consideración otros elementos y enfoques de disciplinas como la economía, la teoría administrativa y la psicología.

Otro uso del término es el que hace referencia al examen analítico detallado de una particular política pública o sistema formulador de políticas. ABD

POLITICO

En general, adjetivo que califica, como relacionado con el ejercicio del poder, al sustantivo que le precede. En particular —sustantivado— designa al hombre que hace de la política su principal actividad y vocación.

En tanto que su actuación afecta las relaciones entre determinados grupos de hombres, pues es el responsable de la asignación autoritaria de valores en ciertos círculos, más o menos grandes, de la convivencia humana organizada, la personalidad del político ha sido objeto de mayor interés que cualquier otra tendencia vocacional.

En el terreno propio de la psicología, las pautas conductuales y el origen de la vocación del político han motivado numerosos estudios, en el supuesto de que sus rasgos difieren de la personalidad propia de la generalidad humana. Desde el punto de vista de la ciencia política, sin embargo, la actuación del político se justifica por la dificultad habida en la toma de decisiones que, aun en el mejor de los casos, son contrarias a los intereses de ciertos grupos, diferentes de toda la gama de posibilidades que implica el pensamiento y, por lo tanto, irremediablemente parciales. MMH

POLITICO, Análisis

Proceso intelectual de definición, clasificación y explicación del fenómeno político y los problemas políticos. Para realizar esta tarea hace uso de la gama de conceptos, métodos, enfoques, modelos, teorías, etc., que estén a disposición en ese tiempo.

El análisis político más que un campo de la ciencia política debe entenderse como una extensión de ésta, al lado de la historia política, la descripción política y la filosofía política. Sin embargo, se pueden identificar sub-áreas del análisis político, tanto en términos del objeto (análisis de políticas, de las elecciones, de los sistemas) así como de la fase o método de análisis (metodología, taxonomía, construcción teórica, análisis comparativo o matemático). ABD

POLITIZACION

Práctica que consiste en darle carácter político a los asuntos, instituciones o actividades que no lo tienen esencialmente.

No implica, sin embargo, permanencia. Se utiliza cuando la finalidad de aquellos asuntos, instituciones o actividades ha sido rebasada por las exigencias

políticas, o bien adquieren un nuevo sentido, o bien tales exigencias son satisfechas y la política es colocada en el plano que le correspondía originalmente.

Asimismo, se refiere a la primacía de la variable política en las actividades cuyo planteamiento inicial la consideró de idéntica importancia a las económicas, sociales y/o culturales.

Por último, se utiliza también para indicar la tarea de interesar a los ciudadanos en los asuntos públicos. MMH

POPPER, KARL RAIMOND (1902-) Austri

Obras: *La Lógica de la Investigación Científica; La Miseria del Historicismo; La Sociedad Abierta y sus Enemigos; El Desarrollo del Conocimiento Científico; Conocimiento Objetivo.*

Nacido en Viena, ha sido profesor de la Universidad de Canterbury, del College in Christchurch, Nueva Zelanda y de la London School of Economics (en 1969 se retiró de la enseñanza).

Lo fundamental de la filosofía de Popper es su metodología de la ciencia y la epistemología que lleva implícita. Paralelamente, ha desarrollado una intensa labor de reflexión sobre problemas de filosofía política (a través generalmente de la crítica y elaboración de la metodología y la epistemología de las ciencias sociales) y ha hecho contribuciones importantes como discutibles al análisis crítico de la historia de la filosofía (especialmente en relación a Platón, Hegel y Marx) y a la dilucidación de los temas más generales de la metafísica occidental (problema del mundo).

La base de su teoría de la ciencia consiste en una reacción frente a los planteamientos del Círculo de Viena. Su teoría política consiste, fundamentalmente, en una crítica de toda forma de totalitarismo (que ve representado tanto en el nazismo como en el comunismo) ; y, paralelamente, su concepción de las ciencias sociales es una réplica al historicismo que en su opinión constituye la epistemología correspondiente a concepciones dogmáticas de la razón y por lo tanto totalitarias en política. El mismo ha elegido la denominación de racionalismo crítico para designar al núcleo fundamental de su posición filosófica. El racionalismo crítico es una posición filosófica fácilmente delimitable como posthumeana y prehegeliana, es decir, en la línea de un kantismo reelaborado (no tiene nada que ver con el neokantismo).

En 1934 criticó el planteamiento del problema de la inducción y del significado tal como se llevaba a cabo en el Círculo de Viena. Para Popper, la induc-

ción es un proceso lógicamente injustificable, psicológicamente imposible y epistemológicamente irrelevante: el descubrimiento científico no procede por inducción, sino por intentos de falsación de teorías, mediante un mecanismo de ensayos y errores. Lo importante en la ciencia no es verificar teorías sino lanzar hipótesis que puedan ser falsadas (refutadas) por los hechos. Y esto es lo que diferencia a la ciencia de la metafísica, cuyos enunciados son irrefutables. El criterio neopositivista de verificación como criterio de significado de los enunciados científicos es una forma errónea de resolver un problema mal planteado. El verdadero problema no es el del significado, sino el de la demarcación entre los enunciados de la ciencia y los de las pseudociencias o la metafísica. Tanto unos como otros pueden ser significativos sin que ello garantice que sean científicos. Este criterio de demarcación, entre lo que es ciencia y lo que no lo es, es la falsabilidad. Popper piensa que mientras los enunciados de la física son falsables, no lo son ni los de la metafísica ni los de pseudociencias como el marxismo o el psicoanálisis.

A nivel de la teoría política y de las ciencias sociales su postura se basa en la imposibilidad de construir una ciencia de la historia o de la totalidad social. El historicismo y el holismo son, en su opinión, posturas epistemológicas basadas en una apreciación errónea de la naturaleza del conocimiento científico. Las ciencias sociales sólo pueden proporcionar conocimientos parciales de aspectos concretos de la realidad social e histórica. Consecuentemente, la única política científica que se puede postular se reduce a una especie de “ingeniería social fragmentaria”, rótulo que en términos más clásicos significa lo mismo que reformismo. Así pues, la postura de Popper en política, es fácil de sintetizar: para él la revolución es lógicamente imposible. MTCG

POPULISMO

En sentido amplio, designa todo movimiento político que invoca el nombre del pueblo: el folklore, el ciudadano común, la masa, el profetariado, como fundamento de sus demandas políticas.

En sentido estricto, y siguiendo a Edward Skils, el término implica la adhesión a los siguientes principios: 1o.) La supremacía de la voluntad del pueblo con respecto a cualquier otro patrón, con respecto a los estándares de las instituciones tradicionales y a la voluntad de otros estratos de la población. El populismo relativiza la voluntad del pueblo con la justicia social. 2o.) Se considera indispensable una relación directa entre el pueblo, el desposeído, y sus líderes, no mediada por las instituciones tradicionales. 3o.) Se exaltan las virtudes de los ciudadanos “comunes” como personas incorruptas frente a los grupos dirigentes tradicionales

(de la economía, la cultura y la política) a los que se les califica de ociosos, degenerados, explotadores y corrompidos. 4o.) Se introduce en el pueblo un recelo frente a los sobreeducados. 5o.) Se intentan medidas fuera de la administración pública tradicional. 6o.) Se implantan medidas de “justicia social” para el aquí y el ahora, sin importar mucho las repercusiones a largo plazo.

En este último sentido se le ha aplicado el término para calificar a movimientos políticos que constituyeron fenómenos de transición y que normalmente fracasaron. Se considera que ha habido movimientos populistas en Estados Unidos de Norteamérica, en la Unión Soviética, en Europa oriental, en África y, sobre todo; en América Latina. RSA

POSIBILISMO

Doctrina política que reconoce la posibilidad de la evolución de ideas e instituciones, con independencia de las formas de gobierno. ABD

POSITIVISMO

Sistema filosófico creado por Augusto Comte (Francia), en el segundo tercio del Siglo XIX. También juegan un destacado papel en la elaboración de las concepciones positivistas durante este periodo Mili y Spencer en Inglaterra.

A fin de demostrar la “legitimidad” de los puntos de vista del positivismo, Comte formula un esquema idealista de acuerdo al cual el conocimiento atraviesa tres etapas en su desarrollo histórico. En el primer estadio (el teórico), el hombre ve la causa de los objetos observados en la acción de fuerzas sobrenaturales; en el segundo (metafísico), el hombre coloca en la base de estos fenómenos ciertas esencias abstractas (la naturaleza, por ejemplo), ^ sólo en el tercer estadio (el positivismo) reconoce el conocimiento experimental y prácticamente útil. Comte coloca en la base de todo el proceso histórico dicho esquema. El progreso de la sociedad es, en su opinión, el simple desarrollo de las capacidades espirituales de la humanidad.

Comte consideraba al positivismo como el término de una evolución que tuvo su origen en el conocimiento teológico o fabulatorio primitivo, y que, a través de una fase intermedia metafísica o abstracta, llega, por último, a la positiva o científica. Teoría que abandona definitivamente toda búsqueda de causas primeras y limita el conocimiento a las leyes de los fenómenos por considerarlo el único asequible y útil.

El positivismo reduce todo el conocimiento a la ciencia natural y todos los métodos científicos a los métodos objetivos de observación y clasificación de fenómenos, tal como se captan en la experiencia en sus relaciones invariables de coexistencia, sucesión y semejanza. Estas relaciones constantes constituyen las leyes de los fenómenos.

Los puntos de vista de otros representantes del positivismo eran hostiles, asimismo, a la concepción materialista de la historia; Spencer formuló, por ejemplo, la llamada teoría limitada de la sociedad. Comparando a la sociedad con un organismo biológico, Spencer declaraba que la vida social tiende al equilibrio de la fuerza, a la armonía de intereses entre las clases, consideraba, por tanto, “dañinas” las revoluciones sociales.

La evolución ulterior del positivismo se halla vinculada a los nombres de Mach y Avenarius (fines del siglo XIX), fundadores del empiriocriticismo (el “segundo” positivismo). Si los fundadores del positivismo consideraban abierta la cuestión de si existe realmente la materia, para los empiriocriticistas (machistas) la materia es tan solo un conglomerado de sensaciones. La tercera etapa en el desarrollo del positivismo lo constituye el neopositivismo, el cual aparece en los años 20-30 del presente siglo. Al neopositivismo se le designa también con el nombre del positivismo lógico (lingüístico), pues considera la estructura lógica de la ciencia, su lenguaje, como el objeto de la filosofía.

Desde el punto de vista sociológico, el positivismo es una de las corrientes de la sociología contemporánea. Para el positivismo la sociología tiene dos ramas: la estática social y la dinámica social.

La estática social, estudia las leyes de convivencia que determinan el orden y la conservación de la agrupación humana (principios de orden).

La dinámica social es el estudio del movimiento necesario y continuo de la humanidad (principio de progreso), de la síntesis de estas dos disciplinas surge el lema positivista “orden y progreso”.

El positivismo compara a la sociedad con el organismo humano. De esta manera, la estática social estudia la anatomía (estructura) de la sociedad, y la dinámica social, la fisiología (funcionamiento) de la sociedad.

Aplicado a la política, el positivismo es la tendencia a analizar los fenómenos derivados del poder o relacionados con el mismo, como algo inmanente a la sociedad en que se producen, y se busca su explicación sin recurrir a especulaciones trascendentales. El positivismo político busca la solución a los problemas allí donde se presentan y según las circunstancias propias que los rodean. RMSN

POSSE COMITATUS

Expresión latina, contenida en algunas constituciones, para hacer referencia a las fuerzas que en un momento de emergencia puede emplear la autoridad para hacer frente a una crisis. El poder de emplear estas fuerzas está reservado al jefe del ejecutivo, significa una movilización general de los efectivos militares y policíacos. ABD

POSTULADO

Principios ideológicos o programáticos de un partido político, bases sobre las cuales opera. ABD

POTESTAD

Facultad para tomar decisiones en un momento determinado y en un campo específico. Según el caso, puede ser equivalente a autoridad, poder, jurisdicción. ABD

POTESTAD DISCRECIONAL

Atribución conferida a los órganos de la administración pública para proceder, tratándose de la ejecución de actos que carezcan de una regulación expresa, con la libertad que permita el respeto debido, en todo caso, a los principios generales inspiradores del sistema jurídico-administrativo nacional.

La potestad discrecional opera dentro de las directivas del sistema administrativo, aunque sin sujeción a una norma expresa, buscando el criterio más adecuado y eficaz. ABD

PPBS (Planning-Programming-Budgeting System)

Sistema de presupuestar los recursos públicos, desarrollado en Estados Unidos en la década de los sesentas, que centra su atención en el costo de los programas gubernamentales, en el costo de las alternativas y en las limitaciones de los recursos y del tiempo involucrados en la planeación de la política pública.

El sistema consiste en que cada departamento administrativo o agencia gubernamental esboza sus objetivos, en términos de los bienes o servicios que pro-

prnciona, o planes que provee para el periodo que comprende el presupuesto. Estos objetivos se traducen a programas, se determina su costo y se les compara con programas alternativos y sus costos. Se enfatiza el tiempo, tanto en términos de costo real en un periodo dado (toma en consideración las tasas de interés, etc.), y se preparan informes de los avances sobre programas presupuestados previamente, señalándose el grado de consecución de los objetivos planeados y su costo comparado con lo que anteriormente se asignó.

El PPBS difiere del presupuesto tradicional en razón de que se estructura en base a programas y objetivos gubernamentales, y no en renglones de gasto (equipo, transporte, personal, etc.), y porque liga los fines políticos y los medios económicos. JMG

PRAGMATISMO

Doctrina de lo experimental en la que “lo cierto es lo que funciona”; por lo tanto, el éxito en la práctica es el criterio de verdad y de valor. Esta doctrina es también una filosofía de la vida introducida por los pioneros norteamericanos, como Benjamín Franklin, quienes deseaban abandonar todos los lazos conservadores europeos, al mismo tiempo que conquistar y organizar un país y una cultura novedosa. Esta visión de la vida contribuyó a la conformación de una cultura norteamericana de la realización, de la eficiencia y de lo práctico que, en la actualidad, sigue siendo vigente y ha influido a otras culturas nacionales. En cuanto a la teoría del conocimiento, las limitaciones metodológicas y conceptuales del pragmatismo son muy similares a las críticas comunes que se hacen al positivismo, al instrumentalismo y al empirismo. AGV

PRAXIS

Tipo de acción o actividad que, a diferencia de la actividad teórica es, sobre todo, intrínsecamente transformadora de la realidad exterior al sujeto, pero también transformadora del propio sujeto.

Praxis, griego, significa acción; embargo, parece existir, desde su idea original, sentido que va cñiéndose a tin tipo específico de acción. Es decir, toda praxis sería actividad, pero toda actividad sería praxis; existe actividad física, química, biológica, y no por ello es válido referirse a una “praxis molecular” o una “praxis orgánica”, este movimiento y transformación material **es** cambio “involuntario, inconciente”. De este modo la convergencia histórica en la teoría de la acción reconoce que praxis es un atributo que pertenece al

hombre. En el siglo XIX, el marxismo dio carta de iⁿforzamiento al concepto de praxis, estudiándolo, sobre todo como un factor decisivo, para explicar la historia científicamente, la cual pone al hombre en condiciones de liberación; es decir, el hombre toma conciencia de las leyes del proceso histórico-económico-social en el que se encuentra y, en consecuencia, efectúa su transformación.

Los elementos integrantes de nuestro concepto son, entonces: un proceso consciente, una materia prima sobre la que se piensa y actúa, finalmente un producto, que como resultado objetivo no necesita corresponder exactamente a lo proyectado en el momento inicial. El problema de la praxis sigue en la mesa de las discusiones, presentándose a través de los binomios: pensamiento-acción, o bien, teoría-práctica. Así, para algunos autores contemporáneos es posible, inclusive, hablar de la existencia de una “práctica teórica” que reuniría los elementos de la praxis: proceso cognoscitivo, materia prima (conceptos) y productos; nuevos conceptos e incremento de la teoría. Finalmente, es importante señalar que, en la corriente marxista, a la praxis se le otorga en el ámbito político un peso significativo, ya que es en las contiendas del escenario estatal en donde puede trastocarse la estructura de la sociedad, es decir, no bastan las contradicciones de clase para la transformación social, es necesaria la toma del poder, mediante la praxis revolucionaria del partido proletario, para definir de nueva cuenta la estructura renovada de la sociedad. RAJG

PREDICCION

Formulación de proposiciones acerca del futuro. En ciencias sociales, se considera como uno de los propósitos del análisis y la explicación. En ciertas áreas de las ciencias sociales (elecciones, accidentes de tránsito, demografía) las predicciones pueden hacerse con altos niveles de precisión y certeza; sin embargo, debido a la complejidad de los factores interactuantes y a la impredecible naturaleza del comportamiento individual humano, la predicción científica social es bastante difícil.

En la ciencia política, las predicciones se basan en diversos tipos de certidumbre, incluyendo la intuición, la operacionalización de modelos teóricos, la extrapolación de tendencias observadas al futuro y el uso de sondeos. El área más conocida de predicción política es la psefología. ABD

PRESIDENCIALISMO

Dícese del régimen republicano en donde el ejecutivo posee mayor peso específico que los otros dos poderes. Se diferencia del régimen presidencial en que

en éste, existen los pesos y contrapesos en cada uno de los poderes que dan por resultado el modelo clásico de división de poderes.

En este régimen el ejecutivo se encuentra en una sola persona por lo que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno. El presidente es elegido periódicamente por los ciudadanos, haciendo uso del sufragio universal directo, lo que le confiere gran autoridad y lo hace responsable sólo ante el pueblo y no ante el poder legislativo.

El ejecutivo y el legislativo son poderes independientes; el primero no puede disolver al segundo, y el segundo no puede dar un voto de censura al primero. De esta forma, el legislativo no está obligado a aprobar las iniciativas de ley que provengan del ejecutivo, pero se encuentra en desventaja frente a él para iniciar leyes, pues el ejecutivo posee control casi absoluto de la administración pública, por lo que está en mayor capacidad para iniciar proyectos de ley. Así, en este régimen, la mayoría de los trabajos legislativos son iniciativas del ejecutivo. El ejecutivo, puede, además, vetar las leyes del legislativo; apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referenda. Asimismo, el ejecutivo tiene absoluta libertad en la designación de los miembros del gabinete. Los ministros, que en este caso conforman el gabinete, no tienen autoridad propia, y fungen como jefes administrativos de sus departamentos, consejeros y colaboradores del Presidente. No forman un órgano colectivo y no son responsables ante el legislativo. Por todas estas razones, el ejecutivo rompe el modelo clásico de división de poderes e instaura el llamado régimen de colaboración de poderes.

La superioridad del ejecutivo ha sido explicada, por diversos estudiosos, como consecuencia de los siguientes puntos:

1. Factores socio-políticos, que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales.
2. Inclínación ideológica hacia un concepto de ejecutivo fuerte y centralizado.
3. Crisis del legislativo que se caracteriza en la delegación de facultades legislativas al ejecutivo.
4. Debilitamiento de los partidos políticos.
5. Decadencia del federalismo.
6. Disfrute de la delegación directa de la soberanía al ser elegido por sufragio universal.

7. Poderes de emergencia que las constituciones depositan en el ejecutivo, así como las reformas constitucionales que han alterado la distribución de competencias entre el ejecutivo y el legislativo, en favor del primero.

8. El otorgamiento al ejecutivo del mando total de la fuerza militar.

9. La dirección casi absoluta del presidente de las relaciones internacionales, así como de la burocracia.

10. Factores técnicos que se manifiestan en la planificación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social, que han llevado al aumento de la intervención estatal en la economía y a una mayor concentración del poder económico. ABC

PRESTIGIO

Concepto utilizado para indicar el respeto y la admiración que un sujeto provoca en los individuos de su grupo. En este sentido, Robert Brown, en el contexto de la psicología social, afirma que el prestigio viene a ser “el atributo de los individuos que se encuentran ubicados en una posición alta respecto de cualquier constelación de valores humanos”.

En este sentido, el prestigio está fundamentalmente ligado a la posición-*status*, a tal punto, que algunos autores lo emplean indiferentemente como sinónimo de *status* o reputación social. Asimismo, otros lo identifican con poder, influencia, autoridad o competencia. Sin embargo, esto hace referencia a factores o elementos que pueden servir de base al prestigio, y no al prestigio mismo.

Para Simmel, el prestigio sería “un matiz de superioridad que debe, necesariamente, distinguirse de la autoridad”. Bierstedt, desarrollando sus ideas en el análisis del poder, insiste en que “el prestigio no debe ser confundido con el poder”, ya que ambos serían variables independientes. Es así como frecuentemente se observa que el prestigio no va acompañado por poder y cuando existe una confluencia, es el poder el que otorga prestigio y no a la inversa. Por tanto, afirma Bierstedt, el prestigio se visualiza como una consecuencia del poder, más que como una determinante o un componente necesario de él.

Los privilegios, unidos a una posición o dispensados a una persona, constituyen símbolos exteriores del prestigio, así como también su estilo de vida, su autoridad.

Por su parte, Peter Heintz expresa que “hay un prestigio social ligado a ciertos valores de la sociedad y que se manifiestan en la existencia de un sistema

de estratificación por rangos homogéneos en cuanto al *status*. No obstante, el prestigio puede estar referido a individuos o grupos, así como a posiciones-s/a/us. Existiría, así, un prestigio personal que equivaldría al Carisma.

En este orden de ideas, toda sociedad mantiene escalas de prestigio diferenciales en las distintas áreas institucionales: económica, política, religiosa, etc. ABD

PRESUPUESTO

Evolución

La palabra inglesa *budget* de la cual derivan aparentemente todas las denominaciones que en las diferentes lenguas se dan al presupuesto, viene de *bougette*, a la que puede dársele la doble interpretación de ser el receptáculo, la bolsa o saco de los ingresos y gastos del Estado, o también el artefacto físico, de cuero, en que el ministro del tesoro de Inglaterra, llevaba la documentación del estado de finanzas del gobierno, de sus recursos y necesidades para ser presentada al Parlamento, de donde el nombre de la bolsa de cuero se transmitió a los papeles que contenía. De este sistema nació el presupuesto, más tarde llevó a la promulgación de las constituciones, siendo Inglaterra el primer país en llevarla a cabo (Carta Magna de 1217).

El poder del Parlamento sobre los tributos fue violado por varios soberanos, en diversas épocas; por lo que hubo, inclusive, luchas armadas entre los súbditos y los reyes. A pesar de ello, fue desde la revolución francesa cuando el principio del control parlamentario sobre las finanzas se expandió por todo el mundo.

De este proceso simple de recaudación de impuestos se pasó cada vez a formas más complejas de presupuesto, hasta constituir la expresión más acabada en el presupuesto de gastos e ingresos de una nación, como Inglaterra y Francia (a partir del siglo XVII), llegando a Estados Unidos muy tardíamente: hasta 1821.

Definición del Concepto

En la razón de la cantidad de conceptualizaciones existentes sobre el presupuesto, y a fin de no caer en una sistematización exhaustiva que genere la parcialización subjetiva del concepto a definir, se presentan, a continuación, cuatro definiciones a objeto de que el lector disponga de un panorama general referido a cada contexto político y económico en que el presupuesto opera; por otro lado, también se omite la polémica que cuestiona si el presupuesto es ley o no lo es, ya que este problema no es el propósito del presente trabajo.

Las definiciones seleccionadas son las siguientes:

1. De acuerdo al *Instituto of Cosland Works Accounts of England*, el presupuesto es:

“Un estado financiero y/o cuantitativo preparado con anterioridad a un periodo de tiempo definido; es el propósito de lograr un objetivo dado”.

2. El Manual de Economía Política de la URSS dice:

“El Presupuesto del Estado es la forma principal de formación y manejo planificados del fondo centralizado de recursos monetarios, con el fin de ampliar la producción socialista y de satisfacer las crecientes demandas de toda la sociedad”.

3. Para el venezolano José Vicente Rodríguez Aznar, “el presupuesto es el instrumento que limita la acción del Estado para el cumplimiento de los planes, coordinando los diferentes recursos y actividades del sector público; en él, se establecen las autorizaciones máximas de gastos que podrán efectuarse en un periodo determinado para cumplir los propósitos o las metas de cada programa”, y se incluyen las estimaciones de los recursos y las fuentes de fondos para su financiamiento.

Como se puede observar, en términos generales, las definiciones anteriores contemplan las estimaciones de ingresos y egresos; sin embargo, en nuestro país el documento presupuestario presenta características singulares, ya que los ingresos son definidos en una Ley de Ingresos, mientras que los egresos se expresan a través de una Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

4. En tal virtud se incluye la siguiente definición oficial: “El presupuesto es la autorización expedida por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para costear las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del gobierno Federal, durante el periodo de un año, a partir del 1.º de enero de cada ejercicio fiscal...”

Principios del Presupuesto

Al igual que toda técnica, el presupuesto requiere de un conjunto de normas —mismas que adquieren la denominación de principios— cuyo propósito fundamental es el garantizar una mayor racionalidad en la utilización de la técnica presupuestaria.

Los principios comunmente aceptados, son:

Unidad. Consiste en la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único.

Universalidad. El presupuesto debe reunir todos los elementos sustantivos que sean necesarios, tanto desde el punto de vista físico como financiero.

Periodicidad. Se refiere a la duración de los presupuestos que, en términos generales, es de un año. Se afirma que el periodo presupuestario no debe ser tan amplio que imposibilite la previsión, ni tan breve que impida la realización de las correspondientes tareas.

Equilibrio. La teoría económica sobre el equilibrio presupuestario se puede, clasificar en cuatro diferentes posiciones doctrinarias, a saber:

- a) La teoría clásica (impugna el déficit fiscal y la deuda pública).
- b) La teoría keynesiana (apoya el déficit fiscal deliberado para contrarrestar depresiones económicas).
- c) La teoría socialista (defensora del equilibrio fiscal).
- d) La teoría estructuralista (explica las causas del déficit inducido).

Exactitud. Está referida a que todos los recursos y gastos deben ser calculados de acuerdo a las previsiones de ingresos y egresos.

Claridad. Se deriva del cumplimiento de los anteriores; este principio, persigue la claridad, precisión y concreción del presupuesto a fin de que facilite la gestión pública y la comprensión de los propósitos del presupuesto por parte de la opinión pública, los funcionarios y los integrantes del Poder Legislativo.

Publicidad. Existe la necesidad de difundir el presupuesto, de tal manera que sea conocido por todos los sectores sociales y económicos de un país.

Programación. El presupuesto debe ser elaborado de acuerdo a los planes de corto, mediano y largo plazos, armonizando y dando coherencia a los programas.

Tipos de Presupuesto

De acuerdo a Rodríguez Aznar, la tipología presupuestal es la siguiente:

1. Presupuestos vinculados con la planificación:
 - 1.1. Presupuesto económico nacional.
 - 1.2. Presupuesto monetario-financiero.
 - 1.3. Presupuesto de comercio exterior.
 - 1.4. Presupuesto de recursos humanos.
 - 1.5. Presupuesto de recursos materiales.
 - 1.6. Presupuesto del sector público.

2 Presupuestos del sector público:

- 2.1 Presupuesto del gobierno central.
- 2.2. Presupuesto de los organismos descentralizados.
- 2.3. Presupuesto de los estados y municipios.
- 2.4. Presupuesto de las empresas públicas.

1.1. Presupuesto Económico Nacional. Este tipo “sirve principalmente para la planificación, constituye una proyección de la demanda total de la economía de un país, comprendiendo los sectores público y privado y registrando macroeconómicamente las proyecciones de ingresos y gastos”.

1.2. Presupuesto Monetario-Financiero. “Analiza la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios y financieros que hacen posible tal evolución, sintetizando el conjunto compatible de decisiones que las autoridades monetarias deben adoptar”.

1.3. Presupuesto de Comercio Exterior. “Representa una síntesis contable que refleja la contribución de las relaciones con el exterior y define un área de decisiones y administración de política económica referida, principalmente, a los organismos de comercio exterior”.

1.4. Presupuesto de Recursos Humanos. “Los programas de mano de obra son instrumentos indispensables de la planificación, ya que sirven de base para asignar más racionalmente los recursos humanos con que cuenta un país”.

1.5. Presupuesto de Recursos Materiales. “Un proceso de planificación requiere como una fuente básica de información la corriente de bienes materiales (físicos) que se generan o utilizan en el proceso de producción”.

1.6. Presupuesto del Sector Público. “Abarca el área de las decisiones directas del Estado en la ejecución del plan anual. Sus componentes fundamentales son los presupuestos del gobierno general y los de las empresas públicas”.

Clasificación del Presupuesto

Dada la diversidad de criterios de los principales tratadistas, existen múltiples clasificaciones del mismo, sin embargo, la presente integra algunas de ellas, siendo el resultado el siguiente:

A. Para fines de programación:

1. Clasificación financiera. Indica fundamentalmente las características de periodicidad y continuidad con que se realizan los gastos públicos, clasificándolos en ordinarios y extraordinarios.

2. Clasificación económica. Permite identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica y, en consecuencia, hace posible investigar la influencia que ejercen las finanzas públicas sobre el resto de la economía nacional.

3. Clasificación funcional. Compara las transacciones del gobierno según la finalidad particular a que se destinan, y ésta es referida a los distintos servicios públicos prestados, directa o indirectamente, por el gobierno.

4. Clasificación sectorial. Tiene por objetivo dar una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía, permitiendo establecer las relaciones de interdependencia del sector público y privado, por sectores y globalmente.

5. Clasificación por programas y actividades. Esta clasificación agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. Su objetivo es vincular los gastos con los resultados, expresados en unidades físicas, que se esperan lograr.

B. Para fines administrativos:

1. Clasificación institucional. Ella muestra los gastos correspondientes a cada organismo público en el presupuesto. Desde el punto de vista jurídico y administrativo, es la clasificación más importante, ya que asegura responsabilidades en el manejo de los fondos públicos a las autoridades competentes de cada institución.

2. Clasificación por objeto del gasto. Ordena cada uno de los conceptos que el gobierno va a adquirir, su propósito principal es permitir el control contable de los gastos, y atiende a la forma tradicional del presupuesto.

Aspectos Políticos del Presupuesto

El presupuesto puede ser concebido como propósito de comportamiento, como una predicción. Si se acepta la petición de fondos, y si se gastan de acuerdo con las instrucciones, y si las acciones involucradas llevan a la consecución de lo deseado, entonces, los propósitos asentados en el documento se lograrán. Así, el presupuesto se convierte en el vínculo entre los recursos financieros y el comportamiento humano para la consecución de los objetivos de la política pública. Sin embargo, sólo a través de la observación es posible determinar el grado en que las predicciones postuladas en el documento presupuestal resultaron corréelas.

En un sentido general, la presupuestación está referida a la traslación de recursos financieros a propósitos humanos. Así, el presupuesto puede ser caracterizado como una serie de metas que tienen un precio. Dado que los fondos son

limitados y deben ser divididos en una forma u otra, el presupuesto se convierte en un mecanismo para decidir sobre distintos gastos. Cuando existe una coordinación de las decisiones, para el logro de las metas deseadas, al presupuesto se le puede considerar como un plan. Si incluye una especificación detallada de cómo se lograrán los objetivos, el presupuesto puede servir como un plan de trabajo para aquellos que asumen la tarea de implementarlo. Si se enfatiza el logro de los objetivos deseados al menor costo, el presupuesto se puede convertir en un instrumento para asegurar la eficiencia. Sin embargo, puede existir una gran diferencia entre las intenciones de los que formulan un presupuesto y sus verdaderos logros. De esta manera, aunque el presupuesto pretende el logro de ciertas metas a través de una planeación de los gastos, una investigación puede revelar que no se han gastado los fondos en estos propósitos, que el dinero se ha usado para otras cosas, que se han logrado metas muy distintas, o que las mismas metas han sido obtenidas de diferentes maneras.

Desde otro punto de vista, el presupuesto puede ser considerado como un contrato. El legislador y el ejecutivo prometen proveer fondos bajo condiciones especificadas, y las agencias gubernamentales aceptan gastarlos en las formas acordadas. En este sentido, el ejercicio del presupuesto impone una serie de obligaciones y controles mutuos entre las partes contractuantes. Debe enfatizarse la palabra "mutuo*" debido a que es fácil asumir que el control se ejerce unilateralmente por los superiores (legisladores, jefes de departamento, etc.) sobre los subordinados. Cuando una entidad aprueba un gasto, cuando condiciona la forma en que se van a gastar los fondos, esta entidad se obliga a sí misma a cumplir con la parte que le corresponde. Así, el presupuesto se convierte en una red de relaciones sociales y legales en la que existe!» compromisos de parte de todos los involucrados, además, existe la posibilidad de que se apliquen sanciones.

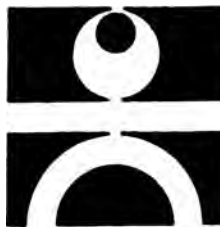
Los presupuestos (p.e. las agencias administrativas someten a la entidad encargada del presupuesto pueden representar sus expectativas: son los montos que esperan ser aprobados y gastados. También es posible que representen sus aspiraciones: son las cifras que esperan recibir y gastar en diversos programas, si las circunstancias les favorecen, generando así el necesario apoyo político. Dado que las cantidades pedidas, usualmente, afectan a las cantidades recibidas, los presupuestos propuestos son, con frecuencia, estrategias. La suma total de dinero y su asignación entre diversas actividades está destinada a lograr un efecto favorable en el apoyo de las metas propuestas por la entidad.

Como cada uno de los participantes que interviene en el presupuesto recibe información sobre las preferencias de otros y comunica sus propios deseos a través de las decisiones que toma, el presupuesto emerge como una red de comunicaciones en la cual continuamente se genera y retroalimenta información a los participan-

tes. Una vez promulgado, el presupuesto se convierte en un precedente; el hecho de que algo se ha realizado una vez aumenta ampliamente la posibilidad de que pueda volver a efectuarse.

Como se infiere de lo anteriormente dicho, los propósitos de los presupuestos son tan variados como los propósitos humanos. Un presupuesto puede ser diseñado para coordinar diversas actividades, de tal forma que uno a otro se complementan en el logro de metas comunes. Otro presupuesto puede formularse, básicamente, para disciplinar a funcionarios gubernamentales. Y un tercer tipo de presupuesto, puede estar dirigido, principalmente, a movilizar el apoyo de los grupos de clientela que han resultado beneficiados con los servicios que la entidad proporciona.

Si se considera la política, en parte, como el conflicto resultante entre las diferentes preferencias que deben prevalecer en la determinación de la política nacional, entonces, el presupuesto registra los resultados de esta lucha. El tamaño y la orientación del presupuesto es motivo de serias diferencias en la vida política. Presidentes, partidos políticos, administradores, legisladores, grupos de interés y ciudadanos luchan para que sus preferencias sean plasmadas en el presupuesto. Las victorias y derrotas, los compromisos y las negociaciones y las esferas de conflicto en relación con el gobierno de la sociedad se ven reflejados en el presupuesto. El presupuesto es un elemento fundamental del proceso político. EBH y SBG



PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN AMERICA LATINA

Por Bernardo Montiel Hernández
y José A. Cano Reyes

Antecedentes o Contexto

Hasta la gran crisis económica de los años treinta prevaleció en los países latinoamericanos un modelo económico basado en la exportación de las materias primas, cuya extracción y elaboración estaba fundamentalmente en manos de sectores privados extranjeros. Durante esta etapa del desarrollo económico de estos países, el Estado tenía un papel pasivo y su acción era de carácter complementario y de apoyo a los intereses económicos del sector privado interno ligados al capital internacional. La acción del sector público se centró en la creación de una cierta infraestructura económica en materia de vías de comunicación internas, puertos, energía y riego al servicio de la extracción, producción y exportación de las materias primas.

A partir de los años cuarenta y por la influencia de la segunda guerra mundial, se generaliza en mayor o menor grado en casi todos los países, un proceso de sustitución de importaciones, en el que el Estado adquiere un papel dinámico, al transformarse en factor principal de un reciente proceso de industrialización.

El Estado comienza a intervenir en el mercado, controla las divisas, fija precios a determinados artículos, establece salarios mínimos, controla las importaciones y establece una planificación de las inversiones y del gasto en general.

Estas nuevas funciones del Estado obligan a expandir el gasto público, el cual pasa a tener una mayor participación en el producto interno bruto y en la inversión total, haciéndose evidente la impor-

298 Presupuesto por Programas

tanda del presupuesto público en América Latina como instrumento de la política económica y fiscal que debe reflejar las fuentes de financiamiento y los niveles de producción de bienes y servicios para la obtención de los objetos del desarrollo económico-social en el corto plazo.

Ese papel gravitante que paulatinamente vino adquiriendo el sector público en las economías latinoamericanas, hizo imperiosa la necesidad de acometer la modernización del presupuesto, instrumento básico con que cuenta el gobierno para materializar las políticas de corto plazo. Es así, como el crecimiento del sector público en los países del área y la ampliación de los objetivos que debe alcanzar a través del presupuesto, han ido acompañados de un continuo y sostenido mejoramiento de la técnica presupuestaria.

En la década de los años 50, y considerando que el presupuesto no suministraba una serie de informaciones imprescindibles para manejar más eficientemente las políticas presupuestarias, se introducen una serie de clasificaciones de los gastos e ingresos públicos, asimismo, se revisan las clasificaciones por objeto del gasto, a efecto de que éstas brinden información útil para vincular la demanda pública con las cuentas de la contabilidad económica.

En 1958, las Naciones Unidas publican un manual sobre las clasificaciones presupuestarias, según su carácter económico y su función, las que, con modificaciones, son adoptadas por la mayoría de los países de la región. Este fue el inicio del proceso de modernización del presupuesto, el cual se complementa con la experiencia desarrollada en Estados Unidos con la aplicación del presupuesto por actividades y los trabajos desarrollados por CEPAL en materia de planificación y presupuesto.

Con estos antecedentes, a principios de la década de los 60 se inicia la implantación en Cuba y en Colombia de la nueva técnica del presupuesto por programas..

Aspectos Conceptuales

El presupuesto por programas se define como “el instrumento de realizaciones del gobierno a corto plazo mediante la prestación de servicios y la ejecución de obras de desarrollo; juega un papel importante para la racionalización del gasto público, poniendo énfasis en las cosas

que el gobierno hace, en lugar de referirse simplemente a las cantidades gastadas” (Martner). Asimismo, es un instrumento que refleja los resultados de los planes de desarrollo económico a largo, mediano y corto plazos. Para ello, el sistema se basa primordialmente en el señalamiento de objetivos y metas que deberán alcanzar las unidades administrativas, en un tiempo y con un costo determinado.

Se supone que al “permitir explicar en forma clara y objetiva cuáles son las prioridades que debe tener el gasto público, éste se convierte en un instrumento eficaz para la toma de decisiones, mediante la racionalización de los procesos de selección de alternativas y el cumplimiento de objetivos y metas trazadas por las políticas específicas de desarrollo económico”.

Dado que centra su atención en el logro de los objetivos y metas y en la eficiencia administrativa requerida para ello, su aplicación plantea la exigencia de pensar en nuevos términos y de adoptar un cambio en el comportamiento gubernamental.

Los objetivos fundamentales, que la aplicación de la técnica del presupuesto por programas pretende alcanzar, pueden sintetizarse en los siguientes:

a) Lograr que la elaboración del presupuesto se convierta, gradualmente, en un proceso de programación del gasto público, que obedeciendo a lineamientos provenientes de un plan de desarrollo económico y social contemple la problemática nacional en el largo y mediano plazos y fije soluciones viables, a través del cumplimiento gradual de las metas establecidas, por tanto, los programas sectoriales y unitarios que se establezcan deben ser reflejo anual de las políticas y objetivos nacionales y no circunscribirse al cumplimiento de las funciones tradicionales encomendadas a cada entidad.

b) Informar, para efectos de aprobación, sobre los objetivos que se pretenden alcanzar, los recursos que se utilizarán, las realizaciones en sí mismas y los efectos que éstos tendrán en el desarrollo de las actividades económicas y sociales de una región del país en su conjunto.

c) Convertir el presupuesto en una herramienta eficaz de la administración que contribuya, durante su ejecución, al cumplimiento de los programas establecidos, mediante reportes periódicos y avances que permitan a los ejecutivos, de los distintos niveles, el control y la revisión oportuna de los programas en marcha.

300 Presupuesto por Programas

d) Modificar el sistema tradicional de control presupuestado que dedica primordial atención a la revisión y autorización contable y de control integral, que además de manejar los actuales sistemas haga especial énfasis en la eficiencia del gasto en cuanto al costo de los programas y las realizaciones obtenidas.

e) Facilitar la implantación de un proceso sistemático de evaluación de resultados, a través de la utilización de mecanismos e indicadores que permitan la observación y corrección, en su caso, de los avances o desviaciones de las metas fijadas en cada programa o proyecto.

Categorías Programáticas

Para llevar a cabo estos objetivos, la técnica de presupuesto por programas se compone de un conjunto de categorías, en virtud de las cuales se distribuyen los recursos para alcanzar las metas programadas. Son elementos a través de los cuales se presentan en forma desagregada y consolidada los objetivos y metas, así como los recursos necesarios para su cumplimiento.

Las categorías programáticas recomendadas por la Organización de Naciones Unidas, y generalmente aceptadas, establecen una primera división de las actividades del Estado de acuerdo a las funciones que desarrolla, es decir: educación, salud, transporte, industria,- etc.

Dentro de cada función, existen subfunciones que se refieren a acciones un poco más específicas y éstas, a su vez, se desagregan en dos clases de programas, los de inversión y los de operación, los que también pueden dividirse en: básicos, de apoyo y administrativos.

En caso de que los programas requieran, dada su amplitud y complejidad, una mayor desagregación de funciones sin que se trate de proyectos específicos, sino más bien de un agrupamiento de los que tengan características homogéneas, es posible abrir subprogramas.

Con objeto de identificar con facilidad los componentes de los programas o subprogramas de inversión y de operación, se ha establecido una nomenclatura distinta a cada caso.

Los programas de inversión se subdividen, a su vez, en proyectos, éstos en obras y las obras en trabajos. Por su parte, los programas de operación se han dividido en actividades y éstas en tareas.

Criterios de Apertura Programática

Por otra parte, para llevar a cabo la identificación de las categorías antes mencionadas, se utilizan diversos criterios para determinar en forma racional y coherente la estructura programática de las actividades públicas. Entre ellos, destacan los siguientes:

Criterio Institucional. Es aquel que considera la estructura orgánica de las entidades y su funcionamiento vigente, para determinar sus categorías programáticas.

Criterio Funcional. Este criterio se basa en el conjunto de acciones que hay que desarrollar para cumplir con el objetivo y la meta o producto final, aquí no necesariamente se toma en cuenta la estructura administrativa, sino la cantidad de productos que se espera obtener y a partir de ellos definir los programas de la institución.

Criterio Combinado. Como su nombre lo dice, es un criterio que toma elementos de los dos anteriores y constituye un medio de transición al sistema de programación presupuestaria.

Clasificaciones Presupuestarias

Las clasificaciones presupuestarias son elementos que permiten ordenar las transacciones que realiza el sector público e identificar características financieras y físicas de las operaciones. Sirven también para intentar desarrollar análisis económicos, financieros y administrativos.

En el presupuesto programático se incorporan clasificaciones que facilitan la labor de planificación y los análisis económicos. Dentro de la estructura de este tipo de presupuesto se consideran las siguientes:

a) **Institucional.** Se refiere a la ordenación por entidades del sector público de los presupuestos a ejercer; ya no es el mero listado de instituciones que realizan el gasto sino el compromiso de un programa a ejecutar por parte de cada una de las entidades.

b) **Por objeto de gasto.** Continúa siendo un nomenclador de hacia dónde se destinarán los recursos, pero toma un carácter más económico, al proporcionar datos a la contabilidad, con el fin de poder determinar el valor agregado del gasto del gobierno.

302 Presupuesto por Programas

c) Por moneda. Se trata de identificar los montos de presupuesto que serán financiados con recursos internos (nacional) y con divisas. De aquí surge el presupuesto de divisas. Todo esto se relaciona con la política monetaria del gobierno, que es parte de la política económica del mismo.

d) Funcional. Se orienta a determinar los montos de presupuesto que se destinan a los distintos servicios que lleva a cabo el gobierno, dentro de éstos encontramos:

1. Servicios Generales. Son aquellos que son prestados en forma exclusiva por el gobierno, que no tienen precio en el mercado y no tienen competencia (justicia, fuerzas armadas, relaciones exteriores, gobernación, finanzas públicas, etc.).

2. Servicios Sociales. Son ofrecidos por los sectores público o privado, sirven para satisfacer las necesidades de la comunidad y tienen precio en el mercado, por lo que hay competencia (salud, educación, bienestar social, trabajo, turismo y otros).

3. Servicios Económicos. También a estos servicios se dedica tanto el sector privado como el sector público, a través de sus empresas paraestatales, tienen un precio en el mercado, lo que origina competencia (agricultura, industria, comercio, obras públicas, infraestructura o formación bruta de capital, etc.).

4. Servicios Inclasificables. Son los que no se pueden clasificar en ninguno de los grupos anteriores (deuda pública interna y externa, intereses y amortización).

e) **Por Programas y Actividades.** El presupuesto programático trata de identificar con precisión los programas y las actividades a desarrollar por las distintas entidades públicas. Esta clasificación ordena los programas y actividades de acuerdo a la estructura y funcionamiento de la administración.

f) Económica. Identifica el gasto del gobierno en función de dos grandes rubros: el gasto corriente y el dé capital; el primero, engloba todos aquellos gastos de funcionamiento de la administración de acuerdo a la capacidad instalada, a cualquier nivel; el segundo, trata de agrupar todos aquellos gastos que contribuyen a incrementar la formación bruta de capital o activo físico del gobierno; en general incluye todas las inversiones.

g) Sectoral. Agrupa los presupuestos de acuerdo a los distintos sectores de actividad económica y administrativa: agropecuario, industrial, de salud y bienestar social, etc.

h) Regional. Clasifica el presupuesto en función de las distintas regiones del país, y las aportaciones, tanto del gobierno federal como estatal y municipal.

Estas clasificaciones pueden utilizarse en forma combinada; se puede analizar el presupuesto por instituciones y objeto del gasto, por programas sectoriales o regionales, etc.

La Técnica del Presupuesto por Programas en América Latina

En 1959 se inició en América Latina la tarea tendiente a reformar los sistemas presupuestarios, para adecuarlos a la aplicación de la técnica del presupuesto por programas, en relación con los planes de desarrollo. En esa misma época, también se iniciaba, en los países, la tarea de organizar oficinas nacionales de planificación y la actividad de formular planes de mediano y largo plazos.

El gobierno de Colombia, con el apoyo de agencias especializadas de Naciones Unidas, fue el primero que (en ese año) decidió abordar la tarea de adoptar la técnica del presupuesto por programas para su sistema de administración fiscal nacional.

Desde entonces, se han desarrollado, en la región, numerosas experiencias en relación con esa técnica; en los veinte años transcurridos desde la referida experiencia de Colombia, la gran mayoría de los países latinoamericanos ha desarrollado trabajos de adopción parcial o total de técnicas de programación y ejecución presupuestaria. Esos trabajos han evolucionado técnica y metodológicamente, en marchas y contramarchas e inclusive en los Estados Unidos, sobre cuyo original sistema de presupuesto por actividades se basó la metodología implantada en América Latina, se produjeron en ese lapso de veinte años cambios técnicos significativos en su sistema de administración presupuestaria.

En los países en desarrollo de la región, aún no es posible evaluar una experiencia consolidada y tampoco se puede afirmar con precisión si las fallas de aplicación de la técnica tienen su origen en las caracte-

304 Presupuesto por Programas

rísticas propias de ella, o en la inmadurez de los sistemas económico, social y administrativo institucional de los diversos países.

Al tratar de hacer un balance de la situación “técnico-administrativa” de la aplicación del sistema de presupuesto por programas en Latinoamérica, surgen ciertas conclusiones en cuanto a logros y ciertos indicadores objetivos sobre lo que acontece actualmente en cada país. Por ejemplo, en cuanto a logros es posible reconocer que no hay país en donde no se haya adoptado (por lo menos terminológicamente) la idea de presupuesto por programas; también en casi todos los países se han incorporado las clasificaciones instrumentales básicas de la técnica y ello ha permitido mejorar sustancialmente los registros y las estadísticas fiscales.

Sin embargo, es necesario mencionar que, en la trayectoria de las experiencias en la región, se han dado casos de “esfuerzo-impulso”, que después han sufrido estancamientos o han cedido ante obstáculos no considerados o respuestas negativas del sistema en su conjunto.

Lo acontecido en América Latina con el proceso de implantación y puesta en marcha de los sistemas de presupuestación por programas, obliga a situarse en una óptica en la cual es difícil distinguir cuándo termina el formalismo y comienza la realidad. Muchos de los cambios realizados en diversos países son sólo muestras de buenas intenciones, sin haber logrado concretarse en la realidad operativa de los diferentes países.

Al adoptar la técnica del presupuesto por programas se pretendía, básicamente, llenar dos vacíos muy importantes que presentaba el presupuesto tradicional. El primero de ellos se manifestaba por la necesidad de disponer de un instrumento programático de las acciones del Estado, que permitiese vincularlas con los objetivos a lograr en los esquemas de planificación, lo cual resultaba muy difícil de conseguir con las características y la estructura del presupuesto tradicional. A su vez, se requería de un instrumento que sirviera para identificar objetivos y coordinarlos, que fuese útil para controlarlos y evaluarlos, siendo precisamente este segundo aspecto el que se esperaba resolver con el presupuesto por programas.

Es conocido que el presupuesto tradicional no reunía las condiciones suficientes para poder realizar un control de la eficiencia en las acciones del Estado; el presupuesto por programas, por el contrario, se estructuró especialmente para dar respuestas en este sentido, al considerar

dos sistemas de medición (uno financiero y otro físico), lo que permitiría efectuar análisis de los resultados obtenidos, relacionando el nivel de la meta cumplida con el costo total de la acción u operación programada.

Puede decirse que, en términos generales, se hizo cumpliendo los objetivos que se pretendían alcanzar, ya que se logra la incorporación de programas en la acción del sector público, se modernizan los sistemas administrativos, se adoptan nuevas clasificaciones presupuestarias, nuevas técnicas de ejecución del gasto y algunos sistemas de seguimiento y control de programas.

Sin embargo, aún existen notorias deficiencias en algunos aspectos básicos de la técnica, entre las que sobresalen: imperfección en lo relativo a la coordinación entre el plan y el presupuesto; falta de unidades de medida de resultados físicos en la conformación de los programas, lo que provoca dificultades, tanto en la fase de asignación de recursos, como en su control y evaluación.

Paralelamente, el sistema de planificación, relativamente nuevo, no ha logrado su consolidación y ello condiciona los avances de la reforma presupuestaria, ya que ésta tenía y tiene fijados sus objetivos en base al pleno funcionamiento del sistema de planificación.

La elaboración de presupuestos por programas requiere de puntos de contacto necesarios para una efectiva coordinación con los planes, para poder descender al nivel Operacional en que se desarrollan los esquemas técnicos del presupuesto. Por lo tanto, es necesario que el sistema de planificación se encuentre muy vertebrado a los niveles y espacios físicos de alcance de la acción gubernamental, es decir, a nivel global, sectorial, regional e institucional.

La Implantación de la Técnica del Presupuesto por Programas en México

A fines del año de 1975, el Ejecutivo Federal procedió al estudio y revisión del sistema presupuestal utilizado hasta ese momento; a partir de ello, se optó por el abandono del presupuesto tradicional y la implantación, en forma gradual, exclusiva y global, del sistema de presupuesto por programas; se inició, así, la preparación de la primera etapa de implantación del presupuesto por programas, encuadrándose éste en el marco de una estrategia general, cuyos criterios básicos fueron:

306 Presupuesto por Programas

— El ámbito de implantación sería global, es decir, comprendería al gobierno federal y al subsector paraestatal.

— Se manejaría exclusivamente la técnica del presupuesto por programas.

— La adopción de la técnica implicaba una nueva filosofía en la que se definían las responsabilidades, se determinaban metas a lograr y se hacía una evaluación de los resultados de los programas.

Para 1976, se estableció una orientación programática al presupuesto, o sea, que las acciones a realizar no se hacían en forma paralela con el presupuesto elaborado de manera tradicional, ni se realizaría en forma piloto como se había venido realizando en algunos países. Se tomó la decisión de suprimir el modo tradicional de elaboración del presupuesto obligándose al sector público a otorgar la debida importancia a la nueva técnica adoptada.

Lo anterior implicó relacionar la estructura programática con la organización administrativa existente, identificando de esta manera los programas de los ramos con las secretarías, subsecretarías y oficinas mayores y los subprogramas con las direcciones generales. En el caso de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal controlados presupuestalmente, se identificaron los programas con las direcciones generales y los niveles inmediatos subsiguientes con subprogramas. En algunos organismos y empresas esta identificación se hizo con base en el proceso de producción y venta.

En lo referente a las adecuaciones propiamente técnicas, cabe destacar que se modificó la clave presupuestal, suprimiendo la unidad, subunidad, guión y subguión, e incorporando el programa, el subprograma y, en algunos casos, la actividad. En las fases de ejecución y control se llevaron a cabo cambios, como los registrados en las órdenes de pago y pedidos.

El presupuesto programático de 1977. A partir de enero de 1977, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal marcan el punto de partida de la reasignación de funciones de las diferentes dependencias del ejecutivo federal. La primera crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.) y la segunda permite instrumentar el mecanismo de programación-presupuestación idóneo, que conjuga las acciones de largo, mediano y corto plazos.

Por conducto de la S.P.P., se readecuaron las estrategias metodológicas y los lincamientos generales, tanto en materia de política económica, como en el proceso de programación-presupuestación.

Los cambios y modalidades de trabajo más significativos que se introdujeron en la conformación del presupuesto de ese año en relación al de 1976, fueron:

— Introducción de un sistema de captación de información, con base en movimientos devengados para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal controlados presupuestalmente.

— Manejo exclusivo de la categoría programa.

— Estructuración de la clave presupuestaria.

— Solicitud, por vez primera, en forma tripartita, en un solo oficio del anteproyecto de presupuesto a las entidades del sector público sujetas a control directo. Esto se reflejó en un mejor entendimiento y coordinación para la formulación e integración del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El presupuesto por programas en 1979. Los trabajos para la formulación y operación del presupuesto de 1979, nuevamente se enmarcaron en un proceso de programación-presupuestación, afinado conforme los resultados del año anterior.

Los principales avances de este presupuesto con respecto a los anteriores fueron los siguientes:

a) Se supeditó la asignación de recursos a las prioridades de los planes sectoriales existentes y a los lincamientos programáticos.

b) Se logró tener una mayor participación de los coordinadores de sector en la formulación del presupuesto, y se vigorizó la coordinación interna de las áreas de la S.P.P., involucradas en este proceso.

c) Se estableció una mayor armonización entre el programa presupuesto con el programa financiero, que elaboró la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) Se avanzó en la búsqueda de mayor congruencia de los datos entre la programación sectorial y la estatal, a efecto de que el presupuesto se convirtiera, efectivamente, en el instrumento básico para la ejecución de los programas sectoriales y regionales.

308 Presupuesto por Programas

1980, marca una etapa importante en los avances del presupuesto por programas en México, al iniciarse un proceso más profundo de cambios a las estructuras, sistemas y procedimientos empleados en el manejo del gasto público.

De esta manera, se ponen en marcha sus programas de reforma presupuestaria encaminados a lograr una evolución más rápida y eficiente hacia la normatividad, apoyo y orientación global, en aspectos de programación presupuestaria para todo el sector público, transformando sustancialmente el concepto de la administración presupuestaria tradicional, hacia un nuevo enfoque que permita integrar y coordinar el esfuerzo sectorial y regional en materia presupuestaria, en concordancia con las directrices emanadas de la planeación para el desarrollo.

Sobresalen dentro de estos programas, los relativos a: la corresponsabilidad en el gasto público federal, que es un sistema a través del cual se descentralizan las funciones de autorización y control a priori del ejercicio del gasto en las dependencias coordinadoras de sector, aprovechando el esquema de sectorización de la administración pública federal. Por otra parte, los programas relativos a los sistemas de información y de control de gestión de programas y proyectos prioritarios, se concretizan con la implantación de un sistema de seguimiento y control físico y financiero (COSEFF) el cual permite comprobar que la calendarización y el avance físico de los principales programas y proyectos, realizados por las entidades del sector público, estén acordes con lo programado y que los recursos, tanto de gasto corriente como de inversión, estén siendo ejercidos eficientemente.

Asimismo, en materia de administración de recursos presupuestarios por concepto de servicios personales, se ha descentralizado en las dependencias y entidades la facultad de ejercer éstos, sin necesidad de obtener autorizaciones previas por parte de la S.P.P., lográndose así mayor oportunidad y agilidad en el pago de las remuneraciones del personal civil federal.

PRIVATIZACION

Denota una situación centrífuga, disociativa, entrópica, de la vida social, política, cultural y económica causada por el predominio del interés privado sobre el colectivo y la desconfianza que los individuos de una sociedad tienen del gobierno y de sí mismos. Originalmente, este término proviene del concepto de “familiarismo amoral” elaborado por Edward C. Banfield a mediados del presente siglo para calificar el comportamiento, el *ethos*, del pueblo de Montegrano, al sur de Italia.

Según este autor, el “familiarismo amoral” consiste en que “todas las familias asumen que cada una maximiza su beneficio material a corto plazo, haciendo cualquier forma de organización imposible”. Esta hipótesis se explica, según Banfield, porque, en Montegrano, nadie se preocupa por el grupo o por la comunidad, salvo cuando se trata de su beneficio; los funcionarios son los únicos que se preocupan por los asuntos públicos porque para ello se les paga; existen pocos controles sobre los funcionarios, ya que éstos son ejercidos por otros funcionarios; la organización se dificulta por la falta de lealtad institucional; los funcionarios, sin sentir identificación con los propósitos de la organización, no trabajarán más de lo que sea necesario para mantenerse o para promoverse.

Similarmente, a los profesionales y la gente educada, generalmente, les falta un sentido de misión o de responsabilidad cívica; la ley se desprecia cuando no existe el temor al castigo; por ello, los individuos la toman en cuenta si se aplica o si el procedimiento legal es rentable; los débiles favorecen un régimen de mano dura; cualquier iniciativa que busque el bienestar público es considerada como fraude; no hay conexión entre los principios políticos abstractos y el comportamiento concreto en las relaciones sociales cotidianas; no hay líderes ni seguidores; se utiliza el voto para asegurarse la ventaja particular a corto plazo, pese a que se tenga en mente la conveniencia del largo plazo o del interés público; se da por hecho que cualquier grupo en el poder es autocomplaciente y corrupto; los partidos se venderán al mejor postor. Murayama es el primero que denomina privatización a este tipo de comportamiento, para explicar la conducta similar estudiada en una comunidad japonesa.

De las observaciones de Banfield se deduce que la privatización se encuentra en la política, en la cultura y la economía, cuando lo que es considerado de interés social o de interés público por la sociedad comunal, municipal, estatal, regional o nacional, es distorsionado o apropiado por unos cuantos hombres que cuentan con poderío suficiente para coaccionar política, cultural y económicamente al conjunto social para asegurar sus beneficios particulares.

Se dice que la política se privatiza si el poderío económico condiciona las organizaciones políticas (el poder ejecutivo, legislativo y judicial, los partidos políticos, etc.) o aporta los medios materiales y financieros para que se lleve a la arena política a aquellos hombres que defenderán y favorecerán el interés particular del grupo o facción, haciendo uso de la investidura, la autoridad y los recursos públicos.

La privatización de la cultura sucede cuando los medios masivos de información y las instituciones educativas particulares orientan sus mensajes ideológicos en sentido contrario a los establecidos en las normas y leyes como de interés público o nacional.

La privatización de la economía se da si el patrimonio, los servicios y las empresas de la sociedad política considerados de interés social o público pasan a manos de particulares. En los países capitalistas y de economías mixtas, la desnacionalización de las empresas públicas es ejemplo claro de la privatización de la economía.

En los Estados enmarcados dentro de los regímenes democrático-constitucionales, los gobiernos han de evitar la deslealtad política, esto es, el no apego al Derecho, y la desigualdad de oportunidad de acceso de los beneficios de la cultura y de la economía, y fomentar el ideal de equilibrio de la sociedad plural, para evitar una excesiva privatización y, con ella, los riesgos de la entropía social o de los regímenes autocráticos. AGV

PROBABILIDAD

La probabilidad se ha definido con base en dos supuestos diferentes. En sus orígenes (siglo XVII), la probabilidad se definió como la posibilidad de que ocurra un suceso entre un número de casos posibles que suponen mutuamente simétricos. Esta definición era compatible con los casos posibles y favorables en los juegos de azar, que fueron el origen y primer objeto de análisis de la probabilidad.

Sin embargo, durante el siglo XVIII, el uso de la probabilidad se extendió a otros campos, con lo que se puso de manifiesto lo estrecho de la definición clásica, ya que no explicaba los casos fuera del dominio de los juegos de azar, es decir, aquellos casos que no son igualmente posibles.

A partir de 1850, aproximadamente, se han hecho intentos por introducir una definición de probabilidad que incluya a los casos con posibilidades asimétricas. Actualmente, la probabilidad se define con base en la tendencia axiomática de las

matemáticas. Así, se concibe la probabilidad de un suceso como una cantidad numérica asociada con ese suceso, y que satisface ciertos axiomas o proposiciones fundamentales que se expresan y aceptan sin demostración.

Podemos decir, pues, que la probabilidad es el estudio de experimentos aleatorios o libres de determinación, y que una probabilidad se expresa como un porcentaje, que indica la posibilidad de que ocurra un evento en cien frecuencias:

A partir de la probabilidad, se han desarrollado modelos probabilísticos, que son métodos cuantitativos para predecir la posibilidad de ocurrencia de un suceso. Estos modelos se emplean, por ejemplo, en la administración de recursos materiales, como son los casos de algunas técnicas para hallar el punto de reorden con ciclo fijo y cantidad variable, el punto de reorden con cantidad fija y periodos de abastecimiento \ ariables, el índice confiable de incidencia de faltante, etc.

La probabilidad es un modelo matemático de gran utilidad para la toma de decisiones, toda vez que a través de ella es posible tratar sistemáticamente la incertidumbre que casi siempre conlleva toda decisión. Además, la probabilidad permite describir e interpretar algunos fenómenos observados. JGL

PROCESAMIENTO DE DATOS

Con esta denominación se conoce a la producción secuencial y sistemática de un flujo de información esencial sobre las actividades de una organización, con el fin de que la dirección tenga elementos de juicio válidos para desarrollar adecuadamente sus funciones de toma de decisiones, control y planeación.

En el procesamiento de datos se incluyen, generalmente, ocho operaciones, a saber: recopilación, clasificación, agolpamiento, cálculo, almacenamiento, recuperación, reproducción y comunicación. Tales operaciones suelen llevarse a cabo de una o más de las siguientes formas: manual, mecánica, electrónica y computarizada. La dimensión y las necesidades de información que tenga una organización determinarán el medio que habrá de utilizarse para el procesamiento de datos.

Los datos que se van a procesar, asimismo, deberán poseer cualidades informativas que los hagan aproximarse, de la manera más real y significativa, a los hechos y eventos que pretenden describir o representar; dato, precisamente, quiere decir “hecho”, o sea que es la representación informativa de un determinado hecho.

En las ocho operaciones del procesamiento de datos se involucran conocimientos de técnicas de organización, informática y estadística para el manejo

expedito de los datos. Regularmente, en las fases de recopilación, clasificación y agrupamiento se requiere el conocimiento previo de las necesidades específicas de información y, por tanto, de un conocimiento profundo de la organización. Cuando han de calcularse, almacenarse, recuperarse, reproducirse y comunicarse los datos, se precisa de un sólido manejo de la informática, a efecto de hacer más rápida y exacta la labor de procesamiento, así como la inclusión de técnicas estadísticas para propósitos de análisis y presentación de los datos.

Actualmente, existen equipos de computación que pueden llevar a cabo las más de las operaciones en el procesamiento de datos, pero aun el analista de información debe alimentar a la computadora con datos significativos y señalarle los objetivos que se deben alcanzar al procesar la información. JMG

PROCESO ADMINISTRATIVO

Conjunto de acciones interrelacionadas e interdependientes que conforman la función de administrar. La administración es un proceso continuo que involucra diferentes actividades tendientes a la consecución de un fin, a través del uso óptimo de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.

La tarea de administrar es una e indivisible, de manera que puede entenderse como un sistema, es decir, como un conjunto de elementos que se encuentran relacionados, interactuantes e interdependientes, que tienen un propósito definido y cuyo conjunto es superior en cantidad, calidad y resultados a la suma de las partes.

En este sentido, cuando se habla de las “etapas del proceso administrativo” se hace referencia a una división —hasta cierto punto arbitraria— de la tarea de administrar, y cuyo único objetivo es el de facilitar el análisis, la comprensión y la implementación de dicha tarea.

No debe confundirse la división analítica del proceso administrativo con la tarea misma de administrar, ya que si bien la división que a nivel teórico se hace sugiere que la administración consiste en un conjunto de etapas sucesivas e interdependientes, en la realidad ésto no es así, sino que la función administrativa, por el contrario, se da como un continuo en el que las actividades desarrolladas están estrechamente relacionadas y se superponen entre sí.

Se han propuesto diferentes esquemas para el análisis del proceso administrativo, que van desde la división de este proceso en cuatro etapas (organización, planeación, ejecución y control) hasta divisiones más extensas, como la que elabora Luther Gulick, quien acuña las siglas POSDCORB (planeación, organización, reclutamiento de personal, dirección, coordinación, evaluación y presupuestación),

o como de la de Urwick, quien divide la administración en dos subprocesos básicos (mecánica administrativa y dinámica administrativa), cada uno con tres etapas (previsión, planeación y organización, en el caso de la mecánica administrativa; integración, dirección y control, en el caso de la dinámica administrativa). JGL

PROCESO ELECTORAL

Conjunto de decisiones, actos, tareas y actividades que realizan los organismos político-electorales, los partidos políticos y los ciudadanos entre el momento que se integran los organismos electorales hasta que se expiden las constancias de adjudicación de los cargos que estuvieron en contienda.

Las fases básicas de dicho proceso, generalmente, son:

- a) Integración de los organismos electorales.
- b) Determinación de la demarcación de los distritos electorales.
- c) Establecimiento del número, ámbito y magnitud de las circunscripciones electorales.
- d) Registro de candidatos.
- e) Votación.
- f) Cómputo de los votos.
- g) Expedición de constancias a los candidatos electos. ABD

PROCESO POLITICO

La investigación política aceptó, gradualmente, el término proceso político, al ir cumpliendo éste con los requerimientos científicos referentes en cuanto a proceso, consistentes en: precisar los enlaces internos y sus interacciones con otros procesos; determinar los principios significativos de su naturaleza; ubicar su ámbito de acción en un contexto determinado; y, ser receptáculo de un enfoque teórico apropiado.

El aspecto político de dicho término tiene dos connotaciones derivadas de corrientes teóricas, ampliamente reconocidas y valederas que caracterizan su naturaleza. Es considerado como parte explicativa dentro de la superestructura jurídico-política del Estado y en las prácticas políticas de clase. Dentro de dichas corrientes existen tratadistas que dan a cada una de ellas argumentaciones consustanciales, resultado evidentemente de tomar partido, según su posición cognoscitiva adqui-

riela. Entre ellos, se halla David Easton, quien en su obra *Política Moderna, Un Estudio Sobre la Situación de la Ciencia Política*, analiza ampliamente las componentes tópicas del proceso político, a las cuales, nos hemos de remitir en la argumentación que de ellas podemos hacer.

El proceso político emerge de la *idea* de que la actividad política es parte de un proceso social, de una situación total. La convicción surge de que para comprender cómo se formulan y aplican las medidas sociales es fundamental contemplar a quienes participan activamente en el medio político, como parte de una situación total que constriñe, da forma y dirige su actividad. La idea del proceso, en consecuencia, considera a los elementos sociales en tensión constante, en lucha continua para ejercer el poder sobre la política práctica.

La idea de proceso tiene una *orientación*, la actividad que tiene lugar en una situación política dada; ésta es una deducción real. Indica también que las diversas unidades sociales que actúan, reaccionan una con respecto a la otra, dando forma final a las medidas y formas que surgen para la sociedad en su conjunto.

Las *premisas* que tácitamente participan en la idea de un proceso político, son tres, las cuales por su generalización y su carácter flexible son susceptibles de diversificar su aplicación y acepción válida universalmente: a) que las medidas y normas sociales de la política práctica surgen de una situación que consiste en la integración entre varios elementos sociales; b) que la política práctica no es un resultado final, sino un aspecto de una interacción continua entre los diversos elementos de la situación social y; c) que de la gran variedad de actividades que intervienen en las situaciones políticas, las actividades de las personas que forman parte de la estructura gubernamental y de la estructura de los partidos, son sólo una pequeña parte manifiesta, si se le compara con la importancia de los grupos sociales no gubernamentales. Por esta razón, el término describe una extensión de la obra de los realistas.

El significado del proceso se fundamenta en la forma de concebir la vida política no como producto de una sola fuerza —como una clase, una estructura política o algún grupo social especial— sino como el resultado de múltiples causas, que en más de los casos deberá ir más allá de la estructura legal que les dio origen. De lo que se desprende que el proceso significa que para comprender plenamente la matriz, dentro de la cual la política práctica está en constante proceso de formulación y aplicación, es posible revelar el papel que desempeñan los grupos, especialmente, aunque no de manera exclusiva, los grupos de presión o de interés, en función de la relación con los grupos gubernamentales.

En consecuencia, la *esencia* del término proceso político se refiere a un método de interpretar los fenómenos y, se refiere también a los fenómenos mismos. Sugiere

PRO

que toda la vida es un conjunto de interacciones entre los grupos sociales, y que un aspecto de estas interacciones se refiere a asuntos específicos de carácter político. Es propiamente un flujo constante de actividades o de interacción de los elementos políticos y sociales que tratan de influir en la política práctica.

Por último, para aplicar la idea del proceso político por parte del científico político, él requiere separar sus diversos elementos para estudiarlos y analizarlos independientemente y determinar el papel que desempeña cada uno de ellos en el proceso. Pero, para la mayoría de los científicos políticos, el proceso político no es solamente una compleja red de acciones humanas de influencia mutua sino, es también, la interacción de los grupos. La vida política debe ser considerada, primariamente, como la vida de los grupos, la expansión y construcción de los patrones de grupo y la redistribución de los individuos a través de la compleja matriz en el proceso político. SGG

PROCLAMACION

Acción de publicar una ley, decreto o bando, en forma solemne, y para que todos se enteren.

También, la proclamación es el acto* público y solemne en que se declara oficialmente jefe de Estado —presidente o rey— a una persona, y a partir de ese momento se inaugura en el cargo. ABD

PRODUCCION, Administración de la

La administración de la producción tiene por objeto planear, organizar, dirigir y controlar las actividades necesarias para producir y proporcionar productos y servicios.

En cualquier actividad de producción, la primera tarea de la administración de la producción es la de proporcionar insumos, entre los cuales se incluyen: materias primas, máquinas, suministros de insumos de operación, productos semi-terminados, edificios, energía y hombres. Una vez que los insumos han sido contados ocurre la creación del valor.

La administración de la producción, pone especial atención en las máquinas, la asignación de hombres para los distintos trabajos, el control de calidad en la producción, el mejoramiento de los métodos para ejecutar los trabajos y el manejo de los materiales usados en el proceso, hasta llegar a la parte final de éste, que es la terminación de los productos, artículos o servicios.

Otro objetivo de la administración de la producción es la de maximizar el valor creado. Brevemente, la diferencia del valor de lo que entra y el valor de lo que sale representa el valor creado mediante las actividades de producción. A la larga debe haber utilidades para la empresa, por lo que las actividades de la producción deben maximizar la creación del valor dentro de los límites creados por los precios de venta competitivos y el costo de la producción, esto es, sueldos y salarios, costo de materiales, etc.

Por último, se puede considerar un sistema de producción como el armazón o esqueleto de las actividades dentro del cual puede ocurrir la creación del valor. Aun cuando los sistemas de producción varían en las diferentes industrias y empresas, puede aplicarse el concepto de sistema de producción a cualquier actividad cuyos resultados sean productos o servicios. Por lo tanto, su estudio es muy importante, puesto que es aplicable a cualquier situación de producción ya sea dentro del sector público o privado. GFL

PRODUCTIVIDAD

Relación entre el producto obtenido y los insumos empleados, medida en términos reales (volumen físico). En un sentido, la productividad mide la fecundidad del trabajo humano en distintas circunstancias. En otro sentido, calcula la eficiencia con que se emplean en la producción los recursos en conjunto, incluyendo tanto al capital como a la mano de obra. Y, en un tercer significado, la productividad mide las fuerzas que impulsan la tendencia de los salarios reales. De esta forma tenemos que para algunas cuestiones sirve mejor una clase de medida de productividad que otras.

En cada una de sus formas, la productividad aparece como una comparación de un producto con uno o más factores. La comparación suele expresarse en forma de razón entre los recursos y el producto. Por ello, como la razón producto-factores de un momento y lugar particulares tiene un significado limitado, se compara con la correspondiente razón para otro momento y lugar con el fin de estimar las variaciones o diferencias de niveles de productividad. La comparación se expresa, normalmente, en términos relativos, es decir, en forma de índice de productividad.

En las razones producto-factores, tanto el numerador como el denominador se miden en unidades físicas o (cuando se combinan partidas heterogéneas, que es el caso más frecuente) en valores monetarios de "precio constante". Esta "productividad física" debe distinguirse de la "productividad de valor", en la que el producto se mide en valores monetarios corrientes, mientras que los factores se miden en unidades físicas o valores monetarios de precio constante. Debe distinguirse,

también, del “costo de producción por unidad”, razón factor-producto en la que el factor se mide en valores monetarios de precio corriente y el producto en unidades físicas.

Medidas de los Factores

El producto puede compararse con la suma de todas las horas de trabajo, es decir, los hombres-hora, empleadas en la producción (*producto por hombre-hora*). Así, se toma en consideración, no sólo el número de personas empleadas, sino, también, las pocas o muchas horas trabajadas por las personas que laboran más o menos la jornada media semanal o anual. Cuando se establecen comparaciones a lo largo del tiempo, se tienen en cuenta, por tanto, los descensos que se han producido en la duración de una semana o año habitual de trabajo.

El producto también puede compararse con la suma ponderada de hombres-hora empleados (*producto por unidad de trabajo*). Es decir, una hora de trabajo altamente cualificado, o sea, un hombre-hora de trabajo bien pagado, se valora proporcionalmente más que una hora de trabajo de baja cualificación, o sea un hombre-hora peor pagado. De esta manera se consideran las diferencias de educación, experiencia y otros factores que determinan la calidad del trabajo.

Otra forma de comparar el producto es en relación con los servicios del capital tangible empleado en la producción (equipo, instalaciones, herramientas, capital circulante, tierra, existencias, servicios del trabajo), ponderado todo adecuadamente (*producto por unidad de total de factores* o *productividad total* o, más concretamente, *producto por unidad de trabajo y de capital tangible*).

En las tres razones de productividad mencionadas, el producto por hombre-hora exige el mínimo de información y es el más fácil de calcular, mientras que el producto por unidad de trabajo y capital exige el máximo de información.

Medida del Producto

Las razones de productividad pueden diferir con respecto al producto incluido en el numerador. El producto de un país puede identificarse con los bienes y servicios producidos dentro de sus fronteras (producto interno neto) o con los bienes y servicios disponibles para sus residentes (producto nacional neto). El producto nacional difiere del producto interno en el total de bienes y servicios financiados por la renta neta percibida del extranjero y por las ganancias netas de la mejora de la relación de intercambio con el exterior. Es preciso tomar una decisión sobre si medir o no la productividad de un país de tal manera que de-

penda, en parte, de las variaciones exteriores, o al menos reconocer que su productividad ha sido definida así cuando se mide por el producto nacional por unidad de factor.

A nivel microeconómico, el producto puede tener también distintos significados. Puede medirse por el “valor real añadido” por la empresa o por su “valor real del producto”, excluyendo el primero, e incluyendo el segundo, el valor de los materiales, combustibles y energía empleados. Por tanto, para medir la “productividad total” de una empresa puede compararse su valor real añadido con su trabajo, capital tangible y materiales.

Productividad del Trabajo

Los índices de producto por hombre-hora, (productividad del trabajo) dan las cantidades de bienes y servicios obtenidos, en diversas circunstancias, del empleo de una hora de trabajo humano. Señalan la capacidad relativa de personas de diferentes generaciones o naciones, de personas de la misma nación o generación en condiciones diferentes, para producir cosas que los hombres desean.

En términos generales, la generación actual produce mucho más que generaciones anteriores por ser mayor el número de personas; pero, lo que es más importante, también porque cada hombre de hoy es capaz de obtener por término medio d*» una hora de su trabajo más que sus antepasados. En conjunto, el uso de su tiempo y capital está organizado más eficientemente.

El aumento de la eficiencia se debe, entre otros factores, a: crecimiento y difusión de los conocimientos; ampliación de los mercados, que aumenta las posibilidades de especialización de trabajadores, máquinas y empresas; reducciones de horas de trabajo; mejoras en la organización económica; variaciones del carácter del consumo y del ocio; etc. ABD

PRODUCTO NACIONAL

Suma de los bienes y servicios producidos, por una economía nacional, durante un periodo dado, normalmente de un año. Como la producción de un productor durante un periodo específico debe ser igual al valor de la suma de los ingresos de los factores de la producción que intervinieron, el producto nacional debe ser igual al ingreso o renta nacional. JCL

PROGRAMA

Conjunto de acciones específicas, ordenadas secuencialmente en el tiempo, para obtener resultados preestablecidos en relación a la elaboración de un proyecto. El punto de partida para la formulación de un programa es el plan.

A un programa se le conceptualiza como un instrumento integrador de esfuerzos humanos, materiales, financieros y tecnológicos a él asignados, con un costo global determinado y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa responsable.

En informática, un programa es el conjunto de instrucciones que se dan a la computadora sobre cada una de las operaciones que tiene que realizar con los datos que le suministramos. RVE

PROGRAMACION

En términos generales, se refiere al establecimiento de un programa, es decir, en su acepción más simple significa: determinar qué se va a hacer, en qué forma, medida y secuencia, posteriormente, cuándo se va a hacer, quién y, finalmente, definir con qué medios se realizará y con qué recursos.

Este concepto que puede ser manejado desde el nivel más pequeño, individuo, familia o grupo, adquiere una importancia fundamental cuando se aplica a toda la sociedad o al Estado. Cuando ello ocurre se está frente a una programación de la sociedad, del gobierno o particularmente del sector público.

La programación del sector público, pretende definir (teniendo en cuenta la realidad de los países en desarrollo) la ubicación y el funcionamiento de dicho sector en el sistema productivo, las vinculaciones de la programación de las actividades públicas con la planificación global del desarrollo y los problemas y procedimientos para definir metas de producción de la esfera pública; en otras palabras, esta programación se orienta a determinar el nivel de actividad gubernamental que le corresponde al sector, en el marco de los objetivos y metas fijados para el desarrollo económico y social.

De esta manera, la programación del sector público implica llevar a cabo la secuencia de acciones antes mencionadas por parte del gobierno, para lograr:

- a) Conseguir racionalización de las acciones y de los recursos disponibles (mejoría de la eficiencia).
- b) Conseguir que las tareas que el sector público desarrolla se relacionen, directamente, con las necesidades y requisitos que impone el desarrollo económico.

Por otra parte, en lo referente al gasto público, existe la programación presupuestaria, la cual se realiza anualmente con el objeto de definir al detalle cada uno de los componentes de la actividad gubernamental, con el máximo de concreción. Es decir, se traducen las metas de mediano y largo plazos en inmediatas y se definen sus contenidos a través de los programas de trabajo, los cuales deben formularse conforme a las directrices centrales.

El proceso de programación presupuestaria puede tener las siguientes etapas:

- a) Fijación de niveles de actividades.
- b) Formulación de programas de trabajo en las unidades administrativas.
- c) Presentación de los programas a las autoridades superiores.
- d) Formulación del programa global de acción.

Estas etapas tienen por objeto determinar los volúmenes de producto final de las actividades que se desarrollarán, tomando como punto de referencia los planes de desarrollo de largo y mediano plazos.

Con lo anterior, se pretendió dar una idea genérica acerca del concepto programación desde el punto de vista macroadministrativo, pero, a nivel micro y bajo diversos enfoques, su significado puede ser distinto, como por ejemplo, en la cibernética, la investigación de operaciones, la planeación administrativa, etc.

Desde la óptica cibernética, la programación se refiere a los datos sobre un problema que tiene que resolver la computadora, en una sucesión de instrucciones codificadas, propias para ser interpretadas y ejecutadas por la máquina.

En lo relativo a la programación de actividades para la empresa, o las organizaciones sociales y administrativas, existen técnicas como el CPM (*Critical Path Method*) que es el método de trayectoria crítica que sirve para definir la programación de acciones en el proceso productivo, como la elaboración de cuadros gráficas en los que se señalan los tiempos de duración, de iniciación y de término de las actividades de un proceso. Otra técnica de esta naturaleza es el PERT, que se refiere al método de programación, evaluación y revisión que requiere planificar previamente el proceso a seguir y que es representado en un diagrama de flechas. Considera, como punto de partida, medir la duración de la actividad para lo cual deben considerarse la cantidad y calidad de los recursos que se apliquen al cumplimiento de la actividad, los métodos de ejecución utilizados y las condiciones en que se ejecute.

Otro aspecto importante de la programación, es el referido a la programación de ingresos del gobierno, el cual consiste en la proyección anualizada de la cap-

tación, que incluye a todo el sistema de tributación, productos, derechos, aprovechamientos y otros. Se trata básicamente de definir el ritmo y comportamiento del financiamiento público y de determinar los recursos financieros y reales para la ejecución de las metas y objetivos.

Por último, es importante señalar los aspectos de la programación lineal, la cual constituye una técnica aplicada a la resolución de una clase general de problemas de optimización relativos a la interacción de muchas variables sujetas a ciertas condiciones restrictivas; es una técnica empleada en la investigación de operaciones u operativa y pertenece al campo de las matemáticas, que pueden ser aplicadas a la economía, la ingeniería, la física, la biología y la estadística.

Esta técnica se emplea para resolver determinados problemas, en donde hay que obtener de la mejor forma posible (es decir, en condiciones óptimas) ciertos objetivos, tales como beneficios, cantidades producidas u otras medidas de rendimiento sujetas a ciertas condiciones restrictivas. Estas condiciones, a su vez, pueden tener su origen en diversas fuentes, como la administración del Estado, el mercado, la producción, el almacenamiento, las materias primas o la legislación.

En términos generales, la programación lineal puede utilizarse en la optimización de problemas que cumplan las siguientes condiciones:

—Que exista un objetivo; puede ser un beneficio o cantidades a optimizar y que pueda representarse, o expresarse, como una función lineal.

—Que el volumen o grado de consecución del objetivo esté sujeto a restricciones que puedan representarse o expresarse por un sistema de ecuaciones o inecuaciones lineales.

Sí, por ejemplo, se tratara de maximizar el beneficio asociado a la fabricación de un determinado producto sujeto a limitaciones en la capacidad de las máquinas de producción, se debe empezar por tener los siguientes datos:

- a) Beneficio por pieza producida en cada máquina.
- b) Duración de la producción por pieza para cada máquina.
- c) Tiempo total disponible en cada máquina para la producción de la pieza.
- d) Cantidades de cada producto que pueden (o deben) producirse.

Con estos datos habría que expresar el beneficio total como una función lineal, y las limitaciones de la capacidad de las máquinas como un sistema de desigualdades lineales. Si esta utilización de las funciones y de las desigualdades lineales es realista, es posible pasar a aplicar las técnicas de la programación lineal.

La programación lineal resuelve, en términos generales, el problema de determinar la combinación de recursos que permita la obtención del máximo producto. El adjetivo "lineal" deriva de la condición de que las relaciones implicadas sean de primer grado.

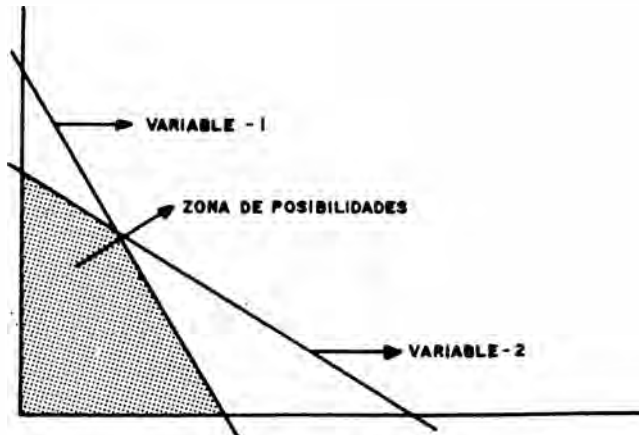
El problema desde el punto de vista matemático consiste en obtener el valor de una función condicionada por desigualdades. JACU y BM11

PROGRAMACION LINEAL

Proceso mediante el cual se pueden obtener soluciones óptimas (de maximización o minimización de resultados, según sea el objetivo) o funciones lineales de variables sujetas a un número finito de restricciones lineales. Así, en todo problema de programación lineal se va a buscar la maximización o minimización de una función objetiva, es decir, la mejor alternativa funcional que se pueda dar con base en los recursos disponibles.

Existen básicamente dos maneras de resolver un problema de programación lineal: por medio geométrico y a través del método Simplex.

En la primera forma se trata de encontrar en el plano las intersecciones de las diferentes variables contenidas en el problema, para hallar, geoméricamente, la función objetivo y la zona de posibilidades.



Los vértices (donde coinciden las variables) pueden ser un buen punto de referencia para la toma de la decisión.

En el segundo método para resolver un problema de programación lineal, el método Simplex, las desigualdades que existen en el problema, y que impiden su resolución, son convertidas en ecuaciones lineales algebraicas y resueltas a través del Método Gauss-Jordán. JMG

PROGRAMA DE GOBIERNO

Conjunto de acciones básicas que un gobierno decide llevar a cabo, en un tiempo determinado, con recursos previamente asignados y objetivos a cumplir. En este sentido, un programa de gobierno, por lo general, puede circunscribirse a un plan nacional o regional según el ámbito de aplicación, por ejemplo: federal, estatal, departamental o provincial y municipal.

Por el tiempo de ejecución, como meta que se propone un programa de esta naturaleza, suele clasificarse, generalmente, por el mismo lapso que un gobierno permanezca en un poder. Así, por ejemplo: de 4 años (cuatrienal), 5 años (quinquenal), 6 años (sexenal), etc. Asimismo, se habla de programas a corto (1 año), mediano (5 años) y largo plazos (más de 5 años).

Algunos gobiernos originan sus programas correspondientes en diferentes instancias, como son: mediante el *proceso electoral*, el cual se da en el momento mismo de la campaña, en donde el electorado mediante el sufragio, decide aceptar o rechazar un programa que se ha esbozado en el tiempo, que el o los candidatos, mediante discursos, declaraciones y comunicados de prensa, han hecho llegar a la ciudadanía; por *referéndum*, un gobierno somete a la conciencia cívica de un pueblo, un programa determinado, ya sea para modificarlo, aceptarlo como tal o rechazarlo totalmente. Asimismo, tenemos el caso en que algunos gobiernos someten a la consideración de la representación popular (cámara, congreso, parlamento, dieta, etc.) a fin de analizar el programa que se ha diseñado, antes de ponerlo en ejecución. En este sentido, el documento es analizado en forma exhaustiva, de tal suerte que los representantes populares pueden modificar el proyecto original, mediante la adecuación, agregación, desagregación o cancelación de algunos proyectos, actividades, recursos, metas, tiempos u objetivos, en las partes que lo constituyen, por convenir así a los intereses de la nación o de los sectores económicos, políticos, religiosos o sociales de un país.

Finalmente, existe otro proceso, que es el de más reciente incorporación en la vida democrática de los países, el cual se da mediante el proceso de consulta general a través de los medios masivos de información.

Los programas de gobierno, suelen clasificarse según el contenido y alcances. Tenemos, por ejemplo: programa nacional, regional, municipal, agrícola, de defensa, educativo y cultural, de salud, alimentario, de productos básicos, etc. RVE

PROGRAMA POLITICO

Conjunto de objetivos políticos, sociales, educacionales y económicos que un partido político adopta y propone como directrices generales para su comportamiento futuro y como medio de atraer hacia sí la atención de los electores, durante la campaña electoral.

Los programas políticos implican una toma de posición frente a los principales problemas del Estado, tanto en su relación con otros Estados como en el orden interno. Los programas políticos, juegan un papel más importante en los países con sistema pluripartidista, en donde la diversidad ideológica hace que el programa presente los objetivos sociales y económicos como dependientes de una concepción de la vida y de la política particular. En esta forma, en estos países, el programa político es la base para definir los diversos partidos como de derecha, de izquierda o centristas. JRM

PROGRESISMO

Ideas y doctrinas progresistas o de desenvolvimiento de las libertades públicas según las cuales las sociedades avanzan hacia un punto en donde encuentran finalmente su plenitud, justicia y la concordia general. Es reconocido como una filosofía del progreso, viniendo a ser de esta manera una connotación valorativa del mismo. Suele ser definido en un doble sentido: en su sentido más amplio, designa aquella actitud que pone la perfectibilidad del hombre como hecho y valor; en sentido restringido, se califica de progresismo todo aquello que, sin adherirse, por razones filosóficas, morales o religiosas a una de las ideologías oficiales de la izquierda, considera la acción que ésta lleva a cabo, o que pretende, como justa y realizable.

En el siglo XIX y después, en el siglo XX, tanto en las doctrinas como en los hechos, se dio una preeminencia tal a la noción del progresismo siendo en la actualidad utilizada a todos los niveles, en contraposición a conservador o reaccionario. El conservador declara que sólo conservando lo adquirido se progresará realmente resistiendo a los celadores de la novedad. Mientras que «el reaccionario trata de contrarrestar o anular las fuerzas y tendencias progresivas.

De hecho, el progresismo denota una idea política que piensa no solamente en el cambio, sino que va más allá, al trastorno, la ruptura, la modificación completa de las estructuras de la sociedad, que se instaure una nueva legalidad, un poder radical diferente, que, en ciertos términos, es una idea revolucionaria. No obstante, el término progresista es empleado como etiqueta política sin que el lazo con su significación ideológica sea marcado. JRM

PROGRESO

En general, es un término utilizado para designar un proceso de avance en el que va implícita una cierta superación. Pero, referido al conjunto social, el concepto de progreso es empleado para indicar un desarrollo de la humanidad en el sentido de los conocimientos científicos, de los descubrimientos técnicos, de las mejoras industriales, de las instituciones sociales, de las costumbres y, en algunos casos, de la vida moral.

Por lo común, se atribuye a Francis Bacon la primera enunciación de la noción de progreso (1620) pero algunos decenios antes (1584) había sido expuesto por Giordano Bruno. Se ha señalado, sin embargo, que la idea de progreso parece ser utilizada ya en la antigüedad por los epicúreos, pero es hasta el siglo XVII cuando este concepto empieza a desarrollarse en su acepción moderna y, en el siglo XVIII, como consecuencia de los cambios técnicos y de las corrientes filosóficas, el término se aplicó a la sociedad en general

Fue en el punto más alto del racionalismo, con sus dos principios fundamentales, la supremacía de la razón y la inmutabilidad de las leyes físicas, que el perfil del término se proyecta definitivamente. Con Kant y Laplace, por ejemplo, el progreso está basado en una explicación física; para Darwin y Lamarck, es solidario de la transformación de las especies vivas. Por su parte, fue Condorcet quien refiriera el progreso social a la idea del progreso del saber y en el orden político, Condorcet definió un objetivo del progreso: la igualdad; mientras, Saint-Simon observó la ley del progreso histórico, basada en lo que definió una inevitable sucesión de organización, construcción y crítica revolucionaria. Augusto Comte intentó con idéntico motivo, buscar la ley 'del desarrollo histórico formulando de esa manera la ley de los tres estadios: teológico, metafísico y positivo.

En el siglo XIX, aunque se generaliza la acepción moderna del término él van implícitos los siguientes elementos:

- a) Avance.
- b) Superación.
- c) Ilimitación.

- d) Jerarquización histórica.
- e) Perfectabilidad.
- f) Inmanencia.
- g) Técnica industrial y espíritu científico.
- h) Racionalismo.
- i) Libertad.

Como se señalaba en un principio, el progreso apunta a la consecución de objetivos de mejora que pueden darse en las condiciones de vida humana, en los beneficios sociales y en el avance de la sociedad. Los objetivos pueden ser referentes a la salud e higiene pública, a una instrucción cultural de la sociedad global o a un mayor bienestar de la comunidad y de cada uno de los miembros. Así, es imposible negar un proceso general de la humanidad, mas es necesario distinguir en ella misma diversas clases de progreso, a veces en armonía, otras, independientemente entre sí, de tal manera que los tipos de progreso caracterizados por el análisis general se definen como:

- 1) El progreso científico.
- 2) El progreso técnico.
- 3) El progreso económico.
- 4) El progreso social.
- 5) El progreso humano y moral.
- 6) El progreso espiritual.

El progreso científico. Es la aplicación del conocimiento de las leyes y de los poderes de la naturaleza, vinculándose a hipótesis científicas o a la idea de una evolución de la naturaleza en camino hacia algo mejor.

El progreso técnico. Es el concerniente al desarrollo y perfeccionamiento de los medios suministrados por la ciencia, aplicados al dominio de la naturaleza y al servicio de la sociedad. Este tipo de progreso, desde el punto de vista económico plantea numerosos problemas:

- a) Las técnicas de producción cada vez más complejas; al exigir un capital cada vez mayor y una investigación cada vez más costosa, dan a quienes se las apropian un peligroso poder sobre los demás hombres y sobre la sociedad entera.
- b) La evolución de los técnicos y su rápida renovación; la aparición de nuevas técnicas y la creación de nuevos productos y de nuevas necesidades los obligan a una adaptación y a una distribución continua según los oficios.

c) El nivel de las técnicas y su desarrollo desigual; según los sectores, provocan desequilibrios en la producción, en los precios y en los niveles de vida. Son imprescindibles los reajuste? de todas clases en todos los planos de la vida económica.

Desde el punto de vista social y humano, la amplitud de los problemas planteados no es menos. El mal uso de tal progreso al nivel económico tiene repercusión en toda la vida social y en la suerte de todos los hombres. Se sabe que el poder que la técnica ofrece sobre las cosas tiende a convertirse, si no es controlado, en un poder de los dueños de las técnicas sobre los demás hombres y a una alienación de estos. Un sistema general de organización y de control se impone. Esta utilización racional y humana de las técnicas aparece tanto más urgente cuanto que el saber científico y técnico da ahora dominio no sólo sobre las cosas sino sobre la vida e incluso el pensamiento de los hombres.

El progreso moral y humano. Se refiere específicamente a una mejora de los individuos y de la sociedad para un vivir humano juntos que sea mejor, y que exige una justicia y una solidaridad a nivel mundial.

El progreso espiritual. Que es definido como una mayor finalización de los motivos humanos para finalidades superiores y una orientación más general hacia Dios.

El progreso económico. El progreso económico puede significar cosas muy distintas. A nivel micro-económico, se ha establecido que existe progreso en el momento que se obtengan mejores resultados con un gasto menor. En este sentido, una adecuada utilización de los avances técnicos y una mejor organización permiten un progreso económico. En el nivel también micro-económico, se habla de progreso para significar un aumento cuantitativo de la riqueza y una generalización de los flujos de los bienes y servicios a todo un espacio económico. En el nivel macro-económico, el progreso desemboca en el progreso social y el progreso humano: mejor distribución de la renta, bienestar material para todos coordinado con el mayor bienestar humano. En este último sentido, la noción progreso correspondería a la de desarrollo.

El progreso social. Implica una idea de movimiento social en una dirección o hacia objetivos considerados mejores. Pero puede tratarse, incluso en el interior del dominio social, de progresos bastante diferentes entre sí. Si se trata de una mejora de las condiciones de vida humana, su enfoque estaría orientado hacia la salud, higiene, instrucción, hábitat, condiciones de trabajo, etc. El progreso económico, al permitir un mayor bienestar, es la condición de este tipo de progreso social.

Cuando se trata de una mejora de las relaciones sociales y de las relaciones entre grupos y clases sociales supone un querer vivir común una integración social por medio de valores comunes.

En un aspecto global, considerando a la sociedad como un todo y teniendo como fin la mejora de esa sociedad, mediante la realización de cambios de conjunto en sus estructuras y en sus instituciones, a fin de asimilar y extender a todos los progresos económico y técnico, se realiza a menudo a través de tensiones sociales, de conflictos de ideología y de divergencias culturales, en razón de que difícilmente pueden estar en constante acuerdo con los deseos de todos los grupos ni satisfacer todas o cada una de las apetencias u objetivos de la totalidad de los miembros de la sociedad, de donde surgen con frecuencia, una vez puesto en movimiento el proceso evolutivo, los conflictos sociales. Bien cabe señalar, sin embargo, que el progreso social no consiste en el aumento de producción global dentro de cada nación, sino que ha de realizarse dentro de la total estructura internacional. Asimismo, que progreso, como expansión de la productividad y crecimiento económico, es más comunmente denominado desarrollo. JRM

PROLETARIO

Desde el punto de vista económico sólo puede llamarse proletario al obrero asalariado que produce y valoriza capital. Partiendo de esta definición de Marx, que encierra las condiciones básicas de la existencia del proletariado, el discurso del materialismo histórico, construye en torno del factor subjetivo del proceso de producción capitalista, la teoría de la revolución proletaria. En este sentido, proletario y actividad revolucionaria se encuentran estrechamente unidos, en cuanto el primero es fundamento del segundo y éste, a su vez, lo determina al concentrar su función histórica. Siguiendo esta línea, el proletariado originado en un amplio proceso de expropiación que culmina en la gran industria moderna, se define si bien por su relación con la propiedad de los medios de producción y su condición de individuo aislado produciendo un plusproducto bajo circunstancias de enajenación, tanto más por su oposición política radical con las condiciones de explotación.

El proletariado pasa por diferentes etapas de desarrollo. Su lucha contra el capital comienza con su surgimiento. Al principio, su lucha es contra la implantación de medios de producción (ludismo) cuyo contenido destruye las relaciones tradicionales-humanas de trabajo, sustituyéndolas por el ritmo de la maquinaria. En una etapa posterior, la industria en su desarrollo acrecienta el número de proletarios y los concentra en masas considerables. Sobre este sustrato, resultado de las necesidades capitalistas, los obreros empiezan a formar coaliciones y asociaciones con el objeto de defenderse contra la permanente explotación de la

PRO

burguesía; en este momento se inicia el proceso de constitución de la clase obrera como partido político, en contraposición con todos los supuestos de la sociedad de clases. No obstante, el camino que el proletariado recorre para llegar a este objetivo está marcado por múltiples paradojas, de las cuales destacan la división de su actividad entre reformismo y revolución y paralelamente la difícil superación de la aparentialidad burguesa como condición de unidad revolucionaria entre teoría y práctica, entre conciencia de clase y organización.

En síntesis, el proletariado es la existencia del elemento de aplicación de las condiciones de la sociedad burguesa que dado el contenido de este modo de producción, tiende a ampliarse, a complejizarse y a radicalizarse. La burguesía la producido, por tanto, según Marx, sus propios sepultureros. JRM

PROLETARIZACION

Proceso mediante el cual la gran industria, como forma general de la producción capitalista, absorbe, en un primer momento, a las clases que constituían el feudalismo, integrándolas al ejército de desposeídos que inicia la conformación del proletariado. En un segundo momento, la proletarización tipifica el movimiento de degeneración y desaparición de las clases intermedias entre burguesía y proletariado a medida que el capitalismo produce su resultado final: la polarización de la sociedad. De un modo general, el concepto de proletarización denominaría la extinción del campesinado y las clases medias. JRM

PROMULGACION

Etapa durante la formación de una norma jurídica, consistente en que el ejecutivo la recibe de parte del cuerpo legislativo, elaborada conforme al procedimiento establecido en la Constitución, para que de no objetarla, declare solemnemente que su cumplimiento tendrá el carácter de obligatorio e inmediatamente ordenará su publicación en el periódico oficial del Estado. ACE

PROPAGANDA

Manipulación, relativamente deliberada, por medio de símbolos (palabras, ademanes, banderas, imágenes, monumentos, música, etc.), de los pensamientos y acciones de otras personas que se refieran a creencias, valores y comportamientos considerados por dichas personas ("reactores") como controvertibles.

Los elementos de liberación y manipulación distinguen la propaganda de la comunicación meramente casual o del “libre” intercambio de ideas. Dichos elementos también distinguen la propaganda de la educación: mientras que el propagandista presenta una argumentación prefabricada o un exclusivo conjunto de símbolos, el educador pretende presentar “todos” los aspectos de un tema discutible y deja fundamentalmente a su auditorio la decisión relativa a la verdad (si existe) de las afirmaciones presentadas y de los valores (si existen) en juego. Debido al bocho de que algunos comunicantes y algunos auditorios consideran controvertibles lo que otros consideran verdades evidentes por sí mismas, se comprende que, bajo ciertas condiciones, la “propaganda” para un hombre pueda ser “educación” para otro.

El término propaganda, en la mayor parte de sus acepciones modernas, deriva aparentemente de abreviar el nombre de *Congregatio de Propaganda Fide* (Congregación para la propagación de la fe), un comité permanente de cardenales encargados, desde 1622, de las actividades misioneras de la Iglesia católica romana. Debido a ello, para muchos católicos, la palabra puede obtener, al menos cuando se trata de manifestaciones eclesiásticas, un significado responsable y respetable del que carece en muchos otros contextos.

Algo semejante ocurre en los medios comunistas, por lo menos cuando el término “propaganda” se utiliza según la definición y significado específicos que le dio Lenin en una colección de trabajos publicada en 1929, bajo el título de *Agitación y Propaganda*. En dicho libro, que sigue proporcionando la base más importante para comprender el razonamiento y la práctica comunistas sobre el tema, Lenin diferenciaba: 1) la “propaganda”, a la que definía como el empleo razonado de argumentos procedentes de la filosofía, la historia y la ciencia para influir en una minoría culta y acostumbrada a razonar, de 2) la “agitación”, a la que daba el significado de consignas emotivas, parábolas comparables a “fábulas de Esopo” y verdades a medias, destinadas a influir a la gente no cultivada, semi-instruida y no acostumbrada a razonar. Por ello, para los comunistas disciplinados que siguen en sus actividades de “Agitprop”, las teorías y reglas establecidas por Lenin, la utilización de la “propaganda”, en un sentido leninista, es algo altamente meritorio y completamente honesto.

Un concepto muy próximo es el de la “propaganda de los hechos”. Dicho concepto se refiere a la eficacia de un hecho no simbólico (por ejemplo, coercitivo o económico), pero no por sus efectos militares o económicos, sino fundamentalmente por el efecto simbólico que se supone que ese acto va a tener sobre un posible reactor; por ejemplo, escenificando la tortura pública de un criminal por su efecto presumiblemente disuasorio para otros, o proporcionando una “ayuda

exterior” de tipo económico, no para reforzar una economía determinada, sino con la intención de influir en las opiniones del receptor.

La negociación diplomática, la argumentación jurídica, el trato comercial y la publicidad, obviamente, son susceptibles de incluir considerables componentes de “propaganda”, así como de “propaganda de los hechos”, tal y como aquí se ha definido.

Historia

Indudablemente, la propaganda ha existido siempre, desde que los primates alcanzaron la suficiente capacidad de hablar para utilizarla. Los elementos facticios procedentes de la prehistoria y de las civilizaciones primitivas ofrecen testimonios de que se emplearon vestimentas, insignias místicas y monumentos deslumbrantes para anunciar la majestad y los poderes sobrenaturales de que se suponía investidos a los primeros gobernantes sacerdotes.

En la civilización occidental, los planos sistemáticos de propaganda parecen haber surgido en las ciudades-Estado de Grecia, sobre el año 500 a.c., con la codificación de “retórica”, un conjunto de tretas para la argumentación extraídas en parte de la práctica real de abogados, demagogos y políticos destacados. Platón y Aristóteles y algunos estoicos recopilaron las reglas de la retórica con una doble finalidad: no se trataba sólo de hacer los propios argumentos más persuasivos, sino también de inmunizar a los “buenos” ciudadanos contra el empleo de las falacias lógicas y los conceptos emotivos de abogados y demagogos “malos”, así como de subrayar los posibles peligros derivados de seguir a dirigentes irracionales. Los retóricos griegos hicieron tan bien estos trabajos, que sus obras se han estudiado y citado durante más de 2,500 años. La *Retórica* de Aristóteles fue un texto importante en la enseñanza superior a través de toda la Edad Media, e incluso después del Renacimiento, y con frecuencia se utiliza hoy día en las clases de elocuencia pública y lógica y por muchos versados propagandistas y contrapropagandistas.

En otras civilizaciones se desarrollaron algunos procesos paralelos, a partir del 400 a.c. Así, Kautilya, importante primer ministro del emperador de la India Chandragupta Mauya, aconsejaba en su *Arthasastrü* (Principios de Política) que los príncipes utilizaran una fraseología prudente y con frecuencia engañosa en su diplomacia y en sus manifestaciones públicas, especialmente en tiempos de guerra y de preparación de guerra. Como los propagandistas modernos, Kautilya se preocupó mucho por las técnicas para sembrar el temor, la disensión y la confusión en las filas de sus adversarios (guerra psicológica) y para colmar de lisonjas a sus aliados sin llegar a ser excesivamente dependiente de ellos.

Análogo dictamen puede encontrarse en *El Arte de la Guerra*, del antiguo teórico chino Sun Tzu. Confucio, en sus *Analectas*, incitaba a usar una retórica “buena” y veraz y formas “decorosas” de expresión oral y escrita como medios de persuadir a los hombres a que vivieran una vida de bondad; una admonición platónica deliberadamente imitada, como instrumento de legitimación (con el nombre de “lavado de cerebro”), por los dirigentes de China comunista.

En las ruinas romanas se han encontrado restos de propaganda electoral. Escritores como Quintiliano y Quinto Cicerón describieron las tácticas publicitarias. Al comienzo de los tiempos modernos, Maquiavelo, como Kautilya y Sun Tzu, subrayó la eficacia de la doblez deliberada para la política y la guerra.

Después de Aristóteles, sin embargo, sólo se llevaron a cabo pequeños progresos en la práctica altamente organizada de la propaganda o en su teoría sistemática, hasta que la revolución industrial hizo posible la producción masiva, abriendo así el camino para la obtención de ganancias inmensamente elevadas a través del mercado de masas. Como parte de la moderna tendencia hacia una distribución bien calculada de grandes ganancias, en 1900 se empezaron a hacer estudios acerca de las necesidades y hábitos de muchos tipos de consumidores, así como de su susceptibilidad ante clases alternativas de ofertas de ventas, anuncios, embalajes y publicidad.

Conjuntamente con la difusión del racionalismo comercial y el apogeo de la propaganda comercial relacionada con él, la difusión del racionalismo social y de la educación y democracia de masas que ha tenido lugar desde el siglo XVII ha traído como consecuencia que las personas cultas, y algunas de las menos cultas, tomaran una conciencia más precisa del papel desempeñado por las ficciones y las aspiraciones utópicas en los sistemas políticos y sociales. Hace mucho tiempo que Platón subrayó las funciones sociales de “la mentira noble”. Durante los dos últimos siglos, el derecho al sufragio se extendió a estratos de la población cada vez más amplios y cada vez más ignorantes o pseudoeducados; ello ha producido una riqueza de oportunidades para observar las posibilidades que dicha extensión ofrece tanto al propagandista patriótico como al demagogo.

Uno de los primeros observadores fue Jeremy Bentham, quien subrayó hasta qué punto una cuidadosa selección de símbolos podía contribuir a investir de respeto y temor a individuos e instituciones que sin ellos, carecerían de valor. El inmenso auge de las formas irracionales de nacionalismo y de despotismo plebiscitario, durante los siglos XIX y XX, conformó su opinión.

Muchos escritores posteriores, entre los que se encuentran Georges Sorel, Pareto, Lenin, Mannheim y Lasswell han mantenido, explícita o implícitamente, la opinión de que la masa humana, inclusive aquellos hombres con un alto nivel

educativo y social, suele reaccionar más favorablemente ante los “mitos utópicos”, el “lenguaje esopiano” y los “residuos irracionales” de anteriores experiencias que ante los escuetos juicios analíticos. Los experimentos de Pavlov con los reflejos condicionados y las exploraciones freudianas y no freudianas de la mente inconsciente han tendido a proporcionar un fuerte soporte a esta opinión.

Tanto los regímenes democráticos como los autoritarios de los últimos decenios han reaccionado, con mezclas variables de aceptación afectuosa y de cinismo insensible, ante tales elaboraciones modernas de perspicacias antiguas. Las invenciones militares y la difusión del nacionalismo particularista y de los atentados a la democracia han originado recientemente guerras, revoluciones y contrarrevoluciones sociales hasta alcanzar proporciones que exigen la movilización de toda la población nacional. Por ello, en la primera guerra mundial, y todavía más en la segunda, cada uno de los principales gobiernos contendientes realizó desembolsos masivos para la propaganda, tanto interior como exterior, y se atribuyó una elevada magia a las diversas “técnicas propagandísticas”. Desde entonces, casi todos los Estados importantes cuentan con su ministerio de propaganda (o de cultura, de ilustración o de información internacional), o algún equivalente funcional, por lo menos en tiempo de guerra o cuando se siente agudamente un peligro. Asimismo, poseen sus mecanismos oficiales para la censura, el “control de la información” o la manipulación de noticias. La utilización de tales organismos ha llegado a tomar gran importancia a partir de la segunda guerra mundial y durante la posterior guerra fría.

Concurrentemente, casi todos los partidos políticos importantes, así como los grupos de presión y movimientos de masas principales, han desarrollado sus propios cuerpos de propagandistas especializados. Muchos son empleados de plena dedicación y poseen niveles relativamente altos de talento, de experiencia o de ambas cualidades. Muchas de esas agencias de propaganda disponen de servicios elaborados de “investigación e información”, propios o alquilados, para llevar a cabo observaciones, encuestas de opinión y encuestas de información (abierta o subrepticamente) entre los diversos estratos de las minorías, las clases medias y el pueblo en general. Se confeccionan tablas con muchas clases de datos que se refieren a aquellos contenidos de la prensa, el cine, la televisión y otros medios de comunicación que llegan a los respectivos estratos sociales. Las “campañas de símbolos” y la “creación de imágenes” se elaboran mediante métodos matemáticamente calculados. El antiguo arte de la retórica, que era practicado por unos cuantos portavoces que lo dominaban, se ha convertido en la moderna cuasi ciencia de la manipulación de la opinión, que emplea ejércitos de empleados del gobierno, del partido o del grupo de presión, entre los que se incluye una amplia gama de psicoanalistas, psicólogos y científicos sociales, auténticos o supuestos.

Se buscan con creciente interés los medios para frenar a estos manipuladores de la opinión y “persuasores ocultos”; esa búsqueda la llevan a cabo consumidores que son conscientes de haber sido engañados y, especialmente, las personas con conciencia política que temen la proliferación de regímenes en cuyas actividades la propaganda engañosa, combinada con lina censura rígida, puede producir un control prácticamente indestructible.

Tenciendas Tcóricas

Las tendencias teóricas de la persuasión, entre ellas la teoría de la propaganda, se han adaptado, en cierto modo, a las diversas funciones que requerían los sistemas sociales en tiempos y lugares determinados, en la medida en que dichas funciones eran percibidas por los intelectuales interesados.

Las teorías actuales consideran la propaganda como un caso especial de la teoría de la comunicación en general, la cual, a su vez se trata cada día más como una subdivisión de la teoría general de los sistemas sociales. Esta última intenta estudiar la gama total de los comportamientos posibles de todos los actores sociales, reales o latentes, gama que va desde el individuo que actúa exclusivamente basándose en su propia conducta, pasando por la “diada” (una pareja de personas) y el grupo pequeño (algunas personas), hasta actores colectivos de formación tan amplia como los grupos de intereses (por ejemplo, sindicatos agrícolas o industriales o asociaciones de empresarios) y los grupos territoriales (ciudades, provincias, naciones, regiones internacionales y el mundo como una totalidad).

Al enfrentarse con el contexto global profundamente inestable en el que debe operar, el analista versado en propaganda, tiende a formular su problema considerando que este comprende, por lo menos, once conjuntos de factores:

- 1) ¿Para qué fines (es decir, sobre qué distribución de valores influir), en
- 2) los actuales y posibles estados del sistema social mundial y 3) de cada uno de sus subsistemas (naciones, grupos territoriales menores, grupos de intereses, etc.), que tengan interés para el propagandista, 4) debe éste o alguno de sus agentes distribuir la propaganda? ¿A través 5) de qué símbolos, 6) qué canales (medios tales como la prensa, la radio, el cine, los contactos personales, las demostraciones de masas, las organizaciones religiosas o culturales, etc.), 7) a quiénes (es decir, minorías, dirigentes de la opinión, clases medias, masas, clientes, amigos, adversarios, neutrales), y 8) cómo pueden medirse los efectos de la propaganda (es decir, cómo puede medirse la redistribución de valores atribuible a la propaganda para distinguirla de la producida por otras causas) ? En la actual situación de la

ciencia social, esta intrincada cuestión solamente puede contestarse, como es natural, con un moderado grado de confianza.

Una vez iniciada la campaña de propaganda, el propagandista, así como también sus adversarios o contrapropagandistas, se encontrarán con tres conjuntos de factores adicionales, por lo menos. Estos factores se refieren a 9) ¿qué distribuciones allcmlhas de valores existen y 10) mediante qué medios (es decir, contrapropaganda, censura, coerción o presión económica) puede controlarse o neutralizarse la propaganda, y 11) cómo pueden medirse los efectos de tales contramedidas? A continuación se exponen esos once conjuntos de factores.

Fines (valores). Cuando el problema consiste, simplemente, en adquirir dinero para uno mismo o para el grupo al que uno pertenece, induciendo a otros para que compren una segura y útil mercancía, la manifestación de los fines es fácil. Cuando la mercancía es de valor dudoso o positivamente dañina (una droga o un arma peligrosa) el programa se hace más complicado. Si el problema consiste en convertir a multitudes a una nueva religión o a un nuevo sistema social, puede ser extremadamente difícil especificar con precisión qué redistribuciones son deseables para un gran número de diferentes clases de personas, en relación con un amplio conglomerado de valores tales como el prestigio, la renta, la “tranquilidad de alma”, la seguridad militar, etc. Sin embargo, el propagandista difícilmente puede proceder de modo racional, a no ser que le sea posible decir, por lo menos a sí mismo, qué redistribución de esos y muchos otros valores está intentando establecer y, por consiguiente, qué orden quiere trastocar.

Cambios en el Sistema Mundial. Cada acto de propaganda —ya sea por comisión o por omisión— es muy probable que tenga efectos de algún tipo en varias partes, como mínimo, del sistema global. Además, ese mismo sistema está evolucionando inexorablemente a causa de factores tales como el crecimiento de la población, la invención y difusión de nuevos conjuntos culturales y tecnologías y la consiguiente aparición de nuevos centros de poder cultural, militar y económico. La evolución social, que es hoy en día frecuentemente muy rápida, puede disminuir la viabilidad de muchas clases de propaganda —especialmente, de las variedades más siimplistas, provinciales y particularistas— e incrementar la viabilidad de las variedades más elaboradas, formuladas científicamente y universalistas.

Subsistemas del Sistema Mundial. En el pasado, existieron muchos lugares y épocas en los que el propagandista podía ignorar con eficacia las exigencias de un sistema mundial y en los que podía emplear símbolos particularistas tales como: “Mi país (o mi familia, tribu, raza, religión o negocio), con razón o sin razón”. En los estados presentes y futuros del sistema mundial, este tipo de pro-

paganda egocéntrica puede ser suicida. No obstante, persisten algunos particularismos estridentes. El propagandista prudente, por tanto, lia de decidir la mezcla, o reconciliación, de simbolismos del sistema mundial y de simbolismos de los subsistemas que mejor se ajusten a sus finalidades, en cada lugar en particular y en determinados espacios de tiempo. Dada la proliferación de armas de gran capacidad, la elección final podría ser, incluso en un futuro relativamente próximo, entre una coexistencia universal, por una parte, y una no-existencia particularista.

Utilización de Agentes. La utilización de agentes u organizaciones “de pantalla” de apariencia inocente, mientras que el mismo propagandista permanece entre bastidores, puede obtener resultados óptimos, fundamentalmente de dos maneras: 1) el agente, o los agentes, pueden parecer al auditorio mucho más dignos de fe o mucho más aceptables que el propio propagandista, o el grupo o grupos de los que aquellos son portavoces. La utilización de agentes es ineludible, especialmente en aquellas zonas donde el propagandista no está muy familiarizado con el idioma y las costumbres, o en donde las actitudes culturales, raciales, religiosas o nacionalistas le impedirían obtener un auditorio favorable; 2) si una estrategia de propaganda determinada falla en una tentativa de prueba (un “globo de ensayo”) o en la ejecución, el agente puede ser destituido o incluso deliberadamente sacrificado como “chivo expiatorio”, si ello es necesario, mientras que su jefe, tras los bastidores, intenta un nuevo método.

Dado que la propaganda moderna, en sus formas más elaboradas, requiere tan alto nivel de racionalidad y de conocimiento de los asuntos públicos y las ciencias behavioristas, al parecer, lo mejor sería confiar la planificación de las campañas principales a intelectuales cualificados cuya preparación comprendiese tanto el conocimiento de la ciencia social como la experiencia en los asuntos públicos. Tales personalidades, sin embargo, pueden considerarse con suspicacia por muchos reactores. Por ello, es importante seleccionar “agentes de contacto” con quienes sea posible establecer relación con la audiencia que se pretende alcanzar.

Elección de Símbolos. El propagandista consciente de las experiencias de las ciencias behavioristas ya no tiene tanta confianza como sus semejantes de finales del siglo XIX y principios del XX en la capacidad de los argumentos racionales, ni tampoco en las consignas atractivas, para influir en la conducta humana. La evolución del psicoanálisis, de la psicología clínica y de la investigación experimental sobre la comunicación ha puesto en claro que las respuestas de los reactores no sólo resultan, afectadas por la absorción inmediata de símbolos, sino también (y con frecuencia más poderosamente) por otros tres conjuntos de fuerzas: 1) los residuos almacenados, así como las asociaciones producidas por ellos, de previas absorciones de símbolos relacionados con los símbolos nuevos, todo lo cual,

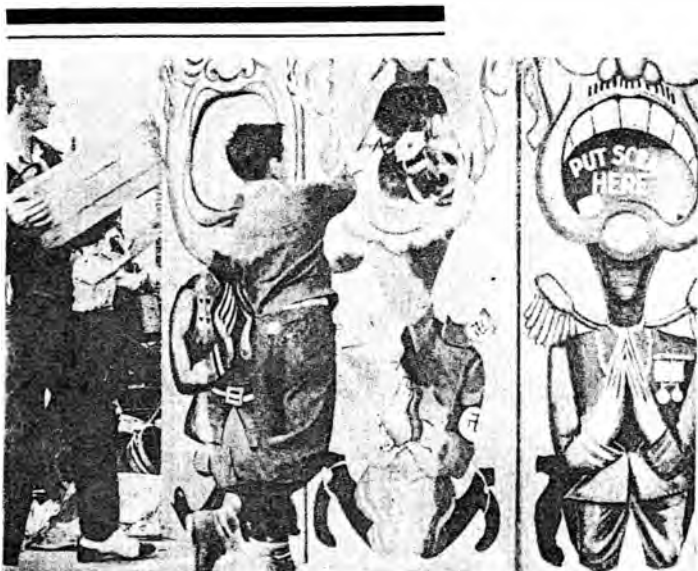
con frecuencia, proporciona al reactor cierta predisposición y cierta capacidad para ignorar, o racionalizar rechazándola, la corriente actual de símbolos; 2) los incentivos (regalos, sobornos, tratos comerciales, etc.) o amenazas económicas (pérdida de trabajo, boicots, etc.) y los incentivos físicos (caricias, violencia, protección contra la violencia o amenazas de violencia) que el propagandista puede aplicar conjuntamente con los símbolos, y 3) las estructuras y procesos coercitivos de los sistemas sociales circundantes, que pueden o bien facilitar, o bien inhibir, la expresión de cualquier nuevo pensamiento u otros impulsos de la conducta que pudiera activar la absorción actual de símbolos.

El propagandista experto, por consiguiente, intenta emprender acciones importantes, tanto económicas como físicas, conjuntamente con su actividad propagandística, en cada etapa de su campaña. Ese propagandista intenta también seleccionar sus símbolos a la luz de los resultados de todas las ciencias behavioristas, a partir de los estudios psicoanalíticos de las reacciones almacenadas e inconscientes de clases particulares de individuos y grupos, a través de la psicología, la sociología, la economía y la política de las relaciones internacionales y de la aparición del sistema social mundial. En la actualidad, existe un acuerdo esencial para admitir en psicología lo que Lasswell ha denominado el “principio de la triple atracción” Este principio sostiene que los conjuntos de símbolos son más susceptibles de alcanzar su máximo de persuasión si atraen simultáneamente a los tres componentes de la personalidad individual del reactor. Es decir, el propagandista intenta superar las resistencias producidas por las previas absorciones de información, presentando los pensamientos y actos que él desea inducir como si fueran: 1) -racionales, aconsejables y ventajosos (psicoanalíticamente, esto es un atractivo para el yo); 2) agradables (un atractivo para el ello), y 3) morales (un atractivo para el superyó). Dentro de cualquier colectividad, la “mezcla” de estos componentes varía de individuo a individuo; y, dentro de las colectividades mayores, varía de subcultura a subcultura y de estrato a estrato. El propagandista intenta ajustar sus incentivos de acuerdo con ello.

La investigación procedente de los estudios clínicos sugiere también la relativa eficacia de la elección de vocabularios y símbolos y del reparto de los propagandistas (o de sus agentes) en papeles, papeles análogos a los asociados con parientes reales o parientes asimilados (parientes adoptivos, tíos, tías, profesores de escuela, sacerdotes, doctores brujos, héroes políticos, diosas, etc.) bajo cuya influencia los reactores lian llevado a cabo muchas de sus experiencias que han sido más formalivas, más cargadas de emoción y más fuertemente confirmadas. Es fácil sentir el atractivo que emana de simbolismos tan familiares como “la tierra de nuestros padres”, “la madre patria”, “la madre iglesia”, “el Santo Padre”, “la madre Rusia”, “el Tío Sam”. El propagandista que puede apoderarse

de la iniciativa emocional y mantener una ascendencia virtual de parentesco o divinidad (carisma) podrá hacer brotar tanto la envidia como la conciencia de sus seguidores, así como de los neutrales, “satanizando” los objetivos y los asociados de sus oponentes, al mismo tiempo que idealiza o deifica sus propios objetivos o aliados.

Es probable que los reactivos que se han criado en agrupaciones sociales distintas, o en las mismas agrupaciones, pero en diferentes épocas, tengan yos y superyós algo diferenciados, por lo menos. Por ello, el propagandista debe adaptar su simbolismo no sólo a los impulsos conscientes o inconscientes de los reactivos, sino también a las líneas de acción que se abren ante ellos.



Propaganda en contra de las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial.

La propaganda es susceptible de ser más eficaz si sus contenidos incluyen referencias alentadoras (directas o implícitas) en favor de aquellas acciones que son factibles para el reactivador y que el propagandista desea que aquél realice, y si los contenidos incluyen referencias disuasorias con respecto a actos que el pro-

pagandista desea que no cometa el reactor (o, en algunos casos, sin referencias para este último, por temor a las “ideas que se meten en la cabeza del reactor”). La estructuración de los contenidos de la propaganda en torno a tales conceptos de acción aumenta la probabilidad de que el propagandista sea realista en sus demandas hacia el reactor y de que éste no quede con la sensación expresada por la siguiente frase: “Estoy de acuerdo con este mensaje, pero ¿qué se supone que voy a hacer con relación a él?”. Cuando el secreto o la sorpresa militar o política es importante para el propagandista, éste se inclinará por manifestar sus demandas de acción de manera solapada o engañosa; porque, en algunos casos, los adversarios pueden utilizar el análisis sistemático del contenido de la propaganda para inferir los secretos o intenciones inconscientes del propagandista y sus probables acciones futuras.

Cabría decir mucho más sobre la selección de símbolos. Se podría suscitar un problema especialmente intrincado para nuestra época: ¿es posible que la investigación behaviorista descubra, y quieran emplearlos los propagandistas influyentes, ciertos simbolismos universalistas que pudieran reducir la destructividad interpersonal e intercolectiva a niveles que hicieran viable un orden social a escala mundial?

Canales de la Propaganda. Una lista exhaustiva de los medios de comunicación que puede utilizar el propagandista ocuparía muchas páginas; comprendería los periódicos, las revistas, la radio, la televisión, el cine, los carteles, las vallas anunciadoras, las campañas de discursos y de tráfico de rumores, las banderas, los nombres de las calles, los monumentos, las medallas conmemorativas y los sellos de correos, las becas, las recompensas y premios, la composición de novelas, dramas, poesía y música “con mensaje”, y todas las agrupaciones humanas, desde la diada y la familia, pasando por las empresas publicitarias y de relaciones públicas, las iglesias y templos, los grupos de presión, los partidos y las “organizaciones testaferros”, hasta las organizaciones de propaganda (abiertas o encubiertas) de naciones, coaliciones internacionales y organizaciones internacionales de alcance universal.

Desde la segunda guerra mundial, se ha asistido a un gran cambio en la práctica de la propaganda, abandonándose los intentos de “saturar” a los auditorios de masas con grandes cantidades de consignas simplificadas. La nueva tendencia va hacia una elección mucho más discriminada de aquellos medios de comunicación cuyos mensajes, según se cree, vayan a encontrar una receptividad especial entre los reactores a quienes se dirigen. Esta preferencia por la “colocación de los tiros”, en lugar del bombardeo indiscriminado sobre los reactores, se debe, en parte, a los resultados de la investigación behaviorista.

Numerosos experimentos y observaciones controlados sobre los “hábitos del medio” y las “preferencias de origen” de reactores han establecido dos opiniones:

- 1) en su mayoría, las personas tienden a resistir aquellos mensajes que llegan a ellas a través de medios en los que no confían especialmente o no les agradan;
- 2) como regla general, los medios más eficaces para mensajes que sobrepasen la simple propaganda comercial no son los medios impersonales de comunicación de masas, sino, más bien, ciertos “grupos de referencia” con los que el individuo se siente estrechamente identificado, en los que se encuentra como en su casa y donde está rodeado con algún grado de respuesta emocional íntima y protección personal. El primero y más fundamental de esos grupos es, naturalmente, la familia. Pero muchas otras organizaciones pueden desempeñar funciones cuasi-familiares: el pequeño club de camaradas, la iglesia, el sindicato, el club, la pandilla o la banda, la célula comunista. Si el propagandista consigue influir en el dirigente de dicho grupo de referencia, puede establecer un “repetidor social” con el que es posible amplificar de modo considerable la significación y la aceptación de su mensaje, más eficazmente que con un gran número de emisiones de radio, panfletos o carteles y con un costo mucho menor. Por todo ello, en los últimos años se ha consagrado gran parte de la investigación a la identificación de tales grupos de referencia. Una estrategia importante es la programación de los contenidos de los medios de comunicación de masas (los periódicos, las emisiones de radio, por ejemplo) de tal modo que, en lugar de utilizar técnicas de tiroteos dispersos sobre audiencias indiferenciadas de masas, acarrean el material que se considera susceptible de interesar a grupos específicos de referencia (y, especialmente, a las minorías y “dirigentes de opinión” que existen entre esos grupos) y que debe ser repetido por ellos, con sus métodos propios y por su propia iniciativa, a otros conjuntos de reactores.

Audiencias. Dado que la propaganda trata, por definición, de asuntos sujetos a la polémica, su auditorio definitivo, sea éste alcanzado por medios directos o por medios indirectos, puede clasificarse en uno de estos grupos: 1) el que se halla inicialmente predispuesto a reaccionar como desea el propagandista; 2) el que es neutral o indiferente, y 3) el que es antagónico. En muchos casos, es aconsejable incluir el simbolismo y elegir los medios apropiados para numerosas posiciones a lo largo de este continuo.

La investigación tiende a indicar que el resultado más seguro de la propaganda es la probabilidad de incrementar la resolución o los esfuerzos de aquellos que son ya partidarios del propagandista. La probabilidad de influir sobre los neutrales y adversarios, independientemente del volumen o de la intensidad simbólica que alcance la propaganda, será pequeña a menos que la propaganda se

refuerce mediante importantes transacciones al margen de la propaganda o por otros acontecimientos.

Medidas de los Efectos de la Propaganda. El problema de esta medida es casi tan amplio como el campo que abarca la metodología de la investigación behaviorista. El mundo moderno desborda de campañas de propaganda y contrapropaganda rivales, así como de otras incontables transacciones simbólicas. El problema de desenredar los efectos de la propia propaganda de entre los efectos de otras transacciones es, a menudo, insoluble. A pesar de ello, es posible, ocasionalmente, llevar a cabo una investigación, aunque sus resultados deben considerarse con una confianza moderada.

Análisis de Contenido. Mediante este método puede obtenerse un testimonio cuantitativo y razonablemente fidedigno por lo que se refiere a los contenidos de la propaganda. Es posible tabular los números de centímetros de columna de espacio impreso o el tiempo de radio o televisión que la propaganda ocupa. Los símbolos y temas que ésta contiene pueden clasificarse por categorías, de acuerdo con las demandas, expresas o implícitas, para acciones de diversos tipos, y de algunas otras maneras psicológicas o socialmente significativas.

Entrevistas Intensivas. Pueden recopilarse datos bastante objetivos por lo que se refiere a la intensidad y al significado semántico de la propaganda (esto es, las asociaciones cognitivas y afectivas que evoca en reactivos determinados) mediante entrevistas intensivas ampliadas (de tipo psicoanalítico o psiquiátrico) con pequeñas muestras, cuidadosamente preparadas, de la audiencia propuesta.

Observaciones Extensivas. Algunas veces pueden enviarse observadores participantes a los lugares pertinentes. Las estadísticas electorales, los informes de prensa o los discursos y otras acciones de los dirigentes afectados pueden también proporcionar claves. Cabe obtener datos sobre el volumen y la composición de las audiencias intermedias (incluyendo el “repetidor”) y de los auditorios definitivos, a partir de la inspección de muestras extensivas, informes de prensa y reacciones de los dirigentes. Cuando se utilicen medios impresos o de telecomunicaciones, quizá puedan obtenerse las cifras de lectura audición. Si existen mítines o demostraciones públicas, pueden lograrse informes de los observadores.

Experimentos y Entrevistas Repetidas. Las pruebas de que la conducta resultante del auditorio —por ejemplo, su voto por el candidato X o su compra del producto Y— se debe, total o parcialmente, a la propaganda, y no a otro factor cualquiera, siguen lejos de ser concluyentes, salvo en las raras situaciones en las que es posible realizar algo parecido a un experimento. En algunos casos pueden compararse grupos emparejados: uno de ellos expuesto a la propaganda y el otro

no; o uno de ellos expuesto a la versión A de la propaganda y el otro a la versión B, etc. En ciertos casos, la propaganda que llega a un grupo puede interrumpirse o intensificarse repentinamente, con lo que es posible observar alguna de las reacciones presumiblemente consecuentes. Sin embargo, siempre existe la posibilidad de que el factor que ha provocado los cambios no sea la propia propaganda, sino la propaganda de otro, o que los cambios se hayan originado por algún tercer factor o conjunto de factores desconocidos. Existe también el problema de los “efectos adormecedores”, reacciones a largo plazo que no llegan a ser visibles hasta que la propaganda se haya abierto camino a través de las resistencias que pueda encontrar profundamente instaladas en el inconsciente del reactor, o las haya soslayado, o hasta que los obstáculos para la expresión de las reacciones (policías políticos o confidentes sospechosos, por ejemplo) hayan abandonado las proximidades del reactor. Y existe la posibilidad de que la propaganda pueda tener “efectos de *boomerang*” —efectos opuestos a los que se pretendía o una combinación de éstos y los efectos deseados.

Oposición y Control Social. En cuanto la propaganda produce algún efecto, tiende a suscitar oposición. Los oponentes pueden intentar combatirla directamente, o reclamar sanciones de la comunidad para controlar la propaganda. Por consiguiente, el propagandista ha de tener en cuenta los valores de sus oponentes y las medidas que probablemente tomarán esos oponentes. En las distintas clases de políticas que figuran en la serie que va de la democracia al autoritarismo, puede hallarse una variedad de controles sociales sobre la propaganda.

Una democracia que funcione saludablemente es, por definición, una forma de gobierno en la que la oposición a la propaganda se expresa habitualmente mediante la contrapropaganda pacífica. Se supone que varios propagandistas van a competir vigorosamente en “el mercado de ideas”, y se espera que, a la larga, las mejores ideas para la sociedad serán las que encuentren más aceptación por parte de los posibles clientes. Entre los requisitos previos de dicho resultado, se hallan presumiblemente altos niveles de educación, autocontrol y espíritu cívico de los participantes, así como grandes cantidades de información libremente disponible, recopilada y difundida desinteresadamente por agencias centralizadoras de noticia con relativa autonomía y libres de censura.

Para la autoprotección contra la propaganda secreta o “desleal” llevada a cabo por “persuasores ocultos”, las democracias modernas, a veces, exigen que las autoridades públicas hagan registrar, o incluso otorguen o no licencia, a algunas clases de propagandistas, así como una “catalogación clara” de la propaganda producida.

Otros esfuerzos hechos en las democracias para proporcionar un control público sobre la propaganda se refieren a las leyes relativas a los libelos y calumnias;

las leyes que proporcionan a los candidatos políticos y a los legisladores privilegios e inmunidades excepcionales en el terreno de la libertad de palabra, y las leyes y costumbres que exigen igualdad de espacio o tiempo en los medios de comunicación públicos para todos los principales contendientes de las campañas políticas. En algunos casos, puede existir un “derecho de réplica” legalmente garantizado, a veces a expensas del propagandista, a disposición de cualquier grupo o individuo que mantenga haber sido seriamente injuriado o expuesto a la injuria por la propaganda de aquél.

Es evidente, sin embargo, que las reacciones de los oponentes ante la propaganda no se limitan necesariamente a la divulgación de sus orígenes o la contrapropaganda. Pueden intentarse todos los tipos de incentivos o represalias económicos o políticos, incluso en las democracias; y esto sucede con más frecuencia bajo políticas relativamente autoritarias. En el caso extremo, el régimen autoritario intenta monopolizar para sí mismo todas las oportunidades que ofrezca la propaganda, y no reparará en nada para impedir cualquier clase de contrapropaganda. Hasta cuándo y en qué medida puede llevarse a cabo una política semejante depende, entre otras cosas, del volumen de fuerza que el régimen pueda acumular, de la perfección de su servicio de información interna y de las actividades de su policía y, lo que es quizá más importante, del nivel y distribución de la educación secular superior del sistema social al que el régimen sirve. ABD

PRORRATEO ELECTORAL

Distribución de escaños legislativos entre las demarcaciones existentes, territoriales o de otro tipo, con derecho a representación. Aunque el prorrateo electoral, la división en circunscripciones electorales y los sistemas electorales estén relacionados entre sí, los problemas con que se enfrenta cada uno de ellos difieren considerablemente. La circunscripción electoral establece los límites geográficos de un distrito electoral. El sistema electoral fija el método para elegir a los representantes. Así, la práctica constitucional de Estados Unidos distingue entre prorrateo electoral y circunscripción electoral, haciendo depender ambas funciones de gobiernos diferentes. El gobierno nacional fija el número de representantes a los estados, mientras que los gobiernos de cada entidad dividen sus respectivas demarcaciones en distritos electorales para el Congreso. En el Reino Unido, por el contrario, los escaños de la Cámara de los Comunes se distribuyen mediante la simple división del país en distritos electorales con unos límites específicos y con un jero relativamente igual de votantes en cada uno de ellos.

Las entidades con derecho a representación suelen ser divisiones territoriales, tales como regiones, provincias, estados, condados y otros ámbitos geográficos.

Los senadores canadienses, por ejemplo, representan proporcionalmente a las cinco regiones senatoriales, mientras que los miembros de la Cámara de los Comunes del Canadá representan a las provincias, los senadores mexicanos a los estados y los que ocupan escaños en la mayoría de las legislaturas estatales de Estados Unidos a los condados. La representación puede también establecerse en función de los estamentos de la población. En los antiguos parlamentos europeos la representación daba cabida a ciertos estamentos sociales (por ejemplo, la nobleza, el clero y la burguesía). Teóricamente, el 70 por 100 de los escaños de la Cámara de Representantes de Chipre está reservado a la comunidad griega, y el 30 por 100 a la turca. Igualmente, la representación en las Cortes españolas y en la Cámara Corporativa portuguesa incluye asociaciones industriales, sindicales, culturales y profesionales.

Bases de Prorrateo Electoral. Las bases del prorrateo electoral se confunden a veces con las unidades representadas por éste. Dado que la representación se establece, por lo general, en función de divisiones territoriales, la literatura sobre el tema suele hablar de dos bases de representación: zona geográfica y población. La extensión territorial de ciertos distritos electorales escasamente poblados ha sido a menudo alegada como excusa para establecer algunos distritos electorales menos populosos que otros.

Cuando se habla de prorrateo, por “zona geográfica” se entiende simplemente la distribución de la representación entre las divisiones territoriales previamente delimitadas. Cuando se habla de división en circunscripciones electorales, por “zona geográfica” se entiende la atención prestada no sólo a la igualdad de la población, sino también a la topografía, a los límites de las divisiones políticas, a los medios de transporte y comunicación y a la comunidad de intereses sociales, políticos y económicos.

Mientras que la mayoría de los politólogos toman en consideración estos factores, por lo que se refiere a la división en circunscripciones electorales, todos ellos coinciden virtualmente en afirmar que la población es la única base legítima para el prorrateo electoral en un Estado democrático, si bien difieren en cuanto a la determinación de la población. Si existe una relación constante entre los votantes reales, por un lado, y el número total de habitantes, ciudadanos y electores inscritos en cada unidad con derecho a representación, por otro, es indiferente utilizar cualquiera de estos factores como base para el prorrateo electoral. Si, por el contrario, tal relación no existe, el prorrateo electoral sobre una base que no sea la de los votantes reales no realizará, por lo general, el ideal democrático de voto igual para cada votante. AED

PROTECCIONISMO

Política económica que tiende a proteger la economía nacional de un país contra los peligros que podría hacerle sufrir una libertad total de importación.

En principio, el régimen proteccionista persigue una finalidad similar a la del régimen prohibitivo: colocar la industria nacional al cubierto de los riesgos que puede encerrar la competencia extranjera; en lugar de cerrar las puertas de manera absoluta y total a la entrada de mercancías extranjeras, limita su actividad, para garantizar una situación de auténtico privilegio a la industria nacional, dentro del área del mercado nacional, acudiendo para ello al establecimiento de unos derechos aduaneros debidamente calculados sobre la importación de artículos extranjeros o bien subvencionado a la producción nacional.

En el orden histórico, los precedentes del proteccionismo deben de buscarse en el sistema mercantil, ya que en el mismo y de acuerdo con su creencia de que la riqueza de toda nación dependía de la posesión de cuantiosas sumas de metales preciosos, oro y plata, los derechos de aduanas no poseían tan sólo un carácter fiscal sino que odebían y respondían a una preocupación netamente tutelar, lo que explica que en la estructura básica del mercantilismo se encuentren tantos lugares comunes al moderno proteccionismo, si bien entre ambos sistemas económicos existe una diferencia básica y fundamental ya que en tanto que el mercantilismo no pasó de ser un sistema empírico, el proteccionismo, en cambio, es una teoría económica que ha alcanzado y sigue teniendo una efectiva proyección práctica.

A fines del siglo XVIII con Hamilton en los Estados Unidos y a mediados del siglo XIX con List en Alemania, el pensamiento proteccionista alcanza tal vez su punto teórico más elevado.

Hamilton en su célebre *Report*, en 1791, expuso el germen del moderno régimen proteccionista: crear un Banco Central y proteger las industrias del país, ya que estimaba que un desenvolvimiento exclusivamente agrícola no era suficiente para hacer surgir una gran comunidad nacional; como consecuencia obligada de estas formulaciones nació el programa económico de primas, derechos protectores y fomento decidido de todas las fuentes de producción nacional.

Federico List, que durante su permanencia en los Estados Unidos recibió la influencia directa de los postulados doctrinales defendidos por Hamilton, se convirtió a su regreso a Alemania en teorizante decidido del régimen proteccionista formulando, a lo largo de las páginas de su *Sistema Nacional de Economía Política*, una activa política de signo enteramente protector.

Alemania en el siglo XIX presentaba el espectáculo de una nación eminentemente agrícola, dividida tanto económica como políticamente, con una enorme multiplicidad de barreras aduaneras interiores, agravando la situación el hecho mismo de la ausencia completa de aduanas con relación a las naciones vecinas. Era preciso, por tanto, acometer la realización de la unidad aduanera, tarea a la que se consagró Federico List, si bien, en un primer momento, sus intentos resultaron fallidos habiendo sufrido prisión y destierro durante el cual vivió en Estados Unidos. Es, precisamente, a su regreso del destierro cuando comprueba que la unidad aduanera por la que él había luchado estaba a punto de realizarse y se consumó definitivamente en marzo de 1833. El *Zollverein* que reunía a los principales Estados alemanes, con la excepción de Austria, garantizaba a la naciente industria alemana un amplio mercado interior y de esta manera favorecía su desarrollo.

El proteccionismo de List presentaba caracteres muy originales; no es un remedio universal que pueda aplicarse indiferentemente a todos los países, a todas las épocas y a todos los productos, sino que, por el contrario, es un procedimiento particular que no tiene razón de ser más que en circunstancias precisas y en determinadas condiciones que el propio List justifica:

1) El sistema protector no es justificable sino en un solo caso, “cuando tiene por fin la educación industrial de una nación” con lo que aparece limitado de hecho el campo de actuación.

2) Para justificar el régimen protector es preciso que la nación de que se trata esté retrasada en sus progresos por la competencia de una potencia manufacturera extranjera ya más adelantada; tal era precisamente el caso de Alemania frente a Inglaterra.

3) Aun para las industrias nacientes, la protección no se legitima “sino hasta el momento en que las manufacturas se hayan desarrollado lo bastante para no tener ya que temer la competencia extranjera; a partir de ese instante, la protección no debe exceder de lo que es estrictamente indispensable para defender las raíces mismas de la industria indígena”.

4) Finalmente, la protección no debe extenderse nunca a la agricultura debido a que la prosperidad de la agricultura depende en grandísima escala de los progresos de la manufactura.

Los argumentos aducidos por los proteccionistas son numerosos y de valor desigual. Sea cual fuere el alcance de unos y otros, es evidente que el libre comercio tiende a favorecer a las naciones económicamente más fuertes. Por otra parte, la industrialización es indispensable para llevar a cabo el desarrollo; los países débiles

han de hacer poco favorable la compra al exterior de bienes de consumo, de lujo o inútiles. De esta forma, cierto proteccionismo moderado e inteligentemente aplicado es necesario para realizar el despegue de los países subdesarrollados, ya que su aplicación exagerada genera problemas más graves que los que trata de subsanar, y entre otros, el contrabando. ABD

PROTOCOLO

Serie ordenada de escrituras matrices y otros documentos que un notario o escribano autoriza y custodia con ciertas formalidades. En términos notariales, es el conjunto de instrumentos públicos que ha autorizado un notario y los cuales aparecen cada año en forma de un volumen debidamente encuadernado en orden cronológico.

En derecho, el protocolo es tanto la escritura matriz que queda en poder del notario, como la colección cronológicamente ordenada de los documentos autorizados por él. El protocolo tiene su antecedente histórico en todas las medidas que se adoptaron para garantizar la permanencia de los contratos.

El protocolo, por otra parte, es un término del derecho internacional introducido por el Congreso de Viena de 1815. Se refiere al acta o cuaderno de actas relativas a un acuerdo, convenio o tratado, ya sea bilateral o multilateral. Vienen a ser tratados con menor importancia que aquellos en que se exige una notificación solemne.

El protocolo concierne también al conjunto de reglas de cortesía y etiqueta que observan los agentes diplomáticos en las ceremonias oficiales, ya sean convenciones, tratados, etc. Por extensión recibe el mismo nombre la sección de los ministerios de relaciones exteriores o de las organizaciones internacionales que velan porque las formas de los encuentros y acuerdos intergubernamentales estén conforme al Derecho Internacional. MLAM

PROTOCRACIA

Sistema social y político teórico en el que la autoridad y el poder se ejercen por los ciudadanos más competentes, cualquiera que sea su *status* social, a diferencia de la sociedad dominada por una aristocracia o monarquía hereditaria o de la democracia, gobernada por un conglomerado de individuos competentes e incompetentes. JRM

PROUDHON, PIERRE-JOSEPH (1809-1865) Francés.

Obras: *¿Qué es la Propiedad?*; *Sistema de las Contradicciones Económicas o Filosofía de la Miseria*; *La Filosofía del Progreso*; *Teoría de la Propiedad*; *De la Justicia en la Revolución y en la Iglesia*; *La Guerra y la Paz*; otras.

Pensador considerado como el padre del anarquismo, es casi el único de los exponentes socialistas que nació de padres pobres. De sus compañeros “socialistas” y “radicales” fue casi siempre un crítico más bien desdeñoso, especialmente eran intelectuales que no tenían sus raíces en la clase baja y que, por lo tanto, no llegaron a comprenderle. Despreciaba sobre todo a los constructores de sistemas utópicos, que le parecía que no sabían nada de la naturaleza humana, y a todos aquellos cuyas propuestas implicaban la reglamentación de la vida de los hombres o una exaltación de la autoridad. Su diosa fue la libertad, la libertad de los hombres como individuos para hacer lo que quisieran; y con frecuencia dio a entender que esta libertad no debe tener límites.

También exaltó la “justicia”, la cual, decía, implica “reciprocidad”, que es la única condición limitadora de la libertad. Abogó por una sociedad en la que todos los hombres gozaran de la libertad en forma “recíproca”, es decir, con la condición de dar libertad igual a los demás.

Estos principios de “justicia” y “libertad” era necesario establecemos como los verdaderos fundamentos del sistema social, pero es imposible —argumentaba Proudhon—, por su naturaleza misma, que sean impuestos por ninguna autoridad al hombre. Esa organización social que se necesita tiene que ser servidora del hombre, y no su dueña. “La república ideal es una anarquía positiva. No es ni libertad subordinada al orden, como en la monarquía constitucional, ni libertad presa dentro del orden. Es la libertad libre de todas sus trabas, supersticiones, prejuicios, falacias, de la usura y de la autoridad: es la libertad recíproca y no libertad limitada; la libertad no es la hija sino la madre del orden”.

Este es el lenguaje del anarquismo más bien que del socialismo; y de hecho fue Proudhon quien primero introdujo la palabra “anarquismo” en el lenguaje político. Con frecuencia habló de sí mismo como “socialista”; pero esto se debió a que la palabra “socialismo” no tenía en su tiempo la relación estrecha que más tarde llegó a tener con la acción específicamente política y con la idea del Estado.

Proudhon desconfió de toda clase de organización que limitara la libertad del individuo más allá de lo que fuera absolutamente necesario para asegurar su carácter “recíproco”. En este sentido, la clave en su pensamiento es la familia. La sociedad era, esencialmente, una agrupación de familias.



Para Proudhon los fundamentos del sistema social descansaban en los principios de libertad y justicia.

La familia, decía, representa en sí misma un principio de cooperación social. Basado en una división nacional del trabajo; y, en un sentido amplio, la sociedad está formada por familias, entre las cuales existe, a la vez, una armonía y una discordia naturales. Por ley natural, cada familia buscará sus propios fines; pero, afirmaba Proudhon, es posible conseguir que las discordias que se producen de este modo se armonicen dentro de una amplia estructura social basada en la justicia recíproca. Es el extremo de la locura, decía, intentar abolir la “contradicción” entre la aspiración egoísta de la familia y la solidaridad que naturalmente une a todas las familias de una sociedad normal. Hacer esto sería destruir todo estímulo de trabajo, porque el estímulo efectivo es el deseo de mejorar el grupo familiar. Basándose en esto, censuró el comunismo de Cabet como contrario a la naturaleza fundamental del hombre; y también sobre esta base rechazó todo proyecto para establecer igualdad económica.

En este sentido, trabajos desiguales —opinaba— deben recibir retribuciones desiguales, y estas retribuciones están completamente de acuerdo con el principio de justicia recíproca. El sentido común del hombre ordinario, campesinos y obreros, reconoce esto por completo. Sólo los intelectuales están contra ello, porque no comprenden al pueblo. Lo que es necesario abolir no es la desigualdad, sino

la injusticia, es decir, no las desigualdades basadas en trabajos desiguales, sino las que nacen del privilegio y el monopolio. Cada individuo, cada familia, debe recibir todo el fruto de su trabajo de acuerdo con el principio de justo intercambio. Este principio es el que todos los proyectos económicos de Proudhon tratan de fomentar y de proteger. En esto se basaba su concepción de “crédito gratuito”, de “mutualidad” y de una sociedad que descansa en los “contratos libres” entre sus miembros. Corresponde al Estado sólo declarar cuáles son las relaciones económicas justas, no determinar las manifestaciones de libertad.

Marx, cuando conoció a Proudhon en París, se formó una alta opinión de él; pero pronto se distanciaron. Marx acusaba a Proudhon de no aplicar bien la noción hegeliana de “contradicción” y de “desnaturalizar la dialéctica al negar que pudiesen ser resueltas las ‘contradicciones’ de la sociedad”. Proudhon, por su parte, acusaba a Marx de ser dogmático al construir su sistema de autoritarismo y, sobre todo, de tratar duramente a sus compañeros socialistas. En realidad, el pensador francés difería radicalmente de Marx en toda su filosofía. Marx era monista y, sin duda, monolítico; mientras que Proudhon era esencialmente pluralista.

El influjo de Proudhon ha sido capital en el desarrollo de las doctrinas anarquistas y semianarquistas, especialmente en los tipos de anarquismo menos militantes. Merece ser considerado el padre del movimiento anarquista, aunque como teoría ya antes había sido desarrollada por bastantes escritores, sobre todo por Godwin. ABD

PROVEDURIA

En la administración pública se denomina de esta manera a la oficina que adquiere, guarda y distribuye los materiales o implementos que requieren las dependencias públicas para el cumplimiento de sus funciones.

Para el desarrollo de este propósito, la oficina encargada de los suministros basa su acción en dos políticas fundamentales: una política de compras y una política de almacenes. La primera se inicia en el momento que se hace una solicitud o pedido. En esta forma, para contar con las materias primas necesarias, debe delinearse un buen sistema de adquisiciones considerando los siguientes puntos:

- a) Catálogo de proveedores (con detalle de productores y sus precios actuales).
- b) Requisiciones para compra por el departamento solicitante.
- c) Envío de solicitud de cotizaciones.
- d) Formulación del pedido.

En las políticas de almacenes es menester considerar:

a) Recepción.

En donde se deberá especificar:

1) La recepción de la materia prima, verificándose contra pedido y remisión.

2) Almacenamiento de la materia prima, permitiendo su fácil identificación, vigilándose las existencias de máximos y mínimos basados en un adecuado sistema financiero.

b) Entrega.

1) Por requisiciones, de los departamentos solicitantes.

c) Artículos terminados.

1) Recepción de artículos terminados contra las remisiones de producción.

2) Almacenamiento de los artículos terminados, considerando su debida guarda para su fácil identificación y manejo.

3) Requisición de artículos terminados.

4) Embarque de artículos terminados y su envío.

Asimismo, esta política debe considerar la organización de:

d) Herramientas y accesorios.

1) Recepción.

2) Almacenamiento.

3) Requisición.

4) Entrega. JRM

PROVINCIA

Cada una de las grandes demarcaciones en que se divide para efectos político-administrativos el territorio de un Estado. Se emplea tanto en Estados unitarios como en Estados federados.

El término provincia, de neta ascendencia romana, hace referencia primaria a una circunscripción al servicio del Estado, a la parte de un todo al que se integra, que, con el transcurso del tiempo, llegaría a ser centro autónomo de vida local. La palabra provincia, empleada primeramente en la terminología del Derecho público romano para designar la suma o esfera de las atribuciones generales o especiales de los magistrados con imperio —cónsules y pretores—, se aplicó después al gobierno de los territorios situados fuera de Italia y en sentido traslativo al territorio mismo.

Las razones históricas y con preferencia las razones pivamente geográficas, han estado en todo momento presentes a la hora de efectuar cualquier nueva parcelación del territorio de la comunidad en entes del tipo que estamos analizando. Examinando la provincia desde un punto de vista estrictamente jurídico cabe advertir en ella un triple aspecto, a saber: como circunscripción estatal, como mera y simple agrupación de municipios o como entidad local, con fines propios que cumplir.

Su carácter de entidad intermedia entre el Estado y el municipio, explica que para unos sea mera agrupación de entidades municipales, que permita que los municipios puedan actuar de tal forma que modifiquen la vida principal, sus organismos, y, para otros, domine el ser circunscripción para fines estatales, con lo que, en cierta manera, se desvanece la razón de ser de la entidad provincial para cumplir fines propios de una esfera local diversa de la municipal y estatal.

En síntesis, sería posible afirmar que hay cu litigio dos posiciones extremas y una intermedia de carácter contemporizador; como posiciones extremas, se señalan aquí las de aquellos que consideran que la provincia tiene una base natural, indiscutible e innegable; para otros autores, tal vez los más, la provincia es un ente artificial, creado por el legislador, sin consistencia real. Y, por último, como tesis intermedia o postura en parte conciliatoria, hay que poner de relieve la de aquellos autores para quienes la provincia, creación artificial en sus inicios, se ha connaturalizado creando centros de intereses en torno a los servicios y formando un espíritu local nuevo. ABD

PROYECTO DE LEY

Para algunos autores, es el estudio realizado por una o varias personas sobre una materia en particular, generalmente de importante necesidad pública, que ha sido encomendado por el ejecutivo, y que, posteriormente, es remitido a las cámaras legislativas para su estudio y discusión. Sin embargo, el criterio general es que cuando el texto lia sido elaborado, inmediatamente después del estudio de necesidades, se llama anteproyecto de ley, y que éste será el documento que sirva de base para un segundo estudio y redacción esencialmente encuadrados dentro del contexto jurídico del Estado que, al estar listo para ser enviado a las cámaras legislativas, se llamará proyecto de ley. ACE

PROYECTOS, Administración de

Un proyecto, afirma Martillo, es cualquier tarea que tiene un principio y un fin definibles, y que requiere el empleo de uno o más recursos en cada una de las actividades separadas, pero interrelacionadas e interdependientes, que deben ejecutarse para alcanzar los objetivos por los cuales el trabajo (o proyecto) fue instituido.

Los elementos que componen un proyecto son:

- a) Operaciones, las cosas que hacemos.
- b) Recursos, las cosas que usamos.
- c) Las condiciones o limitaciones bajo las cuales debemos trabajar. Son cosas que quedan fuera de nuestro control.

El objetivo es coordinar todos estos elementos —frecuentemente en conflicto— en un plan maestro que debe ser un modelo de trabajo del proyecto.

Con esto en mente, existe la necesidad de considerar una forma de administración diferente a la tradicional, la cual, como sabemos, se caracteriza por tener una estructura piramidal, relaciones basadas en la existencia de un superior y uno o más subordinado(s), departamentalización, organización lineal y de estado mayor, cadena de mando, principios administrativos (impersonalidad, rutinización, racionalidad), tramo de control. Esta forma diferente de administración que debemos considerar se va a centrar, en especial sobre un elemento: el conocimiento.

La administración de proyectos se caracteriza por:

- a) Existencia de una red de relaciones de autoridad y responsabilidad. Aunque existen vestigios del modelo jerárquico, las funciones lineales se colocan en una posición de apoyo.
- b) Énfasis en el flujo horizontal y diagonal del trabajo.
- c) Relaciones de igual a igual, de administrador a técnico, de colega a colega.
- d) Objetivo multilateral. Participan varias organizaciones relativamente independientes.
- e) El administrador se maneja cruzando las líneas funcionales y organizacionales para el logro del objetivo interorganizacional común.
- f) Oportunidad para que la responsabilidad del administrador del proyecto exceda su responsabilidad.
- g) El proyecto, y por ende la organización, tiene una duración finita.

La administración de proyectos se utiliza cuando existen sistemas muy complejos y grandes. De ahí que su desarrollo provenga de las agencias gubernamentales estadounidenses, especialmente el Departamento de Defensa y la NASA. En este sentido, no existen reglas simples para decidir cuando es necesaria su aplicación, sin embargo, sí se pueden tomar en consideración algunos aspectos:

a) La administración de proyectos es apropiada para tareas interesadas con un producto final específico, tal como un sistema de defensa, el traslado de una empresa a otro lugar, el lanzamiento de un nuevo producto al mercado, etc.

b) Que la tarea sea fuera de lo común, diferente de lo normal o de los asuntos rutinarios en la organización.

c) Otro elemento que debe considerarse es el grado de interdependencia existente entre las tareas. Si se requiere que muchas actividades funcionalmente separadas se agrupen y si estas tareas están tan relacionadas que el mover una afecta a las otras, entonces se necesita este tipo de técnica.

d) El último aspecto que debe considerarse es la reputación de la organización. Es decir, si el no terminar el proyecto en el tiempo fijado y al costo programado repercutirá en la imagen de la organización o en su posición financiera, entonces debe considerarse esta técnica.

Por su parte, el administrador debe definir claramente el objetivo, establecer las relaciones de trabajo con la organización funcional, fijar controles por medio de ruta crítica (CPM), técnica de revisión y evaluación de programas (PERT), programación de la asignación de recursos para proyectos múltiples (RAMPS), etc.

Finalmente, cabe señalar que ninguna organización utiliza únicamente un enfoque funcional o uno de proyectos. Combina los dos, aunque una forma puede predominar. ABD.

PSEFOLOGIA

Estudio de las votaciones y elecciones, particularmente lo referente a factores cuantificables.

La psefología es una de las áreas más desarrolladas en la ciencia política, y, al igual que los partidos políticos, constituye la sección sobre la que existe más bibliografía. Este entusiasmo por el estudio de las votaciones y las elecciones puede tener, cuando menos, tres explicaciones:

a) Las elecciones son eventos discretos y dramáticos, poseen una atmósfera de crisis, aún a niveles locales.

b) Constituyen el área de estudio académico-político que más rápidamente se liga con el periodismo y, por ende, con el público en el proceso político. Después de todo, votar es para muchos ciudadanos el acto de participación más sobresaliente que realizan, por lo tanto se sienten involucrados en una forma tal que no se puede comparar con lo que sienten por la política internacional, el proceso legislativo o con los problemas de las élites.

c) Finalmente, lo más importante es que las elecciones ofrecen unidades uniformes y accesibles de definir para el estudio durante un determinado tiempo, y son capaces de ser sometidas al análisis estadístico y comparativo.

La información de los estudios psefológicos es proporcionada, principalmente, por las publicaciones oficiales, aunque la complejidad y el detalle con que es proporcionada varía de país a país. Además, otra fuente de información son los sondeos realizados por agencias profesionales de investigación de opinión pública como Gallup (Gran Bretaña, Estados Unidos), Roper (Estados Unidos), EMNID (Alemania Occidental), etc. ABD

PSICOLOGIA POLITICA

Rama de la ciencia política que concibe las acciones políticas como aspectos o manifestaciones de la conducta humana. Para esta corriente de la teoría política, los actos políticos del hombre pueden prescribirse a partir de la observación de su interconexión e interdependencia con el medio ambiente físico, orgánico y social o situaciones objetivas y la percepción —del individuo, grupo, organización, comunidad o nación— de los valores, las creencias y de las expectativas o condiciones subjetivas.

Lasswell es uno de los pioneros de este enfoque introducido a la teoría política aproximadamente en 1930, que trata de demostrar la influencia de las motivaciones y de la personalidad sobre los contextos políticos. Por estos años, aunque no se marginan totalmente los factores situacionales, predominan las categorías psicológicas en el estudio de la conducta política.

Posteriormente, Heinz Eulau afirma que la raíz de la política es el comportamiento humano y que su estudio difiere de la concepción de los teóricos políticos clásicos, en la modernidad de las teorías, métodos y técnicas, así como de los fenómenos observados. Por ello, las técnicas métricas y sociológicas se utilizan en los contextos políticos modernos como la “opinión pública”, el “comportamiento electoral”, las “actitudes políticas”, el “aprendizaje político”, la “socialización política”, las “bases psicológicas de los estilos de liderazgo”, entre otros. Este mismo

autor sostiene que el análisis de la conducta política puede proceder mejor situando al hombre en la matriz social de las relaciones interpersonales. Esta matriz está estructurada en función de dos dimensiones: una vertical y otra horizontal. “La dimensión vertical consiste en las relaciones de grupo que mantiene el hombre, y puede ser analizada en función del concepto de ‘grupo’, ampliamente interpretado para incluir a todas las colectividades interpersonales. La dimensión horizontal consiste en esos estratos diferenciados que definen los límites superior e inferior de los contactos intergrupales o interpersonales. Rol, grupo y estrato, entonces, servirán como bloques conceptuales para construir la materia social”.

Eulau es uno de los más fervientes defensores de la psicología política y sus obras conjugan los conceptos empleados, tanto por los psicólogos conductistas como por los sociólogos estructural-funcionalistas. Pero, como lo expresó David Easton en los años sesentas, la limitante para el avance de esta corriente teórica se encuentra en el concepto de conducta el cual es ambiguo, porque se refiere tanto al impacto de la personalidad sobre la situación, como de la situación sobre la personalidad. AGV.

PUBLICO

El término posee diversas acepciones: lo oficial, lo notorio, lo manifiesto, lo sabido por todos, lo que pertenece al pueblo, los asistentes a una reunión. Definido por negación, es aquello que no es privado.

En términos generales, es aquello que puede interesar directamente a los ciudadanos, en su carácter civil o político, o a la sociedad. Así, los actos de los funcionarios del gobierno, de los legisladores o de los jueces realizados con carácter oficial son llamados públicos; los actos de esas mismas personas para propósitos particulares, se denominan privados. Por la misma razón, se califica a un teatro o a un parque de diversiones como público, no porque sean visitados por todos los ciudadanos, sino porque todos tienen formalmente acceso a ellos, y cualquier persona si lo desea, cubriendo ciertos requisitos, puede entrar. El mismo calificativo se aplica a los hoteles, a las bibliotecas, a las asambleas públicas . . .

En sentido restringido, dicese de aquello que compete al ejercicio del poder; a lo que influye en la vida política. S.TG

PUEBLO

El término posee dos acepciones: una que mira al pueblo por lo que éste tiene de natural, ya en cuanto población ya en cuanto raza; y otra, que lo mira

como formación de una cultura. La primera acepción pertenece a una corriente de la antropología social y pretende establecer una correspondencia necesaria entre la infraestructura física de los hombres y la superestructura psíquico-política; es decir, que a cada raza física corresponde una determinada conducta política y la suma de esos dos elementos produce el concepto de pueblo.

Para la sociología política, lo que tiene de natural el pueblo, se denomina población y como tal es objeto de estudio de diversas disciplinas como la estadística, la medicina... y constituye el objeto específico de la política demográfica. Como concepto de la ciencia política surge con la obra del abate Sieyès —*¿Qué es el Tercer Estado?*— que divide a la sociedad en tres estados: la nobleza, el clero y el estado llano. Este último sería primero llamado el tercer estado y posteriormente J. J. Rousseau difundiría el uso del término de pueblo para aludir al estado llano. A él —diría Rousseau— corresponde la soberanía. Y en nombre de esa soberanía se definiría la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Pueblo fue definido entonces como una colectividad jurídicamente unificada en persona moral y titular de la soberanía.

El ejercicio de la soberanía llevó a plantear el problema de la voluntad del pueblo; así, se dijo que pueblo era una colectividad con voluntad política. Lazarus afirmó que el pueblo es un producto espiritual de los individuos que a él pertenecen; Renán declararí­a que el pueblo “es un alma, un principio espiritual” que se constituye por un “plebiscito de todos los días” En suma, pueblo es una categoría histórica, una conexión de voluntad política del presente con lo pasado y lo por venir. “El pueblo —dice Holler— es una realidad operante y operada, y la pertenencia a un pueblo se constituye por el hecho de que un ser, con la impronta de una conexión espiritual tradicional, actualiza esta conexión, de modo vivo, dentro de sí mismo. Cuando ello acontece con plena conciencia, la pertenencia al pueblo implica el representado voluntariamente con todas sus excelencias, y también —en algunos casos, no en todos— con sus defectos”.

Dentro de este contexto, la definición más difundida y aceptada es la de Leibholz: pueblo es “una comunidad concreta de valores, una unidad ideal que actúa de modo real, y, a la vez, dado que la unidad estatal sólo puede ser fundamentada en la esfera política, es una unidad ideal política”. ICHZ

PUESTOS, Análisis de

Conjunto de técnicas que utilizan los analistas de personal para llevar a cabo sus actividades de descripción, especificación y evaluación de cada puesto dentro de la organización, con el objeto de determinar las tareas que cada empleado debe

realizar, así como para establecer los requerimientos y características que éste ha de cubrir para el desempeño eficiente de sus responsabilidades. Generalmente, las técnicas más usadas para propósito de análisis de puestos son la entrevista con las personas ocupantes de los puestos, la aplicación de cuestionarios generales a todos los miembros de la organización, y la observación directa sobre las funciones e interacciones de los puestos.

Un modelo de cuestionario utilizable en el análisis de puestos deberá interrogar sobre los siguientes aspectos:

- 1) Denominación del puesto.
- 2) Localización del puesto dentro de la organización (dirección, subdirección, departamento, sección, etc.).
- 3) Nivel jerárquico del puesto, especificando las relaciones de autoridad y de comunicación con los niveles superiores e inferiores.
- 4) Jornada de trabajo.
- 5) Localización física del puesto.
- 6) Descripción de las funciones que realiza la persona en el puesto.
 - 6.1) Funciones rutinarias.
 - 6.2) Funciones especiales.
- 7) Descripción de las características que debe poseer la persona que ocupa el puesto.
 - 7.1) Habilidad.
 - 7.1.1) Escolaridad.
 - 7.1.2) Conocimientos especiales necesarios.
 - 7.1.3) Idiomas.
 - 7.1.4) Experiencia.
 - 7.1.5) Capacitación requerida.
 - 7.1.6) Iniciativa.
 - 7.2) Esfuerzo.
 - 7.2.1) Mental y/o visual.
 - 7.2.2) Físico.
 - 7.3) Responsabilidad.
 - 7.3.1) En la dirección de personas.
 - 7.3.2) En trámites y procesos.
 - 7.3.3) En valores y/o equipo.

- 7.4.1) Ambiente.
 - 7.4.2) Tipo.
 - 7.4.3) Riesgos.
 - 7.4.3.1) Accidentes de trabajo.
 - 7.4.3.2) Enfermedades profesionales.
- 8) Cálculo de los tiempos que toma cada uno de los procedimientos! de trabajo.
- 9) Comentarios sobre las características reales del puesto, de parte de quien realmente lo esté ocupando (sobre funciones de trabajos extraordinarios, riesgos, contingencias, etc.). JMG

PURGA POLITICA

Expulsión de miembros de un grupo (partido político, legislatura, comité, etc.), debido a que sus acciones u opiniones son juzgadas por el propio grupo o por sus dirigentes como indeseables. Dicha expulsión, por lo general, la justifican aludiendo a la necesidad de preservar los valores del grupo. La purga puede ir acompañada de procedimientos más drásticos como el encarcelamiento o la eliminación física. ABD

PURITANISMO

Calificativo dado a los protestantes ingleses que se negaron a aceptar el anglicanismo establecido durante el reinado de Isabel I. Los puritanos exigían que la Iglesia fuese purificada de lo que ellos calificaban doctrinas, ritos y ceremonias “papistas”.

Posteriormente, el término se aplicó a los que observaron un punto de vista muy estricto respecto a las costumbres. El ascetismo puritano se caracteriza por intentar generar una aristocracia de santos que comprueban su fe en la vida profesional. El éxito profesional para el puritano es signo evidente de su estado de gracia. SJG



Quesnay fue el fundador de la fisiocracia.

QUESNAY, FRANÇOIS (1696-1774) Francés.

Obras: *Análisis del Cuadro Económico; La Fisiocracia; numerosos artículos para la Enciclopedia.*

Fundador del sistema fisiocrático. Las bases de este sistema descansan en la suposición de que la sociedad humana se encuentra, al igual que el universo físico y las sociedades animales, sujeta a leyes naturales. Pero mientras que en la filosofía política medieval la ley natural se consideraba como el reflejo humano de la luz divina o como la participación de la creatura dotada de razón en la ley eterna, esta definición ya no era suficiente en la edad de la Ilustración. Los fisiócratas, al presentar análisis y explicaciones más detallados del orden social natural, ofrecieron una serie de proposiciones que constituían un esquema de los elementos básicos del capitalismo individualista.

Según la fisiocracia, para que la constitución de una sociedad refleje la ley natural, la estructura de esa sociedad debe ser determinada por las aportaciones, de sus grupos constituidos, a la obtención del producto nacional, y los derechos a la propiedad privada y a la libre elección en materias económicas han de ser la base del sistema económico. Sin embargo, en la cima de toda la estructura debe haber un poder central fuerte que garantice a todos los individuos el disfrute de los principios del *laissez-faire*, un monarca que posea todo el poder político, pero cuyo papel se limite estrictamente a la administración del orden natural de las cosas. La originalidad de la doctrina fisiocrática se encuentra en haber estructurado un sistema de relaciones políticas sobre una base económica y en haber fundido esas dos partes en un todo indivisible.

Las clases de la sociedad que, según Quesnay, contribuyen al producto nacional son las clases “productiva” y “propietaria” (cada una de ellas está compuesta de dos subgrupos: la clase productiva incluye los propietarios y los trabajadores agrícolas; la clase propietaria, a los terratenientes y a los que ejercen el poder político,

preeminentemente el soberano. Como para Quesnay el soberano era, además, un gran terrateniente, su división de la clase propietaria queda un tanto desdibujada, pero su tratamiento de la prerrogativa del monarca no deja duda de que lo distinguía de los terratenientes.

Los cuatro subgrupos citados contribuyen al mantenimiento de la sociedad, y su contribución justifica ciertos ingresos. Así, el monarca y los terratenientes tienen derecho a su renta, el producto neto, no a causa de su poder económico para explotar al resto de la sociedad, ni a causa de sus privilegios políticos, sino a consecuencia de su contribución al producto bruto.

Según Quesnay, además de las clases “productiva” y “productora”, existe otra, la “estéril”, formada por los comerciantes y los industriales; esta clase no contribuye al producto nacional —opina— ya que no utiliza el único factor de producción que rinde producto neto, la tierra. ABD

QUINTA COLUMNA

Conjunto de partidarios de una causa política que trabajan para hacerla progresar en territorios dominados por sus contrarios.

El término se originó en la Guerra Civil Española (1936-1939), cuando las fuerzas franquistas avanzaban sobre Madrid en cuatro columnas y el general Emilio Mola, interrogado por periodistas extranjeros sobre cuál de sus cuatro columnas conquistaría Madrid, contestó “la quinta columna”, con lo cual hacía referencia a los partidarios y simpatizantes que trabajaban a favor de los atacantes debilitando desde dentro la resistencia de la capital de España.

Así, en general, el término alude al adelantado de posiciones —políticas, ideológicas, militares— que actúa más o menos latentemente en el bando de los contrarios. ABD

QUORUM

Locución latina —los que; de quienes; presencia suficiente— empleada en Inglaterra desde el siglo XVII como fórmula legal que indicaba el número necesario de miembros presentes para que una asamblea fuese declarada válida. De Inglaterra se difundió el término a las asambleas de la Europa continental.

Actualmente, ha pasado a formar parte del derecho político e indica el número de miembros exigidos por el estatuto de una organización, necesario para que la reunión o la sesión sea competente para tomar ciertos acuerdos.

El principio de *quorum praesentia sufficit* ha sido adoptado por las organizaciones internacionales. ICHZ

RACIONALIDAD

La racionalidad tiene diferentes significados, por ejemplo, Paul Diesing distingue las siguientes categorías:

- a) Racionalidad técnica: solución continua de problemas técnicos (orden en base a la utilidad).
- b) Racionalidad económica: comparación continua de valores (orden en base a la eficiencia).
- c) Racionalidad legal: aplicación continua de reglas (orden en base a la ley).
- d) Racionalidad social: resolución continua de conflictos (orden en base a la integración).
- e) Racionalidad sustantiva: diferentes tipos de orden necesitan diferentes tipos de razón.

Un acto racional es aquel destinado al logro de ciertos objetivos, pero ¿cómo determinamos lo que es una acción racional en una situación específica? Los teóricos afirman que la racionalidad individual es casi imposible de apreciar, excepto por medio de la introspección. Si deseamos evaluar la racionalidad de una persona, debemos saber lo siguiente:

1) Las metas de la persona. Hasta cierto punto, la mayoría de la gente no tiene trazada su vida en términos de metas.

2) La información disponible en el momento de la decisión. La mayoría de la gente realiza una limitada búsqueda, lo cual probablemente es sabio, ya que el tiempo que dura una vida no es suficiente para la adquisición de toda la información relevante.

3) El sistema de valores personales. ¿Cómo le añade uno peso o asigna prioridades a las diferentes alternativas?

4) Exposición completa de todas las alternativas. Se debe identificar a todas las posibles alternativas, compararlas entre sí y elegir la mejor.

Otros aspectos sobre la racionalidad deben ser señalados:

La racionalidad no es un absoluto. Está definida de acuerdo a valores específicos y a la información. Si alguien se cree Napoleón, ¿es irracional que planea la invasión de Rusia?

La racionalidad no es en sí una “buena” cosa. Se pueden realizar racionalmente actos malos. Existen numerosos ejemplos de asesinatos colectivos racionalmente preparados y efectuados.

Asimismo, existen niveles de racionalidad. Al respecto, Karl Mannheim identifica una “racionalidad sustantiva”, definida como “acto de pensamiento que revela un conocimiento inteligente de las ínter relaciones de los sucesos en una situación dada”. Es la habilidad para situar nuestros actos dentro de un contexto más amplio. La racionalidad sustantiva no puede ser definida con mayor detalle, si no es en contraste con el segundo tipo que Mannheim llama “racionalidad funcional”. Esta se basa en la habilidad para usar técnicas predeterminadas en la obtención de metas específicas. El ejemplo más grotesco de dicha racionalidad fue proporcionado por los nazis en la solución del “problema judío” realizando un genocidio de la manera más eficiente.

Racionalidad Organizacional

Lina meta es, en términos generales, una declaración sobre cómo una cierta parte del medio ambiente va a ser modificado, es decir, sobre aquella parte del universo a la que se le aplicará una acción racional. Pero la racionalidad, como se ha señalado, presupone la posesión de información sobre el medio ambiente. Considera que el medio ambiente de cualquier organización debe brindar un cuerpo de información bastante estable, confiable y predecible sobre la cual se pueda basar una respuesta racional.

Sólo cuando percibimos al medio ambiente como una cosa estable y predecible podemos tener una meta racional.

Si conoce todo lo relacionado con su medio ambiente, la organización puede hacer cálculos bastante precisos. Sin embargo, esta situación es muy rara. El medio ambiente guarda algunos secretos y se suceden eventos imprevistos. Pero, mientras se conozcan algunas premisas, la organización racional puede funcionar, y seguirá funcionando mientras continúe recibiendo información confiable sobre su medio

ambiente. Sin embargo, debido al accecho de la incertidumbre, los ejecutivos inteligentes corren el riesgo de sufrir colapsos nerviosos, especialmente cuando consideran que existe probablemente un número infinito de aspectos que conocer sobre cualquier decisión menor.

¿Qué deben hacer los ejecutivos para conservar su serenidad? Como afirmó Herbert Simón, “cada organización crea una versión limitada de racionalidad; la teoría administrativa es la teoría de la intención y limitación de la racionalidad del comportamiento de los seres humanos que *satisfacen* porque no tienen el tino de *maximizar*”. Con esta noción de “racionalidad limitada”, Simón describe un punto de vista mundial que no incluye todas las variables concebibles, sino que proporciona las suficientes premisas para que el miembro de la organización la logre pasar, para “satisfacer”. Es una racionalidad muy imperfecta, pero prescribe una rutina manejable para el tratamiento de la parte relevante del medio ambiente y así los miembros puedan evitar el caos. La organización proporciona una imagen a sus miembros para decirles lo que es y lo que no es. Es, en la mayoría de los casos, una descripción formal, precisa, y aunque no es lo mismo que “conocer” la realidad —de hecho, está más cerca de la “construcción” de una realidad, especialmente para aquellas organizaciones públicas que tienen el poder del Estado para imponer sus imágenes— es, usualmente, suficiente para realizar el trabajo.

Cuando el medio ambiente no coincide con la racionalidad limitada, surge un problema. Así, nos encontramos con organizaciones que han tomado una serie de medidas para defenderse de un medio ambiente, físico o social, que no siempre funciona de acuerdo a rutinas establecidas. En este sentido tenemos que:

a) Se hacen planes para emergencias. Esta es la favorita de los militares, con sus planes para cualquier contingencia, por ejemplo, ¿qué haremos si Polonia invade Bolivia? Desafortunadamente, mucho de esta planeación es para lo desconocido en términos de lo conocido. Existen planes en Estados Unidos para el caso de que estalle una bomba de hidrógeno en una cafetería. La gente los lee, pero sabemos que cuando surja el desastre a todo mundo le sobrecogería el pánico.

b) Ignorar la realidad y continuar encasillando todo en categorías manejables, sin considerar el medio ambiente. Es común que al llenar una forma, tengamos dificultad en encasillar toda nuestra existencia en un número limitado de categorías reconocido por la organización.

c) Construcción de su propia realidad. Esta es la solución administrativa más popular. Hay que atacar al medio ambiente para asegurarse de que no proporcionará sorpresas. En especial, si el público es ingobernable, hay que domesticarlo, hacerlo “gobernable” Si a alguien no le gusta la realidad debe estar enfermo y debe ser sujeto a un tratamiento en una institución.

Estas soluciones son desagradables porque la sociedad existe para la conveniencia de los administradores, y no al revés. Este es el verdadero desafío político hoy. ¿Quién está realmente a cargo? Cuando la racionalidad de la organización y la racionalidad colectiva de los ciudadanos individuales no están de acuerdo, ¿cuál racionalidad debe prevalecer? Podemos decir, la de los ciudadanos, porque supuestamente la administración sirve a sus necesidades, pero, actualmente es poco probable que esto suceda.

La Razón y la Administración

El estudio de la administración ha tenido como misión la racionalización de la racionalización. La administración enfatiza un lado, el lado que representa el orden, la regularidad, la predictibilidad, la calculabilidad. Pero ¿la antítesis?

Así, la administración es la persecución de metas formales, tal como sean requeridas por una racionalidad limitada derivada del conocimiento sobre el medio ambiente. Pero, ¿qué pasa si el conocimiento es defectuoso? ¿Qué tal si los administradores están tomando decisiones racionales sobre un mundo que no existe? La debilidad inherente de la epistemología burocrática puede verse al considerar otras fuentes de conocimiento que raramente han sido incorporadas al pensamiento administrativo. Hay conocimiento religioso, pero una burocracia no puede operar por largo tiempo sobre bases puramente místicas; una de las constantes fuentes de conflicto social ha sido la burocratización de la iglesia y el surgimiento de una resistencia encabezada por un nuevo profeta inspirado por la divinidad. Existe la verdad del arte, y es por esto que el artista y el administrador generalmente han sido opositores. Pero, sobre todo, existe el sentido común, la gran comunión con el mundo social que todos compartimos, ese sentido que es, de acuerdo con Hannah Arendt, “el sentido político por excelencia”. Es más probable que la gente se sienta ofendida cuando el sentido común de las cosas es violado por el estilo burocrático. Ninguna de estas formas de conocimiento es infalible, y una sociedad basada en una sola de estas formas sería intolerable tanto como una estructurada exclusivamente por la racionalidad científica. Cualquier organización social que dependa de una sola fuente de conocimiento puede emplear sólo una racionalidad funcional no una sustantiva.

Política y Racionalidad

La dirección de la sociedad moderna fallará mientras trate de evitar la política. Un proceso político, en donde una pluralidad de ciudadanos puede aparecer e influenciar su historia común, es no sólo un valor democrático y un imperativo ético,

sino también una condición necesaria para la existencia de cualquier tipo de gobierno racional.

La racionalidad de la política, de vivir juntos, es una racionalidad históricamente situada que continuamente se está haciendo, que se mantiene viva por medio del discurso y la interacción entre una pluralidad de ciudadanos. Nunca puede ser la posesión segura de unos cuantos. La imposición de controles de tipo ingenieril, derivados de modelos científicos, a la larga, siempre fallará en sistemas pluralistas y complejos de interacción. A corto plazo, sólo pueden crear una imagen de éxito usando la fuerza.

Sin embargo, tampoco se debe considerar que el análisis científico y la racionalidad son inútiles. La política es una especie de foro donde diferentes tipos de racionalidad pueden ser argumentados y probados.

Administración Perfecta

La administración perfecta puede ser definida como la condición en la que los elementos externos de disponibilidad de recursos y aceptación política se combinan con “administración” (proceso deliberado de aplicación y control) para producir una aplicación perfecta de las políticas.

En este sentido, la administración perfecta, en forma análoga a la idea económica de competencia perfecta, involucra condiciones como información perfecta, racionalidad perfecta, inexistencia de conflictos de intereses en la sociedad y perfecto control administrativo, lo cual es poco probable que se llegue a alcanzar e incluso, podría no ser deseable. ABD

RACIONALISMO

Doctrina filosófica cuya base es la omnipotencia e independencia de la razón humana. Han existido varios momentos históricos en los que esta doctrina ha predominado: siglo V, a.c., siglos XVII y XVIII y, en menor proporción, en los siglos XIX y XX.

Atenas, siglo V, a.c. En toda sociedad, al igual que en toda persona, existen fuerzas racionales e irracionales. Queda por resolver si el Estado o el individuo solucionarán los problemas por la razón o por la emoción. Se supone que Pitágoras dijo “las cosas son números” y, con ello, afirmó que algo sólido y permanente es la base de las apariencias cambiantes de las cosas. Generaciones más tarde, Anaxágoras avanzó un poco al afirmar que “la mente tiene poder sobre todas las cosas vivas”. Su discípulo Sócrates aceptó y elaboró aún más este argumento, y

rogaba a sus seguidores que tuviesen un amor ardiente por la verdad, no porque ella fuese útil para el éxito mundano sino porque es un ideal que debe ser buscado por sí mismo. La vida plena en el apogeo de la civilización griega incluyó no sólo los principios éticos del valor, temperancia y justicia, sino también la sabiduría, virtud alcanzada por el libre ejercicio de las facultades racionales del hombre.

En las tradiciones hebrea y cristiana, el pecado reside en transgredir la ley moral, pero para los griegos, el pecado original residía en la ignorancia. Sin excepción, toda la tradición filosófica griega se basa en el supuesto de que sin conocimiento y el libre ejercicio de la razón, no hay felicidad absoluta para el género humano.

Al creer por sí mismos en el espíritu de libre curiosidad intelectual, los griegos en gran medida pudieron elaborar con fortuna normas razonables para dirigir la vida y sus fuerzas creadoras. Esta íc en la razón también dio a las artes una lógica íntima propia.

En este orden de ideas, la noción socrática de verdad, por ejemplo, no fue traída de la cima de una montaña ni fue impuesta desde lo alto por ningún hombre o un dios. Fue producto evolucionado de la práctica y el esfuerzo, por aplicación de principios racionales, en un proceso dialéctico.

Mando Barroco, siglo XVII. El periodo barroco tuvo como eje principal el siglo XVII, pero sus límites temporales extremos podemos situarlos desde la segunda mitad del siglo XVI y la primera mitad del siglo XVIII. Durante ese lapso, el concepto del mundo cambió. El hombre adquirió un nuevo concepto de sí mismo y de su sitio en el universo, concepto que fue estimulado por la exploración del globo terrestre por los navegantes, el estudio sistemático de los cielos por los astrónomos, y por el ingenio de los inventores. El telescopio de Galileo confirmó y popularizó la teoría heliocéntrica de Copérnico de que la tierra giraba alrededor del sol y no el sol alrededor de la tierra. De este modo, el universo estático aristotélico tuvo que ceder el terreno a otro lleno de movimiento tumultuoso. El racionalismo del siglo XVII, pues, se basó en el criterio de que el universo podía ser conocido cuando menos en términos lógicos, matemáticos y mecánicos. Como filosofía y casi religión, esta visión del mundo tuvo consecuencias de enorme trascendencia al preparar el camino para la teoría del positivismo, las doctrinas del deísmo y ateísmo y las revoluciones mecánica e industrial.

En suma, la especulación filosófica cambió su criterio sobrenatural a otro situado en el mundo natural, los procesos fundamentales del pensamiento cambiaron desde la aceptación de la autoridad de la fe, hasta la experimentación científica; la unidad de la cristiandad, simbolizada por una iglesia universal, fue objetada por diversas sectas protestantes y la unidad teórica política del Sacro Imperio Romano

cedió el paso al hecho práctico de un equilibrio del poder distribuido entre una familia de naciones. En ese periodo las fuerzas irresistibles modernas chocaron con los pilares inmóviles tradicionales, de las disputas teológicas, discusiones filosóficas, divergencias científicas, tensiones sociales, disturbios políticos, naciones beligerantes y creación artística, nacieron el estilo barroco y la época moderna.

Ilustración, siglo XVIII. En la Ilustración cabe encontrar la continuación del racionalismo del siglo XVII. Se aceleró el cambio entre un público que comprendía la decadente aristocracia, al de la burguesía en ascenso. Bajo la Ilustración pueden agruparse tendencias diversas como el espíritu de invención e investigación científica, el movimiento enciclopedista, un criterio optimista del mundo y la creencia en el progreso, esclarecer por la luz de la inteligencia los problemas de la vida, substituir las costumbres y la tradición por la razón y dudar de todo. El ímpetu que la Ilustración dio a su invención científica fue empleado por los industriales y fabricantes de la clase media, en la producción de riquezas. La ciencia pura y la Naturaleza, en este caso, tenían menor importancia que la tecnología y lo artificial.

El espíritu de libre curiosidad científica que caracterizó a este movimiento racionalista fue tan anticlerical que casi devino en una religión substituida. Para los deístas, Dios era una especie de relojero cósmico que había creado un universo mecánico cuya cuerda estaba dada para toda la eternidad, y hasta ahí. El método experimental se convirtió en la liturgia de esa seudoreligión, siendo la Enciclopedia su biblia, la Naturaleza su templo y todos los hombres de razón, sus fieles.

¿Racionalismo actual?, Siglo XX. Guerra, revoluciones, cataclismos sociales, grandes migraciones, la liberación de la energía del átomo, computadoras y automatización se han sucedido con un ritmo tan asombroso que al hombre del siglo XX le ha sido muy difícil no quedar a la zaga. En tanto nuevos medios de comunicación y transporte han hecho cada vez más chico el planeta, la vasta expansión de los conocimientos le ha hecho imposible tener una visión global y, por supuesto, racional del mundo. La culminación de la Revolución Industrial, el progreso de la tecnología electrónica y la necesidad de especialización han fragmentado aún más su visión*. Para él, para nosotros, la desunión prevalece sobre la unión; la discontinuidad está más extendida que la continuidad, el universo ha sido substituido por un "multiuniverso" y el otrora Racionalismo se ha simplificado en un "microrracionalismo" denominado, actualmente, racionalidad, eficiencia o tecnocracia. En busca de significado y realidad, el hombre moderno, esclavo y amo de la organización, subsiste entre grandes grupos solitarios asediado por los medios de comunicación masiva, debiendo decidir si se conforma o si reforma, si se oculta o se expresa a sí mismo, si busca esclarecimiento dentro de sí o en el exterior e, incluso, si intenta aproximar las orillas del abismo cada vez mayor entre lo real y lo ideal, así como, entre lo racional y lo emocional. RAS

RACIONALIZACION

Vinculado a la razón como criterio de verdad. Así, podemos identificar varias conceptualizaciones, según el campo de acción. Desde el punto de vista económico, se define como aquel sistema de organización de la producción o del trabajo que aumenta la rentabilidad o reduce los costos con el mínimo esfuerzo. Este hecho o acción, es muy preconizado en la década de 1920 y puesto en práctica en los países industrializados en las postrimerías de la primera guerra mundial. En economías dirigidas o planificadas, juega un factor esencial el proceso de racionalización. En administración pública, y en general en todo proceso orgánico administrativo, racionalización, implica optimizar todos los recursos (humanos, materiales, tecnológicos y financieros) involucrados en el proceso administrativo para conseguir los propósitos previamente definidos, alcanzándose dicha optimización, mediante la maximización o minimización de los elementos que concurren en un sistema determinado. Así, hablamos de racionalizar el gasto público, de racionalizar las adquisiciones, de racionalizar los energéticos, etc. RVE

RACISMO

Desde el punto de vista sociológico, el racismo es la doctrina que sostiene que ciertas cualidades físicas y psíquicas atribuidas a un pueblo o a una nación, determinan las formas de comportamiento y relación con respecto a otros pueblos y naciones.

Toda forma de racismo es, al mismo tiempo, un etnocentrismo, y se basa en dos premisas falsas. La primera es que la raza se caracteriza principalmente por determinadas cualidades físicas que se transmiten genéticamente y son, por tanto, indestructibles. La segunda, que las cualidades psíquicas de la raza están ligadas de forma inseparable a las cualidades físicas. Estas afirmaciones descansan en una confusión entre los factores biológicos y los socio-culturales.

El racismo, como término político, define a la corriente de pensadores que afirman que el poder debe ser detentado por razas consideradas superiores. Según Heller, la importancia política del estudio de las razas radica, exclusivamente, en que dicha teoría engendra en las masas la idea de la existencia de razas superiores que tienen capacidad de mando, de organización y de iniciativa, y a las cuales deben someterse las demás, consideradas como razas inferiores.

El libro *Essai sur l'inégalité des Races Humaines* (1853-1855), de J.A. Gobineau, puede ser considerado como el manifiesto del racismo. En él se exponen las siguientes tesis:

I. “La civilización es el producto del contacto de las razas blancas, que comprenderían varios grupos étnicos, distinguidos por la diferencia de los glóbulos sanguíneos. Las razas negra y amarilla no tendrían energía creadora y estarían por ello biológicamente destinadas a sufrir la dominación de los grupos superiores...”

II. “Lo que permitiría a un grupo racial elevarse hasta la función de guía y dominio sería la ausencia de ‘contaminación’ entre elementos de razas diversas, asegurada mediante la prohibición de las cruza: la mezcla de sangre sería en efecto la causa principal de la decadencia...”

III. “La raza superior estaría constituida hoy por los ‘arios puros*’ dentro de los que debería incluirse a los germanos, desde los alemanes a las élites de los franceses que, en cuanto élites, serían descendientes de germanos”.



Las Naciones Unidas condenan enfáticamente el apartheid.

Inglaterra dio su contribución a esta teoría a través de Joseph Chamberlain, quien afirmó que la superioridad de la raza británica y la de los Estados Unidos

de Norteamérica (puesto que este último es también un “país de la misma carne y de la misma sangre”) debe de prevalecer sobre otras razas.

En Alemania, F. L. Jalin, en su libro *Das Deutsche Volkstum* (1809) afirmó que cada grupo étnico debía mantener una existencia aislada, porque un pueblo es tanto mejor cuanto más puro y tanto peor cuanto más mezclado. Este autor es el precursor de la ideología que llevó a la Alemania hitleriana al antisemitismo.

Como una respuesta ante este problema, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución del 15 de diciembre de 1970, acordó que mostrando que el nazismo, racismo, *apartheid* y otras ideologías y prácticas semejantes, muchas veces condujeron en el pasado a actos bárbaros que mortifican la conciencia de la humanidad, y en último término a la guerra, y que al mismo tiempo, aún hoy, ellos amenazan la paz y seguridad universal de las naciones... I) nuevamente, enfáticamente, condena el nazismo, racismo, *apartheid* y otras ideologías y prácticas totalitarias y colonialistas, fundadas en el terror y la intolerancia racial; II) llama a los Estados interesados a una inmediata aplicación de la resolución de la Asamblea General y en especial a adoptar las medidas jurídicas y otros medios eficaces con el fin de liquidar rápida y definitivamente esas y otras ideologías y prácticas similares”. HHA

RADICALISMO

Se analiza bajo dos perspectivas. Por un lado, en líneas generales, radicalismo de derecha describe el síndrome de actitudes y modos de comportamiento antidemocráticos derivados del concepto de “neonazismo”. Comparte su generalidad enunciativa con el concepto de fascismo referido a los tiempos posteriores a 1945. Se emplea el término como expresión de movimientos e ideologías antidemocráticas producidas en Alemania después de 1945 y que tienen como meta la revocación de la situación de democratización política y social alcanzada en esa sociedad.

Por otro lado, con el término radicalismo de izquierda se alude a una posición o tendencia que desde la revolución francesa se identificó con aquellos movimientos que, en nombre de los ideales de la revolución se rebelaron contra las formas dominantes existentes, haciendo suya la causa de los oprimidos, oponiendo a la “fuerza normativa de lo láctico” la posibilidad de una estructura social ideal.

La conexión, entre izquierda y radicalismo, se basa en el rigorismo moral con el que la izquierda se opone a la sociedad existente, rechazando el conformismo con la realidad. Radical significa, pues, revolucionario pues sólo a través de la revolución resulta posible arrancar las raíces, *radix*, del orden imperante. JRM

RATIFICACION

Reiteración de un mismo criterio por el cual se está de acuerdo con un acto jurídico o una declaración de carácter político; es decir, de nueva cuenta se manifiesta la voluntad en un mismo sentido. ACE

RAZON DE ESTADO

Fundamento político que parte de la base de que toda sociedad requiere un poder superior, desligado de todo principio ético y jurídico, para la conservación del orden y la armonía necesaria para la consecución de los objetivos comunes. Al Estado, y a la política en general, se le atribuye un imperativo categórico: el orden social ajeno a cualquier otro principio humano o divino. Se constituye así el fundamento esencial que habrá de caracterizar al Estado Moderno. Aunque otros autores y políticos habían ya captado la esencia estatal, es con Maquiavelo que se presentan por primera vez de una manera sistematizada los principios de la razón de Estado; en sus inicios se identifica con la separación entre el poder celestial y el terrenal, para de esta manera determinar reglas que habrán de tener vigencia en este último poder. Así, se le identificó con la serie de reglas que se le enseñaban al gobernante para mantenerse en el poder y para mantener de esta forma la unidad territorial de dominio.

En la actualidad, el término sigue teniendo la misma significación: constituye el recurso último del Estado para seguir existiendo. Debido a que el conflicto con los principios religiosos ya no tiene las dimensiones que en siglos pasados, se presenta ahora con los principios jurídicos.

Un Estado de Derecho exige la sujeción a las normas que han sido establecidas y que tienden a regular el orden social y los derechos individuales; en cambio, en aras de la razón de Estado, las leyes pierden su validez ante los actos realizados, pues la única lógica válida es la que la lleva a su permanencia.

Como recurso último, la razón de Estado no es proclamada sino en casos excepcionales. GHM

REACCIONARIO

Persona, movimiento, sentimiento o época que trata de contrarrestar o anular las fuerzas y tendencias progresivas de un periodo, favoreciendo así el retorno a un orden fenecido o actuando preventivamente para hacer imposible todo cambio.

A diferencia del conservador que aspira y añora una situación política y social pasada, el reaccionario actúa por restablecer esa situación.

Este término se usa especialmente por las diversas posturas radicales en tiempos difíciles. Así, los liberales franceses del siglo XIX designaban peyorativamente reaccionarios a aquellos que apoyaban el regreso del absolutismo y de la aristocracia y que, por lo mismo, se oponían al sufragio universal y a las demás disposiciones constitucionales. En el presente siglo, los grupos de extrema derecha, o profascistas, califican de reaccionarios a quienes están a favor de la anarquía y en contra del “orden establecido” y del “progreso”. En contraste, los comunistas, o los de extrema izquierda, describen a los liberales y a los Socialdemócratas como reaccionarios porque éstos frenan las fuerzas “progresistas” y legitiman los regímenes políticos sostenedores de un sistema económico capitalista, intrínsecamente injusto, en cuanto que favorece la explotación del hombre por el hombre. AGV

REALISMO POLITICO

Actitud que consiste en interesarse por los hechos, las oportunidades y los detalles de ejecución en busca de una mayor eficacia, sin ligarse a tal o cual dogmatismo o a una visión ideal del mundo. Contra las ideologías, el realista en política piensa que la perfectibilidad no está definida. Para él, es menos importante conocer las cosas que tener una acción sobre de ellas, y, dentro de esta meta, él se dedica a lo real. El realismo político, opuesto al idealismo, está generalmente asociado con el pragmatismo. JPT

REAL-POL1TIK

Esta escuela es una reacción contra las corrientes pacifista-legalistas que habían dominado a los estudios de las relaciones internacionales en el periodo 1914-1938 y que negaban la posibilidad de analizar la realidad con un sentido objetivo.

El autor que establece las bases de la *Real-Politik* es Reinhold Niebur, quien en su obra *Moral Man and Immoral Society* afirma que la política es y será siempre una lucha entre los diferentes egos por la dominación y el poder. Sin embargo, es Hans Morgenthau, en su *Politics Among Nations* (1948), quien por primera vez sistematiza todos los temas de esta escuela, que habían sido manejados, entre otros, por George F. Kennan, Kenneth Thompson y Charles Beard.

Esta corriente de pensamiento sostiene que la política, como la sociedad en general, está regida por leyes objetivas que tienen su raíz en la naturaleza humana

y que no son más que expresiones de emociones e intereses egoístas. De ahí que la política sea vista como una fuerza instintiva cuyo objetivo es la obtención del poder y que actúa no sólo en el individuo, sino también en el seno de las naciones. Las relaciones entre los Estados son, así, relaciones de poder, y la esencia de la política exterior es el interés primordial del ente estatal por la búsqueda, el aumento o el mantenimiento del poder. Por ello, la *Real-Politik* supone un conflicto permanente y la amenaza latente de la guerra, que deberán ser minimizados mediante un continuo ajuste de los intereses nacionales a través de la acción diplomática.

El concepto de poder es manejado en esta escuela como elemento fundamental de la Teoría de las Relaciones Internacionales y desempeña un papel similar al del dinero para el economista o al de la legalidad para el abogado, convirtiéndose en un marco de referencia general para la disciplina. HHA



La rebelión atenta contra la seguridad interna del Estado.

REBELION

Acción caracterizada como delictiva que atenta contra la seguridad interna del Estado, consistente en el alzamiento en armas —realizada por personas no militares en ejercicio— contra la vigencia de la constitución política para derrocar a alguno de los poderes públicos o al gobierno, desconociendo su autoridad. Asimismo, son caracterizados como actos de rebelión, el impedimento de la celebración de las elecciones; disolver los cuerpos legislativos, impedir que deliberen o arrancarles alguna resolución; substraer algún cuerpo militar de la obediencia del gobierno; despojar a los funcionarios de sus facultades constitucionales o impedirles o coartarles su libre ejercicio.

De esta manera, los delitos de rebelión quedan consumados en el momento en que se produce el alzamiento público y hostil, sin que sea preciso la consumación del objetivo propuesto por los rebeldes; por su gran trascendencia, en estos delitos se penan la conspiración y la proposición para cometerlos; además, la rebelión puede llegar a ser militar y castigada incluso en algunos países con la pena máxima. JRM

RECESION

Situación crítica de la economía nacional que se caracteriza por un retroceso en la actividad económica. La producción se contrae debido a que los productos no se venden. Las empresas se ven forzadas a reducir la producción, y al tomar esta decisión reducen el personal, y esto a su vez ocasiona que otras empresas tengan que reducir la producción por falta de demanda de sus productos, que les obliga a reducir, a su vez, la planta de trabajadores, y así el proceso continúa ampliándose, de manera que si no se toman medidas adecuadas para reactivar la economía, el resultado será la depresión.

Los distintos criterios sugeridos por los economistas para definir son en términos de duración, profundidad y difusión. ABD

RECLUTAMIENTO

Proceso sistematizado y secuencial, que tiene por objeto atraer un número indefinido de candidatos aprovechables para ingresar a una institución, de manera que resulte efectivo, oportuno y económico, para la ocupación de los puestos vacantes dentro de la organización. AGF

RECLUTAMIENTO POLITICO

Proceso mediante el cual los grupos políticos incorporan miembros, ya sea para sumarlos al grupo o para sustituir a otros miembros. Dicho proceso puede incluir la persuasión y los contactos personales, ceremonias de iniciación, exámenes formales, elecciones, cooptación, nominaciones y promociones.

Los procesos de reclutamiento son de interés en los estudios de élites, liderazgo, organización burocrática, partidos políticos, grupos de interés, etc. ABD

RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Sistema por el que cualquier particular puede recurrir ante la autoridad competente, argumentando el agravio que le ha causado el acto administrativo de un órgano de la administración pública y solicitando que se le declare sin efecto.

Es necesario que, cuando el particular recurra ante la autoridad para impugnar un acto administrativo, lo haga mediante el sistema formalmente establecido, una vez agotados todos los recursos a su alcance y presentando las pruebas que avalen su declaración, ya que al entrar en contienda con un órgano de la administración pública, éste, a través de su representante legal, empleará todos los medios jurídicos y pruebas a su alcance para hacer válido el acto administrativo motivo del litigio. ACE

RECURSOS FINANCIEROS

Fondos monetarios de que dispone una organización o un gobierno (nacional, estatal o local) para llevar a cabo sus funciones.

La mayor parte de las empresas, sean éstas del sector privado o las clasificadas como empresas públicas o estatales, necesitan recursos financieros, tanto para invertir en activos fijos tales como edificios, maquinaria y equipo, como para establecer un capital de trabajo, consistente en el cúmulo de medios económicos requeridos en la realización de sus operaciones rutinarias.

El gobierno utiliza los recursos financieros en el ejercicio del gasto público, aprobado de antemano en un presupuesto de egresos anual.

Los recursos financieros destinados a una empresa pueden provenir, básicamente, de dos fuentes: el financiamiento interno (autofinanciamiento) y el financiamiento externo. El primer tipo de financiación está integrado por el aporte inicial de capital de parte de los creadores de la organización, y por la utilidad no

distribuida. En el financiamiento externo se acude al ahorro externo nacional o internacional para allegarse los recursos económicos necesarios. Esta financiación la realizan diferentes instituciones especializadas (bancos, financieras, cajas de ahorro, etc.) y puede revestir diversas formas: acciones, hipotecas, obligaciones, créditos, etc.

Mediante la aplicación de una política hacendaria pública, el gobierno obtiene sus recursos financieros por medio de diferentes fuentes, objeto de estudio de las finanzas públicas: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y empréstitos nacionales y extranjeros. JMG

RECURSOS HUMANOS

Conjunto de individuos que trabajan en una organización y que contribuyen a la realización de los fines de éste.

Para la consecución de sus objetivos, la organización cuenta con cuatro tipos de recursos o medios: humanos, materiales, financieros y tecnológicos. El recurso humano es de hecho el elemento más importante de que dispone la organización, de manera que los resultados de ésta dependen en gran medida de la eficacia del desempeño individual y colectivo del personal. “El elemento humano es el que va a dar vida y movimiento a la organización”, toda vez que es el personal quien posee la fuerza de trabajo, la creatividad para transformar, los conocimientos, las aptitudes, las actitudes y la experiencia. JGL

RECURSOS MATERIALES

Conjunto de locales, equipo y materia prima que requiere una organización en un momento dado, en el lugar convenido y en la calidad, cantidad y tipo requeridos, para la realización de sus fines. Conviene agregar en esta definición, como un rubro particular de los recursos materiales, a los recursos naturales, ya que el manejo y conservación de estos últimos repercute de manera directa, y en muchos casos de manera irreversible, sobre el conjunto de la comunidad, nacional e internacional. JGL

RECURSOS POLITICOS

Valores en posesión de un determinado actor político que son susceptibles de ser usados o intercambiados con el fin de lograr determinados resultados políticos deseados.

Existen varios ejemplos y clasificaciones de los recursos políticos, pero la mayoría de los estudiosos parecen coincidir en que determinadas destrezas y atributos personales (capacidad de liderazgo, ocupar un puesto político, poseer información política relevante), bienes políticos (dinero, personal, apoyos), tiempo y productos políticos (políticas, promulgación de decisiones, acciones) son las grandes categorías de los recursos políticos. ABD

REDUCCIONISTAS, Teorías

Teorías que intentan simplificar la interpretación de los fenómenos sociales con base en explicaciones relacionadas con otros fenómenos sociales o físicos. Las teorías deterministas son ejemplos, en muchos casos, de teorías reduccionistas, así como aquellas que, por ejemplo, consideran posible la explicación de todo el fenómeno político haciendo uso de las teorías económicas o del conocimiento psicológico.

El reduccionismo ha sido combatido por quienes destacan los fenómenos de emergencia: es decir, el hecho de que a medida que se escalan niveles superiores de complejidad organizativa, se asiste a la presencia de propiedades no deducibles de los anteriores. ABD

REFERENCIA, Marco de

Conjunto de experiencias, vivencias y conocimientos, que todo individuo posee, y que en un momento dado utiliza frente a un fenómeno o problema, mediante la expresión escrita o verbal de ideas y conceptos adquiridos en su formación, de tal manera, que pueda convertirlos en una perspectiva de análisis, apegada, en la medida de lo posible, a la realidad presentada por el problema.

El marco de referencia es la imagen preliminar, resultante de una primera exploración por definir los puntos fundamentales del problema a analizar. Por tanto, sin marco de referencia no es posible efectuar diagnóstico alguno, debido a que éste surge de una determinada interpretación inicial de la realidad percibida.

Por lo anterior, podemos afirmar que el grado de conocimientos está en proporción directa con el de acercamiento a la realidad del problema; sin embargo, el nivel de análisis tanto descriptivo como crítico que proporciona el marco de referencia no es lo suficientemente consistente y completo para llevar a cabo un análisis.

Frente a esa limitación, los marcos que complementan al de referencia son el teórico conceptual y el histórico, orientados, respectivamente, a la selección del

enfoque o corriente apropiado al problema, el cual implica la delimitación de los conceptos a emplear en el análisis y, finalmente, la ubicación en tiempo y espacio del problema con sus circunstancias que lo originaron. SGG

REFERENDUM

Locución latina que indica “lo que hay que consultar*”. Se usa en sentido amplio, cuando se alude al sondeo de la opinión pública sobre algún asunto determinado. En sentido restringido, es el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos para su ratificación o desaprobación. El referéndum es un procedimiento del gobierno directo que se circunscribe a asuntos jurídicos o administrativos; se diferencia del plebiscito en que éste consulta asuntos de carácter político.

En el derecho internacional es el Despacho en que un agente diplomático solicita a su gobierno nuevas instrucciones sobre el asunto que negocia. ICHZ



REFORMA

Por Roberto Salcedo Aquino

Se hace imprescindible, en primer término, distinguir las reformas de la revolución. Es cierto que el reformador y el revolucionario desean reformas, pero sustancialmente difieren en el tipo de reformas pedidas. Así, por ejemplo, no existe para la esencia del sistema político establecido incompatibilidad fundamental entre las reformas, por más profundas que sean éstas y el régimen de poder establecido. Una reforma profunda puede incluso contribuir a reafirmar la situación de poder establecida. Una revolución, por el contrario, quiere reformas que están en contradicción absoluta con los intereses del régimen de poder, puesto que dichas reformas equivalen siempre a la aniquilación de la hegemonía predominante.

Las reformas son realizadas por el poder constituido; la revolución se realiza contra dicho poder. “La revolución, decía Rappoport, es una transformación radical o fundamental, un cambio de régimen, de dirección, de principio. La revolución es un acto de emancipación social, en tanto que la reforma no es sino una modificación de detalle, la supresión de un abuso. La revolución destruye y reconstruye, mientras que la reforma repara y consolida. La revolución arrasa completamente con todo y construye casa nueva. La reforma, en cambio, apuntala las construcciones que están por caer. Si la historia es al mismo tiempo una serie ininterrumpida de reformas y revoluciones, éstas últimas, sin embargo, señalan fechas privilegiadas como auténticas fiestas de la humanidad”.

La reforma dentro de los límites del sistema político es gradual, armónica, constante, paulatina, y por tanto, el modo normal de desarrollo de un sistema político. La revolución, por el contrario, es brusca, violenta, desordenada, caótica. La reforma, proviniendo de las esferas de poder, se desarrolla en un clima de mayor serenidad; la revolución proviene de fuera de las esferas de poder y, por lo tanto, se enfrenta a éste.

Así, pues, si tanto la reforma como la revolución desean reformas, éstas son cualitativamente diferentes: a las reformas de la reforma puede llamárseles reformas reformistas; a las reformas de la revolución, reformas revolucionarias. Las reformas reformistas descartan de por sí todo cambio que sea incompatible con el equilibrio y conservación del sistema; la reforma revolucionaria recurre a cambiar los cimientos y la esencia del sistema. Teóricamente, nada indica que las reformas revolucionarias deban hacerse por medios violentos, ni que las reformas reformistas sólo se hagan por medios pacíficos. La violencia y los medios pacíficos no son inherentes a ninguna reforma, pueden aparecer en los dos casos y aunque es evidente que el sentido de las reformas revolucionarias requiere mayor energía social por su propia naturaleza —tanto por la resistencia que encuentra en las esferas de poder como por el potencial de cambio que lleva implícita. Sin embargo, las reformas reformistas, a veces, encuentran oposición en las mismas esferas decisionales, tanto que muchos golpes de Estado no son sino oposición a este tipo de reformas, o bien toma del poder para poderlas realizar.

Algunos teóricos se inclinan a pensar que el camino del reformador es más arduo y difícil en comparación con el camino del revolucionario. El reformador entabla la lucha por el cambio en dos frentes: contra conservadores y contra revolucionarios; en cambio, el revolucionario polariza las fuerzas sociales, simplifica la lucha en una dicotomía: revolución o reacción. El primero trata de diversificar las fuerzas; el segundo, de acentuar la división. El revolucionario generalmente es radical en sus proposiciones y estimula la rigidez en la política: todo o nada; el reformador en cambio tiene que adaptarse, “transar”, manipular su política: ceder para avanzar. Por lo tanto, el reformador —se afirma— requiere mayor habilidad política que el revolucionario. Es más sencillo tirar la casa en ruinas y luego darse a la tarea de construir sin problemas; en cambio, reformar la casa requiere apuntalar, cambiar, conservar, reforzar puntos débiles, riesgos, etc. Empero, el riesgo de ir en contra de las esferas decisionales requiere también una habilidad revolucionaria que no tiene el reformador. Construir todo requiere lucidez y sentido del futuro; retocar requiere simplemente tenacidad y paciencia. Ambos —reformador y revolucionario— requieren de aptitudes y habilidades que son cualitativamente diferentes.

La reforma, como medio de cambio político, consiste, según Jaguaribe, en “una reorientación de las políticas que afectan al sistema de participación de una sociedad, ante todo en el sentido de ampliarlo, por

decisión del gobierno o de miembros predominantes del grupo de gobierno, basados en el régimen de poder anterior y en concordancia con el régimen político existente hasta el momento". Esta definición nos dilucida las siguientes cuestiones sobre la reforma: ¿qué es?, ¿quién la hace?, ¿cómo se realiza?

La reforma es una reorientación de las políticas que afectan al sistema de poder; la palabra reorientación sugiere la idea de una rectificación, de una innovación y de una restauración. La reforma en sentido rectificativo es aquella que volvería a su cauce "normal" a las políticas prevalecientes en torno a la participación en el poder; lo que se desviaba se rectificaba por medio de una reforma. La reforma, en sentido innovador, consistiría en introducir nuevas pautas, nuevos roles, nuevos procedimientos a un sistema establecido, pero esas innovaciones no serían de tal magnitud que hicieran al sistema cualitativamente distinto; la innovación daría mayor eficacia y funcionalidad al sistema. La reforma, como restauración, sugiere el regreso a formas olvidadas o pasadas, por considerarlas necesarias en el presente; generalmente, un tipo de reformas de esta índole es catalogada como reforma reaccionaria.

Por otra parte, como las reformas son realizadas por decisión del gobierno o por miembros prominentes de él, e implican una modificación en el régimen de participación, entonces toda reforma requiere un mínimo de presión para ser realizada. Como no hay vacíos de poder, los hombres que se hallan en él tienen que ceder posiciones o bien quitar a unos lo que darán a otros; este desplazamiento sólo se hará desde arriba, desde las esferas de poder. Toda reforma es realizada, pues, por los que detentan el poder; esto no significa de ninguna manera que la iniciativa de reforma provenga siempre desde arriba: a veces, la iniciativa es pedida por los de abajo y con frecuencia esa petición va acompañada de actos compulsivos.

Las reformas se realizan de acuerdo al "régimen de poder y en concordancia básica con el régimen político existente", de tal forma que todo sistema político tiene una flexibilidad, límite para reformar su estructura y su régimen de poder establecido. Todo sistema político es flexible con ciertos límites y dicha flexibilidad está condicionada por la voluntad de autoconservación, pues los sistemas políticos poseen mecanismos reguladores de las nuevas demandas. La reforma es un proceso mediante el cual los sistemas políticos absorben las nuevas demandas, las regulan y las conservan; de esta manera, el equilibrio del sistema se

384 Reforma

conserva. Se puede afirmar, entonces, que toda reforma posee tres rasgos esenciales: primero, la reforma considerada como proceso de cambio político, afecta a ciertas disposiciones y a estructuras políticas e instituciones reglamentarias que las respaldan o les son necesarias. Segundo, las reformas se basan en el régimen de poder existente y se realizan en consonancia fundamental con el régimen político; los cambios se verifican no con violación de los principios básicos del régimen político, sino utilizándolos, aunque un tanto adaptados, en una forma y con una orientación distinta. Tercero, la reforma extiende el régimen de participación más allá de la capacidad política inmediata; en este sentido, la reforma siempre tiende a ampliar el régimen de participación.

Muchos son los factores que pueden inducir a un sistema político a introducir reformas, pero en general, puede decirse que las fuentes de la reforma son, por un lado, los cambios en los valores e ideas de los gobernantes, reflejo de la realidad cambiante en todas las esferas del sistema social; y de otro, por el surgimiento de importantes modificaciones en el sistema social o del subsistema político, que ponen en peligro la supervivencia y el statu quo. La primera fuente —los cambios de valores e ideas— tiende a provocar reformas de carácter transformador; la segunda, estimula las de carácter adaptativo. Puede suceder, también, que ambas fuentes de reformas se presenten mezcladas. Si los cambios son ubucuos y el sistema social en su totalidad está en constante transformación, el subsistema político tiene que ir a la par en esos cambios, ya que si no lo hace corre el riesgo de verse rebasado: ésta es la característica de las reformas de carácter adaptativo. Pero si los valores, la ideología prevaleciente, son cualitativamente diferentes a los que sustentan el sistema político, entonces las reformas tienen que ser igual de profundas y de transformadoras, o correr el riesgo de la quiebra del sistema político. Cuando lo social rebasa lo político, las tensiones son acentuadas y el sistema entra en crisis y toda crisis es un reto a la supervivencia del sistema. Se plantea entonces: revolución o reforma. Si el camino es la reforma, ésta se convierte de hecho en un sustituto de la revolución, o bien en un detonante de ella o en un paliativo de la misma. Parece ser que la reforma en tiempos de crisis juega este triple papel: sustituto-detonante-paliativo.

Existe la posibilidad de que una secuencia de reformas en el sistema político elimine la probabilidad de una revolución. Teóricamente esto es posible si, por ejemplo, la presión de grupos marginados de las esferas de poder puede canalizarse a través de la apertura de nuevos

canales de participación; entonces, los nuevos grupos encontrarán el camino y no se arriesgarán a una aventura revolucionaria teniendo el camino abierto. “La sucesión —dice Lasswell—, la reforma programática funcionan como sustituto de la revolución”.

Se afirma que ninguna revolución puede considerarse como necesaria e inevitable; reformas profundas, audaces, acertadas, pueden reestablecer el equilibrio del sistema. Teóricamente nada impide que los hombres en el poder sientan, palpen, capten el origen de la crisis y den, a través de una reforma, la solución adecuada. Generalmente, los estadistas que se han consagrado lo han sido por la oportunidad de sus reformas. Lenin veía la posibilidad de que el gobierno de Kerenski hiciese tantas y tan acertadas reformas que retardasen la revolución o bien la sustituyeran.

El antídoto de la revolución es la reforma que acierta en el origen y magnitud de la crisis; un sistema político se hace inmune a la revolución en la medida que es flexible, atinado y oportuno para efectuar las reformas convenientes. Tocqueville relata cómo, hacia la segunda mitad del siglo XVIII, Francia más que derechos deseaba reformas y dice “si se hubiese encontrado sobre el trono un monarca de la talla y disposición del gran Federico, no dudo que hubiese realizado en la sociedad y en el gobierno alguno de los principales cambios que la Revolución llevaría después y esto no sólo sin perder su corona, sino aumentando considerablemente su poder”.

El reverso de la medalla es aquella reforma promovida por el sistema y que al efectuarse actúa como detonante de la revolución. También se puede argumentar que la reforma contribuye no a lograr el equilibrio perdido, sino a provocar una inestabilidad mayor e, inclusive, a ser el detonante revolucionario. La Historia muestra que las grandes revoluciones estuvieron precedidas de periodos reformistas. Cuando el régimen caduco lleva a cabo reformas, estimula en los grupos marginados o descontentos la exigencia de mayor cantidad de cambios. La reforma en periodos críticos parece una droga: mientras más se aplica más se exacerba la necesidad de ella, y puede ser tal la necesidad, que sólo una revolución la satisfaga. Para continuar con el mismo ejemplo anterior, Francia a finales del siglo XVIII se hallaba en un periodo de gran prosperidad: “todo comenzaba a enriquecerse y a desarrollarse por todas partes, pero el sistema social, sobre ruedas mal construidas y mal engranadas, que parecían destinadas a frenar la máquina social más que

impulsarla... y no es siempre yendo de mal en peor como se cae en una revolución. Ocurre con mucha frecuencia que un pueblo que ha soportado sin quejarse, como si no las sintiera, las leyes más abrumadoras, las rechaza violentamente en cuanto su peso se aligera. El régimen que una revolución destruye es casi siempre mejor que el que lo ha precedido inmediatamente, y la experiencia nos enseña que el momento más peligroso para un mal gobierno es generalmente aquel en que empieza a reformarse. Solamente un gran talento puede salvar a un príncipe que emprenda la tarea de aliviar a sus súbditos tras una prolongada opresión. El mal que se sufría pacientemente como inevitable resulta insoportable en cuanto se concibe la idea de sustraerse a él. Los abusos que entonces se eliminan (por medio de reformas) parecen dejar más al descubierto los que puedan, y la desazón que causan se hace más punzante: el mal se ha reducido, es cierto, pero la responsabilidad se ha avivado...”

La aguda observación de Tocqueville dilucida el mito de que se llega a la revolución cuando las cosas van de mal en peor. Pero también cuando las cosas van de mal en mejor se puede llegar a ella; ambos son periodos críticos que, por ser tales, deben tratarse con suma habilidad por los centros de poder, ya que la alternativa sigue siendo: reforma o revolución. El reformador que concibe la situación, que la interpreta y que pone el remedio adecuado sustituye a la revolución por la reforma; de otra manera, la reforma es detonante para el estallido revolucionario.

André Gorz, cuando habla del advenimiento de la sociedad socialista, postula precisamente la tesis de la reforma como detonante. Para él sólo se llegará al socialismo mediante una acción consciente y a largo plazo cuyo principio puede ser la iniciación gradual de un escalonamiento coherente de reformas, pero cuyo desenvolvimiento no puede ser sino una sucesión de enfrentamientos de poder, más o menos violentos, ganados unas veces y otras veces perdidos, y cuyo conjunto contribuirá a formar y organizar la voluntad y la conciencia socialista. Es así como avanzará la lucha, a condición de que cada batalla refuerce la posición de poder. Afirma Gorz que no hay un “paso gradual” e insensible del capitalismo al socialismo. El poder del sistema capitalista no será destruido por un proceso lento, ni por una sucesión de reformas parciales que serían cada una aparentemente anodinas y aceptables por el capitalismo, pero cuyo efecto acumulativo equivaldría al bloqueo discreto del adversario por un ejército secreto socialista, avanzando soslayado, sin ruido, al abrigo de la noche, para encontrarse en la hermosa mañana dominando el poder. Así la vía pacífica al socialismo no es el camino del

gradualismo reformista, sino una lucha constante a favor de las reformas que propicien condiciones objetivas sobre las cuales la conquista del poder político podrá ser posible para el proletariado. La estrategia socialista de reformas graduales no puede ser concebida como la simple conquista electoral de una mayoría, ni como la promulgación de una serie de reformas de carácter socialista; la lucha electoral —afirma Gorz— aun cuando sea victoriosa, no puede forjar una voluntad colectiva y un poder político real. El sufragio da el derecho de gobernar, pero no da el poder. La victoria electoral no da el poder; la victoria electoral obtenida sobre la base de un programa de reforma, así sea tímido, no da el poder para poner las reformas en aplicación; en otros términos, el poder de realizar una política de reformas no se conquista en el parlamento, sino con la capacidad de resolver la crisis. Gorz propone una estrategia de reformas detonantes, reformas que preparen la revolución, no que la sustituyan.

Para realizar reformas revolucionarias se requiere un mínimo posible de organización por parte de los revolucionarios, y este mínimo posible no se da en periodos en que el poder se ejerce con todo rigor, sino cuando se disminuye la presión; en cuanto el poder permite un aflojamiento del control, entonces es posible una organización ad **hoc** para entablar la contienda. Por eso, “el momento más peligroso para un mal gobierno es generalmente aquél en que empieza a reformarse”. La reforma en este sentido parecería el orificio que se hiciese a una gran presa que está siendo rebasada por la cantidad de agua: al dejar pasar el líquido por un boquete, el empuje es tal que acaba por llevarse la cortina contenedora.

En medio de los dos tipos de reformas se halla aquella en que el régimen de poder cambia las cosas para que el sistema siga igual y no se llegue a la revolución. No es una reforma para solucionar los problemas, sino para diferirlos. Esta reforma se asemeja al medicamento que no cura de raíz la enfermedad, *Ano* que calma los dolores. Es una reforma en que, por su sentido, los de arriba no desean modificar nada, pero se ven obligados a ceder un poco para conservar: “Cuanto más cambian las cosas tanto más siguen siendo iguales”, nos dice Tiryakian. El diccionario mismo consigna que paliativo es aquello que mitiga las dolencias de una enfermedad incurable.

Las reformas paliativas son generalmente signo de decrepitud, decadencia, o incompetencia de los sistemas políticos. A veces se dan a

menor escala sin que haya repercusión de importancia, pero cuando se utilizan para los problemas torales del sistema, son signo, pues, de que el sistema político ha perdido la capacidad de adaptabilidad.



Las demandas de los grupos marginados, por lo general, no serán atendidas.

Este tipo de reforma no satisface a quienes beneficia ni soluciona el problema; simplemente apacigua, demora el estallido. Si un sistema utiliza como método este tipo de reformas cae generalmente en estallidos violentos. Los reformadores saben muy bien que no solucionan y para eso requerirán más el uso de la fuerza física.

La relación entre reforma y revolución es de importancia vital para todos los implicados en el proceso de cambio político. Por una parte, el reformador cree que la reforma sustituirá a la revolución, o bien demorará su advenimiento. El revolucionario creará también, por su parte, que la reforma —catalizadora o paliativo— sustituirá o retardará a la revolución, y por ese motivo se opondrá a ella hasta el extremo, en algunos casos, de oponerse a cualquier cambio, a cualquier modificación al statu quo. Lenin creía que las reformas de un sistema hechas por presión, apresuraban la revolución, y las iniciadas desde adentro del régimen, en forma deliberada y voluntaria, podrían demorar el movimiento revolucionario: “Las reformas —afirmó Lenin en 1894 contra las tendencias revisionistas, es decir reformistas, de Piotr Struve— no deben cotejarse con la revolución. Las luchas por las reformas no son más que un medio de reunir las fuerzas del proletariado para la lucha por el derrocamiento revolucionario final. .. —en 1906 y 1920 contra los boicotistas y los otzovistas, y contra los comunistas de izquierda respectivamente, afirmó— que las reformas arrancadas al sistema existente eran buenas y conducían a la revolución: las victorias parciales en las revoluciones, esas concesiones forzadas y apresuradas por parte del antiguo régimen, son el símbolo más seguro de nuevas perturbaciones civiles, mucho más decisivas y agudas, que abarcan masas cada vez más amplias de la población”. La teoría de Lenin sobre la reforma es que revolucionario puede alcanzar las dos: reforma y revolución, que una prepara a la otra.

En general, los efectos de las reformas varían en relación directa con la capacidad del régimen para realizarlas, de la oportunidad de éstas, de su profundidad para resolver y de la composición de las fuerzas revolucionarias. Las reformas políticas, por ejemplo, pueden aglutinar dentro del poder a grupos disidentes y de esta forma sólo dejar abierta una vía para el cambio político: la reforma; pero a la vez, se puede despertar en dichos grupos expectativas de nuevos beneficios que entablen una carrera incontrolable de cambio, para llegar al final al desajuste del sistema y a una situación revolucionaria. Por otra parte, una reforma modifica el régimen de poder existente y puede dividir a los revolucio-

390 Reforma

narios, debilitándolos. Así, se puede favorecer una tendencia en la que los revolucionarios moderados acepten las reformas propuestas y declinen su actitud; los extremistas pueden, de esta forma, quedar debilitados; en cambio, las reformas que se dan de acuerdo a las tendencias extremistas sólo exacerban los ánimos y no dejan satisfecho a nadie.

En cuanto al tiempo de la reforma, éste juega papel primordial. Así, una reforma oportuna y adecuada puede terminar con la tensión. Pero cuando el programa de reformas es pequeño, gradual, los grupos disidentes no pueden quedar satisfechos porque sus aspiraciones están muy por encima de las concesiones; el programa de reformas a largo plazo, entonces fracasará. Si el régimen está a punto de caer y propone reformas —aunque sean profundas—, los revolucionarios no estarán en disposición de aceptar ninguna, por más grande que sea, pues se hallan muy cerca del poder. En periodos intermedios, los grupos disidentes o revolucionarios se verán tentados a aceptar la reforma, pues se ven muy lejos de alcanzar el poder y su fuerza, por otro lado, podrá ser utilizada para obtener reformas y concesiones del régimen. Por lo tanto, el tiempo debe ser tomado en cuenta: ni cuando los revolucionarios son débiles ni cuando son extremadamente fuertes surtirán efecto las reformas, o bien surtirán otra clase de efectos. Por otra parte, cuando las metas son utópicas o muy generales, por ejemplo:* la reconstrucción nacional, la emancipación del país, por una sociedad socialista, etc., ningún sistema puede satisfacer tales demandas porque ninguna reforma es suficiente para satisfacer la magnitud de ellas; por lo tanto, parece que frente a los grupos radicales e intransigente que no aceptan ninguna transacción, ninguna reforma, ningún cambio, sino la transformación total, sólo queda una solución: la represión. En cambio, cuando los grupos sociales aceptan la reforma porque los beneficia, éstos se convertirán en apoyadores del sistema. Por ejemplo, la reforma agraria en Bolivia en 1952 convirtió a los campesinos en una fuerza conservadora —apoyadora— que respaldaba al gobierno en contra de los guerrilleros; si las reformas, por ejemplo, benefician a cierto sector de trabajadores otorgándoles beneficios sociales, vivienda, pensiones, etc., éstos indudablemente buscarán mantener, por lo menos, el statu quo.

Se habla de que el reformador tiene ante sí dos grandes estrategias a seguir: el blitzkrieg y el fabianismo. La primera llevará al reformador a postular todas sus metas desde un primer momento y luchar en favor de ellas con la mira de obtener el máximo posible, a sabiendas que no logrará la totalidad de ellas. Se pone la mira muy alta para que el tiro

alcance lo más posible: es el pedir mucho para obtener algo. La otra estrategia —el fabianismo— oculta los objetivos finales y divide por etapas los pasos a seguir, se lucha por obtener un escalón en cada batalla preparando, al triunfar, la siguiente. Las dos estrategias no se dan en forma pura, sino mezcladas.

Se afirma que la estrategia del blitzkrieg es adecuada cuando las partes del proceso están más o menos definidas y son inmutables, o mejor dicho, si el sistema político tiene un alto grado de estabilidad. En general, el reformador sabe muy bien que intentar obtener todo de una vez por todas, es exponerse a no lograr nada o casi nada. En este sentido, Huntington nos señala que “José Il y Ruang Hsu trataron de impulsar una gran cantidad de reformas, todas al mismo tiempo, en una gran variedad de frentes, con el fin de introducir un amplio cambio en el orden tradicional existente. Fracasaron porque sus esfuerzos para lograr tanto movilizaron a muchos oponentes. Se sintieron amenazados casi todos los grupos sociales y fuerzas políticas con intereses en la sociedad existente; el ataque total sólo sirvió para alertar y activar a la oposición potencial”. Este tipo de reformas desde arriba —llamada también revolución desde arriba— para modificar el todo, es raro que alcance su triunfo, pues moviliza en la arena política a un gran número de contendientes con el detrimento de fuerzas y el forcejeo entre ellas para evitar las transformaciones, y puede, inclusive, provocar golpes de estado contra el reformador.

La otra estrategia —la fabiana— aísla a los problemas y los presenta uno a uno, tratando de reducir al mínimo la oposición a la reforma. Presenta el cambio como cosa mínima y deseable, soslayando todo el programa y haciendo ver que es lo único que se desea. Por lo tanto, el fabianismo consiste en presentar como deseable una reforma minimizándola y tratando de escurrirse de cualquier oposición a ella; para ello, recurre a la sorpresa y a la celeridad para evitar que la oposición pueda movilizar sus fuerzas. Por tal razón, no se pueden obtener grandes triunfos reformistas a través de los parlamentos, “el poder de realizar una política de reformas no se conquista en el parlamento”, señala Gorz y, por otra parte, “las legislaturas latinoamericanas son el cementerio de las medidas de reforma”, nos dice Huntington. Los parlamentos parecen ineficaces para promover una verdadera estrategia de reformas, pues, en primer lugar, carecen de la celeridad que es clave para evitar movilizaciones inútiles y, por otra parte, no existe la sorpresa y se pone a discusión —es decir en duda— la bondad de la reforma;

además, generalmente, los parlamentos se hallan llenos de todas las corrientes y es difícil que logren ponerse de acuerdo y cuando más, se aprobará una reforma que ha sido pulida, mediatizada y ha perdido, cuando se expide, oportunidad.

Por otra parte, las reformas no se producen plácidamente por petición de los de abajo ni por decisión gratuita y generosa de los de arriba; en general, toda reforma implica una dosis de presión y de violencia o bien la posibilidad de desatar ésta. Los sistemas políticos se hallan procesando demandas, pero muchas de ellas no se procesan y quedan fuera; estas demandas no procesadas son los problemas de tensión que tiene todo sistema. Los grupos cuyas demandas han quedado fuera intentan por todos los medios a su alcance obtener el procesamiento de ellas. La historia de las reformas está llena de ejemplos de violencia y de desorden, de medios utilizados para lograr la reforma: las invasiones de tierras, para promover reformas agrarias; la violación de mujeres blancas por parte de los negros, para obtener la igualdad racial; las huelgas, para lograr mejores contratos, etc. Parece, pues, que la estabilidad de los sistemas políticos no se logra sino a través de la flexibilidad de éstos para propiciar continuamente las reformas, y la reforma, parece paradójico, no se logra sino con cierta dosis de violencia.

La eficacia de la lucha por las reformas depende de la estrategia adecuada y de la técnica utilizada para obtenerla. La violencia, para ser eficaz como promotora de las reformas, tiene que estar completamente vinculada a los objetivos concretos que se persiguen, a la posibilidad de movilizar a los grupos que se beneficiarían con la reforma y estar perfectamente conectada con los resortes de poder que son los encargados de realizar la reforma. Si estas condiciones no se dan, la violencia será exhibida como anomía social y perturbadora de la paz pública, y la represión será justificada como un bien general y superior a la reforma pedida. También puede darse el caso inverso, en que la reforma se pida como un bien general —cuando en realidad no lo es— que propiciará la paz pública y de no ser concedida, la violencia estallará y de ello se culpará a las élites gobernantes.

Es evidente que los grupos marginados que no tienen la organización suficiente para hacer oír sus demandas en forma eficaz y además, luchar por ellas, no serán, en general, atendidos. La efectividad en acción de los grupos para promover las reformas reside en primer lugar en su organización interna; y en segundo, en la novedad de la técnica política utilizada. La voluntad expresa de un grupo social de ir más allá

de las normas aceptadas y su técnica petitoria innovadora le darán eficacia. Una nueva técnica es acertada hasta cierto punto, pero la repetición de ella mengua su eficacia. “En la medida en que la política del desorden apunta a provocar cambios —nos dice Waspow— por lo general es la invención de personas que se encuentran fuera de determinado sistema de orden político y que quieren introducir cambios que les permitan entrar. Al hacerlo tienden a emplear nuevas técnicas, que les resultan sensatas sobre la base de sus propias experiencias, pero que parecen desordenadas para personas que piensan y actúan dentro del sistema. Los negros no fueron en modo alguno los primeros en iniciar este proceso. Por ejemplo, en los siglos XVII y XVIII los abogados y comerciantes urbanos que no conseguían que los políticos arraigados prestasen atención a sus quejas, usaron el recurso ilegal y desordenado de la publicación de panfletos políticos contra el orden establecido. Del mismo modo, los obreros del siglo XIX que no lograban que sus empleadores o los legisladores electores atendiesen sus reivindicaciones, emplearon la sindicalización y la huelga —que al principio eran ilegales— para llamar la atención hacia sus quejas. En ambos casos, el uso de la política de desorden no sólo hizo que quienes la empleaban fuesen aceptados en el orden político y se atendiesen sus reclamos inmediatos, sino que, además, las nuevas técnicas fueron aceptadas e incorporadas a la panoplia de métodos políticos autorizados y aprobados...”

La lucha por las reformas tiene una amplia gama que va desde la simple petición pacífica y ordenada hasta la revolución: esta última es el proceso culminante de las luchas reformistas.



REFORMA ADMINISTRATIVA

Carrillo Castro la define como “proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de aquellos considerados como coyunturales como de los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la administración pública en su conjunto”. Es un esfuerzo permanente y sistemático cuyos propósitos son: “a) incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones; b) responsabilizar con la mayor precisión posible a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas; c) simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; d) procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable; e) fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno para terminar con la insularidad y la falta de coordinación”.

Por su parte, Caiden afirma que la reorganización es sólo un aspecto de la reforma administrativa, la cual es parte de una reforma social y de la persistente discusión sobre la cultura en la sociedad. Es poco probable que exista una sociedad donde todos estén contentos y donde no se encuentre a alguien que presione para que se den cambios de algún tipo. Los hombres son, por naturaleza, reformadores; siempre están intentando, como afirma Goodenough, cambiar a los demás con el fin de adaptarse a las inexorables circunstancias o para realizar un nuevo sueño. La estructura de toda sociedad está continuamente reformándose en respuesta a los cambios del medio ambiente, a las nuevas ideas e innovaciones, a los poderosos impulsos para progresar erradicando los males sociales observados, y debido a la tendencia natural a comparar la propia sociedad con la de otros. Las reformas que tienen éxito afectan a otras actividades que ocasionan reformas en otras instituciones, y estas reformas, por su parte, pueden generar una demanda de mayores reformas en el aparato gubernamental. Producen una reacción en cadena. Para que tengan éxito, las reformas deben ir precedidas o acompañadas de cambios culturales que permitan su asimilación y adaptación. Cuando la cultura cambia lentamente, se puede impedir la reforma. En sociedades turbulentas, donde la cultura está cambiando rápidamente, la reforma es indispensable y debe institucionalizarse.

Las sociedades modernas diferenciadas tienen diversas organizaciones responsabilizadas de los distintos aspectos de las reformas políticas y administrativas. Una de las maneras de distinguirlas es restringir el término “reforma administrativa” a aquellas reformas de la estructura que se realizan con la finalidad de lograr otra clase de reformas. Incluirían los intentos de cambiar propósitos y metas, el alterar la combinación de recursos, la transformación de las actitudes y los métodos, mejorar las relaciones y las normas, agilizar las decisiones, alterar los modelos de autoridad y comunicación y, aumentar el nivel de eficiencia. Algunos son aspectos inevitablemente políticos, con ramificaciones administrativas. Otros son principalmente administrativos, con repercusiones políticas. Después de todo, una reforma ocasiona actividad política, racionalización ideológica, juegos de poder, estrategias de campaña y concesiones. Invariablemente, la respuesta refleja la disposición política hacia el cambio en general y la evaluación personal de los sucesos contemporáneos. Esto es particularmente cierto en la administración pública, donde casi todo es político o puede tener connotaciones partidarias.

Ninguna administración es perfecta, y menos la administración pública, la cual presupone compromisos políticos entre fuerzas contendientes y, por lo tanto, no es completamente racional, lógica, ideal, estable o satisfactoria. Siempre hay lugar para las mejoras y para una permanente reforma administrativa. Cuando una entidad no puede satisfacer las demandas que se le piden, las cosas no se realizan o se hacen de una forma inferior a sus posibilidades potenciales. Aunque, en un momento dado, puede cumplir con las demandas inmediatas, se desploma por la presión de demandas extraordinarias o por el surgimiento de sucesos imprevistos. No se puede ajustar a situaciones anormales y falla en la previsión de demandas futuras, ya que está muy ocupada con lo inmediato. No adopta los métodos más efectivos y desconoce los últimos desarrollos en su campo. Todo esto indica que la entidad puede mejorar si se lo propone. Pero existe una gran tolerancia con respecto a la mala administración. La gente está tan acostumbrada a recibir lo que tiene acostumbrado que no concibe otra cosa y no sabe cómo mejorar las condiciones prevaletentes. Incluso, duda de las motivaciones, destrezas y objetivos de los reformadores.

La reforma administrativa institucionalizada puede ofrecer ventajas sobre la no institucionalizada. Es continua, no esporádica. Es parte del sistema, y no se le ve como un ataque externo al sistema. Tiene acceso a información interna que se niega a los extraños. Puede enfatizar la crítica constructiva y exaltar las virtudes del cambio sin aparecer como una amenaza al *status* o a la seguridad de alguien. Aprovecha las experiencias previas. Prueba la lealtad de la gente involucrada y comprueba su calificación. Existe ya una red de apoyo. Es menos probable que ocasione desorganización, ya que le interesa la continuidad de las reia-

dones y luisca el incrementalismo. Pero, por otra parte, su preocupación por la existencia de las relaciones puede interferir en su efectividad, puede fracasar en aquellas situaciones donde se requieren reformas amplias. Lo que importa no es la cantidad o calidad de las propuestas reformistas, ni la intensidad de la lucha reformista, sino los resultados finales, en términos de una transformación permanente para lograr el mejoramiento. Es más factible el éxito de vigilantes permanentes que el de comisiones temporales.

La reforma es un proceso difícil. Requiere el reconocimiento de la necesidad, la formulación y la factibilidad de correctivos, y debe inspirar a sus defensores para sobrepasar el gran número de obstáculos (geográficos, históricos, tecnológicos, culturales, económicos, sociales, políticos y administrativos). Cada sociedad tiene su propio tipo de problemas. Las sociedades subdesarrolladas pueden estar aisladas de las corrientes reformistas, estar culturalmente divididas, atrasadas tecnológicamente, carentes de recursos, faltas de habilidades administrativas, dependientes del Carisma político, etc. En contraste, los países desarrollados pueden estar cambiando en forma tan rápida, que nadie puede decir qué es lo que va a suceder enseguida, y hasta que el ritmo de cambio disminuya, los reformadores no podrán formular propuestas prácticas, o para el momento en que lleguen a aplicarlas, ya han sido rebasadas. Las reformas están ligadas a rasgos sociales tan generales como la disposición a asumir riesgos, la existencia de élites de poder antiprogresistas con una imagen omnipotente de sí mismas, la homogeneidad cultural y la calidad del sistema administrativo. Cuando se toman en consideración todos estos obstáculos ambientales, organizacionales y de personalidad, no es sorprendente que muchas reformas fracasen y que las que se llevan a cabo reciban la atención que se les da. ABD

REFRENDO

Acto mediante el cual los ministros y secretarios del despacho completan la validez de un decreto, reglamento u orden, colocando, después de la firma del jefe de Estado, la suya propia. De esta manera, la responsabilidad política recae sobre los ministros o secretarios refrendarios.

El uso del refrendo se generalizó cuando la monarquía absoluta se transformó en constitucional y parlamentaria. El monarca quedó liberado de responsabilidad en resoluciones que no habían partido de él sino de los ministros, aunque se siguiera exigiendo la sanción real. ABD

REGIMEN' POLITICO

Cuando se utiliza la palabra régimen en el lenguaje común se hace referencia al modo de gobernarse o regirse; en el campo político, gobernar y regir significan fundamentalmente coordinar y dirigir; sólo será posible gobernar si al mismo tiempo se desarrolla una acción coordinadora. Es decir, el conjunto de instituciones en que se distribuyen los mecanismos de la decisión política forma el régimen político.

El régimen imperante en una sociedad está determinado por las propias fuerzas sociales y se aplica, en parte, automáticamente y, en parte, a través de un órgano especial, que es el órgano político. El régimen político depende del sistema de gobierno, pero engloba también un conjunto de supuestos de hecho que no se agotan en el conocimiento de la fórmula gubernativa. El régimen político es un complejo en que se interpenetran valores, un medio social y técnicas jurídicas; para que el órgano político pueda cumplir su función es necesario que sus disposiciones y normas sean concebidas como obligaciones; es decir, que se consideren autorizadas y, por eso mismo, obligatorias.

Cuando se habla del régimen político como la forma que adopta el ejercicio del poder, suele confundirse con sistema político. Sin embargo, éste alude a las relaciones estructurales de las fuerzas políticas de un Estado; y el régimen político, a las estructuras jurídicas que dan forma a una determinada concepción política del Estado. Sistema político es un término propio de la Ciencia Política; régimen político, de las Ciencias Jurídicas.

Según Burdeau, un régimen político “es el estado de equilibrio en que se fija, en un momento dado, una sociedad estatal y que caracteriza las soluciones en que se detiene en cuanto a la fuente, objeto y modo de establecimiento del derecho positivo”. Por consiguiente, el término engloba a la forma de gobierno que se desprende del derecho constitucional: así tendremos regímenes políticos unitarios, federados o confederados, de conformidad al ejercicio de la soberanía; monarquías o repúblicas, si se atiende a la forma de gobierno; régimen parlamentario o presidencial si se mira al peso del ejecutivo o del legislativo, etc.

Duverger, por su parte, considera que la clasificación de los regímenes políticos varía según sea hecha por los occidentales o por los países comunistas. En general, para los países occidentales hay dos grandes tipos: los *pluralistas* y los *monolíticos*. A los regímenes pluralistas les llaman democracias liberales, y a los monolíticos, comunistas, fascistas y, en resumen, dictaduras. Los países comunistas tienen otro sistema de clasificación. Para ellos, existen regímenes *socialistas*, que se basan en una economía socializada, colectivizada, y *capitalistas*, que se apoyan

en una economía fundada en la empresa privada. Según Duverger, una clasificación realista y objetiva debe combinar los dos anteriores sistemas de clasificación, con lo que se obtiene una división en cuatro compartimentos, unos de los cuales, considera, aún está vacío.

En primer lugar están *los regímenes pluralistas y capitalistas*, que equivalen a las democracias occidentales: Estados Unidos, países de la Europa occidental, Canadá, Japón, etc. En segundo lugar, *los regímenes capitalistas monolíticos*, que corresponden a gobiernos autoritarios o fascistas. En tercer lugar aparecen *los regímenes socialistas dictatoriales*, como los gobiernos comunistas actuales. Por último, hay un compartimento que aún está vacío, el de *los regímenes socialistas liberales*.

Por último, es necesario subrayar que cualquier análisis de los regímenes políticos ha tener presente su carácter temporal: en él se consigue únicamente la captación de un instante, que da cuenta de una situación transitoria dentro de un proceso en ininterrumpido movimiento. SJG

REGION

Zona o espacio geográfico homogéneo con características físicas y culturales distintas de las zonas vecinas. Como concepto utilizado en las ciencias sociales puede ser delimitado en función de objetivos de análisis, de planeación, geopolíticos, de integración comercial, de administración, etc. Como parte de una nación, una región puede poseer una identidad propia que la diferencie del resto del país; en este sentido, algunas de sus diversas formas son: natural, histórica, étnica, económica, política, administrativa. Al mismo tiempo, una región, al estar contenida dentro de una nación, es un espacio subnacional. Esto implica, entonces, que una división regional es, en mayor o menor grado, arbitraria o convencional.

En el contexto internacional, una región puede estar integrada por un conjunto de Estados nacionales que posean intereses políticos, económicos y/o sociales comunes y una organización formal, es el caso por ejemplo de los países que integran el Pacto Andino, la Comunidad Económica Europea (CEE), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), o bien la Organización de Estados Americanos (OEA). BMH

REGIONAL, Análisis

Nuevo campo interdisciplinario dentro de las ciencias sociales, que tiene por objeto la dimensión local de actividades humanas en el contexto de su estructura

y función institucionales y la importancia de esa dimensión para la comprensión del comportamiento y las formas sociales. La dimensión local identifica las relaciones espaciales de las personas con sus actividades y también con el medio ambiente físico natural y transformado por el hombre.

El análisis regional recurre ampliamente a modelos matemáticos para estructurar sus teorías y utiliza las teorías y conclusiones de otras ciencias sociales.

La palabra “regional” presupone un enfoque sistemático del espacio en el sentido de hábitat humano. “Análisis” expresa la intención de utilizar técnicas rigurosas de investigación y de desarrollar estructuras y conceptos teóricos de empleo general. Se entiende por análisis regional un campo que trasciende los límites de cualquier disciplina social científica aislada; guarda relación con la economía regional, con la ecología, con la geografía teórica, con el regionalismo en el sentido del científico político y con áreas de otras ciencias sociales, pero difiere de todos esos campos en que adopta un enfoque más general del papel del espacio en los fenómenos sociales. El análisis regional tiene también una estrecha afinidad con cierto número de campos relacionados con problemas de adaptación o manipulación de fenómenos en el espacio. Entre otros, la planificación urbana y regional, el transporte, la administración pública, etc. ABD

REGIONALISMO

Tendencia política que preconiza la adopción de medidas concretas y específicas por parte del Estado, con relación a las fracciones en que está dividido el territorio nacional por razones de cultura propia, localización geográfica, desarrollo económico, y otros factores que hacen diferente a una región de otra.

En política internacional, designa la tendencia de los países a agruparse de acuerdo con su localización geográfica, y a formar bloques para procurar su mejoramiento y defensa frente a las grandes potencias. ABD

REGIONAUZACION

Término que se aplica a la política que consiste en descentralizar el Estado a favor de regiones autónomas. Contraria a las profundas tendencias de ciertos Estados, que se caracterizan por una fuerte centralización, esta política ha sido siempre llevada de manera muy prudente, ya que el Estado teme el surgimiento de feudalismos regionales que pongan en peligro su autoridad. Es sin duda por

esto que hasta ahora la regionalización no se ha llevado a cabo mas que para cuestiones de arreglo territorial o de planificación económica, y hasta hoy día no existe alguna personalidad propia de la región, a pesar de algunas especificidades culturales regionales.

La regionalización se beneficia de una corriente de ideas bastante fuerte, el *regionalismo*. Pero éste se topa con obstáculos considerables. No se puede hacer ninguna regionalización sin el previo reconocimiento de centros que tengan intereses distintos a los del Estado y a los de las colectividades locales. Pero, por otra parte, la existencia de este interés propiamente regional que permitirá el discernimiento de regiones homogéneas hasta ahora no ha brotado. Las especificidades culturales o los datos económicos propios de ciertas regiones, mismos que hayan permitido conservar y hasta vivificar los usos y costumbres característicos de las antiguas provincias, no proveen material suficiente que sea susceptible de jugar un papel verdaderamente importante dentro de la reorganización del Estado. JPT

REGISTRO ELECTORAL

Dependencia pública en que se lleva, en forma ordenada, un detalle de todos los electores nacionales, con sus datos particulares, y a la cual acuden las personas cuando adquieren la edad legal para inscribirse como electores, si ése es el procedimiento que la ley establece. En otros casos, se realizan campañas de empadronamiento, siendo el personal del registro quien visita los domicilios para inscribir a nuevos ciudadanos o asentar modificaciones en el padrón electoral. ABD

REGLAMENTO

Conjunto de ordenamientos que expide el poder ejecutivo con carácter de obligatorios, generales y abstractos, que se aplican en la esfera administrativa para su exacta observancia, y que, al igual que la ley, en el caso de que sean contravenidos, son sancionados por el poder judicial empleando, si es necesario, la fuerza pública.

Se le asigna esta facultad al ejecutivo porque siendo quién aplica directamente el mandato a los administrados, conoce ampliamente los innumerables detalles que se presentan para su observancia. Paralelamente a esta ventaja, el reglamento puede ser modificado conforme a las necesidades de la práctica, sin los trámites complicados que ofrece la expedición o reforma de una ley por parte del poder legislativo. ACE

REGLAS DEL JUEGO

El concepto en la ciencia política moderna, por lo general, hace referencia a cómo debe el gobierno, o las diversas clases de entidades políticas, comportarse. Las reglas del juego son, pues, esencialmente normativas y procedimentales. Se aplica a reglas, actitudes y expectativas de carácter no oficial ni escrito.

Los orígenes históricos del concepto son tan oscuros como claro es su atractivo psicológico. La política —y en particular la que practican los • regímenes que reconocen la legitimidad de una oposición abierta y organizada y consiguen limitar el uso de la fuerza y el fraude como técnicas políticas— se asemeja mucho a un juego. Los jugadores que compiten persiguen unos objetivos contrarios, a través de estrategias diversas, dentro del contexto de una serie de reglas aceptadas. El resultado del juego depende, en gran parte, de la relativa habilidad de los jugadores y, en parte, del factor “suerte”, sobre el que aquellos tienen escaso o nulo control. Estas semejanzas entre política y juego fueron observadas por políticos y periodistas hace mucho tiempo, mucho antes que los politólogos utilizaran la metáfora o de que Von Neumann y Morgenstern publicaran su teoría matemática de los juegos.

Recientemente, los politólogos han tratado de determinar el contenido y las consecuencias de las reglas del juego de la política mediante la observación empírica, en lugar de deducirlas de un modelo abstracto de juego, como hace la teoría matemática. Este último procedimiento da como resultado unas reglas sobre las diferentes estrategias que utilizaron los jugadores racionales en las diversas situaciones hipotéticas de conflicto. ABD

RELACION DE FUERZAS

Situación o equivalencia que en una estructura política mantienen entre sí los individuos, grupos o instituciones, de acuerdo a su capacidad para influir en la conducta o en el logro de los fines perseguidos por los demás. JAGCR

RELACIONES PUBLICAS

Función de la administración cuyo objetivo es crear una imagen externa e interna favorable a la realización de sus fines, mediante la evaluación de las actitudes públicas, la identificación de las políticas y procedimientos de un individuo o de la organización con el interés público, y la planificación y ejecución

de un programa de acción para lograr la aceptación y la comprensión del público. El medio fundamental de las relaciones públicas es la comunicación.

La comunicación es básica para la supervivencia de las organizaciones. De tal forma que la buena comunicación puede ayudar a las ventas, a mejorar la productividad, a mantener buenas relaciones con las autoridades y a atraer capital para las necesidades de crecimiento de la organización. De otra manera, una deficiente comunicación puede hacer más vulnerable a la empresa de las presiones, externas, de las autoridades, de los consumidores, de la comunidad, de la prensa.

El ámbito de las relaciones públicas es difícil de identificar pues prácticamente todo lo que un organismo hace afecta la opinión de los diferentes públicos con los que tiene contacto. No obstante, la mayor parte de las instituciones públicas han creado órganos especializados en lograr estas relaciones favorables. Esta nueva especialización, compuesta por distintas disciplinas, se ha orientado a la búsqueda de una imagen de la organización que facilite el cumplimiento de sus fines.

La imagen favorable se obtiene a través de la investigación sobre las reacciones previsibles que el público pueda mostrar en relación al organismo, mediante la programación de la acción a tomar, por medio de la comunicación de estímulos y, finalmente, la evaluación de los efectos logrados en el público. De este modo, la imagen favorable se logra si pueden ser transformadas o neutralizadas las opiniones hostiles, si llegan a manifestarse positivamente las opiniones latentes y si se conservan las opiniones favorables.

En lo interno, también existen relaciones públicas, pues es indispensable para el buen funcionamiento de las organizaciones que las relaciones entre quienes las integran sean afines a los objetivos que persiguen.

En este sentido y a pesar de la gran aceptación y del enorme avance, en buen número de organizaciones las relaciones públicas frecuentemente son mal empleadas. Existe renuencia a darle a las relaciones públicas el reconocimiento y el uso que merecen. Esto no es necesariamente una decisión conciente, sino, más bien, producto del poco conocimiento y limitada apreciación de su valor. Una y otra vez, se hace uso de las relaciones públicas en forma coyuntural durante situaciones de crisis. Al respecto, muchos administradores aún no perciben cómo las relaciones públicas pueden ser utilizadas para evitar las crisis.

Las relaciones públicas son un factor importante en el desarrollo de la imagen de la organización. Por esta razón, la empresa o institución espera que su personal clave las practique en la misma organización, en la comunidad, entre sus clientes y proveedores, con el gobierno y con los grupos de interés. Esta responsa-

bilidad puede llevarse a cabo con diversos grados de éxito, dependiendo de tres elementos básicos: sensibilidad, recursos y liderazgo. ABD

RELATIVISMO

Corriente intelectual, actitud general que niega toda posición absoluta. En la teoría filosófica del conocimiento, el relativismo parte del supuesto de que el hombre, con su facultad de pensamiento, no percibe los objetos del conocimiento más que de una manera relativa, según la situación específica histórica o cultural. ABD

RELIGION

Se considera como el sistema de creencias, prácticas o valores filosóficos que conciernen a la definición de lo sagrado, a la comprensión de la vida y a la solución de los problemas de la existencia humana; está basada en la creencia de una garantía sobrenatural, es decir, que vaya más allá de los límites de los poderes reconocidos como propios del hombre, ofrecida al hombre (no necesariamente por una divinidad) para su propia salvación y las prácticas dirigidas a obtener o conservar esta garantía. La definición tiene un aspecto particular (personal) en lo que se refiere a la creencia de una garantía sobrenatural y un aspecto institucional en lo que se refiere a las prácticas (actos o usos del culto). Así tenemos que:

1. Es una trayectoria institucionalizada hacia la salvación sobrenatural;
2. las tradiciones religiosas son el resultado del intento del hombre por capturar sus ahondamientos espirituales para cuando tenga que enfrentar la vida y sus presiones, confusiones y complejidades;
3. es un fenómeno social porque cohesiona al grupo y se interesa por el compromiso solemne de todos los miembros, no importando la edad ni el sexo;
4. la da al individuo, bajo el concepto de sobrenatural, la posibilidad de interiorizar los valores que trascienden la demanda social presente.

Existen diferentes concepciones de la religión, pero, en general, se derivan de la solución que dan a dos problemas básicos que la religión afronta:

El primero es el problema del origen de la religión, que se refiere a la validez que pueda tener la misma. Han surgido tres respuestas diferentes a este problema: la *primera* atribuye un origen sobrenatural o divino a la religión, en tanto que la

ve como una revelación y le otorga un valor absoluto. En este sentido, se considera a la religión como una institución social que fue originada por una idea de uno o varios seres sobrenaturales los cuales están relacionados con los hombres. En este punto de vista (que siguen autores como Hegel, Bergson, Schleiermacher) toda religión se forma con los siguientes puntos para que pueda ser considerada como auténtica o verdadera: a) una concepción acerca del origen y naturaleza de la divinidad; b) un grupo de deberes y obligaciones que establecen las relaciones entre los individuos y la divinidad; c) una serie de normas de conducta que van a conformar la voluntad de dios y en las cuales se les da a los creyentes las penalidades o recompensas en este mundo o en otro.

La *segunda* respuesta reduce la religión a una estratagema política y ha sido dada por Critias (uno de los “treinta tiranos de Atenas”), por algunas corrientes de la Ilustración y por el marxismo. Por ejemplo, Critias consideraba que los antiguos legisladores fingieron la divinidad “como una especie de inspector de las acciones humanas, tanto buenas como malas, para que ninguno hiciera objeto de injuria o traición a su prójimo, por temor a una venganza de los dioses”. Esta estratagema fue considerada como necesaria debido a que las leyes “si bien desvían a los hombres del cumplimiento de abiertas violencias, no impiden que las cometan a escondidas”, y es así como algún hombre ingenioso inventó el temor hacia los dioses generando con ello un espantajo para los malvados, aun cuando hicieran, pensaran o dijeran cosas a escondidas, sin que ningún mortal los viera o escuchara. En el caso del marxismo, la religión es una forma de conciencia social, con una visión deformada, invertida de la realidad, por lo que es una ideología que al ser el “opio de los pueblos” contribuye a mantener las relaciones sociales de explotación que garantizan a la burguesía su hegemonía económica. Ello debido a que al acudir al “más allá” para explicar su “más acá”, es decir, sus condiciones reales de existencia, el pueblo es víctima de un ocultamiento que le impide adquirir su conciencia política verdadera y dificulta su liberación.

La *tercera* respuesta propone para la religión un origen humano, considerándola como una formación humana que representa una tentativa de explicación del mundo, de acuerdo a un determinado número de experiencias frecuentes que se encuentran en la vida de los hombres. Esta última respuesta tiene como propósito explicar a la religión como una forma de satisfacción de la necesidad teórica del conocimiento o como sugerida por las necesidades prácticas del hombre en el mundo (Malinowski, Durkheim, Freud, son algunos de los autores que la tienen).

El segundo problema que la religión afronta es el de la función de la religión, es decir, de su garantía para la salvación. En sí mismo este problema puede re-

solverse de tres modos: 1) como liberación del mundo (considerando a éste como un mal, que es lo que hace, por ejemplo, el budismo) ; 2) como verdad, que se funda en una igualdad entre la religión y la filosofía (como lo hace Hegel); 3) considerando a la religión como moralidad, planteando los valores sociales cuino precedentes de la vida social (como Platón y Kant).

Este problema también es considerado desde el punto de vista de la influencia que la religión ejerce en la sociedad o en la economía general de la vida humana. Por ejemplo, para Weber, la religión es un factor determinante y fundamental que posibilita o no el desarrollo del capitalismo y, sobre todo, la acumulación de capital.

La religión aparece, según una larga sucesión de sabios y filósofos, como un complejo de doctrinas, prácticas e instituciones que afirman la creencia en uno o varios dioses y en otro mundo diferente al que habitamos.

Sociología de la Religión

Estudia las causas sociales de la religión, instituciones y posturas religiosas, orientándose al origen, cambio y procesos de los grupos religiosos (sectas, iglesias, etc). Como disciplina científica íe origina a finales del siglo XIX.

Se considera que entre los fundadores de esta rama de la sociología está Ernesto Troeltsch (filósofo y teólogo alemán) el cual se dedicó al estudio del cristianismo en su obra *La Enseñanza Social de las Iglesias y Grupos Cristianos*; en esta obra muestra las relaciones existentes entre la religión con la familia, el aprendizaje, la economía y la política, demostrando que la religión no es independiente de otras ramas o actividades sociales.

Por otra parte, otro de los iniciadores es Wemer Sombart (sociólogo y economista alemán) quien explica el papel que jugó el judaísmo en el desarrollo del sistema capitalista, proponiendo que este grupo rompió con las normas de la ética económica de la iglesia medieval.

El más importante de los fundadores de la sociología de la religión es Max Weber, dado que su obra reviste una mayor lógica, sistematización y un profundo pensamiento. En *La Etica Protestante y el Espíritu del Capitalismo* analiza la influencia mutua existente entre economía y religión.

Los antecedentes de la sociología de la religión son encontrados en los siglos XVIII y XIX en los cuales se reúne el material que los sociólogos utilizaron para

demostrar la relación entre: religión y política; religión y política económica; religión y estructura familiar; etc.

En síntesis, la sociología de la religión toma los datos de las diferentes confesiones religiosas y pregunta ¿cómo el cambio social influye en la posición de la religión y de las iglesias en una sociedad? JAGCR

RENTA NACIONAL

Total de ingresos netos obtenidos por los factores de la producción (salarios, ganancias, interés, renta) en una economía nacional y durante un periodo dado. La renta nacional se denomina también “ingreso nacional”.

Se distingue entre renta nacional bruta y renta nacional neta. La renta nacional bruta incluye en el costo de los factores de la producción las sumas gastadas para mantener el capital en estado productivo. La renta nacional neta deduce de los ingresos obtenidos por los factores de la producción, los fondos por consumo de capital (depreciación de instalaciones, equipo y estructuras residenciales). JGL

REPRESENTACION POLITICA

El término representación política no designa una relación de derecho entre dos personas, mandante y mandatario (derecho privado), sino una relación de hecho entre la opinión pública, expresada por diferentes medips, y la composición de los órganos de decisión del gobierno.

La representación es un proceso político, que transcurre entre el Estado y la Comunidad, cuyo análisis compete a los especialistas en Ciencia Política; el profesor Sánchez Agesta la ha definido como “la representación del pueblo, en los órganos deliberantes o decisorios, que se actúa mediante una sustitución pública y actual por razón de vínculos electivos o naturales, y, en virtud de la cual, los actos de sus representantes se consideran como actos del pueblo o de las entidades en que se ordenan”.

En el mismo sentido, Robert Von Mohl la ha definido como “el proceso mediante el cual la influencia que todo el cuerpo de ciudadanos o una parte de ellos tiene sobre la acción política, ejercida en su nombre y con aprobación expresa por un pequeño número de ellos, con efecto obligatorio para los así representados”.

Representación política no es el resultado aritmético de una suma de intereses, efecto cuantitativo; sino una síntesis cualitativa. Cierta grupo político elegido,

llamado representante, actúa en nombre de la generalidad de los ciudadanos, comprometiéndolos con sus decisiones, sean legislativas o ejecutivas.

La inserción de los partidos políticos en los procesos electorales parlamentarios está estrechamente vinculada con el concepto de representación política, pues cada partido se dice depositario y representante de sectores de opinión pública.

Los sistemas representativos son de origen relativamente reciente. Surgen como parte del orden constitucional medieval cuando ese orden asumió proporciones que impedían toda acción directa; las asambleas representativas se desarrollaron en la mayor parte de los países europeos en el curso de la baja Edad Media como parte importante del orden constitucional del Medioevo, ejemplo importante de ello es el parlamento inglés.

En los sistemas parlamentarios europeos, la idea de gobierno representativo surgió junto a la idea de democracia; por ello, es importante mencionar a Juan Jacobo Rousseau, ardiente expositor de las ideas democráticas. Su doctrina tradicionalmente se ha llamado teoría de la “Soberanía Fraccionada”. Tiene como resultado una representación igualmente fraccionada: cada ciudadano posee una parte del mandato que los electores otorgan a su representante. En *El Contrato Social*, Rousseau afirma que en cuanto los negocios públicos dejan de ser la ocupación primaria del ciudadano, es forzoso que el Estado perezca. La soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada: reside en la voluntad general. Ciertamente Rousseau no cierra la puerta a la elección de magistrados profesionales para la administración de la justicia; peTO sostiene que la legislación es el ejercicio del poder “soberano”.

Por otro lado, la representación ha sido también una de las ideas más importantes aportadas en defensa del absolutismo. Según Hobbes, “una multitud de hombres se convierte en una persona cuando está representada por un hombre o una persona... ”; Hobbes definió la acción representativa como un tipo de acción que servía en realidad para conseguir las metas establecidas por los deseos irracionales.

El Estado contemporáneo se configura como Estado representativo. MTCG

REPRESION

Acción de contener, refrenar o moderar, mediante la cual el que la ejerce impide que una persona o una colectividad se exprese o actúe, lo que consigue al poner en práctica la fuerza u otros procedimientos intimidatorios que conduzcan al mismo resultado.



La represión siempre proviene de quien tiene el poder.

Esta actividad siempre se desarrolla de quien tiene el poder hacia quien carece de él, ya que en la dirección inversa solamente es posible hablar de presión. ABC

REPUBLICA

Los romanos llamaron, en un principio, *res pública* (cosa pública) al conjunto de intereses que el Estado debía promover. Posteriormente, el término tuvo un cambio semántico, significó: “no monarquía”.

El término tuvo una connotación muy vaga hasta que Montesquieu retomó la acepción romana en el Libro II del *Espíritu de las Leyes* (1748): “Hay tres especies de gobierno: el Republicano, el Monárquico y el Despótico (. .) El gobierno republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el

poder soberano. Cuando en la república, el poder soberano reside en el pueblo entero, es una democracia. Cuando el poder soberano está en manos de una parte del pueblo, es una aristocracia". La Academia francesa, en 1762 definía a la República como un Estado gobernado por varios.

El término se define por comparación: Monarquía es herencia, dinastía; República es elección, temporalidad del jefe de Estado. La dogmática jurídica alemana, desde Jellinek, ha definido que lo esencial de la república es su carácter de rasgos no monárquicos; es decir, se trata de una forma política no hereditaria, no vitalicia y, en consecuencia, electiva, con participación más directa del pueblo que en la monarquía. Sin embargo, la dicotomía monarquía-república ha ocasionado muchas confusiones para deslindar los caracteres esenciales de una u otra forma de gobierno.

Muchas monarquías constitucionales se hallan muy cerca de la definición de un régimen republicano; y, por el contrario, muchas repúblicas, afirma Duverger, se han dado reyes (véase *La Monarquía Republicana*, 1974). Sin embargo, existe una mentalidad republicana que profesa una fe en la democracia representativa, en la temporalidad del jefe de Estado y en la racionalización de los principios de igualdad y libertad. JPPA

REQUISA

Acto unilateral de la administración pública, consistente en posesionarse de bienes de instituciones públicas o privadas o en exigirles la prestación de algún trabajo para asegurar el cumplimiento de algún servicio público, en casos extraordinarios y urgentes. El problema de la requisa es motivo de controversia, ya que los sindicatos se oponen a ella pues consideran que va en contra del derecho de huelga. ABD

REQUISICION DE MATERIALES

Petición formal que hacen las dependencias a la proveeduría general u oficina de compras, para que se les suministre de materiales, instrumentos, etc., que necesitan para el cumplimiento de sus funciones. ABD

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Principio según el cual la Administración debe corregir las consecuencias perjudiciales que tengan para los particulares las actividades que ella organice o

control. Asimismo, también se refiere a los mecanismos en los que está fijada la corrección requerida.

La responsabilidad administrativa ha sido concebida y elaborada únicamente por la jurisprudencia, de acuerdo a principios diferentes a los de la responsabilidad civil. Dentro de la filosofía liberal, las reglas de responsabilidad deben compensar a los particulares de los ataques a su autonomía jurídica que comprende el carácter unilateral y autoritario del derecho administrativo. Al aplicarse este mecanismo a las acciones arbitrarias del poder público, cuando el juez no haya querido anular la decisión, para no entorpecer la acción del Estado, por lo menos se puede obtener un desagravio para los ciudadanos que hayan sido afectados.

Existe responsabilidad administrativa solamente cuando el daño del que se queje el particular presente ciertas características precisas: debe ser cierto y no eventual; ser directamente el resultado de un acto de la Administración (regla propia del derecho administrativo) ; debe ser “anormal y especial”, es decir, afectar a un individuo o a una categoría específica de individuos, y exceder el promedio de inconvenientes normales que son inevitables en el funcionamiento de los servicios públicos.

La otra condición esencial de la responsabilidad administrativa es más compleja. En principio, la Administración sólo repara un hecho perjudicial, causado por ella, cuando éste ha sido consecuencia de una falta. Pero, además de que, en varios ámbitos (servicios médicos, asuntos policíacos e, inexplicablemente servicios de impuestos), no se incurre en la responsabilidad más que en caso de una falta grave, quedan algunas actividades en las que el Estado se desliga de toda responsabilidad por los daños que haya causado.

En cambio, dentro de ámbitos muy importantes, la jurisprudencia ha instaurado mecanismos más favorables para los particulares afectados por la Administración: esto se refiere a lo que se llama de manera muy general la “responsabilidad sin falta”, que obliga a la Administración a reparar los daños en cuanto se constata la relación de causalidad entre el daño y una actividad administrativa. La Administración tiene esta responsabilidad exorbitante con las actividades que comprenden riesgos especiales, como en el caso de los trabajos públicos en general, y también en el caso en que una decisión administrativa, aunque sea legal, haya hecho del particular objeto de un perjuicio grave, que haya roto en su detrimento el principio general de la igualdad de los ciudadanos.

La responsabilidad administrativa no se lleva a cabo más que en actividades directamente ligadas a un servicio público. Las actividades de la administración

RES

que no se distingan, ni por su objeto ni por sus métodos, de las personas privadas, son sometidas al derecho común de la responsabilidad.

La responsabilidad administrativa se lleva a cabo ante los tribunales administrativos, por medio de un requerimiento contencioso. El procedimiento es generalmente lento, y se resuelve, casi siempre, mediante el pago de una indemnización a la colectividad que haya resultado afectada. JPT

RESPONSABILIDAD POLITICA

Obligación que tienen los miembros del gobierno de rendir cuenta de su actuación política ante un órgano público competente, señalado en la Constitución, y de cesar en sus cargos por decisión de dicho órgano.

La responsabilidad política encierra las siguientes características:

a) Su objeto es la actuación política del gobierno, la cual es puesta en discusión y puede llegar a ser declarada desacertada, aunque se haya desarrollado dentro de los cauces constitucionales y no haya motivado transgresión de las leyes vigentes. La posible culpabilidad de los miembros del gobierno por faltas cometidas contra las leyes en vigor puede también ser denunciada y sancionada, pero tal denuncia y sanción se hacen invocando la responsabilidad penal, prevista, asimismo, en la Constitución como algo diverso de la simple responsabilidad política. La responsabilidad penal se hace efectiva, por lo demás, por unos métodos particulares que varían según los países. Uno de ellos es el procedimiento anglosajón denominado *impeachment*.

b) Sujetos de responsabilidad política son todos los miembros del gobierno, excepto el jefe de Estado (rey o presidente de la república), que está generalmente exento de la misma (refrendo).

c) La responsabilidad política en sentido propio significa la puesta en juego de la continuación o dimisión del gobierno, de tal manera que no todo requerimiento de explicación o descargo dirigido a los ministros plantea dicha responsabilidad. Los medios adecuados para hacerla efectiva son la moción de censura promovida por el parlamento o la cuestión de confianza planteada por el mismo gobierno.

d) El órgano público encargado de exigir responsabilidad política es, en el parlamentarismo, la asamblea legislativa que, por medio del voto de confianza o de desconfianza se pronuncia, respectivamente, a favor o en contra de la continuación de los miembros del gobierno en sus puestos. En cambio, en el presiden-

cialismo la asamblea legislativa carece de tal facultad. El presidente está exento de responsabilidad política propiamente dicha, no sólo como jefe de Estado sino también como presidente del gobierno. Pero él es el órgano que la exige decidiendo la dimisión de sus ministros o secretarios.

El concepto de responsabilidad política es complejo. Freund, al estudiar los fines concretos del político, afirma que, en general, el hombre que detenta el poder no busca deliberadamente la ruina de su país; lo que sucede, es que muchas veces no tiene sabiduría o prudencia política. En todo caso, la responsabilidad política afecta a los hombres que ejercen el poder, que han hecho de la política su vocación, por lo cual ellos tienen la responsabilidad por las decisiones equivocadas o perjudiciales que toman.

Frente a esta responsabilidad política activa hay una responsabilidad pasiva: también, en cierto sentido, el pueblo es responsable de los errores que padece, a causa de haber elegido mal a sus gobernantes o de haber permitido sus abusos. ABD

RES PUBLICA

Locución latina para designar la cosa pública. Dícese de lo relativo a la marcha de los negocios públicos; impútase a todo aquello que se considera asunto del Estado. SJG

RETORICA

Arte de persuadir mediante el uso de instrumentos lingüísticos. “Un triunfo político se logra, más que con la verdad, con una buena pieza de oratoria”, rezaba una fórmula sofista del siglo V, a.c. En contraposición a Sócrates y, tal vez, más Sócrates en contraposición a ellos, los sofistas se interesaban por las sólidas cuestiones prácticas y en su enseñanza subrayaron diversos temas. La más respetable de sus actividades fue simplemente la provisión de una cultura literaria. Pero hubo otros que enseñaron materias de importancia práctica más inmediata. Con la difusión de las constituciones democráticas en ese siglo, adquirió mucha importancia la capacidad para pronunciar discursos. Esta necesidad fue atendida por los maestros de retórica. Del mismo modo, hubo maestros de política que instruyeron a sus discípulos respecto de cómo manejar los asuntos de la asamblea. Por último, estaban los maestros de la disputa, o erística, hombres capaces de hacer ver lo blanco negro.

Los sofistas creyeron que el conocimiento era inasequible, declaraban que carecía de importancia. Lo que importaba era la opinión útil y su concepción filo-

RET

sófica de la vida se opuso a toda investigación, a lo que Sócrates se oponía diciendo que una existencia sin examen era algo por lo que no valía la pena vivir. A ellos se refirió Sócrates, despectivamente, diciendo “son los que hacen parecer más fuerte la razón más débil”. Sin embargo, la cambiante escena del combate filosófico griego de esa época, hizo difícil discernir de qué lado estaba la verdad.

En el humanismo se subrayó la importancia de la retórica sustentada en los valores platónicos y aristotélicos, pero el nacimiento del dogmatismo racionalista iniciado por Descartes provocó, aparentemente, la decadencia de la retórica (triunfó la razón sobre el arte). Si bien esto es cierto, también resulta verdadero que ese dogmatismo es abandonado, volviendo, en el sentido clásico, al arte de la persecución pero con la moderna multiplicidad de condiciones que tal arte debe observar. RAS

RETRO ACTIVI DAD

Eficacia excepcional reconocida a la ley en virtud de la cual puede afectar a hechos, actos o situaciones jurídicos ocurridos o creados con anterioridad al momento de la iniciación de su vigencia.

En general, las constituciones de los Estados especifican que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, solamente se da cuando la favorece. ABD

REVISIONISMO

Abandono de los postulados revolucionarios del marxismo. Su origen histórico viene asociado a la revisión crítica que llevó a cabo Eduardo Bernstein de la doctrina marxista.

Lenin en su obra *¿Qué hacer?* sintetizó así el contenido del revisionismo bernsteiniano: “La socialdemocracia debe transformarse, de partido de la revolución social, en un partido democrático de reformas sociales. Bernstein ha apoyado esta reivindicación política con toda una batería de ‘nuevos’ argumentos y consideraciones bastante armoniosamente concordados. Ha sido negada la posibilidad de fundamentar científicamente el socialismo y de demostrar, desde el punto de vista de la concepción materialista de la historia, su necesidad e inevitabilidad; ha sido negado el hecho de la miseria creciente, de la proletarización y de la exacerbación de las contradicciones capitalistas; ha sido declarado inconsciente el concepto mismo del ‘objetivo final’ y rechazada en absoluto la idea de la dic-”

tadura del proletariado; ha sido negada la oposición de principios entre el liberalismo y el socialismo; ha sido negada la *teoría de la lucha de clases*, manteniendo que no es aplicable a una sociedad estrictamente democrática, gobernada conforme a la voluntad de la mayoría”.

Así, el término pronto designó a todos aquellos que sostenían posiciones políticas próximas a las de Bernstein. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, se produce una extensión del uso del término revisionismo, el cual se va a utilizar no sólo para designar las posiciones de la socialdemocracia, sino para descalificar las que se juzgan “desviaciones” derechistas, los abandonos del contenido revolucionario del marxismo-leninismo, en el seno del movimiento comunista. En este sentido se empleó para calificar al “titoísmo” yugoeslavo y, después, por el Partido Comunista Chino y los partidos que se mueven en su círculo de influencia para juzgar las posiciones del Partido Comunista de la Unión Soviética y las de los partidos comunistas que mantienen relaciones con él. ABD

REVOCACION DEL PODER (Recall)

Institución política de origen inglés, en que, por voluntad del electorado, se destituye a un funcionario o a un legislador. Esta forma de mediar a la democracia indirecta opera así: un cierto número de electores fijado por ley reclama la destitución del elegido. Se convoca a nueva elección, a la que se presenta como candidato el elegido cuya destitución se pide, y todos los otros candidatos que quieran presentarse. Si nuevamente es elegido el que se pretende destituir, ya no puede ejercitarse otra vez la revocación del poder durante el periodo del mandato.

Esta disposición se encuentra contenida en algunas constituciones de las entidades de los Estados Unidos; asimismo, se encontraba en varias formas en los sistemas políticos atenienses y romanos; también los cantones suizos tienen dispositivos semejantes para disolver a la legislatura. ABD



REVOLUCION

Por Roberto Salcedo Aquino

1. Historia de su Significado

Etimológicamente el término revolución proviene del verbo latino *revolvere*, que indica al mismo tiempo retorno al pasado y renovación. Para los romanos la palabra *revolutio* implicaba un retorno, una vuelta sobre sí mismo. Es este último significado el que utilizaron los físicos para indicar el movimiento de un cuerpo en torno a su eje y los astrónomos para designar el movimiento de un cuerpo celeste en torno a otro. Se tomaba, pues, el término revolución para indicar vuelta a..., movimiento en torno de... Fue popularizado por Copérnico en su obra: *De Revolutionibus Orbium Coelestium*. Dentro del campo de la política el término revolución fue utilizado en forma metafórica para designar un movimiento irresistible de regreso a posiciones anteriores —como la de los astros— que eran consideradas mejores que las vividas.

La palabra revolución con su significado político se utilizó por vez primera en Inglaterra en ocasión de la caída de Cromwell (1660) y la restauración de la monarquía. Los hombres que utilizaron el término no eran, por supuesto, partidarios de un nuevo orden, sino de la vuelta al antiguo, del retorno al pasado. Es por esta concepción que —afirma Arendt— “las revoluciones americana y francesa estuvieron dirigidas, en sus etapas iniciales, por hombres que estaban firmemente convencidos de que su papel se limitaba a restaurar un antiguo orden de cosas que había sido perturbado y violado por el despotismo de la monarquía absoluta o por los abusos del gobierno colonial. Estos hombres expresaron con toda sinceridad que lo que ellos deseaban era volver a aquellos tiempos en que las cosas habían sido como debían ser”. La revolución de independencia en México, en sus orígenes, sólo intentaba restaurar el reinado de Fernando VII. El grito: ¡Viva Fernando VII, muera el mal gobierno!, no era sino un volver a colocar las cosas en el sitio que habían ocupado anteriormente.

416 Revolución

Durante el curso de las revoluciones americana y francesa “sus actores —dice Arendt— llegaron a tener conciencia de la imposibilidad de la restauración y de la necesidad de embarcarse en una empresa totalmente inédita y cuando, por tanto, la propia palabra revolución había adquirido ya su nuevo significado”. Dunn relata un pasaje en el que concretiza el cambio semántico que había sufrido la palabra: dice que cuando Luis XVI fue enterado por el duque de Rochefoucauld-Liancourt de la toma de La Bastilla, de la liberación de los presos y la defección de las tropas reales ante el ataque del pueblo, exclamó: “¡Esto es una revuelta!”, a lo que respondió el duque: —“No, Sire, esto es una revolución”. Desde entonces, la concepción moderna de las revoluciones ha ido tomando vigor y los historiadores han llamado a muchas eras, la era de la revolución, pero el siglo XX lo es en forma particular porque los procesos revolucionarios han dado nacimiento a nuevas instituciones, a nuevas estructuras, a nuevas formas, han sido, en el significado actual, verdaderas revoluciones. Huntington considera aun a las revoluciones francesa e inglesa verdaderos fracasos y sólo revoluciones en el arcaico significado: “la revolución inglesa como la francesa constituyeron sendos fracasos. Sus tormentos y trabajos sólo obtuvieron en compensación dictaduras militares y la restauración de la autoridad tradicional”. Y Aron dice, sobre esas mismás revoluciones, que: “la revolución fue experimentada como una catástrofe y dicho sentido catastrófico fue perdiéndose para recordar sólo la grandeza del acontecimiento”. En fin, cada vez más, el sentido de la palabra revolución ha ido significando creación de un nuevo orden, caída del antiguo y estructuración de una sociedad cualitativamente distinta a la anterior. Revolución actualmente es, en el siglo XX, un cambio político de gran magnitud y profundidad.

2. Definición

Infinidad de definiciones y conceptos han sido vertidos sobre la revolución, muchos de ellos hasta un tanto antagónicos. Así como no hay una teoría única del cambio social ni del cambio político, tampoco se encuentra una teoría sobre la revolución exclusiva y valedera para todos los casos, circunstancias y tiempos. Cada autor difiere según la revolución que mira; por eso considera que “las definiciones no son verdaderas o falsas, sino más o menos útiles o convenientes. No existe, salvo en un cielo desconocido, una esencia eterna de la revolución: el concepto

nos sirve para aprehender ciertos fenómenos y para ver en nuestro pensamiento”.

En años recientes, el Centro Internacional de Estudios de la Universidad de Princeton llevó a cabo una investigación sobre la idea que se ha tenido sobre el significado de la revolución; los que tomaron parte en ella, no pudieron coincidir en una sola definición ni formularon una general para este fenómeno, sólo acordaron usar el término de guerra interna, con el cual dan a entender los intentos de cambio de las normas, de los gobernantes, o de la organización de un gobierno por medio de la violencia, o por la amenaza de la violencia. Según los autores, una ventaja de esta innovación terminológica consiste en que hay menos necesidad de distinguir entre revolución y contrarrevolución, pues en realidad tal innovación no deslinda el campo de la revolución y sí puede confundir a cualquier conflicto bélico intrasistémico con una revolución.

Se puede afirmar, en primer lugar, que el término revolución es usado por la mayor parte de los autores para denotar cambios radicales dentro del sistema político; dichos cambios transforman la estructura del sistema de una manera drástica y violenta, aunque la violencia no llegue a ser física. El camino de la revolución no es normal, se llega a él cuando los otros están cerrados; “la verdadera revolución es la aceptación de la violencia, orientada a causar cambios en el sistema cuando todos los intentos para hacerlo han fallado”. Los cambios revolucionarios están orientados a modificar el estado prevaleciente por otro cualitativamente distinto; en este sentido, —afirma Jaguaribe— “la revolución es un proceso de cambio o de intento de cambio del sistema político por expulsión de sus autoridades o modificación de sus reglas, con violación de éstas, mediante el empleo o la amenaza de empleo de la capacidad de coerción resultante de la movilización de suficientes personas, en una sociedad, como para impedir que las autoridades impongan a ésta, o a partes importantes de ella, el acatamiento de sus decisiones”.

Ahora bien, para que los revolucionarios impongan su nuevo orden, se requiere la desintegración del antiguo sistema de coerción; Peter Amann define por esta razón a la revolución como un colapso, momentáneo o prolongado, del monopolio estatal del poder, usualmente acompañado por una disminución del hábito de la obediencia; enfatiza la relación de poder —la revolución prevalece cuando el monopolio estatal es desafiado efectivamente, y persiste hasta que el monopolio del poder es reestablecido—, pero desatiende la importancia de lo que llama el hábito de la obediencia que sostiene el poder. La revolución es para

Amann simplemente el colapso del hábito de obediencia resultando una dispersión del poder. El interés, según Amann, del estudioso de las revoluciones es justamente el análisis de la forma en que se ha fragmentado tal poder. En esta misma línea, Melotti define a la revolución como un “cambio que modifica la estructura social existente de manera tal que no sólo la capa dominante sea despojada del poder, sino que todas las capas sociales se desintegran para reintegrarse en formas diversas. En consecuencia, la revolución es una nueva estructuración social y, al mismo tiempo, un cambio radical de los valores fundamentales de la civilización”. La desestructuración de que habla Melotti es el colapso de que habla Amann. Marx y Engels hablan también de ese colapso, afirman que la violencia revolucionaria “es el instrumento por medio del cual saltan hechas añicos las formas fosilizadas y muertas”.

Para que una revolución sea tal, es necesario que los revolucionarios que toman el poder sean genuinamente más capaces que sus predecesores de manejar los problemas a que se enfrenta el sistema dentro del cual adquieren el poder; principalmente, es necesario que el control social no sea el único problema que manejen con mayor destreza, sino que sean capaces de procesar las demandas fundamentales —que no pudo resolver el régimen caduco— que postula el nuevo régimen. La legitimidad de las élites revolucionarias en el proceso de lucha se deriva de su pretensión de ser capaces de procesar los problemas torales del sistema. Dentro de este contexto, Huntington define a la revolución como “la destrucción de las antiguas instituciones y pautas de legitimidad políticas, la movilización de nuevos grupos, la redefinición de la comunidad política, la aceptación de nuevos valores y nuevos conceptos políticos de legitimidad, la conquista del poder por una élite política, más dinámica y la creación —por esta élite— de instituciones políticas nuevas y más fuertes”. “La revolución es algo más que el quítate de ahí que me pongo yo”.

Todas las revoluciones son, por definición, el fracaso del control político por parte de la élite gobernante; son, las revoluciones, la incapacidad de la élite gobernante para vivir y gobernar en la forma antigua. Es así como Konstantinov dice que la “revolución es el cambio en virtud del cual es derrocado el poder de las clases caducas y se instaura el poder de las clases progresistas, revolucionarias”.

No es suficiente, pues, para que haya revolución, que las masas explotadas y oprimidas sientan la imposibilidad de vivir en la forma

antigua y que demanden cambios; para que haya revolución se requiere que los explotadores sean ya incapaces de gobernar. La revolución no se encuentra necesariamente relacionada con la pobreza o la miseria.

En síntesis, pues, la revolución promueve cambios violentos y acelerados que modifican la estructura del sistema; acaba con el régimen anterior; desintegra las capas sociales para reestructurar a la sociedad en forma diversa; promueve cambios que modifican sustancialmente la distribución del poder; desplaza el poder de una clase a otra; renueva instituciones y valores; emprende, en fin, una tarea de rápida renovación para crear un nuevo estado social de acuerdo a las nuevas expectativas y demandas.

3. Causas y Características

La revolución puede compararse a la metamorfosis de la oruga en mariposa, pues entraña un salto en la organización estructural, una nueva forma con nuevas posibilidades: ciertamente, la mariposa niega su estado anterior, pero en esencia esa negación es dialéctica, es una superación de un estado por otro más alto. La revolución, como proceso discontinuo de innovación estructural, está enlazada al proceso de cambio normal del sistema. Se presupone que la reforma y la revolución son interdependientes, pero analíticamente diferentes; además, ninguno de los dos cambios son fortuitos e irracionales; por el contrario, son respuestas a las presiones surgidas en el seno del sistema. Más allá de un umbral hipotético de tolerancia estructural de tensiones inducidas en el sistema, se producirá una descomposición en el sistema. Esta descomposición estructural se subsana, cuando el camino de la reforma está vedado, mediante una reconstrucción del orden social en un nuevo nivel de organización, que involucra siempre una adhesión a una nueva serie de valores y metas con la negación de la serie anterior de normas y patrones. Por ello, la revolución no se da en cualquier tipo de sociedad o en cualquier período de la historia.

La revolución, dice Dunn, como Jano, tiene dos caras: una es elegante, abstracta y humanitaria, es un rostro idílico, el sueño de la revolución, su significado está bajo la tranquila distancia de la eternidad; la otra cara es cruda, violenta y muy concreta, más bien de pesadilla, con el poder hipnótico de un mal sueño y la pérdida de perspectiva y de comprensión que uno puede esperar de él. Así, la mayor parte de las

420 Revolución

narraciones de la revolución se concentran en una de las dos caras, porque ellas requieren esencialmente esfuerzos diferentes; de esta forma, el cuerpo general de los escritos de la llamada izquierda se concentran en la primera cara, la vida fantástica de los revolucionarios, su teología sancionadora y su postura ideológica; los otros, los escritos de la derecha, resaltan la otra cara: la destrucción y el caos. Sin embargo, algunos autores han resaltado las dos caras. Por ejemplo, Alfred Meyer distingue tres procesos en la revolución: la destrucción del antiguo régimen y un período de desorden caótico constituirían una cara; la creación del nuevo orden o del nuevo sistema político, la otra.

La mayor parte de los tratadistas han buscado los factores que desencadenaron los procesos revolucionarios. Murillo Ferrol, por ejemplo, propone como causas del desencadenamiento revolucionario:

a) Intervención exterior. Fuerzas ajenas a la dinámica interna del grupo interfieren con la situación, según una pauta sociológicamente imprevisible.

b) Existencia de minorías de agitación eficaces, con pleno dominio de las técnicas adecuadas. Elemento muy importante de este factor es la presencia de un liderazgo o caudillaje, como símbolo y polo eficaz de proselitismo.

c) Fuente económica apropiada para sufragar el costo de la revolución, por lo menos hasta el momento es que ésta puede vivir sobre la arena política.

d) Debilidad crónica o momentánea de las fuerzas conservadoras del orden existente.

Por su parte, Crane Brinton señala los siguientes factores:

1) Exigencias de cambios, apoyadas en: a) provocaciones, b) opinión pública sólida.

2) Esperanza respecto al cambio, fundamentada en: a) programa de reformas; b) existencia de caudillaje o liderazgo.

3) Debilidad relativa de las fuerzas conservadoras.

Eisenstadt hace hincapié en la élite dirigente y afirma que el aspecto más decisivo en una revolución es la capacidad de las élites para transformar estructuralmente sus respectivas sociedades y, para ello, requieren:

a) Establecer ciertos mecanismos interconectados e integrados entre los diferentes niveles locales y centrales.

b) Dichos mecanismos son variados y pueden ser: el partido revolucionario y/o las organizaciones burocráticas y políticas.

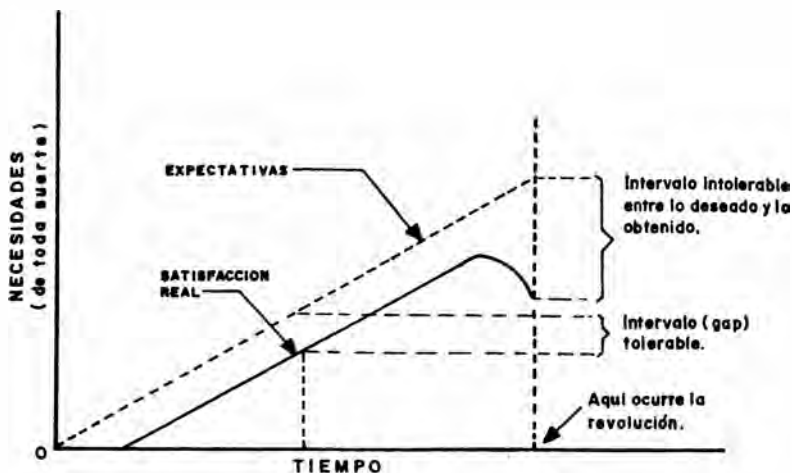
c) Mediante dichos mecanismos, las élites deberán intentar levantar una estructura institucional más diferenciada y, al mismo tiempo, regular su integración en ella.

d) Flexibilidad y capacidad de la élite para integrar las demandas y orientaciones cambiantes en la estructura del partido y/o de la burocracia haciendo, al mismo tiempo, más flexibles ambas estructuras.

e) Dirección, manipuleo y control del cambio por parte de la élite, lo que trae apareado la minimización de la expresión política de las reacciones de los diversos grupos ante semejantes cambios.

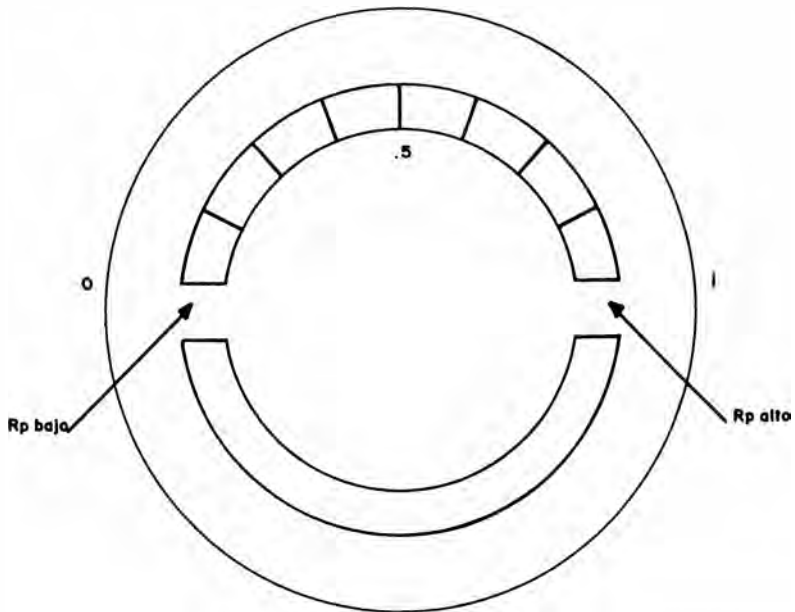
Davies estudió la rebelión de Dorr en Rhode Island de 1842, la Revolución Rusa y la Revolución Egipcia de 1952 y concluyó que son posibles las dos interpretaciones del pensamiento marxista sobre la revolución. La primera es la clásica: la exasperación del capitalismo conduce a una situación cada vez más intolerable del proletariado, estallando la revolución; la segunda, admite que' puede mejorar la suerte de los trabajadores, pero la de los capitalistas lo hace en un grado mucho más alto y, por tanto, aumenta la distancia entre ellos y de esa gran diferencia resulta la revolución. Esta última interpretación coincide con la tesis de Tocqueville de que no siempre que las cosas van de mal en peor se da la revolución.

Davies considera que la revolución es resultado de un estado de ánimo (a **mood**) de una sociedad, en el que cuenta no la satisfacción real de las necesidades de toda suerte, sino el gap, la distancia existente entre la satisfacción real y los desetos o expectativas de satisfacerlas que se hayan despertado en la sociedad. He aquí el diagrama:



De acuerdo al diagrama, lo que existe es un incremento de las expectativas que puede ir paralelo a un incremento de la satisfacción real de las necesidades —conversión de demandas en productos—; pero en un momento determinado, aquéllas, las expectativas o valores prevalecientes, mantienen su pauta de crecimiento y éstas no, produciéndose un intolerable gap entre las dos. Se podría hablar de una inercia de las expectativas o, mejor, de una propensión a crecer una vez despertadas o puestas en movimiento; la teoría de Davies coincide con la teoría de que cuando las cosas mejoran, puede darse la revolución, y mientras más se compongan, las demandas al sistema serán mayores. El intervalo (gap) entre la satisfacción real y las expectativas —demandas— se podría denominar a la manera de Tiryakian “potencial revolucionario”.

El potencial revolucionario (R_p en la nomenclatura de Tiryakian) es la propensión al desorden social, o de otra manera, R_p es un calibrador de la inestabilidad intrasistémica; la contrapartida de R_p es ES (estabilidad social). Tiryakian propone un diagrama simple para ilustra[-]:



Arbitrariamente, se designaron los límites cero y uno, con intervalos continuos entre ambos. El primero podría ser un estado corrientemente llamada utopía, donde no existe R_p . Esto significa que el sistema político en que R_p es igual a cero, es tan viable y tan funcional que existe un equilibrio tan perfecto de fuerzas favorables al orden social (lo que no excluye la posibilidad de conflictos), que ningún elemento o grupo de la población es partidario de dar una nueva pauta básica a la organización, ni piensa en tal posibilidad; tampoco existen tensiones estructurales que pueden conducir a una transformación radical. Objetivamente, no hay discrepancia entre las normas y pautas sociales que sirven de base a las instituciones y la satisfacción real de las demandas.

424 Revolución

En el otro extremo, la medida **uno** indica que el **Rp** puede tener realidad revolucionaria; en este punto se produce un trastorno observable en todas las instituciones; se elimina al antiguo régimen. La calibración **uno** es poco frecuente; representa momentos de anarquía o total desestructuración del sistema, o bien una suspensión del proceder institucionalizado; se halla, pues, una negación radical de la legitimidad de las instituciones.

Se puede concebir que el **Rp** es una afirmación probabilística acerca de la viabilidad de una revolución. De esta forma, una marca de 0.5 podría interpretarse como indicio de que las perspectivas de la revolución son 50-50. Cuanto mayor sea la probabilidad tanto mayores serán las manifestaciones objetivas del **Rp** y tanto más difícil resultará que el sistema impida el estallido y restaure el equilibrio social. Por encima de un nivel, por ejemplo, de 0.85, es de prever que la marcha de los acontecimientos precipitará una revolución, una contrarrevolución o, tal vez, una alternativa igualmente radical: la desintegración estructural y la fragmentación del sistema.

El calibrador revolucionario de Tiryakian es interesante, pero como no operacionaliza la escala de su calibrador, queda sólo como un modelo teórico susceptible de utilizar cuando se puedan dar medidas. Lo que es interesante de su teoría es que cuando el **Rp** es alto, la sociedad y el sistema se hallan en crisis, es decir, el período durante el cual la revolución se hace manifiesta, la inminencia de la transformación estructural resulta casi segura. La noción de crisis del sistema procede de la patología, donde la crisis se identifica con el momento de la evolución de una enfermedad grave en que el resultado es incierto. La crisis representaría el punto crucial de transición donde el sistema se halla en la disyuntiva: revolución o reforma.

4. El Mito de la Revolución

La mayor parte de los escritores concuerda en que las revoluciones conllevan fenómenos que no son comprensibles con un criterio de racionalidad. Para escudriñar su significado se han catalogado a los fenómenos revolucionarios como fenómenos de transformación religiosa —en el sentido laico—, son hechos que crean el mito de la revolución, la esperanza de una ruptura con el curso ordinario de las cosas humanas. Una revolución comprende el cambio del sistema monetario, del nombre

de las calles y, a veces, del país mismo, en función del mito revolucionario. La revolución “es el punto donde convergen lo sagrado y lo profano” es el vértice de la nueva cosmovisión de la sociedad y, por tanto, la revolución debe ser considerada como sagrada: “muchos intelectuales que nada quieren saber de la dialéctica van del ateísmo a la Revolución, no porque ésta prometa reconciliar a los hombres o resolver el misterio de la historia, sino porque destruirá un mundo mediocre u odioso”; las revoluciones, se afirma por tal razón, nacen de la esperanza más que de la insatisfacción. El escepticismo no es revolucionario, porque va contra el mito, contra el mesianismo político.

La revolución requiere una cierta dosis de optimismo y de impaciencia; el mito requiere del pecado por exceso. Por eso, los revolucionarios pecan siempre de optimismo, aunque sepan en el fondo que sus objetivos son inalcanzables aun con todo el poder del mundo. “Sólo la revolución, porque es una aventura, porque consiente en el uso permanente de la violencia, parece capaz de alcanzar el objetivo sublime. El mito de la revolución sirve de refugio al pensamiento utópico, se convierte en el intercesor misterioso, imprevisible entre lo real y lo ideal”.

En la astronomía el término revolución significa el movimiento rotatorio de las estrellas, movimiento que sigue un camino preordenado y ajeno a toda influencia del poder humano. Esta concepción pasó también al campo de lo político: la revolución es irresistible. “El movimiento es concebido todavía a imitación del movimiento de las estrellas, pero lo que ahora subraya es que escapa al poder humano la posibilidad de detenerlo y, por tanto, obedece a sus propias leyes”. Hegel concibió al año de 1789 “como la fecha en que se había producido la reconciliación entre la tierra y el cielo, pudo haber concebido todavía la palabra ‘revolución’ en su contenido metafórico original, como si en el curso de la Revolución Francesa el movimiento irresistible y sometido a leyes de los cuerpos celestes hubiera descendido sobre la tierra y los asuntos humanos, confiriéndoles una necesidad y regularidad que parecían estar más allá del oscuro azar”. El mito revolucionario hace que los fracasos económicos de una revolución sean minimizados. “Cuanto menos alimentos y comodidades materiales existen, más gente valoriza los éxitos políticos e ideológicos de la revolución por la cual tantos sacrificios hacen. A medida que el régimen se arraiga con mayor firmeza, los cubanos de más edad aprenden a vivir con sus penurias, y los más jóvenes a amarlas como símbolo de la revolución”.

426 Revolución

Tocqueville, por su parte, dice: “El desarrollo gradual de la igualdad de las condiciones es, pues, un hecho providencial; tiene, en efecto, los principales caracteres de éstos: es universal, es duradero, escapa un día y otro al poder humano; todos los acontecimientos, como todos los hombres, sirven a su desenvolvimiento. ¿Será prudente creer que un acontecimiento que viene de tan lejos puede ser suspendido por los esfuerzos de una generación? ¿Se cree que, después de haber destruido el feudalismo y vencido a los reyes, la democracia retrocederá ante los burgueses y los ricos? ¿Va a detenerse, ahora que se ha hecho tan fuerte y sus adversarios tan débiles?” Tocqueville mira como irresistible a la revolución y ésta le inspira una especie de fervor religioso; el curso de la revolución, según él, está señalado por Dios mismo, quien desea una marcha constante de la humanidad hacia la igualdad de condiciones.

Las Demandas y la Revolución

Teóricamente cualquier tipo de demandas no satisfechas por el sistema —si el camino de reforma está cerrado— puede aumentar el Rp y provocar una crisis que lleve a los miembros del sistema a tomar la vía revolucionaria. La cuestión social, la cuestión política, la cuestión económica, etc., pueden plantear demandas que el sistema, por su escasa flexibilidad o por su esencia estructural, no puede resolver; así, ningún factor —se insiste teóricamente— es exclusivo y detonante de la revolución. Todas las revoluciones se han dado por una multiplicidad de factores que, juntos, ponen en crisis al sistema y se llega, como última instancia, a la revolución.

Para Marx, la causa más profunda de las revoluciones radica en el conflicto entre las nuevas fuerzas productivas y las relaciones de producción ya caducas. Señala que, al llegar a una determinada fase de desarrollo, las fuerzas productivas chocan con las relaciones de producción que se convierten en trabas suyas; ábrese, entonces, una época de revolución. De esta forma, el objetivo de la revolución no es la liberación de los hombres, ni la fundación de la libertad, sino la liberación del proceso vital de la sociedad de las cadenas de la escasez, a fin de que pudiera crecer en una comen-té de abundancia.

Huntington afirma, en contraposición a esta postura, que la “economía no tiene mucha importancia para las revoluciones; el desastre económico es un precio muy pequeño que hay que pagar por la amplia-

ción y redefinición de la comunidad nacional. La revolución produce un nuevo sentimiento de comunidad y una identidad común en los nuevos grupos que adquieren conciencia social y no hay —en las revoluciones— ningún aspecto más importante que el alcance e intensidad de la identificación del pueblo con el sistema político. El éxito más vivido de una revolución es ese rápido cambio en materia de valores y actitudes políticas. Las masas que antes se encontraban excluidas del sistema se identifican ahora con él; las élites que antes pudieran haberse identificado con él, ahora son expulsadas”.

Empero, la cuestión social desempeña un papel revolucionario, desde que los hombres se dieron cuenta que la pobreza no era inherente a la condición humana; la esperanza de Marx de que las clases explotadas advirtiesen que su condición era impuesta y no natural, es decir, que tomaran “conciencia de clase” para recuperar su capacidad de acción, que la pobreza no era un fenómeno natural, sino político, resultado no de la escasez, sino de la usurpación y de la violencia. Surge, entonces, la idea de que la pobreza serviría para que los hombres rompiesen los grilletes de la opresión, debido a que los pobres nada tienen que perder, salvo sus cadenas; luego, la pobreza representaría el papel revolucionario por excelencia. Sin embargo, algunas revoluciones no fueron hechas en nombre de la abundancia. La Revolución Francesa postulaba la igualdad, la libertad y la fraternidad como valores revolucionarios. El primero de ellos jugó el papel primordial. La liberación, en sentido revolucionario, significó que todos aquellos que habían vivido siempre en la oscuridad y sometidos a un poder, cualquiera que éste fuese, debían rebelarse y convertirse en los soberanos supremos del país. Por otra parte, la idea de la igualdad de los seres humanos fue convirtiéndose paulatinamente en un patrón a alcanzar y, por lo tanto, se cubrió de un matiz revolucionario.

La presencia política, económica y militar extranjera en un país, antes del derrumbe del antiguo régimen, puede desencadenar el movimiento revolucionario. En México, China, Cuba, Guatemala, Vietnam, la presencia de empresas extranjeras ofrecieron un blanco contra el cual se levantaron las masas, en aras de reivindicaciones nacionales; comprobando que, en una u otra medida, las revoluciones no sólo se hacen contra la clase dominante nacional, sino también contra el sistema dominante extranjero. En este último caso el nacionalismo es el centro de la alianza revolucionaria y el motor del movimiento.

En fin, las demandas que pueden desencadenar una revolución son múltiples. Cada autor señala las que se presentan según las condiciones concretas que estudia. La libertad, la igualdad, la pobreza, la explotación, la esclavitud, el desarrollo, el subdesarrollo, poco tienen que decir, por sí solos, del desencadenamiento revolucionario. Hace falta más que las simples demandas; es necesaria la crisis del sistema, la imposibilidad de satisfacer las demandas, la esperanza de los miembros de que la revolución sí podrá resolver sus demandas.

(i. Los Actores de la Revolución

En teoría, todas las clases y grupos sociales que no han sido incorporados al sistema político son potencialmente revolucionarias. Todos los grupos llevan en sí una propensión revolucionaria. En determinado momento, por múltiples causas, presentan al sistema variadas demandas. Los grupos se percatarán de que el procesamiento de sus demandas requerirá caminos de acceso a los centros decisionales. Si dichos caminos no existen y no se vislumbra que existan en un tiempo cercano, el grupo se sentirá marginado. Puede suceder que dicha situación exista indefinidamente, o bien que desaparezcan las necesidades. En el primer caso, tratará de plantear sus exigencias por medio de la violencia, la fuerza u otros medios ilegítimos; entonces, el sistema político otorga lo pedido o reprime al grupo y pone fin aparentemente a la situación.

El marginalismo puede hacer revolucionario a un grupo, pero hace falta algo más para que tal grupo pueda llevar a cabo una revolución. Esta requiere la marginación de muchos grupos respecto del orden existente. “Un grupo puede ser responsable de un golpe, un motín o una rebelión, pero sólo una combinación de grupos puede hacer una revolución”. Es improbable que se produzca una revolución si no hay coincidencia de marginalización y frustración de grupos numerosos cuantitativa y cualitativamente. Además, a la frustración global hay que añadir la posibilidad de encontrar un común denominador que sea estímulo, para todos, de la acción conjunta.

¿Quiénes, pues, son los actores de la revolución? Los tratadistas también difieren en esta cuestión. Por ejemplo, para Brinton, los actores de las cuatro revoluciones por él estudiadas —Inglaterra, Estados Unidos, Francia y Rusia—, fueron los hombres que ganaron dinero, o por lo menos que tenían bastante para vivir y que miraban con acritud las

imperfecciones del sistema; y también los hombres descontentos, poco prósperos que sentían limitaciones y estrecheces, pero no una opresión aplastante. Para Brinton las revoluciones no las protagonizan gente vencida, caída, hambrienta, miserable; para él, los revolucionarios no son entes despreciables, no son hijos de la desesperación, sino de la esperanza y optimismo. Los revolucionarios, según este autor, se dan cuando los grupos y clases sociales están bastante cerca entre sí.



Los actores de la revolución provienen de distintas capas sociales.

En cambio, para Marx y Engels “de todas las clases que hoy se enfrentan con la burguesía, sólo el proletariado es una clase verdaderamente revolucionaria. Las demás clases van degenerando y desaparecen

430 Revolución

con el desarrollo de la gran industria; el proletariado, en cambio, es su producto más peculiar”.

Huntington afirma, por el contrario, que el proletariado industrial y el lumpenproletariado pueden oponerse al gobierno y estallar en motines; pero, en general, no constituyen el material con que se hacen las revoluciones. El primero tiene muchas cosas en juego en el statu quo; el segundo, se halla demasiado ocupado con las necesidades inmediatas. Para Huntington, la verdadera clase revolucionaria es la clase media, porque representa una fuerza moderadora en política que tiene asiento en las ciudades. La ciudad es el centro de la oposición al sistema, y la clase media es el foco de oposición en la ciudad. Por otra parte, afirma, el campo juega un papel de apoyo al sistema, pero quien logre movilizarlo ha ganado la partida. El campesinado puede representar un doble papel: apoyo del sistema o apoyo a los grupos revolucionarios. Mao dijo sobre el papel revolucionario de los campesinos: “Para otorgar los méritos a quien corresponde, si asignamos diez puntos a los éxitos de la revolución democrática, entonces los de los habitantes urbanos y los militares sólo merecen tres, en tanto que los siete puntos restantes deben concederse a los campesinos...”

La característica menos discutible en las revoluciones es la intervención directa de grandes núcleos de población. La historia de las revoluciones, decía Trotsky, es la historia de la irrupción violenta de las masas al terreno en donde se decide su suerte. La revolución implica la extensión de la conciencia política a nuevos grupos y su movilización para la política, así, la esencia política de una revolución es la súbita expansión de la conciencia política y la rápida movilización de nuevos grupos para intervenir en política; la revolución es el caso máximo de la participación política; y esta participación es la medida para calificar la profundidad y alcance de una revolución.

La movilización de las masas requiere un mínimo de organización por parte de los revolucionarios. Dicha organización debe abarcar “primero y principalmente, a personas que tengan como profesión la revolucionaria. Como ésta es la característica común de los integrantes de tal organización, es preciso abandonar todas las distinciones entre obreros e intelectuales y todas las relativas a profesiones y oficios”. Las revoluciones organizaron la movilización política mediante: “el partido, el liderazgo partidario y, hasta cierto punto, la burocracia. El liderazgo partidario y el partido habitualmente tienden a servir como principales

centros de innovación, manipuleo y movilización activos”. De este modo, el partido se convirtió en una necesidad organizativa de la revolución; sin embargo, a falta de éste, el liderazgo cumplió dicha función.

Los dirigentes revolucionarios “no son los demiurgos del proceso revolucionario, sino que se insertan en la concatenación de las fuerzas históricas objetivas. Más que crear el estado de ánimo de las masas, se esfuerzan por expresarlas plenamente y por encauzar sus impulsos hacia objetivos precisos, elaborando una estrategia y una táctica adecuada”. Los dirigentes no crean, pues, la situación revolucionaria, sino que difunden el malestar y promueven el deseo de cambio, empero no hay, por parte de los dirigentes, una creación de energía, sino una interpretación y encauzamiento de la misma. Los dirigentes saben que una revolución desencadena fuerzas imprevisibles y que a ellos les toca encuadrarlas y dirigir las, a pesar de los riesgos que se corren. Por eso, Aron se pregunta: “¿Merecen tanto honor las revoluciones? Los hombres que las viven no son los que las hacen. Quienes las comienzan raramente viven su epílogo, salvo en el exilio o la prisión”. La revolución devora a sus hijos, pues el dirigente, como el aprendiz de brujo, no sabe las fuerzas que está desatando.

Los dirigentes de una revolución tienen que lograr una transformación estructural e ideológica; instaurar un nuevo orden institucional con sus propios símbolos. Para ello, requieren ser lo bastante flexibles y al mismo tiempo lo bastante firmes para instrumentar sus políticas. No pueden ceder indiscriminadamente a todas las demandas de los diversos grupos, tienen que filtrar únicamente las fundamentales. El dirigente requiere, pues, gran capacidad para palpar las demandas esenciales e instaurar la forma revolucionaria para resolverlas. Las exigencias insatisfechas hacen que la revolución devore a sus propios hijos, porque éstos no fueron capaces de comprender las exigencias de los nuevos tiempos.

La forma y el grado en que deben resolverse las demandas divide a los dirigentes en radicales y moderados, por un lado; y, por el otro, en contrarrevolucionarios. Los radicales son los propugnadores más ardientes de la destrucción total del viejo régimen; por eso, en los inicios de la revolución —caída del viejo régimen— ellos tienen más adeptos. Pero cuando llega el momento de construir parece que pierden secuaces, y es ahí, en esa fase, donde los moderados juegan un mejor papel, discernen qué instituciones del viejo régimen deben quedar abolidas, qué partes deben enmendarse, y qué otras deben conservarse. Esta es la

lucha entre radicales y moderados: unos desean destruir todo para levantar casa nueva; otros conservar lo bueno, reparar lo servible y tirar solamente algunas partes. La revolución como arrasadora del viejo régimen, una vez en marcha, parece no detenerse a mirar y cribar entre lo servible y lo inútil, simplemente destruye. Quienes intenten frenar la marcha, quienes no estén a favor de cambios totales y profundos serán tachados, muchas veces, como traidores, renegados y como contrarrevolucionarios. La historia de las revoluciones consigna un gran número de dirigentes moderados que son desterrados, encarcelados o enviados al patíbulo. “Las víctimas de la Revolución Francesa, de la Revolución Rusa y de la Revolución Cubana provenían de las filas de los mismos revolucionarios”. Kerenski, Madero, Sun Yat-Sen fracasaron por su “incapacidad para solucionar el problema de movilización política. Les faltó el impulso y la inflexibilidad necesarios para detener la movilización de nuevos grupos que ingresaban al campo de la política; por la otra, carecieron del radicalismo imprescindible para dirigirla. La primera alternativa exige la concentración del poder, la segunda su expansión. Incapaces de cumplir una u otra de estas funciones, y no dispuestos a ejecutarlas, fueron apartados, bien por los contrarrevolucionarios que realizan la primera, bien por los revolucionarios, que cumplen con la segunda”.

~ 1

En buena medida, el éxito de las posiciones extremas se debe a las mayores esperanzas que éstas son capaces de suscitar, de acuerdo con los elementos mesiánicos de sus ideologías. Los radicales imprimen a las masas el sueño dorado de que la revolución traerá un modelo ideal de organización social. Los moderados, por ser parcos en sus ideales, quedan rezagados; de entre los radicales, quienes quieran el liderazgo deberán prometer más que los otros.

En cuanto al método para lograr los postulados revolucionarios los radicales ven una vía estrecha y no desean transigir ni zigzaguear. En cambio, los moderados están dispuestos a “transar” con tal de obtener posiciones; pesan cuidadosamente los pros y los contras de todas las medidas: en esto consiste su debilidad técnica y organizativa.

Los moderados están dispuestos a realizar transacciones, a efectuar concesiones, por lo que son fácil presa de los radicales quienes, por su intransigencia, no desean ceder un ápice. “Los pueblos levantan patíbulos —dice Jouvenal—, no como castigo moral contra el despotismo, sino como una penalidad biológica impuesta a la debilidad”.

Los dirigentes contrarrevolucionarios encaminan su acción a tratar de controlar el proceso revolucionario y amortiguar lo más posible los efectos de la revolución. Todos ellos son atacados con singular violencia por los revolucionarios; las aniquilaciones de las antiguas élites es fase obligada de toda revolución. Si el fin de la revolución es una nueva estructuración del sistema sobre nuevas bases, entonces los exponentes del viejo régimen son un peligro y, por lo tanto, el exilio, el patíbulo, las prisiones, el terror son medios para superarlo.

Toda esta lucha entre moderados, radicales y contrarrevolucionarios provoca una intensa circulación de las élites revolucionarias. Una selección continua opera entre las élites: algunos mueren, otros se retiran, otros más son eliminados por la fuerza mediante purgas, conjuras, etc.

Los historiadores han comprobado la inclinación de los dirigentes revolucionarios a la virtud, común en puritanos y jacobinos. “Esa inclinación caracteriza a la especie de los revolucionarios optimistas que exigen de los otros su propia pureza. Los mismos bolcheviques vituperan con gusto a los corrompidos. El libertino se les hace sospechoso, no porque ignore las reglas admitidas, sino porque se abandona al vicio, porque consagra demasiado tiempo y demasiadas fuerzas a una actividad sin importancia”. Melotti relata cómo varios dirigentes tenían acentuada esta virtud y da una serie de ejemplos: Cromwell era un rígido puritano, decidido a realizar en esta tierra el reino de los santos; Robespierre perseguía a través de la dictadura de la libertad, la República de la Virtud; Lenin ofreció un ejemplo de austeridad y abnegación; Madero, creyó en exageración de la bondad y la palabra de los hombres; Mao Tse-Tung dio siempre ejemplo de austeridad y moderación.

Brinton encontró que uno de los síntomas prodrómicos de la revolución es la desertión de los intelectuales. En todas las revoluciones por él estudiadas, los intelectuales habían desertado y se habían convertido en acérrimos críticos del sistema, o bien habían callado. Junto con la desertión, surgieron del seno de los grupos marginados nuevos intelectuales que iban minando a través de sus medios la fe y la confianza en el sistema. Pero la capacidad de ellos para participar en la revolución dependió de sus habilidades para obtener el apoyo de los otros grupos descontentos o marginados.

7. El Viejo y el Nuevo Régimen

Se dice que los regímenes víctimas de revoluciones caen porque han sido incapaces de abrir las puertas y hacer un lugar a los nuevos grupos que sobrepujan por entrar en los centros decisionales; o bien porque fueron débiles y no pudieron o no supieron quebrar las resistencias de los conservadores, o de abrir una perspectiva amplia de reformas susceptible de apaciguar a los descontentos y satisfacer a los ambiciosos.

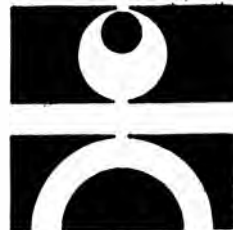
El primer paso para que la revolución avance es la caída del viejo régimen; esto, generalmente, se logra por la toma del poder por parte de los revolucionarios ya sea en forma violenta o no. En general, el régimen que cae se caracteriza por su decrepitud, por la decadencia y quiebra de sus instituciones, por la fragmentación del sistema y por la creciente demanda de exigencias, que no encontraron eco en los centros de poder. La entropía del sistema va acompañada de una transferencia de la lealtad que antes se daba al Estado.

Parte de la clase gobernante que cae en las postrimerías del viejo régimen, ha perdido la fe en las tradiciones y hábitos de su clase y entonces se vuelve intelectual y crítica del sistema; por otro lado, el mecanismo del gobierno se vuelve cada vez más ineficaz, en parte por no llevar a cabo las reformas necesarias y en parte por las nuevas circunstancias que lo van rebasando.

En casi todos los regímenes que fueron arrasados por una revolución, los gobiernos intentaron sofocar el movimiento mediante el empleo de la fuerza, pero fue ahí, en el terreno de las armas, donde más se demostró la ineficacia e ineptitud de los gobiernos. Junto a ello se reveló la poca autoridad del régimen sobre las tropas que luchaban desalentadas o bien desertaban con pasmosa facilidad. Esto no era sino la crisis de las “capas altas” que ya no podían seguir gobernando en la antigua forma. Pero, para que la revolución pueda derrocar definitivamente al viejo régimen, no basta la victoria en los campos de batalla, ni en las lides electorales, se requiere una segunda etapa: la creación e institucionalización del nuevo orden político.

La revolución para triunfar definitivamente debe reunir la rápida movilización de los grupos revolucionarios con una pronta institucionalización de la nueva estructura. “La medida del éxito de una revolución es la estabilidad de las instituciones a que da nacimiento”; lo mismo

afirma Eisenstadt que todos los gobiernos surgidos de una revolución, sólo pudieron triunfar realmente cuando "desarrollaron procesos de movilidad que inevitablemente acabaron con la autosuficiencia de las unidades tradicionales y las condujeron al marco de las instituciones nuevas y más modernizadas". De esta forma el triunfo de las armas no garantiza la victoria de la revolución; sólo la institucionalización del nuevo orden, de la nueva estructura revolucionaria, representa el auténtico triunfo sobre el régimen caduco y la instauración definitiva de la nueva sociedad.



REVUELTA

Acción contraria a la ley, que altera el orden público.

Se usa también para aludir al movimiento armado y violento que tiende a derrocar a la autoridad en determinada comunidad, o al gobierno de un Estado o para protestar contra determinadas medidas de la autoridad.

Ocupa un lugar intermedio entre la reforma y la revolución armada; respecto a la primera, se distingue por su carácter violento y definitivo en cuanto al derrocamiento de la o las personas que representan a la autoridad gobernante; y, respecto a la segunda, por su naturaleza conservadora de las instituciones políticas vigentes.

De hecho, su característica sobresaliente es la defensa del orden político constituido, llevado al punto de eliminar a quienes dirigen la política de la comunidad o del Estado, cuando éstos no actúan dentro de los límites institucionalmente establecidos. En este sentido, cuando una revuelta alcanza su objetivo se considera golpe de Estado.

Se diferencia de la rebelión, en que ésta es una figura jurídica tipificada como la acción delictiva que se manifiesta en el levantamiento armado de un grupo paramilitar, cuya intención es atentar contra las instituciones políticas o contra el buen funcionamiento de ellas. MMH

RICARDO, DAVID (1772-1823) Inglés.

Obras: *Principios de Economía Política y Tributación; El Precio del Oro; otras.*

Cuando David Ricardo desarrolló su actividad política y científica, la Revolución Industrial estaba en su apogeo en Inglaterra, su país natal; en ella se potencializó sin precedente la fuerza de trabajo humana al inventarse la máquina de vapor, la de hilados y tejidos y toda una serie de máquinas-herramientas y máquinas-máquina, con lo cual la producción y la productividad se multiplicaron. Con ello, se trastocó en lo más hondo el antiguo sistema feudal-patriarcal de producción, basado sobre todo en la economía natural. Predominó así la maquinaria y la industria por sobre el régimen manufacturero y la división del trabajo adquirió mayor grado de complejidad.

Lo anterior, diversificó en gran medida la estructura social, caracterizada por Ricardo en tres clases fundamentales: los propietarios de las tierras, los

poseedores de dinero y los obreros. Las dos primeras estaban en contradicción, dada la pugna por la distribución de la plusvalía generada por la clase obrera, ésta última en obvia contradicción con las primeras. Ricardo habría de enderezar su teoría contra la aristocracia terrateniente, que había elevado los precios de los cereales a niveles muy altos, teniendo que absorber los costos la clase empresarial, de la cual él formaba parte.

Desde el punto de vista económico, Ricardo es considerado como el autor que elevó a la cúspide la economía política clásica inglesa, basándose en su fundador, Adam Smith. Políticamente, si bien no se le puede encasillar estrictamente en una corriente, era benthamita, en el sentido de que defendía el sufragio universal masculino y todas las reformas parlamentarias necesarias para lograrlo. Filosóficamente hablando, fue adepto al empirismo inglés, influenciado por Bacon, Hobbes y Locke.

La práctica bolsística desarrollada por Ricardo desde joven, le fue orillando a la economía política, a la que habría de consagrarse de por vida, si bien no como sabio de gabinete. Su primer trabajo, al respecto, es un artículo publicado en el diario londinense *Morning Chronicle* en el año de 1809, titulado *EL Precio del Oro*. En él propone medidas de política monetaria que se contraponían a las formuladas por el Banco de Inglaterra: se planteaba la necesidad del retiro gradual del papel moneda de la circulación fiduciaria, hasta el grado en que se estabilizara el precio del oro (el Banco había provocado la desvalorización del papel moneda con lo cual se elevaron considerablemente los precios). Ante las objeciones suscitadas por este artículo, Ricardo respondió ese mismo año con dos cartas, fundamentadas en Adam Smith y dirigidas contra los apologistas del Banco de Inglaterra. Estos tres escritos constituyen las primeras investigaciones del autor sobre economía política. Posteriormente, publicó, por espacio de 7 años, toda una serie de artículos y folletos sobre la materia, que lo convirtieron, rápidamente, en gran teórico.

En 1814, se interesó por la política comercial y un año más tarde publicó su trabajo *Ensayo sobre la Influencia del Bajo Precio del Maíz en el Beneficio del Capital Comercial*, expresando en él la ley de los rendimientos decrecientes al aumentar el capital y trabajo aplicados a la tierra.

Dichos ensayos constituyeron el preparativo para su obra magna de economía: *Principios de Economía Política y Tributación*, publicada en 1817. Según la correspondencia encontrada por Piero Straffa entre Ricardo y James Mili, éste último urgió, estimuló e incluso desafió al primero para completar dicha obra.

El mérito del autor consiste en haber fundamentado la teoría del valor-trabajo; además, estableció que la distribución depende de la producción (colo-

cando a la esfera de la distribución como objetivo primordial de la economía política) e introdujo el estudio de las relaciones entre las diversas clases sociales dentro de la problemática principal, es decir, de la distribución (reparto del producto nacional entre la renta agraria, el beneficio y el salario). Al estudiar la distribución y analizar que el valor de una mercancía depende del tiempo de trabajo necesario para producirla (incorporando trabajo vivo y materializado), concluye que es el salario el que crea directamente el valor, con lo que el beneficio y la renta agraria se obtienen por deducción del primero.

Inició su teoría del valor-trabajo a partir de la crítica a Adam Smith, al hacer la distinción entre el trabajo empleado en la producción de una mercancía —es decir, el trabajo social— y el trabajo que se compra con ella —es decir, la fuerza de trabajo—: “Adam Smith, quien definió con tanta exactitud la fuente de trabajo del valor en cambio, y venía obligado a sostener que todas las cosas se hacen más o menos valiosas en proporción a la mayor cantidad de trabajo empleado en su producción, ha establecido otra medida de valor, y dice que las cosas son más o menos valiosas según que puedan ser cambiadas por una cantidad mayor o menor de dicha medida. A veces emplea para ello el trigo, otras, el trabajo, pero no la cantidad de trabajo empleada para la producción de un objeto, sino aquella de que se puede disponer en el mercado: como si estas fuesen dos expresiones equivalentes y como si porque el trabajo de un hombre se volviese doblemente eficiente y éste pudiera, por lo tanto, producir doble cantidad de un artículo, fuera a recibir necesariamente, en cambio del mismo, una suma dos veces mayor...”

A partir de su teoría del valor-trabajo, Ricardo desarrolló su teoría cuantitativa del dinero, teoría de la distribución, teoría del capital y del beneficio, del comercio exterior y de la renta agraria.

En la teoría cuantitativa del dinero —que retomó de la doctrina de David Hume— consideraba esencialmente que el valor del dinero depende de su cantidad: “la cantidad de moneda que puede emplearse en un país depende del valor de aquella una circulación no puede nunca ser tan abundante que sea excesiva, pues, disminuyendo su valor, se aumenta su cantidad en la misma proporción y, aumentando su valor, se disminuye su cantidad”.

Esta teoría servía a los fines prácticos de Inglaterra, ya que pretendía una reducción de los precios internos a fin de aproximarlos a los precios naturales y mejorar la competitividad en el comercio exterior mediante el libre cambio.

En su teoría de la renta agraria diferencial, la renta es concebida como “aquella porción del producto de la tierra que se paga al propietario por el uso de la potencia original e indestructible del suelo”.

En este sentido, Ricardo afirma que dicha renta tiende a elevar los precios agrícolas debido a la “fertilidad decreciente de la tierra” y, al aumentar los precios agrícolas, debe incrementarse también el salario a los trabajadores (que se destina principalmente a la adquisición de productos agrícolas). Siguiendo la teoría del valor-trabajo, postula que al incrementarse el trabajo descende —como factor residual— la tasa de beneficio (ley de la tendencia descendente de la tasa media de ganancia), por lo que la clase más perjudicada por la constante alza de precios es la empresarial capitalista. La solución ricardiana es incrementar la exportación de los productos industriales en los cuales Inglaterra gozaba de una ventaja comparativa “con respecto de otros países e importar los productos agrícolas de los países que tuvieran ventajas comparativas (por su facilidad de producción y por la mayor experiencia en su fabricación o cosecha), a precios de mercado más bajos que los precios internos”. Esta teoría se proyectó para neutralizar políticamente a la aristocracia terrateniente inglesa, que estaba frenando el desarrollo de la clase industrial capitalista, conectándola Ricardo con la ley de la población de Malthus, ya que, a un alza del precio agrícola o a una baja salarial, la población debería disminuir su tasa de natalidad para hacer frente a los desajustes. Lo mismo ocurriría cuando la clase empresarial no pudiese expandir el sistema industrial, a fin de crear nuevos empleos para los obreros e incrementar la demanda de productos agrícolas.

Sin embargo, a pesar de las numerosas referencias a la acumulación de capital y al crecimiento de la población, ■ el modelo ricardiano no se ocupa realmente de problemas de crecimiento económico a largo plazo. Su interés por la aplicación práctica de sus abstracciones lo condujo a destacar la solución de comercio exterior en relación al dilema del crecimiento. David Ricardo, que llevó a su máxima expresión a la economía política clásica, ejerció y ejerce actualmente una influencia considerable no sólo en los círculos académicos, sino en los gubernamentales; si bien se bifurcó la teoría tras su muerte: de un lado, Marx lo retomó para crear la economía política socialista o marxista, y de otro, surgió la corriente neoclásica y, más específicamente, la neoricardiana mejor conocida como la “Escuela de Cambridge”, con Nicholas Kaldor, Luigi Pasinetti y Joan Robinson a la cabeza, mismos que han dado aportaciones a la teoría del desarrollo. EBH

RIESGO

Posibilidad de que una expectativa no se cumpla. Es la esencia de una empresa, y es inherente a todas las decisiones. La ponderación astuta del riesgo es básica para el administrador. ABD

RIESGOS, Administración de

Area de la administración preocupada con la conservación de los bienes de una empresa y su margen de ganancia contra los riesgos y las pérdidas accidentales. La tarea del encargado de esta función es la búsqueda de los factores potenciales de pérdidas y su eliminación o evasión, y la prevención de pérdidas que puedan resultar de peligros que no sea posible remover o evitar.

Desde un punto de vista formal, la administración de riesgos se ocupa de:

- 1) Conservar los bienes ya adquiridos contra la erosión o la destrucción total por accidente.
- 2) Salvaguardar la habilidad de la empresa para obtener ganancias ante la posibilidad de pérdidas accidentales que le podrían impedir el seguir operando con utilidades.
- 3) Responsabilidad de la compra de sólo la más necesaria aseguranza y en los términos más favorables.
- 4) La planeación y supervisión del manejo de los riesgos no sujetos a ser cubiertos por seguros.
- 5) Si se llegan a dar pérdidas, minimizar sus efectos y, dentro de los aspectos cubiertos por el seguro, supervisar que los ajustes se den con prontitud o, preparar la defensa en el caso de que existan problemas en el pago. Fuera de los aspectos cubiertos por la aseguranza, supervisar los programas para emergencias o catástrofes.
- 6) Análisis de las causas de pérdidas para su prevención futura.

El profesional encargado de la administración de riesgos debe tener conocimientos legales, contabilidad, administración, sistemas de prevención de pérdidas, ajuste de pérdidas, finanzas y aspectos técnicos de los seguros. ABD

RIGGS, W. FRED (1917-) Norteamericano.

Obras: La Ecología de la Administración Pública; La Administración en los Países en Desarrollo; Fronteras de la Administración para el Desarrollo; La Reforma Administrativa como un Problema de Equilibrio Dinámico; La Sociedad Prismática Revisada; otras.

La obra de Riggs es vasta, pero su celebridad intelectual se debe a su teoría de la sociedad "prismática", dentro de la cual expone su modelo "sala" para explicar a la administración pública en los países en vías de desarrollo.

La Teoría de la Sociedad Prismática

Para Riggs, si cada sociedad comprende un conjunto de partes interrelacionadas, cada parte sólo puede entenderse en su relación con las demás y con el conjunto. Por lo tanto, el comportamiento administrativo es parte integrante e interactuante del gobierno y de la sociedad; únicamente puede comprenderse dentro de un amplio rango de categorías que caracterizan al sistema social en su conjunto. Esto es, la sociedad constituye un gran sistema que contiene a la administración pública como uno de sus subsistemas. Entonces, los subsistemas administrativos pueden caracterizarse tanto desde el punto de vista de la configuración externa de sus estructuras componentes, como por los rasgos internos del medio ambiente que los conforma. Ambos deben ser idénticos, pero se descubren por enfoques contrastantes.

Para fundamentar su teoría utiliza el análisis funcional-estructural. Considera como estructura cualquier patrón de conducta que ha llegado a constituir una característica normal del sistema social, de modo que una oficina gubernamental es una estructura que consiste en las actividades que los empleados hacen regularmente para cumplir con su trabajo y con los objetivos de la oficina. Entiende por función cualquier consecuencia de una estructura en la medida que afecta a otras estructuras o al sistema total del que forma parte, es decir, es un patrón de interdependencia entre dos o más estructuras. Cada una de éstas puede realizar una o varias funciones. Cuando una estructura efectúa diversas funciones es “funcionalmente fusionada”; si lleva a cabo una o un número limitado de funciones, es “funcionalmente específica”. Con base a lo anterior, el desarrollo de las sociedades puede analizarse como el cambio de estructuras fusionadas (que privan en las sociedades primitivas —por ejemplo, una misma estructura como el gobierno que desempeña funciones religiosas y familiares tanto como políticas y administrativas— a estructuras específicas privativas de la sociedad moderna, en donde las estructuras políticas están diferenciadas de las religiosas y de las familiares.

Para Riggs, las sociedades prevalecientes en los países en vías de desarrollo se encuentran en una etapa intermedia entre las que poseen estructuras funcionalmente fusionadas (agrarias) y aquellas cuyas estructuras son funcionalmente específicas (industriales). Sugiere, entonces, un modelo intermedio en el *continuum* agrario-industrial: así como la luz al paso por un prisma se descompone en los colores del arco iris, las sociedades sufren un proceso de diferenciación y especialización en cuanto se desarrollan; los modelos agrario-industrial no comprenden la etapa intermedia, cuando la luz permanece en el prisma con parte aún blanca y parte dividida ya en colores. Esto es lo que ocurre en las áreas subdesarrolladas, se encuentran aún dentro del prisma, son sociedades prismáticas, de transición,

donde se mezclan las estructuras funcionalmente fusionadas y funcionalmente específicas. Por consiguiente, pueden tipificarse tres tipos de sociedades: la fusionada, la prismática y la difractada.

En este contexto, los modelos agrario-industrial se han restringido al estudio de las estructuras y, en el mejor de los casos, captan las características formales de estas sociedades, pero ante la frustración de su aplicabilidad, se limitan al análisis jurídico de las instituciones. Por lo tanto, deben buscarse nuevos enfoques adecuados a las condiciones prismáticas.



Riggs comentando una publicación del Colegio.

Las ciencias sociales se han ido diversificando conforme al grado de especificidad de las estructuras, por lo que sus categorías sólo son útiles en las sociedades difractadas en donde existen estructuras económicas, políticas, educativas, administrativas, etc., específicas, que constituyen el objeto de estudio de otras tantas disciplinas. Se ha dejado a la Antropología el estudio de las sociedades fusionadas y no existe un enfoque adecuado para comprender a las sociedades prismáticas. Riggs, entonces, propone un enfoque pan-disciplinario y la formulación de nuevas categorías para el estudio de las sociedades prismáticas.

Las sociedades en desarrollo pueden ser *endoprismáticas* si el grado de difracción alcanzado ha sido el resultado de la acción de fuerzas endógenas, internas e innovadoras; o bien *exoprismáticas* si el cambio ha respondido a presiones del exterior. El Tercer Mundo corresponde a este último tipo de sociedad prismática. Los cambios pueden ser tanto negativos como positivos, deseados como indeseados; si la mayor parte de estos cambios es deseado puede hablarse de un *desarrollo positivo*, en el caso contrario, de un *desarrollo negativo*.

Las sociedades prismáticas involucran una mezcla de lo tradicional y de lo moderno, en consecuencia, se caracterizan por la *heterogeneidad* que existe en sus estructuras y funciones; asimismo, esta mezcla determina el traslape de las mismas. La heterogeneidad y el traslape originan la imposibilidad de formular normas que comprendan todas las situaciones reales, y hacen casi imposible el cumplimiento cabal de las disposiciones, lo cual provoca el *formalismo*, otra de las marcas del subdesarrollo que se refiere al grado de discrepancia o incongruencia entre lo formalmente prescrito y lo efectivamente practicado, entre las normas y las realidades.

La administración pública en el subdesarrollo opera dentro del contexto de la sociedad prismática, de modo que el modelo burocrático eficientista de las sociedades industrializadas cuando se introduce en las subdesarrolladas produce un sistema administrativo burocrático en lo formal, pero no real en cuanto a las funciones que desempeña. Este formalismo, es resultado de la diferencia ecológica.

La Ecología Económica: el Modelo Bazar-Cantina

En las sociedades fusionadas la *reciprocidad* y la *redistribución* regulan la actividad económica, es decir, la función económica desempeña simultáneamente funciones de solidaridad, religiosas, ceremoniales, etc., más importantes que los factores puramente económicos. En las difractadas el *mercado* y el *interés* constituyen los principales mecanismos a través de los cuales tienen lugar las relaciones económicas. Las sociedades prismáticas adoptan un sistema de mercado, pero

fuertemente influenciado por los factores extra-económicos. El mercado prismático es una especie de bazar, en donde prevalece la indeterminación de precios, no existen precios fijos, sino conforme a las características de poder, prestigio, solidaridad y también oferta y demanda, se establece el precio en cada venta. La indeterminación de precios puede restringir el acceso al mercado; al igual que las cantinas o bares privados sólo abiertos a los socios, puede existir un mercado *cantina subsidiada* que ofrece a sus miembros precios por abajo del promedio, así como una *cantina tributaria* que por sus condiciones monopólicas obliga a comprar a precios más altos a los empresarios parias, que carecen de poder o influencia. Riggs considera que este modelo genera fuerzas de desequilibrio que producen inestabilidad y cambio: por una parte, estimulan la diferenciación, difracción, especialización del trabajo y la formación de mercados, pero también crean inseguridad personal que en lo económico motiva la especulación e inversión a corto plazo; fomenta la desigualdad en la distribución de la riqueza; orienta la búsqueda de utilidades mediante el alza de los precios y no como resultado del abatimiento de costos o del incremento de la productividad que, en última instancia, conduce a la descapitalización. Así, en el modelo prismático el desarrollo económico está vinculado a procesos que conducen a la inestabilidad política y a la desorganización social. Lógicamente, el desarrollo es negativo, aunque señala casos en que este tipo fue una condición previa al desarrollo positivo.

Las Elites Prismáticas: La Estratificación Kaleidoscópica

En la sociedad prismática se encuentra una amplia variedad de patrones de comportamiento, las nuevas fuerzas emergen selectivamente en ciertos lugares y estratos, mientras las viejas normas todavía persisten. No puede existir en esta situación una clasificación simple de esta clase de estructura social; por el contrario, aparece caótica, como un sistema traslapado de comunidades y estratos continuamente cambiante y basado en normas contradictorias, lo que constituye según Riggs una *Estratificación Kaleidoscópica*.

En todas las sociedades la riqueza, el conocimiento y el poder tienden a aglutinarse; la posesión de alguno de estos valores amplía las posibilidades de adquirir los otros. En el modelo fusionado existe una unidad de estos valores en las élites, las cuales monopolizan la riqueza, la educación y el poder; en la sociedad difractada estos valores pueden adquirirse por tipos particulares de realización dentro de esferas especializadas; lo que es lo mismo, se puede tener poder sin riqueza ni conocimiento, los valores, por consiguiente, se encuentran separados. En la sociedad prismática existen clases diferenciadas pero en embrión y una sola élite que impone su dominación sobre todos los valores, de tal forma que hay una

aglomeración de valores en la cúspide de la pirámide social que aborta el reclutamiento de nuevas élites.

En las sociedades fusionadas las élites se reclutan con base a criterios adscriptivos, mientras en las difractadas por razones realizativas. El reclutamiento prismático mezcla elementos adscriptivos y realizativos, esto es, los miembros de los estratos privilegiados tienen que resaltar un *status* familiar, su pertenencia a una comunidad, al mismo tiempo que exhibir sus habilidades personales. Este criterio mixto es adquisitivo o de logro.

El elemento realizativo del reclutamiento prismático de las élites hace la lucha por el poder más cruenta, ya que en el modelo fusionado, las limitaciones adscriptivas restringen la lucha a una escasa minoría y en el difractado la relativa autonomía de los valores ofrece oportunidades personales de movilidad sin necesidad de poder político; pero en la sociedad prismática, aunque las puertas están abiertas a todos, todos tienen que convergir en unas cuantas posiciones dentro de la pirámide del poder.

En lo que se refiere a los canales de reclutamiento de las élites, Riggs señala que en la sociedad fusionada no existen canales separados para la movilidad política, en tanto que en la difractada los partidos políticos constituyen los canales diferenciados en la búsqueda del poder. Cuando el modelo fusionado comienza a ser prismático la burocracia aparece como el primer órgano diferenciado del gobierno, cuyos miembros son reclutados sin un criterio adscriptivo o hereditario; así, en la medida en que por el impacto de fuerzas exógenas la burocracia se realiza y crece, se convierte en un canal de ascenso ajeno a factores meramente adscriptivos; de tal manera que la burocracia prismática llega a ser el principal canal de reclutamiento político.

No obstante, como los canales de movilidad no están abiertos a todos los estratos sociales, aquellos que no tienen acceso son reclutados como miembros de los partidos, que se constituyen en estructuras formales de reclutamiento de élites y, en última instancia, en incubadoras de *contra-élites*. De este modo, entre más restringido sea el acceso a la burocracia, mayor potencial existe para los partidos de masas y viceversa. Por otra parte, los mismos miembros de la burocracia pueden formar sus propios partidos como un arma contra el surgimiento de *contra-élites*. Se organizan así los *partidos oficiales* que cooptan a los principales líderes de la *contra-élite*, la cual también puede organizarse en *partidos combativos*.

Dentro del reclutamiento burocrático la riqueza y el conocimiento desempeñan papeles importantes. En el modelo difractado, la riqueza se evalúa en términos monetarios y se gasta en el consumo o en la inversión; en el fusionado, la riqueza puede emplearse para obtener reconocimiento social, para recibir honores, hacer

méritos religiosos o adquirir influencia política. En la sociedad prismática se combinan estos dos tipos de gastos en lo que Riggs llama el gasto estratégico, o sea la canalización de recursos como gastos o inversión en forma explícita o confidencial, hacia personas o instituciones, para su posterior capitalización en el fortalecimiento de una posición política que reditúe en el futuro inmediato mayores dividendos. Se consume así la riqueza en la búsqueda del poder y el gasto estratégico contribuye a la pérdida de la productividad al desviar recursos de inversiones productivas. Lo anterior determina que el acceso a la élite sea por intrusión, a diferencia del modelo difractado en donde el acceso es por introducción y del fusionado en el cual no se permite, sino lo que priva es la exclusión de los grupos que no pertenecen a la élite.

El conocimiento en el modelo prismático también se caracteriza por constituir un instrumento en la búsqueda del poder. Para Riggs, el literato corresponde a la sociedad fusionada, el intelectual a la difractada y la inteligencia a la prismática. Esta última sufre grandes frustraciones por la contradicción entre su formación académica, ajustada a los requerimientos del modelo difractado y la evidencia de su propia realidad prismática. En esta forma, la educación no constituye un medio de adquirir conocimientos sino de ganar movilidad política y social; la búsqueda de grados académicos se convierte en un camino al poder y al igual que en la riqueza se manifiesta el gasto estratégico, surge también el *conocimiento estratégico*.

Las Estructuras Sociales: Policomunalismo y Cleets

En la sociedad fusionada los medios masivos de comunicación no existen y, por lo tanto, la movilización social es nula; en la difractada la movilización se realiza a través de los medios masivos y todos los miembros de la sociedad son asimilados al lenguaje y a los mitos dominantes, a una sola comunidad nacional. En la situación prismática la sociedad es movilizadaparcialmente por medio de la introducción de la comunicación de masas y de programas educacionales, pero el ritmo de asimilación es menor que el de la movilización, lo que genera diversas comunidades dentro de una misma sociedad, esto es, el policomunalismo, en donde existe una comunidad dominante —de la élite— y varias comunidades diferenciadas o desviantes de contra-élites en relación siempre hostil que va desde la apatía hasta la violencia.

El policomunalismo genera grupos cerrados que Riggs denomina *cleets*, neologismo formado con las palabras *dique* y *sed*. El ingreso a estos grupos se lleva a cabo mediante una mezcla de criterios adscriptivos —la pertenencia a una comunidad— y realizativos en cuanto sus miembros deben poseer determinadas

cualidades. Los *cleets* combinan objetivos económicos, religiosos o políticos con una orientación comunal, de manera que logran condiciones favorables para quienes pertenecen a ellos.

Los *cleets* proliferan conforme crece el policomunalismo y compiten entre sí para lograr sus propias finalidades.

Símbolos Prismáticos: Mitos, Fórmulas y Códigos

Por mitos se entienden las normas fundamentales, los valores básicos u objetivos, los propósitos últimos que guían a la sociedad humana. La heterogeneidad del modelo prismático provoca la persistencia de tantos mitos como comunidades y estratos existen, esto es, el *polinormativismo*, que en el fondo origina la ausencia de normas, la adopción circunstancial de aquellas que, en un momento dado, justifican el comportamiento en algún sentido conforme a los intereses personales. Se han desplazado los valores tradicionales y no acaban de afirmarse los nuevos. Ante la presencia de valores diversos, en la sociedad prismática no hay consenso sino disenso y con frecuencia, ante la disensión, los valores considerados como de validez general devienen en meras formas.

Las fórmulas están compuestas por principios ideológicos o utópicos mediante los cuales una sociedad discrimina a los elegidos de los rechazados, asigna derechos y obligaciones, separa unos grupos de otros, decide quién elabora y define las reglas, qué puede ser poseído y cedido, qué medios son aceptables. En suma, las fórmulas proporcionan bases para la legitimidad de los actos. En la sociedad fusionada el *status* constituye la base de legitimidad, mientras en la difractada el contrato se convierte en el instrumento legitimador de las acciones. En el modelo prismático predomina una mezcla de ambos, la relación *status-contrato*; si bien el número de relaciones reguladas por el *status* disminuye y se expande el ámbito gobernado por el contrato, formalmente se actúa de acuerdo con contratos, pero el control real del comportamiento se ejerce a través de las normas del *status*.

Los códigos se refieren a las leyes, reglamentos, políticas y disposiciones que forman el contenido de la acción gubernamental. En el modelo fusionado los códigos expresan decisiones particularistas, en contraste con el difractado, cuyos códigos constituyen normas de carácter general. En la sociedad prismática los códigos formalmente comprenden normas generales, pero en la práctica su aplicación es particularista. Por consiguiente, para Riggs hay un *doble lenguaje*, en donde las palabras tienen una significación distinta a la que normalmente se les atribuye. El doble lenguaje no es más que el resultado de los *procesos bloqueados*

que hacen que no exista conexión entre las entradas y las salidas de los sistemas, que la aplicación de normas generales sea obstaculizada por las relaciones estructurales de las partes del sistema, y después de un gran rodeo, una vez superadas informalmente las dificultades de cada una de las partes, la norma general vaya conformándose en distintas modalidades particulares de cumplimiento.

El Poder Prismático: El Síndrome de Dependencia y el Complejo de Interferencia

En relación al poder, Riggs considera importante señalar el peso, el dominio y el alcance. El peso se refiere al grado de participación en la toma de decisiones, el dominio al número de personas involucradas, y el alcance al rango de valores afectados.

En el modelo fusionado el alcance del poder prácticamente es ilimitado, en tanto que en el difractado es restringido por completo. En la sociedad prismática debido a la heterogeneidad prevaleciente, el alcance del poder tiene una amplia escala de variación, es al mismo tiempo amplio y restringido. Por otro lado, si se considera el carácter formalista de la sociedad prismática y el lenguaje doble, existen serias discrepancias entre los aspectos formales y efectivos del poder. En su manifestación formal, el poder se convierte en autoridad y en su expresión informal en control, de modo que el poder prismático como autoridad tiene un alcance restringido, pero como control su alcance es muy amplio, de ahí que Riggs denomine *bifocal* a este tipo de alcance del poder.

Cada sociedad tiene sectores que no producen lo suficiente ni para satisfacer sus propias necesidades. Tanto en el modelo difractado como en el fusionado, el número de dependientes permanece en una proporción moderada y cuentan con mecanismos legítimos de manutención. En la sociedad prismática, estos casos son excesivos por múltiples causas. Este conjunto de síntomas constituye el *síndrome de dependencia*, en el que resalta la enorme desproporción en que una pequeña élite se apropia del grueso del producto nacional, sin que contribuya en esa misma medida a la producción económica.

El síndrome de dependencia tiene tanto dimensiones geográficas como sociales, es decir, así como pequeños grupos concentran los recursos de la población, pueden existir zonas que son tributarias de otras regiones.

La orientación capitalista del burócrata proporciona el razonamiento para la dependencia. La élite descansa en su poder y no en su productividad para adquirir riqueza. Los empresarios parias, por su parte, tampoco buscan la productividad

sino las ganancias a muy corto plazo; ellos mismos son dependientes e intermediarios entre la élite y los productores primarios y son, simultáneamente, protegidos y perseguidos por la élite. En estas condiciones y mediante el modelo bazar-cantina, los términos del mercado siempre favorecen a los poderosos y nunca a los débiles; se transfiere así la riqueza de los productores primarios a los detentadores del poder, a través de los empresarios.

En lo que corresponde a los aspectos sociales, la aglomeración de valores constituye la esencia del síndrome de dependencia, puesto que refuerza el criterio adquisitivo en el reclutamiento de la élite, el comunalismo y la formación de *cleets*, los cuales generan, a su vez, la separación de la sociedad en ciudadanos de primera y de segunda.

En el ámbito político, el polinormativismo, el sío/ns-contrato y el doble lenguaje, en unión de los procesos bloqueados, incrementan el bifocalismo y la ausencia de consenso, al mismo tiempo que limitan las posibilidades de respaldo público para restringir el alcance de poder de la élite, así como su responsabilidad pública.

Consecuentemente, no es raro, según Riggs, que las élites traten de perpetuarse y prevenir medidas revolucionarias o reformistas que disminuyan el alcance de su poder y cambien el curso del desarrollo negativo en positivo.

En lo que corresponde al peso del poder, en las sociedades prismáticas es mayor que en las fusionadas y difractadas, pues en las primeras se encuentra mezclado con otros órdenes sociales y en las segundas, existe un nivel de organización social que sirve de contención al ejercicio del poder; por otro lado, la importación de tecnología incrementa las posibilidades de mayor control. Todo lo anterior conduce a incrementar el poder de la burocracia, pues al aumentar su capacidad administrativa crece su poder y su irresponsabilidad, frente a la ausencia o debilidad de las otras instituciones. Paradójicamente, en consecuencia, el mismo fortalecimiento de la administración pública mina las posibilidades de mejorar la eficiencia y obstaculiza el desarrollo político. Se origina así el *complejo de interferencia* que se expresa al mismo tiempo como una interferencia burocrática en el ámbito político y una interferencia política en el dominio administrativo. El complejo de interferencia es causa y efecto del desequilibrio entre las tasas de desarrollo político y de la burocracia y provoca el *burocratismo*, esto es, el sistema en el cual el peso del poder de la burocracia es grande en relación a la futilidad de los partidos, de las legislaturas y los tribunales, así como el carácter prismático de los grupos de interés.

Concluye Riggs que el poder burocrático no equivale a la efectividad administrativa, sino al revés, una burocracia poderosa es administrativamente débil. La

carencia de instituciones políticas capaces de imponer sanciones sobre los medios burocráticos determina la escasez de estímulos para la aplicación de la ley y, recíprocamente, el burocratismo frena el desarrollo político.

El Modelo Sala: Expresión de la Sociedad Prismática

Conforme a lo expuesto, el subsistema administrativo tendrá que ser una mezcla de estructuras funcionalmente difusas y específicas; por lo tanto, las funciones administrativas serán cumplidas por las estructuras formales y por otras distintas no directamente orientadas a esas funciones; de ahí que todas las características de la ecología administrativa determinen el funcionamiento de la administración pública. Lógicamente, el poder de la burocracia será extraordinario por la debilidad de las instituciones políticas y la eficiencia administrativa será obstaculizada por una burocracia desmesuradamente poderosa e irresponsable, consecuencia inmediata de las características de la sociedad prismática.

Las ideas expresadas tienen algunas implicaciones prescriptivas. Por ejemplo, nada más infructuoso, según Riggs, que pretender el cambio burocrático mediante reformas circunscritas al ámbito de la administración. Por el contrario, simultáneamente o antes de emprender reformas administrativas es menester la restricción del poder de la burocracia, que no sólo impide la eficiencia administrativa sino también las posibilidades del cambio político. A su vez, el desarrollo político incrementará la responsabilidad, y la eficiencia burocrática.

La relación entre la expansión de la burocracia y el desarrollo de otras instituciones públicas ha sido una preocupación central del pensamiento de Riggs, quien ha planteado que en el proceso de desarrollo, la ineficiencia administrativa es el precio que tiene que pagarse por el fortalecimiento de las instituciones políticas. Del mismo modo, concluye Riggs que el equilibrio del poder entre las distintas instituciones que componen el sistema político es esencial para incrementar las capacidades administrativas del gobierno, tanto como para asegurar su responsabilidad política.

De cualquier manera, la teoría de la sociedad prismática constituye un esfuerzo para explicar el proceso de desarrollo y modernización que sucede actualmente en Asia, Africa y América Latina. Es resultado de la insatisfacción del autor en los modelos occidentales tradicionales. Los modelos de Riggs, en el fondo, hacen hincapié en que la administración pública en las naciones subdesarrolladas es más eficiente en virtud tanto de sus características formales o mecánicas, como del complejo orgánico —político, económico social y cultural—, dentro del cual desempeña sus actividades.

En una revisión más reciente de su teoría Riggs señala que el cambio en la sociedad prismática es esencialmente paradójico, pues sus resultados son opuestos a las finalidades de los intentos por provocarlo. Mientras en las sociedades fusionadas predominan concepciones deterministas del cambio, en las difractadas es posible predecir los efectos de las decisiones colectivas, así como las consecuencias no deseadas, las cuales no anulan los resultados planeados.

“En una sociedad prismática, sin embargo, la idea de que el cambio planeado es posible, que la selección deliberada puede conducir a las consecuencias intencadas, prevalece tan ampliamente, que los esfuerzos son típicamente realizados tanto por los líderes indígenas como por los consejeros extranjeros para manipular los sistemas sociales, económicos y políticos. No obstante, sin una comprensión de los sistemas de la sociedad prismática, los agentes de cambio son típicamente sorprendidos por los amargos frutos de sus bien intencionados esfuerzos”. JGB

ROCREMÁTICA

Ciencia de la administración del flujo de los materiales desde la fuente de materia prima hasta el consumidor final, abarcando las funciones básicas de producción y mercadotecnia, como un sistema integrado e involucrando la selección de la combinación más efectiva de subfunciones como la transportación, procesamiento, manejo, almacenamiento y distribución de los productos.

Este concepto nace como un nuevo enfoque de la mercadotecnia, de la administración de distribución y de los costos, conceptos que generalmente se refieren a la distribución de productos terminados pero que no incluyen las etapas previas del flujo de materiales; de esta manera, la rocremática designa al sistema en forma integral. Cada actividad en el flujo de materiales se considera como un componente del sistema total. La selección, ubicación y operación de los componentes son planeados como un sistema. La contribución de cada componente y subsistema se asegura midiendo su salida, y su eficiencia se determina comparando la medida de su salida (producto final o servicio producido) contra los recursos de entrada (insumos). En esta forma, una evaluación de este tipo permite a la administración ajustar su operación y enfrentar las condiciones cambiantes.

Desde este punto de vista, la rocremática es una respuesta a las condiciones cambiantes del mercado de productos y al estado de desarrollo de las comunicaciones y la transportación, asociando la teoría de los sistemas con las empresas y la industria para facilitar el estudio, análisis y operación de las unidades comerciales. Esto, porque el desplazamiento hacia la política de las compañías orientada hacia el mercado, las actividades promocionales de ventas y la segmentación de mer-

cados, origina la fabricación de numerosos productos, modelos, tamaños y presentaciones. Consecuentemente, la demanda es difícil de predecir, los inventarios son almacenados a menudo en áreas incorrectas del mercado, motivo por el cual, los inventarios deben ser más grandes que en un principio, y la planeación de la producción se vuelve más difícil. En esta forma, el objetivo de la rocremática es reducir el ciclo del flujo de material y los costos totales asociados con este flujo.

Así, el enfoque de la rocremática es: 1) revisar la necesidad de la función en términos de los objetivos de una organización y 2) determinar su costo y contribución en relación a otras funciones necesarias. En consecuencia, considera a la organización no como una serie de funciones separadas, sino como un sistema, en el cual el flujo de información, materiales, personal, equipo capitalizado, dinero y los productos o servicios, establecen las fuerzas que determinan las tendencias básicas hacia el crecimiento, fluctuaciones y declinación.

La rocremática basa sus estudios en la aplicación de la ciencia de la administración y en las técnicas de investigación de operaciones, al mismo tiempo, se apoya en el uso de la simulación de sistemas (la dinámica industrial o algún enfoque similar) considerándola como una herramienta básica de análisis. JRM

ROL (Papel)

Conducta que la sociedad espera de un individuo en una situación social determinada, tomando en consideración su *status* social.

Ralph Linton fue quien más contribuyó a extender la noción de rol. A su influencia se debe que la acepción de la palabra rol vaya unida al término de *status*. Todo individuo, en cualquier sociedad, ocupa una posición determinada, un *status*. Este *status* le impone cierto número de deberes que realizar y de funciones que ejercer, cierto número de derechos de los que puede gozar. Este conjunto complejo de tareas, deberes y derechos es lo que se llama rol y es producto de la socialización.

En este sentido, el rol político es aquel asociado con las funciones políticas en el contexto de los grupos políticos, por ejemplo, líder de un partido, presidente de la república, agitador revolucionario, conciliador en un conflicto internacional. A pesar de que, el comportamiento en dicho rol está determinado por reglas, costumbres, tradiciones, etc., mucho es discrecional; sin embargo, si el comportamiento excede los límites discrecionales permitidos, se considera que el individuo se está comportando fuera de su rol y puede esperar alguna sanción social o política. MRL

ROMANTICISMO POLITICO

Distintas y muy variadas escuelas de teoría política que surgen en el último tercio del siglo XVIII y se extienden hasta muy entrado el siglo XIX para oponerse a la enajenación del hombre y a las condiciones de vida resultantes del desarrollo capitalista; obra de escritores impregnados de romanticismo, y que, por las especiales características del mismo, oscilante y diverso, mantienen posiciones hasta, a veces, opuestas en el campo de las ideas y teorías políticas.

El romanticismo puso de relieve la dignidad de la naturaleza, valoró el factor emocional del conocimiento e insistió en los conceptos de proceso y evolución; se consideró como un expresionismo metafísico y, como tal, incapaz de dar un significado como actitud o como programa consciente; es un vivo interés por la naturaleza y un intento de llegar a los fenómenos naturales de una manera directa, inmediata e ingenua. El romanticismo fue extremadamente individualista y prescindió de las reglas o preceptos establecidos por el clasicismo.

Como movimiento filosófico se puede entender como la fase inicial del idealismo alemán, sirvió de transición entre Kant y Hegel. La esencia del romanticismo filosófico, como lo expresó Schelling, figura culminante y más representativa del movimiento, reside en su concepción del espíritu o absoluto que es esencialmente creador, ante todo artístico. Para el romanticismo, si se quiere comprender la realidad es necesario que exista plenitud en la experiencia y profundidad en el sentimiento; su epistemología es emocional e intuitiva.

El romanticismo político no sólo consistió en abandonarse al sentimentalismo. Ante él se presentaron dos hechos de importancia: el aislamiento y la frialdad que invaden los espíritus en las condiciones de vida de la sociedad burguesa, y las injusticias sociales que de hecho reinan en ella; esta realidad fue materia de trabajo de los estudiosos románticos de la teoría del Estado. La protesta contra los males sociales del primitivo capitalismo fue entonces el meollo del romanticismo político. La teoría política de Hegel se puede calificar de racionalismo romántico. MTCG

ROSTOW, WALT WHITMAN (1916-) Norteamericano.

Obras: *El Proceso de Crecimiento Económico; Las Etapas del Crecimiento Económico; otras.*

Neoevolucionista, estudioso del desarrollo económico, siendo su aportación clave el concepto de despegue. La palabra, usada ahora en ciencia política y en sociología, está tomada del campo de la aeronáutica: un aeroplano debe tomar

cierta velocidad para adquirir el impulso que le permita despegar y continuar a mayor altura y velocidad por sí mismo. De manera análoga, en el proceso del desarrollo económico, hasta cierto nivel, las inversiones crecientes —y el aumento de producción— en una economía son absorbidas por el aumento de la población y del consumo. Sólo después que el aumento de la producción supere al del consumo, puede una corriente de inversiones permitir que la economía se desarrolle constantemente, por sí misma, sin ayuda de inversión de capital exterior y sin más cambios en el consumo, el ahorro y los hábitos de inversión de la población. Rostow sugiere que esta transición, o momento de despegue, se realiza en un tiempo bastante limitado —una generación o menos— y que es probable que sea resultado del desarrollo de sectores económicos particulares.

La concepción anterior sugiere una política de ayuda a las economías en las etapas anteriores al despegue, para lograr que lleguen a éste. Una vez alcanzado, estas economías tendrán su propia dinámica y la ayuda será menos necesaria.

Esta teoría no ha sido ampliamente aceptada por los economistas, ya que, según opinan, el análisis de Rostow de los factores responsables del despegue tiende a ser vago, ambiguo e incompleto. ABD

ROTACION DE PUESTOS

Intercambio de cargos dentro de un organismo, con el fin de evitar la rutinización y de lograr la mayor eficacia del mismo, así como para capacitar al personal.

El prestar servicio en puestos sucesivos en los principales lugares de la estructura de la organización permite ampliar, equilibrar y enriquecer la experiencia. El número y sucesión de los puestos que se utilicen para este objeto, deben seleccionarse cuidadosamente, teniendo en cuenta que algunos se prestan más que otros para la preparación de determinados empleados o funcionarios. Debe establecerse una idea clara de lo que se espera que el individuo aprenda de cada puesto, y éste debe tener pleno conocimiento de los respectivos fines y objetivos antes de cada trabajo.

En opinión de muchos, la rotación es probablemente la preparación más práctica y eficaz para jerarquías bajas y medias. Debe consistir, primeramente, en movimientos laterales, incluyendo puestos tanto auxiliares como de línea, para que pueda adquirirse el máximo de experiencia y práctica. La rotación no debe ser demasiado rápida. Con dos o tres semanas en cada departamento se podrá adquirir orientación y conocimiento de la empresa, pero no capacidad adminis-

trativa. Por lo general, se pueden considerar seis meses, más o menos, como una medida adecuada.

Las ventajas de la rotación son: adquisición de habilidades en varias actividades, lo cual puede conducir a mejores posibilidades de promoción; aumento del interés en el trabajo, debido a cambios en el medio ambiente, en los requerimientos de habilidades y en la satisfacción del trabajo; desde el punto de vista de la administración, aumenta la destreza y flexibilidad del trabajador.

Los problemas y desventajas que ocasiona la rotación de puestos pueden ser: pérdida de la rutina, provocando una baja en la producción; pérdida de tiempo, originado por el movimiento de un trabajo a otro; algunas veces el trabajador puede perder *status*, si los cargos varían de nivel; por último, puede existir ineficiencia, ya que, inicialmente, falta la familiarización con la labor. ABD

ROUSSEAU, JEAN JACQUES (1712-1778) Suizo.

Obras: *La Nueva Eloísa; El Ejnilio; El Contrato Social; Confesiones.*

Pertenece a la esencia del poder soberano el no poder ser limitado: o lo puede todo o no es nada"

Rousseau.

Originario de Ginebra, Suiza, Rousseau fue un célebre filósofo político y social, cuyas obras reflejan un interés constante sobre el estado de naturaleza del hombre y las desigualdades que crea la vida en sociedad entre los hombres. Con anterioridad a sus obras principales, Rousseau publicó varios ensayos, no menos importantes: *El Discurso sobre las Ciencias y las Artes* (1750), en el que abordaba la virtuosidad de los pueblos antiguos, debida a la simplicidad de su forma de vivir, mientras los pueblos modernos, por lo complejo de su sociedad, eran acosados por males sociales, como la corrupción, que no podían evitar. Con una tendencia similar, Rousseau escribió *El Discurso sobre el Origen de la Desigualdad entre los Hombres* (1755), en el que critica la vida en sociedad, porque engendra relaciones de dependencia y subordinación entre los hombres, creando la desigualdad entre ellos, a la que considera como el mal original de donde se derivan todos los demás males sociales. Pero esta crítica a la sociedad es más bien una reflexión constructiva que apunta a llamar la atención sobre la exaltación que de los "méritos personales" se hace en la sociedad, más que a los "servicios" que cada individuo puede aportar para el bienestar común.

Rousseau reconoce que existe una desigualdad natural de los hombres, pero ésta es física, mientras la desigualdad *entre* los hombres es moral o política, instituida por ellos mismos, al permitir el goce de diferentes privilegios por unos, en perjuicio de otros. En consecuencia, Rousseau plantea que esa desigualdad natural de los hombres, en tanto que poseen diferentes capacidades individuales, debía aprovecharse para establecer una reciprocidad de servicios que, si bien seguían siendo individuales, pues eran proporcionados en virtud de la propia capacidad individual, podían estar a disposición de todos los miembros de una comunidad, sentando las bases de una sociedad igualitaria. Sin embargo, Rousseau considera que esta cooperación social ha sido pretendida, en los pueblos modernos, de una manera falsa y distorsionada, ya que la existencia de la propiedad privada y el establecimiento de la competencia en el intercambio de bienes, origina que unos posean más que otros y, por lo tanto, se constituyen en factores que degeneran las relaciones humanas y falsean la orientación original de la cooperación social, en beneficio de unos cuantos.

En el mismo año de 1755, Rousseau escribe un artículo sobre *Economía Política*, en el que expone sus teorías sobre el gobierno, la educación pública y las finanzas. Las obras más destacadas son, según algunos estudiosos, *El Emilio* y *El Contrato Social*, porque reflejan una gran madurez de las ideas que Rousseau había venido manifestando en sus escritos anteriores. *El Emilio* y *El Contrato Social*, ambas escritas en 1762, se han convertido en obras clásicas para la pedagogía y la ciencia política, respectivamente.

El Emilio es la concepción rousseauiana de un sistema educativo en el que el objetivo principal es educar al niño para que sea un hombre, susceptible de distinguirse, no por ser artesano o caballero, sino por saber ser un hombre, pues la “educación natural le capacitará para cualquier vocación humana”.

Rousseau partía de la premisa de que si el niño es el sujeto a quien va dirigida la educación, entonces, era preciso conocer y entender la peculiar forma de pensar de los niños: “La niñez tiene sus propias formas de ver, pensar y sentir; nada es más descabellado que tratar de sustituirlas por las nuestras”. Así, Rousseau establece que el niño se encuentra en un estado de naturaleza que le permite actuar sólo a través del instinto, por lo que no es posible tratar de razonar con él; en este sentido, el pensador ginebrino sostiene que el niño posee una soledad natural que no debe abandonar con una socialización prematura, sino con una socialización igualmente natural, que vendrá en la medida en que empiece a adentrarse en las relaciones sociales, en el comienzo de la adolescencia.

Rousseau establece, pues, dos etapas educativas: la primera debe relacionar al niño con el mundo de las cosas; y, la segunda, relacionarlo con el mundo de los

hombres. “El estudio que más conviene al hombre es el de sus relaciones. Mientras que sólo se conoce a sí mismo a través de su ser físico, debe estudiarse en relación con las cosas: este es el programa de su niñez. Cuando empieza a sentir su ser moral, debe estudiarse a sí mismo en relación con los hombres: este es el programa de toda su vida”.

Para Rousseau, la educación es fundamental en la formación del hombre; pero de manera particular, la educación pública reviste una gran importancia porque es indispensable la formación de ciudadanos, pues para que éstos existan, es necesario transformar la mentalidad humana, de tal suerte que sea factible convertir al hombre en ciudadano para beneficio común de la sociedad. Esta idea está más claramente expresada en *El Contrato Social*, cuando defiende su teoría de la voluntad general de los ataques y acusaciones que la calificaban como el origen de las doctrinas de la dictadura y la tiranía.

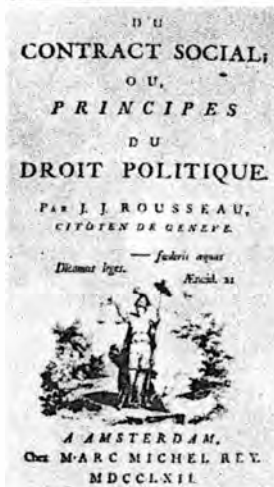
En *El Contrato Social* Rousseau vuelve, como en sus escritos anteriores, al tema de la igualdad, constituyendo la directriz fundamental de su pensamiento político y social.

El Contrato Social es un modelo de sociedad que Rousseau concibe como alternativa a la civilización moderna de su época, en la que siempre ha percibido una gran desigualdad social, para Rousseau la igualdad es el elemento esencial de los actos de la vida social y la condición de la libertad de todos, libertad que constantemente está amenazada por las relaciones y las instituciones sociales, debido a que éstas descansan en relaciones de autoridad generalmente arbitrarias, de modo que la autoridad se transforma gradualmente en dominio y, la obediencia, en servidumbre. Así, se establecen relaciones de dependencia entre los hombres, que es necesario eliminar o al menos someterlas a una regulación, para preservar la libertad.

En su obra, Rousseau otorga una gran importancia al legislador, porque éste cumple una función fundamental. Si cada hombre ha pactado entregarse con sus derechos a toda la comunidad para que, al mismo tiempo que él respeta la libertad de los otros, ellos le respeten la suya, Rousseau cree que un pueblo necesita de una legislación justa para salir del estado de naturaleza en que ha vivido hasta el momento del pacto social, en el que somete su voluntad particular a la voluntad general. En este sentido, si la legislación es adecuada obtendrá la adhesión de los hombres, estará garantizada su duración y cumplirá su función más importante: “alterar la constitución del hombre para reforzarla”.

Rousseau insiste en que no deben tomarse en cuenta los “méritos personales” de un individuo, sino los servicios que presta a su comunidad, para el bienestar

común. Por ello, Rousseau establece la absoluta supremacía del Estado sobre todos sus miembros, porque el Estado es la voluntad general de un pueblo. El pueblo, que es el soberano, puede cambiar en cualquier momento sus leyes, sus gobernantes y puede modificar la forma de su administración gubernamental y la de la constitución del Estado, por lo que Rousseau no reconoce ninguna ley suprema, ni establece limitaciones constitucionales a la soberanía, que no es más que el ejercicio de la voluntad general.



Portada del Contrato Social, publicado en 1762.

Su teoría de la soberanía fue objeto de severos ataques, en virtud de que sacrificaba los derechos del individuo a la omnipotencia del Estado; incluso algunos historiadores consideran que su teoría abre las puertas al despotismo y al totalitarismo, en detrimento de la causa de la libertad. Sin embargo, Rousseau sostiene que, precisamente, el individuo al colocarse bajo “la suprema dirección de la voluntad general”, mediante el pacto, ésta se constituye en una garantía de los derechos individuales, pues la igualdad que establece la voluntad general, confiere los mismos sacrificios y las mismas ventajas para *todos* los ciudadanos, lo que significa una protección frente a cualquier abuso del poder. Así, el pueblo está compuesto por ciudadanos, cuya voluntad general, en cuanto tales, puede muy bien ser dife-

rente de su voluntad particular, en tanto que son individuos. De aquí la importancia de transformar al hombre en ciudadano, de cambiar su “naturaleza” para que llegue a identificarse con la *polis*, de tal manera que al someterse a sí mismo a la voluntad general y a las leyes que prescribe, no obedezca a nadie sino a sí mismo y siga “siendo tan libre como antes”.

Para Rousseau los abusos del poder y los peligros de opresión sólo pueden proceder del cuerpo intermedio, responsable del cumplimiento de las leyes y de la administración del Estado. Este cuerpo intermedio es en realidad el gobierno, que es diferente del soberano (la voluntad general, el pueblo), quien sólo puede actuar mediante la ley y, en consecuencia, delega el poder ejecutivo a un cuerpo subordinado. Sin embargo, este órgano colectivo tiende a anteponer sus propios intereses al interés común y a tratar de usurpar el puesto del soberano, por lo que Rousseau considera que el problema reside en mantener al gobierno dentro de los límites de su poder y evitar que se convierta en dueño del Estado, usurpando la soberanía del poder legislativo, que sólo puede pertenecer al pueblo.

Según algunos estudiosos, la teoría de que la soberanía recae exclusivamente en el pueblo, es el más grande mérito de Rousseau, porque ello equivalía a no reconocer ni a la monarquía ni a la aristocracia, sino sólo a la democracia. MHP

ROWNTREE, BENJAMIN SEEBOHM (1871-1954) Inglés.

Obras: *Pobreza: Estudio de la Vida en un Pueblo; Desempleo: Un Estudio Social; Cómo Vive el Trabajador; Pobreza y Progreso; El Factor Humano en las Empresas: Experimentos de Democracia Industrial.*

Iniciador del movimiento administrativo en Gran Bretaña. Fue un ejecutivo industrial preocupado por el mejoramiento de las condiciones de trabajo en la industria, pero reconoció claramente que el mejoramiento de las condiciones que buscaba sólo se podría realizar en la práctica sobre la base de la eficacia. Así, pues, al mismo tiempo le interesaba el bienestar industrial y el mejor desarrollo de la administración científica.

En 1897 se convirtió en director de relaciones laborales de una fábrica de chocolates de su familia, y a la muerte de su padre en 1923 pasó a ser presidente del consejo de administración, pero conservó, sin embargo, su puesto de director de relaciones laborales hasta 1936. Estableció, mucho antes de que se hiciera práctica común, normas de bienestar para los empleados. Durante la Primera Guerra Mundial fundó en el Ministerio de Armas un Departamento de Bienestar

en el cual ofrecía asesoría a los empleados sobre las dificultades en los problemas humanos surgidos de la producción de guerra.

Gracias a su trabajo y a su influencia, el interés sobre el bienestar industrial y los aspectos humanos del trabajo se estableció firmemente en la industria británica.

Urwick señala que desde 1904 Rowntree estableció un departamento médico; en 1905 un centro de capacitación; en 1919 introdujo la semana de 5 días con un total de 44 horas y en 1919 un sistema de consejos de trabajadores. Para 1920, en su empresa ya existían primas familiares, pago por desempleo, educación superior, empleo de psicólogos industriales y otras normas de salud y recreación. En 1923 introdujo un modelo de sistema de repartición de utilidades.

Rowntree es reconocido porque su insistencia en la eficiencia siempre estuvo rodeada por ideas humanitarias. ABD

RUMOR

Comúnmente se ha llamado rumor a aquellas descripciones, explicaciones o pronósticos de hechos que se forman, generalmente, en encuentros informales y que son tomados seriamente en cuenta por una parte considerable de una colectividad interesada en el hecho, aun cuando no hayan sido confirmados por fuentes autorizadas y, por ello, pueden resultar verdaderos o falsos.

Se ha considerado al rumor como un mensaje que pasa de una persona a otra, presumiendo que el primer hablante de la cadena es un testigo ocular cuyo relato es exacto; se ha concebido, también, como la descripción de un suceso, como la exposición resumida que se construye en la interacción de las personas a quienes les interesa dicho suceso. En cualquiera de los dos casos es útil distinguir entre el producto y el proceso que los forma.

Ordinariamente, las noticias son suministradas por ciertas fuentes autorizadas; pero cuando la demanda de noticias es mayor que las suministradas por los canales encargados de ello, la necesidad de noticias hace que las partes interesadas se vean forzadas a relacionarse para conseguirlas, fomentando así los rumores. Cuando los hombres desconfían de las fuentes oficiales, obtienen por otros canales la información que requieren: en todos los regímenes autoritarios existe un alto índice de rumores.

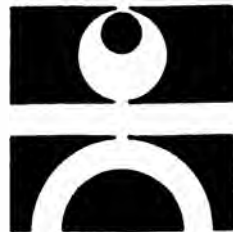
En los escritos de historiadores y sociólogos se puede observar, respecto a la formación del contenido de los rumores, que los hombres que están inmersos en

RUM

situaciones difusamente definidas unen sus resortes intelectuales para formar propuestas razonables.

El rumor es algo que se forma en la interacción social. Las personas desprovistas de noticias autorizadas componen entre sí las informaciones que les llegan; especulan sobre lo que está sucediendo, interpretan a la luz de lo que se da por supuesto y el elemento que prevalece es el más recomendable; la mayor parte de los rumores representan intentos honestos para llegar a la comprensión de situaciones ambiguas, incluso se llega a actuar sobre la base del rumor, lo que lo hace más creíble.

El rumor es un elemento integral del proceso social, es una manifestación del esfuerzo del hombre para enfrentar la problemática social en la cual se encuentra inmerso. MTCG





El sabotaje es un acto violento contra los procesos productivos, públicos o privados.

SABOTAJE

Acción política y económica por la cual trabajadores, activistas políticos y sindicalistas realizan actos o actividades violentas contra la actividad y los procesos productivos públicos o privados.

El sabotaje va unido a ciertos propósitos del sindicalismo incipiente como una salida no institucional para conseguir reivindicaciones sociales. Con esta finalidad, su utilización se da especialmente durante el siglo XIX y principios del XX. Por sus matices políticos y subversivos, el sabotaje intenta crear situaciones de presión psicológica propicias al éxito de ideologías e intereses políticos.

El sabotaje debe ser entendido dentro del amplio campo del conflicto social y político, su multiplicidad de formas incluye tanto la violencia como el paro de labores; por su esencia, se encuentra ligado a los procesos de cambio social y es ejemplo de actividad extralegal sancionada por el régimen establecido. JRM

SAINT SIMON (1760-1825) Francés.

Obras: *El Sistema Industrial; El Catecismo de los Industriales; El Nuevo Cristianismo; Introducción a los Trabajos Científicos del Siglo XIX; Memoria sobre la Ciencia de Hombre; otras.*

Claude Henri de Rouvroy Conde de Saint-Simon, uno de los representantes del socialismo utópico francés. Saint-Simon es el verdadero fundador del positivismo social, o sea de la doctrina que quiere colocar a la ciencia y a la filosofía fundada en la ciencia, como fundamento de una reorganización radical de la sociedad humana. En la nueva sociedad, el poder espiritual se confiaría a los hombres de ciencia y el poder temporal a los industriales.

Desde el punto de vista sociológico, la importancia de Saint-Simon consiste en la influencia considerable que ejerció sobre Augusto Comte, al grado de que

éste se llamaba a sí mismo alumno del conde. De acuerdo con Lévy Bruhl, su influencia puede reducirse a dos puntos principales: 1) haber sugerido a Comte un cierto número de ideas generales para su filosofía de la historia; 2) haber destacado la necesidad de crear una ciencia que fuera social y, en consecuencia, de una política que fuera científica, la cual no debe desaparecer sino transformarse en ciencia positiva.

En este orden, Saint-Simon fue para Comte lo que Hegel para Marx: fuente de inspiración, directriz; con la única diferencia de que Comte lo reconoció abiertamente. Así, el principio inspirador de la obra de este último —o sea, la necesidad de reorganizar la sociedad después de la Revolución Francesa— es original de Saint-Simon, quien expresó la necesidad de reconstruir porque “la humanidad no está hecha para habitar ruinas”. Es necesario un plan económico y político para llenar este fin, lo cual sólo puede hacerse por medio de la industria. A diferencia de Comte, quien cree exclusivamente en el poder de la ciencia, Saint-Simon predice el advenimiento del industrialismo, empleando en sus predicciones el principio de la formación de series de hechos, que luego el mismo Comte sistematizará bajo la forma de método histórico.

Por otra parte, debe destacarse que la sociedad, según Saint-Simon, no es una simple aglomeración de seres vivos cuyas acciones no obedecen a otras causas que a las voluntades individuales, ni producen otros resultados que accidentes efímeros y desprovistos de importancia: la sociedad, por el contrario, es una verdadera máquina organizada cuyas partes contribuyen todas de un modo distinto a la marcha del conjunto. La reunión de hombres forma un verdadero ser, cuya existencia será más o menos vigorosa o débil según que sus órganos ejecuten, con mayor o menor regularidad, las funciones que les han sido confiadas. Es la teoría del organicismo social.

Una aportación de importancia de Saint-Simon, al proceso de formación de la sociología, es su esbozo de la ley, denominada por Comte, de los tres estados. Este principio —que ya se encontraba en germen en el pensamiento de Turgot— tiene por objeto explicar el paso sucesivo de las sociedades europeas por tres sistemas sociales: el teológico o feudal, el metafísico o jurídico y el positivo o científico.

Partiendo de la idea de humanidad como un todo, como una vida semejante a la individual, Saint-Simon sostiene la existencia de una ley del progreso, que consiste en la sucesión alternativa de periodos orgánicos y periodos negativos o críticos, que se cumple de un modo fatal. En los primeros, la humanidad construye un tipo social por la unidad de pensamiento y armonía de fines. En los segundos, lo destruye por la inestabilidad social y la contradicción de las ideas y

pensamientos. A un periodo orgánico sigue un periodo crítico, luego viene otro orgánico, y así sucesivamente. Es la *ley del ritmo*. De acuerdo con estos principios, Saint-Simon afirma que el imperio romano fue orgánico; en cambio, la invasión bárbara fue crítica; a su vez, la Edad Media fue orgánica y el Renacimiento crítico, como la Reforma y la Revolución Francesa. La sociedad de su tiempo estaba llamada a ser una época orgánica, lo cual casualmente se iba a conseguir mediante su sistema con el régimen del industrialismo.

Ahora bien, pasando a la cuestión de la propiedad, Saint-Simon decía que ésta tenía que pasar a manos del Estado, supremo dispensador de las oportunidades, lo cual se lograría mediante la supresión del derecho de herencia. Esta supresión es la clave que permitirá la justicia social, según la escuela saintsimoniana. Desaparecerá, de este modo, el antagonismo existente entre las actuales clases sociales, llamadas también a desaparecer. En la nueva sociedad, sólo debe haber oposición entre la clase de los trabajadores (consideraba trabajadores a los denominados “industriales”, entre los que incluía a los obreros, campesinos, capitalistas industriales, comerciantes y banqueros) y la de los ociosos (entre estos, estaban los terratenientes, funcionarios, cortesanos, etc.). La fisonomía de la nación (Francia) sería, entonces eminentemente industrial, gobernada por la autoridad fuerte del Estado.

El modo de llevar a cabo la transformación de la sociedad no está bien definido en el pensamiento saintsimoniano. Unas veces parece esperararlo todo del gobierno. Otras, pone sus esperanzas en la difusión de los preceptos del *Nuevo cristianismo*. Sin embargo, y para concluir con palabras de F. Engels, en Saint-Simon se contenían, en germen, casi todas las ideas socialistas posteriores sobre la dirección centralizada y planificada de la producción; sobre la unidad de las fuerzas industriales y científicas, que regulen la producción en interés de las masas populares; las tesis relativas a la universalidad del trabajo y a la distribución en consonancia con el mismo; acerca de la transformación del gobierno político; sobre los hombres en la administración, sobre las cosas y la dirección de la producción, etc. RAS

SARTRE, JEAN PAUL (1905-1980) Francés.

Obras: *La Náusea; El Ser y la Nada; Las Moscas; El Existencialismo es un Humanismo; Crítica de la Razón Dialéctica; Los Caminos de la Libertad; Las Palabras; Muertos sin Sepultura; Las Manos Sucias; La Ramera Respetuosa; El Diablo y el Buen Dios; Saint-Génet; Comediante y Mártir; Situaciones; Nékrassov; Huis Clos; El Muro; La Edad de la Razón.*

Filósofo, dramaturgo y novelista, Sartre es el principal representante francés del existencialismo. A partir de sus estudios en Alemania de las filosofías de Sóren Kierkegard, Martin Heidegger y Edmund Husserl, Sartre publicó *La Náusea*, versión literaria de su posterior *El Ser y la Nada*, obra en la que, desde el punto de vista de los críticos más conocedores de su doctrina ontológica plasmó, de forma genial, sus principios básicos.



**Para Sartre, cada ser individual
posee una libertad absoluta.**

Suponía Sartre que el Ser se divide en:

1) El Ser en sí: aquello que aparece a la conciencia, es decir, su ser inmutable, lo ya vivido que queda en el pasado y que es, de hecho, lo que constituye su esencia.

2) El Ser para sí: cada ser individual posee una libertad absoluta, todos los actos que realiza son resultado de esa libertad y no se encuentran constreñidos por ninguna determinación externa a él; de ahí el que no existan normas ni valores previos a cada ser, sino que éste mismo sea el creador de sus propios valores. En este sentido, resulta obvio suponer que el hombre es capaz de elegir todo

aquello que forma su vida, excepción hecha de su propia libertad; por ello, afirma Sartre, “el hombre está condenado a ser libre”. No se trata, pues, de una libertad positiva, muy por el contrario, se trata de una libertad enfermiza y anonadante. Basado en esta pesimista argumentación, Sartre afirma que el hombre está condenado al fracaso, “el hombre es una pasión inútil” porque viene de la nada y hacia ella se dirige.

La ética del existencialismo es individualista. El problema de “los otros” se plantea a todo hombre. Yo soy libre y tú también lo eres, pero tu libertad no coincide con la mía. Así, la presencia de otros hace que adquiera, junto con la conciencia de sí mismo, la conciencia de la amenaza que se cierne sobre su propia libertad. Es por ello que el mundo humano es una condenación. “He aquí lo que es el infierno: el infierno son los otros”. SJG

SCHUMPETER, JOSEPH ALOIS (1883-1950) Austríaco.

Obras: *Teoría del Desarrollo Económico; Imperialismo y Clases Sociales; Ciclos Económicos; Capitalismo, Socialismo y Democracia; Diez Grandes Economistas: De Marx a Keynes; otras.*

Influente economista que, al igual que Marx, se dio cuenta de que la realidad económica es solamente parte de la realidad total. La separación entre lo económico y lo no económico era, para él, simplemente asunto de comodidad científica. Contribuyó significativamente a la comprensión de los fenómenos sociales.

Schumpeter, tenía la siguiente visión del proceso económico: solamente existe una realidad histórica, que consiste en sucesos “singulares”. Para comprender esa realidad hay que ser conscientes de esa cualidad de singularidad. Pero hay que advertir que los sucesos se encuentran interrelacionados, no simultáneamente, sino a lo largo del tiempo. Las relaciones simultáneas son objeto de la teoría del equilibrio; las relaciones intemporales son objeto de la teoría dinámica. Tanto la teoría del equilibrio como la dinámica son necesarias para explicar cualquier suceso en cualquier momento del tiempo.

La distinción entre estática y dinámica es fundamental en las ideas de Schumpeter. La teoría estática o de equilibrio se ocupa de procesos de adaptación que se dan en la realidad: creía que podía identificar periodos particulares de la historia en los cuales el sistema económico se hallaba “en las proximidades del equilibrio”. La dinámica, por su parte, trata de descubrir qué es lo que hace que se pierda el equilibrio, qué es lo que destruye.

Schumpeter distinguió tres tipos de ciclos económicos, cuyas respectivas duraciones dependen de las perturbaciones que dan lugar a ellos. Los bautizó con el nombre de los vanguardistas en la teoría de los ciclos. El ciclo más breve, el de *Kitchin*, se identifica con la acumulación y desacumulación de existencias y dura alrededor de tres años. El ciclo intermedio, con una duración de ocho a once años, que es el que usualmente se denomina ciclo económico, lo llamó *Clément Juglar* y lo relacionó con innovaciones concretas, como nuevas máquinas textiles, dinamos, motores eléctricos, radios, etc. El ciclo largo, el de *Kondratieff*, se debe a la aparición de innovaciones importantes, como los ferrocarriles o la electricidad, que no pueden llevarse a cabo dentro de un ciclo de Juglar.

Cada ciclo, a su vez, consta de cuatro fases. Caracterizó las fases de *recuperación* y *recesión* como procesos-**adaptativos*, mientras que las de *expansión* y *depresión* constituyen desviaciones de las proximidades del equilibrio, causadas, respectivamente, por la innovación y por fenómenos extrínsecos y no esenciales, como la especulación, el pánico o una mala política económica. Las fases de expansión y recesión son esenciales para el proceso capitalista, mientras que no lo son las de depresión y recuperación. Como los problemas sociales y personales agudos se plantean en las fases no esenciales, la política puede resolverlos.

El economista austriaco también examinó, desde un punto de vista sociológico, multitud de fenómenos que otros habían interpretado, principalmente, en términos económicos: el imperialismo, las clases sociales, los impuestos, el socialismo e incluso el empresario. Así, rechazó la opinión según la cual las explicaciones económicas pueden dar cuenta del fenómeno del imperialismo, que es un “atavismo” de estructura social y de hábitos emocionales de naturaleza psicológico-individual, y subrayó que cualquier explicación del empresario tiene que incluir las condiciones sociales y políticas necesarias para que aquél cumpla sus funciones.

En su análisis del capitalismo, Schumpeter afirma que éste no muestra las contradicciones inherentes que en opinión de Marx llevarían al empobrecimiento de las masas y a la revolución; tampoco conduce al capitalismo necesariamente a aventuras imperialistas o guerras. En cambio, simpatizó con la idea de Marx de que los logros del capitalismo tienen su propia lógica inherente: como el capitalismo tiene una función histórica que realizar, desaparecerá cuando termine su función. El socialismo es posible, quizá incluso inevitable, pero lo que entendía por socialismo es diferente de lo que corrientemente se entiende por este término.

Para él, el socialismo es “un patrón institucional en el que el control de los medios de producción o la misma producción se encuentra en manos de una autoridad central o, como también podríamos decir, en el que por principio los asuntos económicos de la sociedad pertenecen a la esfera pública, no a la privada”. Este

socialismo solamente puede ser operativo cuando llega “en la plenitud de los tiempos”, cuando se ha resuelto el problema de la pobreza, mediante la creación anterior de una poderosa economía productiva. El socialismo puede funcionar, asimismo, democráticamente; entendiéndose por democracia “una ordenación institucional para llegar a decisiones políticas, en la que los individuos adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por los votos del pueblo”. El socialismo que se presentará no será como el que soñaron los socialistas ortodoxos, “es mucho más probable que muestre aspectos fascistas”. ABD

SECESION

El término tiene dos connotaciones: 1) cualquier separación de un grupo de su nación o territorio; 2) apartamiento o abstención de los negocios públicos.

La secesión más antigua de la cual se tiene conocimiento es aquella que se dio alrededor del año 287 a.c., en el Imperio Romano, donde Menenio Agrippa habló acerca del retorno de la plebe a la ciudad, sosteniendo la necesidad de unificación de todas las clases en cuanto que todos son miembros indispensables de la organización social. La separación se originó por la oposición de la plebe a los decenviros.

Los movimientos de secesión se han dado, fundamentalmente, por tres causas principales: a) la existencia de grupos heterogéneos en cuanto a religión, lenguaje, costumbres políticas, tradiciones; b) la disyunción de estos grupos en diversas regiones del Estado; c) la colocación del grupo secesionista en una región periférica.

El recurso a la secesión surge cuando un grupo detenta el poder político y económico, de tal suerte que centraliza la organización estatal y mantiene en condiciones de explotación y subdesarrollo a las regiones que forman parte de un Estado, lo que provoca la fractura de la unidad nacional.

La secesión se caracteriza, principalmente, por el recurso a la violencia: de la formación de pequeñas bandas o grupos terroristas, a verdaderos ejércitos. La intensidad de la violencia depende de la reacción del gobierno central, ya que si otorga la autonomía a los grupos separatistas elimina los motivos de la secesión; en cambio, la violencia se recrudece cuando el gobierno central decide responder con la utilización de la policía y, en última instancia, con la intervención del ejército.

La asistencia militar y diplomática de gobiernos extranjeros a los movimientos separatistas ha dado lugar a que dichos movimientos tengan relevancia

internacional. La ayuda de gobiernos extranjeros se debe al interés que tienen éstos de extender su hegemonía política, tratando de modificar —procurándose ciertas ventajas— las relaciones de poder en el Estado en donde se presenta el movimiento de secesión.

Ahora bien, las diferencias de los distintos grupos no siempre han sido factor determinante para la fragmentación de la unidad estatal, puesto que uno de los medios para conservar la unidad nacional es el otorgamiento de la autonomía gubernativa a las regiones que conforman un Estado. Así, cada región tiene derecho a darse sus propias instituciones, leyes y formas de gobierno que más convengan a sus peculiaridades intrínsecas. Es en «Jos regímenes políticos de carácter federal —donde los Estados miembros se unen conservando cada uno su integridad en lo esencial y sacrifican parte del ejercicio de su soberanía en favor de la Federación— donde el riesgo de la secesión es menor, debido a la descentralización del ejercicio del poder.

Sin embargo, las federaciones con débiles lazos de articulación pueden ser también terreno propicio para la secesión, como ocurrió con la independencia del Estado de Texas del territorio mexicano (lo. de marzo de 1836) y su posterior anexión a los Estados Unidos, separación propiciada por las extensas concesiones otorgadas a Esteban Austin y a 300 familias norteamericanas que se establecieron en Texas en 1820.

La existencia de la secesión como un derecho plasmado en las leyes fundamentales de un Estado se denomina “secesión institucionalizada”; ejemplo de ello lo tenemos en la Constitución Política de la URSS de 1936, en donde se estatuye en el artículo 17 el derecho de los Estados a separarse libremente de la URSS, que en la práctica nunca ha sido ejercido.

Una de las guerras de secesión más importantes en los últimos tiempos se produjo en los Estados Unidos de Norteamérica, en los años de 1860-1865. Esta guerra, vinculada al problema del esclavismo, enfrentó a los estados industriales del norte de Ohio contra los estados agrícolas del sur, que pugnaban por el mantenimiento de la esclavitud; el triunfo militar de los estados del norte evitó la separación de la federación. JMB

SECTORIZACION

Modelo de organización administrativa, basado en una división de las actividades por sectores, para compatibilizar y orientar los criterios de planeación económica y social, contribuyendo a un eficiente manejo del área de administración de un gobierno.

En esta forma, un sector es una abstracción analítica que permite visualizar un ámbito de la actividad humana, a través del cual se materializan las políticas, estrategias, objetivos y metas de un gobierno, se dirige y controla la acción de las instituciones públicas y se induce y orienta la de los particulares. El propósito básico del modelo sectorial es instrumentar las acciones adecuadas para desarrollar, en forma coherente e integral, las actividades económicas y sociales a cargo de los órganos de la Administración Pública, evitando duplicaciones y contradicciones en las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control. Implica, asimismo, la definición de unidades responsabilizadas en cada uno de los sectores que se definan, a fin de propiciar la coordinación y establecer un orden de cosas en el que las decisiones se tomen en función de las netas concertadas y convenidas entre dependencias y entidades, siguiendo directrices generales que den coherencia a las actividades de los sectores.

La coordinación de la sectorización supone la realización de funciones básicas, para garantizar el cumplimiento de los objetivos señalados a cada entidad de la Administración Pública dentro de un sector de actividad correspondiente. Las funciones básicas de la coordinación son, entre otras: la programación, presupuestación, la evaluación, el establecimiento de criterios de orden sectorial y la creación o revisión de unidades de apoyo administrativo.

Por otra parte, dentro de la sectorización, el presupuesto es un instrumento de programación sectorial de las actividades del sector público, tanto en el campo de los servicios generales como en el de los servicios económicos y sociales que un gobierno presta a la población. La política presupuestaria, en consecuencia, toma en consideración un conjunto de criterios sectoriales en las acciones de los organismos, empresas y fideicomisos del sector público que tengan relación estrecha entre sí, para pretender lograr una mayor coherencia operativa y evitar desperdicio de recursos o contradicciones.

Modelo Mexicano de Sectorización. El propósito básico del modelo sectorial de nuestro país, afirma Carrillo Landeros, es instrumentar las acciones adecuadas para desarrollar en forma coherente e integral las actividades económicas y sociales a cargo de los órganos de la Administración Pública Federal, evitando duplicaciones y contradicciones en las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control.

De esta manera, el Ejecutivo establece, como política primordial, designar cabezas de sector en cada uno de los aspectos de la actividad económica y social, a fin de propiciar la coordinación y establecer un orden de cosas, en el que las decisiones se tomen en función de las metas concertadas y convenidas entre dependencias y entidades, siguiendo directrices generales que darán coherencia a las

actividades del sector, conforme a los propósitos de congruencia de la Administración Pública.

Este modelo se bifurca en dos ramas: una orgánica-estructural que responde a la agrupación administrativa e integra a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una dependencia central, existiendo en esta clasificación 18 sectores correspondientes a 17 secretarías del Estado y 1 Departamento Administrativo, y otra denominada de actividad económica-social, la que en ciertos casos abarca más de un sector administrativo, comprendiendo para este efecto 12 sectores que son:

- 1) Administración y Defensa.
- 2) Política Económica.
- 3) Agropecuaria y Forestal.
- 4) Pesca.
- 5) Fomento Industrial.
- 6) Comercio.
- 7) Comunicaciones y Transportes.
- 8) Asentamientos Humanos.
- 9) Trabajo.
- 10) Educación.
- 11) Salubridad y Seguridad Social.
- 12) Turismo.

A excepción de los 3 primeros que conciernen a las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Programación y Presupuestos, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, y Departamento del Distrito Federal, los restantes sectores se identifican con el criterio administrativo.

Es preciso señalar la importancia que revisten los órganos de orientación y apoyo global en el modelo sectorial de nuestro país, pues en ellos recae la responsabilidad de establecer los criterios normativos y definitorios en materia de programación y presupuestación, financiamiento, coordinación, evaluación y control dentro del contexto general del programa de reforma administrativa que el actual régimen ha puesto en marcha. Estos órganos son: la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, así como las Coordinaciones Generales de Evaluación y la de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. JRM.

SECTOR PUBLICO

Conjunto de agencias responsables de la producción de bienes y de la prestación de servicios de beneficio general, que se relacionan entre sí, tanto por la natural complementariedad que exige la producción, como por lazos de autoridad, por condiciones de coordinación muy específicas y por las modalidades de su operación.

La clave de la diferencia del sector público con las demás formas de acción social, es la actitud de éste; el sentido de “responsabilidad pública” derivada de que este sector existe para fomentar y proteger el interés público.

La función y actitud del sector público diferencian a éste de tres maneras: en amplitud de ámbito; impacto y consideración; y en responsabilidad pública. El sector público sigue siendo la única estructura que abarca todo cuanto hay dentro de la sociedad; la única estructura dotada de poder suficiente para resolver los conflictos que surgen de las subestructuras de intereses y organizaciones, así como para establecer normas para la sociedad en general.

Musgrave concibe al sector público compuesto por tres áreas:

a) *Asignación*. Abarca las decisiones referentes a la aportación, por parte del gobierno, de bienes y servicios para ciertos fines, como defensa nacional, carreteras, salud, etc.

b) *Regulación*. Comprende las decisiones relativas a la estabilización económica, con el empleo de impuestos y gastos para regular el volumen total de la actividad económica.

c) *Distribución*. Se toman las decisiones respecto a la magnitud y composición de los ingresos entre las familias y entre grupos y regiones.

El sector público debe tener un objetivo social, que constituye en su meta de realizaciones y en función del cual se deben formular los planes, establecer la organización y llevar a cabo las tareas. Este objetivo social, consiste en servir a la comunidad en la que se desarrolla dicho sector. Esa comunidad se llama genéricamente “pueblo”.

Para que el sector público pueda subsistir debe satisfacer las aspiraciones de esa comunidad; debe cumplir cabalmente sus necesidades, ya que esa comunidad es quien, en última instancia, determinará su continuidad.

Para atender las necesidades de la comunidad, el sector público, requiere de un aparato administrativo, denominado administración pública, el cual consiste en las acciones involucradas en la ejecución de un intento o deseo del sector.

A través del tiempo, el sector público va adquiriendo, además de un mayor peso relativo en las actividades económicas, una conformación institucional y administrativa amplia y compleja.

Prevalcen en él, desde las formas más tradicionales de oficinas públicas, hasta empresas industriales modernas y asociaciones financieras de gran envergadura con el capital privado nacional e internacional. RMSN

SECUESTRO

Delito consistente en la privación arbitraria de la libertad personal de un sujeto, o de varios, llevada a cabo por un particular, o por varios, con el objeto de obtener un rescate o causar daños o perjuicio al secuestrado o secuestrados, o a otra persona con ellos.

En otro sentido, es el depósito de una cosa en litigio en poder de un tercero, hasta que se decida a quién debe entregarse. ABD

SEDICION

Delito contra el orden público, consistente en el alzamiento tumultuario para impedir a los legítimos poderes o autoridades de cualquier orden el ejercicio de sus facultades y atribuciones propias con motivo de dicho ejercicio, para suspender o paralizar alguno de los servicios públicos o para sustraer de su jurisdicción una parte de sus funciones o de su territorio.

Preciso es señalar que aún cuando rebelión y sedición coinciden en ser levantamiento público, una y otro difieren tanto por las causas que los originan como por los objetivos que persiguen. Por lo tanto, se señala a una rebelión como engendrada por motivos políticos mientras que de la sedición se han definido sus orígenes por causas de poca importancia y trascendencia o bien por circunstancias de intereses particulares o locales.

En tanto una rebelión puede generalizar o alcanzar alturas insospechadas, una sedición es restringida, adquiriendo un carácter exclusivamente particular.

En este sentido, han sido caracterizados como actos de sedición, aquellos que pretenden consumir cualquiera de estos objetivos siguientes:

a) Impedir la promulgación o la ejecución de las leyes o la libre celebración de las elecciones para desempeñar distintos cargos públicos.

b) Impedir a cualquier autoridad, corporación oficial o funcionario público, el libre ejercicio de sus funciones.

c) Pretender una consumación de venganza, por el motivo que fuere, en contra de la persona, familia o bienes de una autoridad gubernamental.

d) Pretender la consumación de venganza contra los particulares o cualquier clase del Estado buscando con ello la consecución de un fin eminentemente político.

e) Pretender despojar de sus bienes propios a una determinada clase de persona, al municipio, a la provincia, a el Estado, o bien, dañar o destruir dichos bienes, esto, también con un objetivo político o social.

Sin embargo, tales intereses políticos y sociales, inherentes a este tipo de levantamientos públicos no se encuentran exentos de trascender los límites de un determinado marco localista, pues es de señalar que tales aspiraciones la hacen aparecer como un acto intencional, inspirado en motivaciones políticas más profundas para conseguir, entre otras cosas, incitar a la rebelión, que es una de las intenciones o consecuencias ocultas en la sedición. JRM.

SEGURIDAD SOCIAL

Respecto a la seguridad social no existe unidad en los criterios sobre su significado, características y concepto. En las definiciones existe, por ejemplo, la falsa idea de que el establecimiento de estos sistemas son una concesión del Estado para la clase trabajadora, y no se reconoce la obligatoriedad que un sector de la población tiene de proporcionarla, porque es un derecho. Se advierte en ellas, asimismo, el reconocimiento de la existencia en la sociedad de una parte de la población que vive específicamente del producto de su trabajo y, por lo tanto, no puede procurarse los beneficios que podría obtener con un seguro de vida privado. Por otro lado, son pocos los autores que mezclan a la sociedad en su conjunto como la encargada de instrumentar la seguridad social, se conviene en que ésta, es una institución que pretende cubrir a la totalidad de la población; pero que, sin embargo, en la mayoría de los casos se concreta a dar atención específicamente a los trabajadores, a la clase media trabajadora, a una parte de la población que se encuentra incapacitada individualmente para asegurarse contra los riesgos inherentes a las tareas que desarrollan.

De igual manera, en las definiciones que hacen referencia al aseguramiento, a pesar de que algunos autores entienden que la seguridad social, para ser tal, debe cubrir la totalidad de la población, enfatizan que se cubre a quien ha perdido su capacidad productiva, a quienes se ven imposibilitados para trabajar, por lo

que se advierte que el objetivo de estos sistemas es, en realidad, reparar la pérdida de la capacidad productiva, conservar y mantener saludable a la fuerza de trabajo, así como disminuir la incertidumbre y aumentar la seguridad del trabajador del sector industrial.

En tal virtud, podemos afirmar que la seguridad social es un sistema que se establece o existe, en y por la sociedad, cuando ésta ha llegado a un estadio en el cual se considera que a través de un sistema de aseguramiento colectivo, se puede atender y proteger la vida y medios de subsistencia de toda la población.

Puede iniciarse brindándose exclusivamente a la población trabajadora en general pero, más tarde, debe cubrir a la totalidad de la población. Se entiende, por aseguramiento, el poner a cubierto o a salvo a la persona mediante cierta indemnización con sujeción a condiciones pactadas, no importando para ello la circunscripción territorial en que se encuentre. El aseguramiento puede consistir en determinado ingreso que sustituya a las retribuciones normales del trabajo cuando exista incapacidad temporal proveniente de causas ajenas a su voluntad, pero que lo imposibilitan física o mentalmente para obtener los medios para su subsistencia.

Se supone que la seguridad social es un sistema utilizado por el Estado como medio para disminuir las consecuencias económicas, que se derivan cuando ocurren siniestros y si se utiliza inicialmente para atender aquellas necesidades que tienen los individuos que sólo poseen su fuerza de trabajo como medio de subsistencia, no se concibe la existencia de seguridad social si no tiene por objeto el cubrir a la totalidad de los trabajadores.

En algunos países existen, como dos cosas diferentes, lo que se llama seguridad social y el seguro social: a la primera se le debe identificar como uno de los rubros que comprende la política gubernamental, una actividad que es atendida por el Estado, y al Seguro Social, como el organismo encargado de realizar las tareas estipuladas por el gobierno en esa materia; porque, una cosa es la seguridad social y, otra, es el cómo se atiende o quién es el encargado de dar cumplimiento a tal objetivo, y uno más sería, el si el objetivo se logra o no.

En México se ha entendido a la Seguridad Social como la institucionalización que el Estado junto con los empresarios y obreros establecen para cubrir bajo un régimen de aseguramiento a una parte de la población, (concretamente de la población económicamente activa), pero el surgimiento de lo que se identifica como seguridad social (o del primer organismo que pretende cubrir a cierta parte de los trabajadores bajo un régimen de este tipo) no es un acontecimiento aislado, ya que surge en un contexto preciso y cumple varias instancias: emerge cuando se adopta el modelo desarrollista, industrializador, el cual implica un proceso cuyo

objetivo es la máxima productividad social pero manteniendo el orden social existente, es decir, conservando la apropiación privada de los beneficios generados por esa riqueza; surgen cuando el poder organizado de una parte de la clase trabajadora presiona y es capaz de llevar al Estado al reconocimiento y cumplimiento de sus derechos; se dice que hay un pacto entre las clases; la necesidad de producir sin alteraciones en lo social, lleva a inculcar al Estado en la sociedad, una suprema fidelidad hacia el interés nacional; es a través de la unificación de las clases y bajo el control estatal donde se consagra el establecimiento del seguro social, como parte de un proyecto de socialización política; los ordenamientos dictados con miras al establecimiento del seguro social, puede decirse, constituyeron un elemento más en la gama de factores que contribuyeron en la promoción del desarrollo de la industria nacional, y se llega a establecer sólo cuando la realidad económico-social así lo requiere; el seguro social se establece atendiendo a la necesidad de mantener saludable a la fuerza de trabajo; en el caso de nuestro país, en sus inicios cubre básicamente a asalariados del sector industrial, situación que ahonda las diferencias en las condiciones de vida de los trabajadores en general; el aumento de la ocupación en la industria es paralelo al establecimiento del seguro social, es un insumo utilizado por este sector conforme pasa el tiempo: los tipos de servicios se concentran y otorgan, de acuerdo con el poder político que posean los trabajadores, se adscribe básicamente a grupos sociales organizados que luchan por sus intereses y los hacen valer.

Por último, cabe señalarse que con frecuencia a la seguridad social se le confunde con el bienestar social, razón por la cual se aclarará el significado de este último término.

Se concibe al bienestar social como una política de prevención de la salud física, cultural y económica, es decir, se atiende a la población en la prestación no sólo de servicios asistenciales curativos, sino en la mejoría de su calidad de vida y medio ambiente.

El bienestar social comprende aspectos tales, como: educación, alimentación, vivienda, empleo, recreación y seguridad social. Además, esta última, cubre a trabajadores o población derechohabientes (en algunos casos enferma) y el bienestar social cubre individuos en general, que se pretende estén sanos y evita que enfermen.

Por último, la seguridad social es diferente también de la asistencia social, ya que ésta última es gratuita y su carácter no es contractual, ni obligatoria, es un servicio que otorga el Estado, como una concesión. BMH

SENADO

Paralelamente al desarrollo del Estado, ha variado la significación específica del concepto Senado, aunque siempre hace referencia a un grupo de personas que fungen, en un principio, como cuerpo consultivo del magistrado, hasta convertirse en un órgano de control del mismo.

Originalmente, cuando el término surgió por vez primera, se utilizó para referirse a la Asamblea de Patricios que formaba el Consejo Supremo de la antigua Roma, constituido, normalmente, por ancianos que representaban la experiencia y el mérito personal; de ahí que este órgano haya adoptado el nombre de Senado, pues con ello se hacía mención a la senectud de sus miembros.

El Senado, en esta primera etapa, tuvo mayores o menores facultades dependiendo, determinantemente, del emperador en turno, de tal forma que podía intervenir en asuntos militares e internacionales o solamente auxiliar al magistrado en los puntos que él le solicitara. De cualquier manera, la consulta a dicho órgano fue una de las características de las primeras civilizaciones.

Posteriormente, a mediados del siglo XVIII, el término adoptó una connotación diferente; se entendió entonces como la Segunda Cámara, haciendo referencia a uno de los órganos del cuerpo legislativo, compuesto de personas distinguidas, ya sea por su nacimiento, riqueza o funciones que desarrollaban.

El fundamento de su existencia estaba dado, según Montesquieu, por la presencia, dentro del Estado, de personas que sobresalían al ciudadano común, y que, por lo mismo, sus intereses no se veían representados por la Cámara de los Comunes, de tal forma que requerían poseer su propio órgano legislativo, que se renovaría en forma hereditaria. De esta manera, se establecía un contrapeso entre la representación del pueblo y la propia de la aristocracia. Dicho cuerpo de nobles tenía la facultad de detener las empresas populares, al igual que la Cámara Baja podía frenar las demandas de aquéllos.

Con el surgimiento del sistema federal de gobierno aumenta la importancia del Senado, ya que, como segunda rama de la Asamblea Legislativa, distinta de la primera y copartícipe de su poder, comparte la potestad de legislar.

Las facultades que posee son las que afectan, inmediata y directamente, al interés colectivo de los estados, constituyendo con esto el Pacto Federal, que señala la libre unión de diferentes estados en uno sólo, para proteger sus recursos y territorios.

Para cumplir con lo anterior, el Senado se integra por una representación de cada estado federado, elegida por sufragio universal, para evitar que se transforme

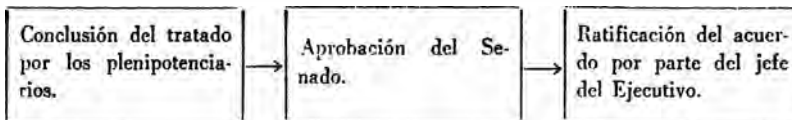
en una aristocracia tiránica; y/o, nombrada por la legislatura estatal, esto último con el fin de lograr la participación de los gobiernos de los estados en la formación del gobierno federal. En su interior se rige por el principio de igualdad y proporcionalidad de la representación, independientemente de la extensión territorial, la situación económica y la cantidad de ciudadanos que representen. Esta igualdad entre los estados significa el reconocimiento constitucional de la parte de la soberanía que conservan y un instrumento para proteger a cada uno de los estados frente a los demás.

De esta forma, el Senado funge como un freno sobre el gobierno federal, reforzando la seguridad del pueblo y resguardando los intereses de cada estado integrante, así como órgano encargado de formular y poner en marcha un sistema para la dirección del Estado.

El Senado, para vigilar los intereses que representa, está dotado de las siguientes facultades:

- a) Aprobar tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras.

La celebración de un tratado se integra por la concurrencia de dos voluntades al interior de la República, la del Ejecutivo y la del Senado. El procedimiento que se sigue es:



Esta función del Senado, garantiza que todo asunto acordado con otro Estado sea en beneficio de los miembros que conforman la federación, evitando el beneficio hacia un solo estado y resguardando la seguridad de todos.

- b) Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules, empleados superiores de hacienda y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

El jefe del Ejecutivo nombra a las personas que ocuparán cada uno de los cargos mencionados, pero el nombramiento tiene que llevar la aprobación del Senado para que surta efecto. Esta función tiene como objeto evitar que el Ejecutivo conforme un grupo de personas alrededor de él, con puestos importantes, que en un momento dado pudieran apoyar la consolidación de un Estado Unitario y desaparecer la soberanía de cada estado federado; asimismo, como control para que las personas escogidas posean los conocimientos necesarios para ocupar el cargo.

c) Resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando por motivo de dicha situación se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas, caso en el que el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General del Estado.

d) Fungir como Gran Jurado ante acusaciones de carácter oficial.

e) Dar consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de los respectivos estados o territorios.

Cada una de las cinco facultades mencionadas, que el Senado ejerce en forma exclusiva, además de las que realiza como cámara colegisladora, sirven como instrumento de control y crítica sobre el Poder Ejecutivo, para reforzar el Pacto Federal representado por el Senado. ABC

SEPARATISMO

Tendencia a que una porción territorial de un Estado, generalmente habitada por un grupo étnico distinto, se le permita separarse de la comunidad política a la cual en ese momento pertenece, con el fin de autogobernarse, o para estar en libertad de unirse a otra comunidad política con la cual tiene estrechos lazos.

El separatismo está muy asociado con el concepto de integración política, refleja la idea de que las comunidades políticas no permanecerán integradas si falta consenso respecto á la propia identidad y composición de la comunidad, de modo que los separatistas argumentan que su separación sería en el interés de tener comunidades políticas mejor integradas, tanto para el Estado original como para el separatista. Los movimientos separatistas en este siglo han recibido mucho ímpetu de las ideas de autodeterminación nacional y del anticolonialismo.

Por lo regular, los movimientos separatistas están decididos a emplear cualquier estrategia que les permita avanzar en su causa: la lucha electoral, la retórica, las manifestaciones, la violencia (incluyendo el terrorismo), la guerra civil y la secesión. Como ejemplos actuales de separatismo pueden mencionarse las demandas de Renania y Baviera (Alemania), de los Vascos (España), Irlanda (Gran Bretaña), Bretaña (Francia), Sicilia (Italia), Biafra (Nigeria) y Quebec (Canadá). JRM

SERVICIO CIVIL

Por Mauricio Merino Huerta.

Lo administración burocrática pura, o sea, la administración burocrático-monocrática, atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación.

Max Weber

La dicotomía que forman política y administración pública, asignación de valores y administración de recursos, poder y dominación, ha enfrentado al Estado moderno con un problema que todavía no está resuelto.

El planteamiento correcto de la manera más justa de gobierno que permitiera el libre juego de las diferentes tendencias que coexisten en un Estado, encontrado en las diversas democracias que hoy en día se identifican bajo las formas presidencialista y parlamentaria, no integró un sistema anexo que contemplara la administración de los recursos del pueblo. Mientras que en los regímenes absolutistas la actividad pública se reducía al cumplimiento de la voluntad del monarca, y a funciones administrativas de menor importancia, el surgimiento del Estado moderno y de la etapa de industrialización que le dio forma, implicó el crecimiento necesario de una nueva clase que, desde la actividad administrativa, fue adquiriendo rasgos propios y de cuya existencia, poco a poco, empezó a depender la buena marcha del Estado: la burocracia.

La actividad política se ha definido en la democracia como la contienda por el poder y se ha aceptado que, a través de la lucha y de la conciliación, los diversos grupos de interés hacen por su causa. El Estado, por su parte, como entidad teórica, implica, al decir de Heller, al menos dos condiciones: la unidad interna y la soberanía frente al exterior. La institucionalidad política, de esta manera, se plantea como el límite adecuado en el que los puntos de vista pueden contender y aspirar al poder

482 Servicio Civil

para imponerse. Sin embargo, la aspiración hecha poder, y esta asignación autoritaria de valores, que halla su expresión más depurada en la ley y en su aplicación ejecutiva, supone además la administración del aparato gubernamental que, al mismo tiempo, permita la permanencia de las condiciones de existencia del Estado y la instauración del enfoque de quienes detentan el poder.

En la instancia administrativa se resuelve la permanencia, y en la política, el cambio; sin embargo, ambas se implican mutuamente y, aunque teóricamente son entidades diferentes, en la práctica se confunden y se tocan.

Si la política es globalizadora, entonces todas las actividades relativas al ejercicio del poder deben estar de acuerdo con las directrices del grupo que lo ha alcanzado; si, por el contrario, la administración de los recursos del Estado está totalmente desligada de la contienda, entonces el poder no tiene más recurso que el de la ley, sin la posibilidad de verificar su cumplimiento. La dificultad, así planteada, ha encontrado en el Servicio Civil de Carrera una solución intermedia: no todos los puestos públicos tienen funciones políticas, ni el ejercicio del poder abarca necesariamente a todas las funciones propias de la administración pública.

Esta supone una cantidad de puestos considerablemente grande, pero íntimamente ligados con la actividad política, sólo están unes cuantos; el resto tiene funciones operativas que, de mayor o menor importancia, se limitan al cumplimiento de tareas establecidas por los directores de la política del Estado. El Servicio Civil se aplica así a todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo a los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular.

De esta manera, se resuelven dos problemas: primero, la permanencia de la acción administrativa, que permita la cohesión interna del Estado, suficiente para garantizar el progreso, en tanto que eficiencia del sector público para propiciar las condiciones necesarias que lo promuevan; y segundo, la eliminación del llamado “sistema de botín”, en el que el grupo que asciende al poder ubica en los puestos públicos a quienes comparten su tendencia política y aseguran un alto grado de lealtad, pero no siempre cumplen con la calificación suficiente para ocuparlos.

El Servicio Civil tiene, así, tres cualidades características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La primera se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; la segunda, se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia; y, la tercera, lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos.

En la práctica, estas tres cualidades se han dado sólo en cierta medida y paulatinamente, a través de las distintas etapas por las que ha ocurrido la instauración del sistema y de acuerdo a las particularidades propias de cada uno de los Estados que lo aplican.

En efecto, los antecedentes más remotos del Servicio Civil se ubican en Francia y Gran Bretaña, hacia mediados del siglo XVI. En ambos Estados, la voluntad política del monarca encontraba diversos obstáculos en su operación, que sólo podían ser salvados con la implementación de un cuerpo administrativo alejado de los intereses que caracterizaban a los oficiales reales, generalmente involucrados con la nobleza, y diferente de todo el aparato instituido desde Roma por la Iglesia Católica.

No cabía, entonces, la dicotomía entre administración y política, pues la permanente lucha por la prevaencia del poder de alguna de las dos espadas —una del poder divino y otra del terrenal— todavía no imaginaba siquiera el surgimiento de la nueva clase que impondría la autoridad de una nueva espada contendiente: la del capital, que traería consigo el surgimiento del Estado Moderno, de la democracia, y de la administración pública como satisfactora de necesidades. Con ella, el pueblo pasaba de la condición de súbdito a la de soberano, y los servidores del monarca, lo serían en adelante del pueblo.

Sin embargo, para establecer la categoría que la naciente burguesía ya le había conferido al pueblo, se plantearon dos problemas: primero, la regulación de la contienda por el poder; segundo, la reglamentación del poder adquirido: si cabía la posibilidad de que los triunfadores abarcaran todos los ámbitos de la actividad pública, de la legislación y de la ejecución, entonces también la había de perder la democracia, de caer en la oligarquía.

En una primera instancia, el derecho constitucional que reglamenta la vida del Estado, es el contrapeso a esa posibilidad. No obstante, si el partido triunfante en las elecciones, para imponer sus políticas guberna-

mentales, modifica totalmente los cuadros administrativos establecidos, la capacidad del Estado para servir al pueblo se deteriora y, de alguna manera, es un atentado contra los principios de la propia democracia. La instalación de una burocracia capacitada y resguardada en sus derechos elementales de permanencia en el puesto público, basados en la antigüedad y en la calificación, constituyó la segunda forma de impedir el demérito de la democracia como sistema político y como vía de progreso.

Sin que se le diera aún la categoría específica de Servicio Civil, el método se empezó a institucionalizar, al menos, en los tres Estados pioneros del nuevo sistema: Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Los problemas prácticos que representaba, sin embargo, ocasionaron desacuerdos de fondo en cuanto a su aplicación permanente y regulada jurídicamente.

La corriente opositora al Servicio Civil tuvo su mejor exponente en Andrew Jackson, Presidente de los Estados Unidos de América de 1829 a 1837 y uno de los hombres más destacados del pensamiento democrático liberal de su época, quien en su primer mensaje a la nación objetó la permanencia prolongada de los individuos en los cargos públicos, de acuerdo a dos criterios fundamentales: primero, que el partido político que ha llegado al poder por la voluntad popular expresada en el voto, necesita personas leales al programa que lo identifica y que, en todo caso, es el medio más adecuado de servir al pueblo; los cargos públicos son, así, herramienta fundamental para este propósito. Y, segundo, que la consolidación de un cuerpo de servidores públicos ajeno a los cambios de tendencia en el poder, conlleva el riesgo de desarrollar una clase rutinizada, insensible ante los intereses del pueblo y preocupada únicamente por la conservación de sus posiciones de autoridad.

Sin que tuviera mayor peso en las democracias europeas, la teoría jacksoniana fue paulatinamente relegada a un segundo plano, por la fuerza de argumentos que parecían, a favor del establecimiento del sistema de méritos, más convenientes: su instauración permite que la actividad del gobierno se coloque por encima de intereses partidistas; coopta al talento, en favor de la buena administración para el pueblo; ofrece garantías que estimulan a las personas idóneas a los puestos; y, favorece el establecimiento de un profesionalismo beneficioso. Finalmente, el Congreso Norteamericano dispuso, en 1853, que no se nombrara ningún empleado hasta que se hubiera examinado y lo juzgara idóneo un tribunal de tres examinadores; a éstos los seleccionaría el jefe de cada departa-

mentó en el que se ubicara el puesto pretendido. La promulgación de la Ley del Servicio Civil, en los Estados Unidos, tardó treinta años más.

En Gran Bretaña, el proceso por el que ocurrió la instauración del sistema fue más directo: su aplicación práctica se dio, de hecho, desde mucho antes, como respuesta a la necesaria eficiencia y honestidad que exigía el manejo del presupuesto público. En 1854, como secuela de un movimiento de reforma a la administración pública que pugnaba por una mayor eficiencia durante la época victoriana, y que culminó con la elaboración de un informe, conocido como el Northcote-Trevelyan Report, que sugería la definitiva integración del Servicio Civil, se estableció una Comisión de tres responsables a cuyo cargo quedó la elaboración y aplicación de exámenes para aquellos que deseaban ingresar al servicio de su Majestad.

En Francia, la institucionalización del Servicio Civil ocurrió hasta 1945, con la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública, que formó parte de la política característica de la IV República, dedicada a la reorganización del país y a la modernización de la economía. No obstante, su aplicación se dio de hecho, como en Inglaterra, desde principios del siglo XIX.

La experiencia de estos tres países se ha extendido, desde finales del siglo pasado hasta nuestros días, a otros Estados que presumieron los mismos principios fundamentales. Así, el Servicio Civil se instituyó en casi toda Europa Occidental y se verificaron diversos intentos de su utilización en América Latina, aunque no en todos los casos ha tenido el mismo desenlace. En general, las condiciones propias de cada Estado han determinado la posibilidad real de la institución de este sistema y, excepto los tres pioneros —Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña— y Alemania, Bélgica y Canadá, difícilmente puede afirmarse que el Servicio Civil funcione con éxito en otro Estado del mundo, no obstante las breves experiencias que cada uno ha llevado a cabo.

Operativamente, el sistema presenta dificultades que, sumadas a las consideraciones políticas, lo convierten en un reto que requiere, del Estado que lo asume, una estabilidad interna suficientemente fuerte para afrontar el choque de las tendencias cuyas raíces están echadas en el sistema de botín, sin corromper su sentido original.

Técnicamente, el Servicio Civil se apoya en siete principios diferentes, clasificados por Muñoz Amato:

486 Servicio Civil

1. Las Clasificaciones

Todas las actividades que caracterizan a la administración pública, hacen indispensable el establecimiento de una gran cantidad de clasificaciones para todos los puestos que la integran. La elaboración adecuada de ellos supone la estructuración de diversos catálogos que, además, exigen el conocimiento exacto de cada una de las funciones gubernamentales.

El tratamiento que cada gobierno ha dado a este principio, se ajusta a las particularidades técnicas que los identifican de los demás; no obstante, todos enfrentan el problema inevitable de la falta de especificidad, por un lado, y la redundancia, por el otro. En el Servicio Civil de Canadá, por ejemplo, hay 3,700 diferentes clasificaciones, cuyo manejo exacto deja mucho que desear; en Francia, la estructura de la clasificación, de acuerdo a Roger Grégoire, no se deriva de la naturaleza objetiva de cada tarea, como en Estados Unidos, ni del tipo de hombre que se deba conseguir, como en Inglaterra, sino de los requisitos, derechos y privilegios que son asignados en abstracto a cada empleo.

Inglaterra tiene una clasificación basada en categorías amplias, que abarcan toda una serie de diferentes empleos; desde luego, cada categoría tiene a su vez una subclasificación detallada, en la que se enuncian las características sobresalientes que debe poseer el candidato a cada uno de los cargos.

En general, no obstante que las clasificaciones han sido elaboradas, en los países donde se aplica el Servicio Civil, atendiendo a las necesidades particulares de cada uno, la continua modificación de tareas que implica necesariamente el propio desarrollo plantea nuevas dificultades para la inserción de nuevos puestos en ellas.

2. Selección

Este principio del sistema se divide en el reclutamiento, los exámenes, el periodo de prueba y el nombramiento. En realidad, su operación práctica se apoya en los elementos básicos de las técnicas de administración de personal, tal como son utilizadas en cualquier dependencia pública o privada no inserta en el sistema.

Las dificultades que presenta se desprenden, primero, de la aplicación de criterios que, con validez, abarquen a todos los cargos públicos

no políticos y permitan la selección óptima de los candidatos; y, segundo, de su relación con el sistema educativo. Este es, sin duda, el problema más serio, pues requiere del estrechamiento de los vínculos entre universidades y Estado, a efecto de que los egresados de estudios de Administración Pública no encuentren, a su solicitud de entrada al Servicio Civil, que los conocimientos adquiridos están demasiado alejados de la realidad práctica en el gobierno. Asimismo, tanto los exámenes como el periodo de prueba no pueden ser tan rigurosos que sólo permitan la entrada a quienes han realizado estudios superiores, pues se provocaría la instauración de una élite, en los puestos de mayor jerarquía, inaccesible para todos cuantos han dedicado parte de su vida al servicio público, o son poseedores de conocimientos administrativos de gran valía potencial, no estandarizados por el tono académico.

Esta dificultad ha sido salvada de muy diversas maneras, siempre de acuerdo a los criterios que permiten la vigencia del principio de igualdad de oportunidad que dio paso al sistema, y en función de las condiciones propias de cada caso.

3. Escalas, Promociones y Calificaciones

Sin duda, es éste el principio técnico en el que descansa todo el sistema. Como el punto anterior, éste se basa fundamentalmente en las clasificaciones de los diversos puestos que integran la actividad administrativa pública. Las escalas de salarios, de esta manera, se derivan de aquéllos y suponen la justa retribución de acuerdo al grado de especialización y responsabilidad que cada puesto de trabajo exige. Las promociones y las calificaciones, entidades diferentes pero concatenadas en su ejercicio, suponen también la elaboración de criterios tipo, que permitan evaluar justamente los resultados obtenidos de cada trabajador.

El elemento que hace difícil la absoluta justeza en la institución de esta clase de criterios, es que el rendimiento de cada individuo es considerado de muy diversas maneras por los jefes inmediatos. No puede presumirse un criterio totalmente objetivo en la calificación del trabajo, en tanto que ésta dependerá, en gran medida, de la subjetividad de quien dirige al trabajador. La búsqueda del término medio, entre lo que se considera óptimo teóricamente y lo que en la práctica necesita cada unidad de trabajo y que sólo puede ser definido como valores subjetivos, es motivo de modificación constante dentro del sistema.

4. Equidad en la Distribución de las Oportunidades

Este principio está en estrecha relación con los dos anteriores y sólo puede ser definido como el punto nodal de todo el sistema del Servicio Civil. Si éste pierde la equidad estará ocupando los terrenos propios del sistema de botín, al que se opone.

5. Las Asociaciones de Empleados

Una de las instituciones características de nuestro siglo es la asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses comunes. Respecto al Servicio Civil, la sindicación ha tenido, simultáneamente, dos efectos contrarios: por un lado, las asociaciones que regularmente mantienen vínculos amistosos con el Estado, han proporcionado un auxilio ejemplar al sistema, en tanto que para las promociones de los trabajadores se requieren niveles superiores de capacitación y adiestramiento, los sindicatos han sido importantes promotores de ambos; además, su labor tendiente al mejoramiento de los niveles de bienestar del empleado, representa un estímulo que muchas veces está fuera del alcance del propio sistema. Todo esto, desde luego, hace por el buen éxito del servicio público.

Por otro lado, la sindicación que entra en conflicto con el Estado como patrón, ha ocasionado al Servicio Civil problemas de toda índole. La dificultad principal estriba en que los fines del Estado no pueden contraponerse a los fines de las asociaciones de empleados, pues un conflicto de esta naturaleza resta legitimidad, tanto a la política laboral aplicada en lo general por el gobierno, como a las cualidades que el propio Servicio Civil debe mantener.

Aunque la base fundamental de la que parte todo el sistema es la división entre política y administración, a los trabajadores no puede restringírseles la posibilidad de optar por determinada tendencia, no obstante que, de acuerdo al sexto principio operativo del Servicio Civil, quienes trabajan para la administración pública tienen una serie de impedimentos para la militancia política. La reglamentación del sistema se refiere exclusivamente a la actividad política partidista, es decir, a aquella que aspira al poder, pero nada dice de la inclusión del trabajador en un grupo de presión específico, cuya tendencia se identifique con la propia de un partido político o, simplemente, esté en desacuerdo con las políticas fijadas por el Estado.

Operativamente, la dificultad que presentan las asociaciones de empleados se resuelve a través de los métodos que enuncia la administración de personal, y que son aplicables en cualquier empresa; en el Servicio Civil, desde luego, aquélla se magnifica en virtud de la cantidad de empleados que en él se inscriben. Políticamente, sin embargo, un conflicto sindicalista cuestiona al sistema administrativo y lo rebasa en cuanto ocurre para convertirse en un asunto del otro sistema: del político.

6. La Actividad Política

Este es el problema operativo más delicado: teóricamente, puede suponerse que la administración efectivamente está separada de la política, pero si el empleado comparte la ideología de alguno de los partidos políticos que integran a la oposición y, por lo tanto, desapruueba la línea establecida por el gobierno, su actuación dentro de la administración pública puede convertirse en obstáculo o, definitivamente, en boicoto abierto.

La solución no ha podido rebasar las fronteras de lo formal, en tanto que suspender los derechos políticos de los empleados inscritos en el Servicio Civil sería convertirlos en una especie de ciudadanos de segunda categoría, situación que va contra todo principio democrático. Así, las medidas restrictivas han buscado la conciliación entre ambos límites.

En los Estados Unidos, por ejemplo, las llamadas leyes Hatch de 1939 y 1940 establecieron una serie de prohibiciones a los empleados públicos: ser candidato, delegado de convención, miembro de comité o funcionario de partido; organizar o dirigir manifestaciones, decir discursos, solicitar fondos o votos públicos, hacer declaraciones o distribuir literatura de partido. Inglaterra y Francia, con restricciones más moderadas, controlan también la actividad política de sus servidores públicos a través de otro tipo de reglamentación: en el primero, la clasificación de puestos se utiliza como base gradual, de manera que a los de mayor jerarquía se les imponen medidas disciplinarias muy estrictas en cuanto a su actividad política y a los eminentemente operativos se les deja en absoluta libertad; en el segundo, sobresalen los “consejos de disciplina” que, con mayor criterio, aplican sanciones a los empleados que no cumplen con el requisito de eficiencia, por cualquier causa injustificada; lógicamente, entre ellos está la militancia política.

490 Servicio Civil

La posibilidad de controlar la tendencia política de los servidores públicos, sin embargo, es muy limitada. No puede hablarse de una conducta absolutamente neutral —tal como lo plantea Weber en su modelo ideal— en una sociedad cuya característica esencial es la libertad del individuo y el respeto a la diversidad del pensamiento. En todo caso, la única alternativa que opera es el cumplimiento de la formalidad y dentro de ésta, la eficiencia y la capacidad del empleado para cumplir con su trabajo, independientemente de su filiación política, pero sin que ambas sean excluyentes.

7. El Esquema de Organización

Es al mismo tiempo la base estructural en la que se apoya todo el sistema en el plano operativo y el asiento de su planificación. La organización del Servicio Civil supone la instrumentación de una serie de órganos cuya dirección se ubica en una oficina central, con cuerpos administrativos subordinados en cada una de las dependencias que integran la administración pública. En tanto que en ella se resumen todos los principios operativos del sistema, implica necesariamente un alto grado de calificación en sus miembros y podría afirmarse que significa el elemento clave de la teoría que le da forma. Si pudiera pensarse en un representante de la parte administrativa en un Estado con Servicio Civil, ese sería el órgano responsable del esquema de organización del sistema.

Tres problemas fundamentales ha enfrentado el Servicio Civil desde su institución en el siglo pasado: al primero, de índole operativa, que suscitadamente ha sido enunciado en cada uno de los principios que lo integran desde el punto de vista administrativo, se le han dado soluciones muy diversas. Unas dedicadas a la estructuración del sistema, es decir, a la búsqueda y aplicación de métodos que permitan eficientar los procesos técnicos que lo forman. Otras, a la eliminación de vicios que deterioren la capacidad de respuesta de la administración pública que temía Andrew Jackson cuando formuló la teoría de rotación de puestos, luego llamada “de despojos”, por la rutinización del trabajador, de quien Dwight Waldo dice: “el producto acabado (del Servicio Civil) es un individuo, pálido y apacible, fiel de manera confusa, poco inclinado a la originalidad, pero capaz dentro de un campo limitado, de una insolencia que uno se pregunta por qué se le llama ‘civil*’ ”.

Un segundo problema, que podría llamarse de estructura, ha cuestionado al sistema repetidamente: la filiación política de los ciudadanos

que forman parte de la burocracia. Si la columna vertebral de la democracia es la libertad del ciudadano y el respeto a la pluralidad ideológica, la prohibición de actividades políticas es, de hecho, un atentado contra ella. Dos han sido las respuestas a este cuestionamiento: primero, que el principio fundamental de la administración pública es el servicio al pueblo soberano, de manera tal que el acceso de un partido al poder, o la lucha entre ellos por alcanzarlo, debe colocarse en un nivel jerárquico inferior, pues la administración pública es un bien general y la política partidista, por antonomasia, es de una parte de la sociedad; segundo, que la libertad del ciudadano no se limita por la propia libertad del ciudadano, es decir, el derecho de todo individuo a integrarse a la vida política, no está limitado por el Servicio Civil; éste impone restricciones a quienes han elegido formar parte del servicio público, que no supone exclusivismos, pero si el partidismo es más atrayente para el servidor, la opción le compete sólo a él: la renuncia le libra de todos.

Finalmente, un tercer problema de tipo político, estrechamente ligado al anterior: la arena política no es sólo la lucha institucionalizada por el poder, que encuentra su expresión en el partidismo político, sino toda la gama de características que hacen la existencia de un Estado, su unidad interna y su capacidad de defensa frente al exterior, y que encuentran su manifestación a través de muy diversos canales. Dos de ellos son los grupos de presión que hacen política influyendo sobre los centros de decisión, sin aspirar al poder; y la burocracia, que sin tener poder, entendido como la capacidad de influencia, tiene el derecho de autoridad. El primero se manifiesta en la asignación autoritaria de valores, pero éste en la administración de esos valores: en la dominación racional.

La neutralidad del servidor público, una de las cualidades que amparan al Servicio Civil, implica que lleva a cabo sus tareas independientemente de la tendencia que ellas carguen. Así, la dominación que se ejerce por la vía administrativa se pone al servicio de la política; sin embargo, el bien general de la administración pública se ha considerado superior a los intereses partidistas, de manera que la dominación pesa más que la política, pues ella misma es política. Esta dicotomía ha sido la causa de que sólo algunos Estados hayan instaurado el Servicio Civil, y sólo se resuelve por la vía de las instituciones políticas de cada uno. Las razones de su existencia, sin embargo, son también razones políticas.



El transporte, generalmente, constituye un servicio público.

SERVICIO PUBLICO

Por Rubén A. Vargas Esquer

El destacado investigador y académico William A. Robson afirma que nadie ha definido todavía el concepto de “servicios públicos” de un modo satisfactorio, ya que la conceptualización varía de un país a otro; incluso, afirma Robson, que en un mismo país los investigadores y tratadistas en la materia muestran corrientes muy diversas. William A. Robson, llega a categorizar el concepto de servicio público, bajo dos condiciones esenciales para tal efecto: a) que el servicio público debe considerarse tan esencial de tal manera que requiera la intervención, propiedad o gestión pública; y b) que el servicio público debe ser de carácter monopolístico.

En estos términos, la primera de estas condiciones, plantea el problema de qué es o debe ser lo esencial y es ésta, una cuestión que depende de las circunstancias de tiempo y espacio, del desarrollo económico de cada país, su infraestructura tecnológica, de los hábitos sociales y psicología de un pueblo. Quizás, los lujos y dispendios de una época se convierten en las necesidades básicas de la siguiente, y es así que, los servicios que hoy se consideran esencialmente como servicios públicos fueron, durante mucho tiempo, los dispendios y lujos de la clase acomodada, en otra época. No obstante, se puede afirmar que el agua, la electricidad, el teléfono, el gas, el transporte comercial y de carga y los puertos marítimos, constituyen invariablemente ejemplos muy significativos de servicio público.

Se afirma que el servicio público es un servicio de carácter técnico, prestado al público de una manera regular y sistemática con el propósito de satisfacer una necesidad pública, por una institución gubernamental o privada según el caso. Servicio público, en el Estado Moderno, implica la noción de la actividad final del Estado, o bien, las funciones

494 Servicio Público

del gobierno. Se estima hoy por muchos tratadistas la noción del Servicio Público de tan capital importancia en la vida actual del Estado, que llega a conceptuarse como la noción esencial del Derecho Público. Sin embargo, no entraremos en disgregaciones doctrinales ya que ello sería materia de estudio en un apartado distinto a éste.

Es de vital importancia que identifiquemos los elementos mínimos que constituyen la noción de servicio público, a fin de precisar el terreno que analizamos y evitar, en consecuencia, confusiones:

a) La Materia del Servicio; el fin de sus prestaciones, el que fuere: político (la defensa nacional), jurídico (administración de la justicia), social (educación, salud pública, protección obrera, etc.), económico (presupuestos, aduanas).

b) La Gestión del Servicio; su prestación concreta, obra de un elemento o factor técnico capaz o capacitado para prestarlo (el personal).

c) Los Medios; es decir, los recursos materiales, financieros y tecnológicos para hacer eficaz la prestación del Servicio.

Grosso modo, habremos de analizar con cuidado cada uno de estos elementos que conforman la figura del Servicio Público.

a) Materia Objeto del Servicio. Significa fundamentalmente el fin último de la actividad del Estado, es decir, que se vincula invariablemente a las funciones sustantivas del Gobierno. Así, tenemos algunas clasificaciones:

I) Político: implica lo relativo al resguardo de la soberanía nacional, así como de la seguridad y buena marcha del Gobierno (Relaciones Exteriores, Gobernación o Gobierno Interior, Marina, etc.).

II) Jurídico: se refiere a la administración de justicia que el Estado presta (Suprema Corte, Tribunal Superior, Juzgados de Distrito, Procuradurías Generales, Departamentales o Estatales o Provinciales, Ministerio Público, etc.).

III) Social: es todo aquél que el Estado presta a la comunidad en materia de salud, asistencia, educación, trabajo, etc. (Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo, Obras Públicas, Seguridad Social, Reforma Agraria, Asentamientos Humanos, etc.).

IV) Económico: materia que se relaciona a la actividad hacendaría, financiera y presupuestal del país. Ejemplo: Hacienda y Crédito Pú-

blico, Programación y Presupuesto, Comercio, Patrimonio y Fomento Industrial, Agricultura y Ganadería, Energéticos/ etc.

b) La Gestión del Servicio. Es la prestación concreta del fin último del Estado, es decir, aquel servicio de carácter técnico que el Gobierno, mediante la Administración Pública, presta al público de una manera regular y sistemática a fin de satisfacer una necesidad de carácter general o pública. Es, pues, aquel elemento técnico capaz o capacitado que el Estado dispone para la prestación de determinados servicios.

El funcionamiento del Servicio Público entraña muy diversos problemas, especialmente los del modo o los métodos según los que el Estado deba atender a la satisfacción de las necesidades generales. La extraordinaria extensión de la esfera de acción del Estado ha determinado la creación y organización de una burocracia Ad-Hoc, generando el fenómeno de la congestión del gobierno, especialmente en sus centros propulsores.

En términos generales, se le puede definir como el conjunto de factores humanos, financieros, materiales y tecnológicos coordinados por los órganos de la Administración Pública, los cuales están destinados a atender una necesidad de la comunidad la cual es de carácter general y, por ende, no puede ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dado los medios de que éstos disponen normalmente para la ejecución de la misma.

Es más, es tan antigua la función del Servicio Público que desde inmemoriales tiempos priva, sea éste concesionado o no, por el Estado a los particulares.

Baste señalar, en este sentido, un pasaje histórico que data de muchos años antes de nuestra era: el caso del éxodo del pueblo judío a la tierra prometida (Canaán). El pasaje bíblico denota en forma significativa la organización que tuvo que adoptar el pueblo emigrante para poder hacer frente a las contingencias; y, así, tenemos quienes tuvieron como función el proteger de pueblos guerreros al grupo; otros, conseguir los alimentos; otros más, el dar ayuda y asistencia a los enfermos o desvalidos, algunos más, tuvieron como tarea primordial la distribución de agua en el grupo, etc.

Con el transcurrir de los tiempos, la comunidad social ha hecho frente a un sinnúmero de problemas para la convivencia, de tal suerte que a mayor aglomeración y complejidad de la sociedad, mayor necesidad se tiene de la función del servicio público.

Es decir, sociedades o comunidades simples disponen de servicios públicos elementales; en sociedades o comunidades grandes, se disponen de servicios públicos sumamente complejos. Ejemplo de estos fenómenos de la sociedad vinculados a la función que nos ocupa, tenemos en el primer caso: agua, luz, telégrafo, escuelas de educación elemental, telefonía manual, ferrocarril, etc.; en el segundo caso: agua, luz, escuelas de educación secundaria, centros de estudios superiores, telégrafo, telefonía automática, televisión, gas, transportes, recolección de basura, correspondencia, autopistas, ferrocarriles de alta velocidad, vialidad dirigida y automática, télex, comunicación vía satélite, etc.

En este marco de referencia, el Servicio Público presenta dos figuras claramente distintivas, es decir, A) la de la prestación técnica por parte del Estado y, B) el elemento humano como piedra angular del Servicio Público. Veamos a grandes rasgos estas dos figuras del servicio.

A) **Prestación Técnica del Estado.** Es el conjunto de elementos técnicos y disposiciones jurídico-administrativas que el Estado configura para prestar un Servicio Público, v.gr. electricidad, gas, telégrafo, ferrocarril, educación, etc. Esta prestación de carácter técnico y regulada por disposiciones normativas en cada una de estas materias, presenta a su vez dos modalidades, y son:

i) Aquella actividad del Estado que por su naturaleza le está reservada al Estado por ser patrimonio originario de la Nación, como es el caso de los energéticos. En consecuencia, este servicio público no puede ser concesionado a particular alguno. Existen algunas actividades del Estado que por razones de Soberanía Nacional no puede concesionar el servicio, o bien, porque los particulares no disponen de los recursos suficientes para prestarlo; como son el caso del ferrocarril, correo, telégrafo, seguro social, etc.

ii) Aquella actividad del Estado, cuyo servicio público puede ser concesionado a particulares. Tal es el caso del teléfono, transporte, correo, educación, aeronavegación, radio, televisión, etc. En esta modalidad, por razones de conflictos laborales, puede suscitarse una suspensión temporal de la prestación del servicio público, por lo que en ocasiones el Estado retoma su servicio original concesionado a una persona moral para el cumplimiento del mismo, lo que comúnmente se conoce como requisa (figura jurídica que el Estado dispone para evitar la falta temporal de la prestación de un servicio público concesionado).

Sabemos que cuando el Estado concesiona un servicio público a una persona moral, es porque se han cubierto los requisitos o elementos mínimos de operación para llevarlo a cabo, como son: horarios, tarifas, modalidades de la prestación y derechos de los usuarios.

Es conveniente señalar a este respecto que la concesión se da a los particulares para establecer y explotar un servicio público determinado, o bien para explotar y aprovechar bienes del dominio directo y propiedad de la Nación. V. gr.: bosques, ríos, lagunas, yacimientos minerales, etc.

B) **El Elemento Humano.** En este aspecto del Servicio Público, se ha escrito mucho en relación a la ética o moral del servidor público, como piedra fundamental del servicio. En este sentido, existe un informe que detalla las características y recomendaciones a operar en la Administración Pública. A propósito del XVI Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en la Cd. de México' (julio de 1974) se elaboró un documento en la Conferencia de la Mesa Redonda de la HAS celebrada en Cavtat, Yugoslavia, (mayo de 1976) en donde el director del proyecto, O. P. Dwivedi, de la Universidad de Guelph, Ontario, Canadá, afirmó que recientemente ha existido mucho interés público en la moralidad del gobierno y en la conducta ética de los empleados del sector público. Varios casos de corrupción, no sólo en los países en vías de desarrollo o del tercer mundo sino también en los países industrializados, se han presentado.

Se propone resolver, en principio, este vicio mediante la educación y adiestramiento en el servicio público. Asimismo, colaborar con otras organizaciones similares a la de Ontario, Canadá, que estén interesadas en crear un ambiente donde la integridad profesional y el desempeño eficiente de la Administración Pública sean valorados y respetados; así como, el de que la ética y la moralidad en el gobierno sean reconocidas como un tema esencial en la enseñanza de la Administración Pública y se le dé más atención en la universidad y centros de educación superior y en otros cursos de Administración Pública, así como en el adiestramiento en el servicio público. La premisa básica es que el desempeño eficiente y el mantenimiento de la confianza pública en la integridad del servicio público, es crucial para el funcionamiento apropiado del gobierno. Es conveniente que el servicio público demuestre un compromiso más adecuado con el bienestar público. Finalmente, se puede afirmar que los problemas éticos entre los servidores públicos varían, desde los que **aparentemente** son muy pequeños e insignificantes hasta los que tienen **una** seria repercusión en la naturaleza y supervivencia del mismo gobierno.

En este sentido, hay autores como: Dalton E. Mac Farland, Víctor H. Vroom y George Fisk, que han estudiado la moral y la conducta de los empleados en donde juegan con factores como:

Moral/Conducta y Moral/Productividad

Los estudios sobre la rotación muestran que las personas con actitudes de trabajo positivas tienen menos posibilidades de renunciar que los que tienen actitudes negativas. La relación entre actitudes y ausencias resulta ser menor en magnitud pero similar en dirección: las personas con actitudes positivas resultan estar ausentes con menor frecuencia.

Las actitudes solas no son una base adecuada para predecir una conducta, pues las actitudes son sólo uno de los componentes que determinan la conducta y la acción. En parte, la respuesta la tenemos en autores como: McGregor, Likert y Argyris, sobre teorías de la participación.

Es muy conocida en muchos países la reglamentación que rige al servidor público, la cual se ha llegado a operar mediante el sistema civil de carrera.

Baste mencionar que, en el año 300 de nuestra era, hace 1681 años que el Sr. Kautilya, Primer Ministro del Emperador Chandragupta, de la India, había logrado identificar en esa época 40 formas o maneras de malversar fondos por parte de los empleados del Imperio.

Cabe señalar que, tanto el elemento técnico como humano, los cuales son factores implícitos para el servicio público, se prestan en muchas formas. Es decir, existen modalidades para prestar un servicio público y, a este respecto, la doctrina en la materia señala que en principio se da en dos ámbitos, el central y el descentralizado. En el ámbito central puede darse el proceso de desconcentración del servicio.

En el proceso de descentralización de los servicios se observan tres instancias:

- 1) Por región o geográfico (provincias, municipios, condados, etc.).
 - 2) Por tipo de servicio (educativo, energético, asistencial, agropecuario, etc.).
 - 3) Por colaboración (cámaras o asociaciones de personas morales).
- C) Los Medios. Se refiere básicamente a los recursos materiales, tecnológicos y financieros necesarios e indispensables para la prestación

eficaz, eficiente y oportuna del servicio público, sea éste centralizado, descentralizado, concesionado, por región, por colaboración o desconcentrado.

Los recursos financieros, juegan aquí un papel preponderante, porque por ellos, los dictámenes contables y estados de resultados, podrán calificar el desempeño de un Servicio Público determinado. Es decir, en todos aquellos servicios prestados directamente por el Estado, es casi imposible o excepcionalmente factible, el conocer en forma pública la operación financiera de la entidad gubernamental prestataria del servicio. Sin embargo, en las instituciones que administran en forma concesionada un servicio público determinado, es factible el conocer la fuente del presupuesto, tanto de operación como el de inversión, pudiendo ser éstos, a través de impuestos, productos, derechos o aprovechamientos estipulados por una Ley de Ingresos o de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de un gobierno.

SERVICIO PUBLICO

CUADRO ANALITICO

CARACTER	INSTANCIA	MODALIDAD	SERVIDO
CENTRALIZADO	DIRECTO	INSTITUCIONAL	CORREO TELEGRAFO
	DESCONCENTRADO	INSTITUCIONAL O CONCESIONADO	CONSTRUCCION DE HOSPITALES
DESCENTRALIZADO	POR REGION	INSTITUCIONAL O CONCESIONADO	COM. RIO BALSAS
	POR TIPO-SERVICIO	INSTITUCIONAL O CONCESIONADO	UNAM CFE PEMEX
	POR COLABORACION	INSTITUCIONAL O CONCESIONADO	CONCANACO CONCAMIN ANIERM

SIMON, HERBERT ALEXANDER (1916-) Norteamericano.

Obras: *Comportamiento Administrativo; La Nueva Ciencia de la Decisión Administrativa; Modelos de Hombre; Organizaciones; Administración Pública; Modelos de Pensamiento; otras.*

Estudioso del comportamiento organizacional desde el punto de vista de la toma de decisiones, particularmente en su carácter no racional. Simón considera que el análisis de sistemas nos está encaminando al umbral de una revolución en la administración de la toma de decisiones. Para él, administración equivale a toma de decisiones.

Según Simón, la toma de decisiones es un proceso formado por tres etapas:

- 1) De inteligencia. Localización de circunstancias que requieren de decisión.
- 2) De diseño. La invención, desarrollo y análisis de los posibles caminos a seguir.
- 3) De selección. La elección de una alternativa entre varias disponibles.

Esta es la secuencia en que se dan, pero su proceso es complejo, ya que cada etapa puede contener un proceso complejo de toma de decisiones.

Para Simón, la base en la que el hombre toma sus decisiones no es, como la tradición económica sostenía, la racionalidad, pues existen muchos factores no-rationales, emocionales e inconscientes que intervienen en el proceso. La perfecta racionalidad supone la definición y el arreglo de todos los objetivos de acuerdo con su prioridad, el listado completo de todas las alternativas posibles junto con sus consecuencias, la evaluación comparada de estas alternativas y consecuencias, de tal forma que se obtengan los resultados maximizados de acuerdo con los recursos empleados en términos de oportunidad y costos. En la práctica, sin embargo, la información completa no se puede obtener, el hombre no es sólo un ente racional y tanto las alternativas como sus consecuencias no siempre son susceptibles de evaluarse cuantitativamente. Asimismo, además de racionalidad objetiva, existe una racionalidad subjetiva, conciente, deliberada, organizacional y personal. En este sentido, la administración debe crear un medio ambiente tal que el individuo pueda llegar tan cerca y de una forma tan práctica a la racionalidad en sus decisiones.

En lugar del “hombre económico”, Simón propone el modelo “hombre administrativo”. Mientras el hombre económico maximiza (selecciona la mejor alter-

nativa), el administrativo satisface (busca una alternativa satisfactoria o lo suficientemente buena).

Valiéndose de la tecnología de las computadoras, Simón ha propuesto una clasificación de las decisiones en dos áreas: programadas y no programadas, siendo la última parte de un *continuum*, la programada en un extremo y la no programada en el otro. Las decisiones programadas corresponden a las decisiones rutinarias, siendo el procedimiento el elemento básico. Las no programadas son altamente novedosas, importantes y de naturaleza inestructurada. Las políticas juegan un importante papel en la toma de este tipo de decisiones. ABD

SIMPATIZANTE

Categoría de adhesión a un partido político que es superior al elector e inferior al miembro del partido.



El simpatizante declara públicamente sus preferencias políticas.

Retomando la concepción de Duverger, podemos definir al simpatizante como la persona que vota por el partido y que comunica su decisión a los demás, declarando su preferencia política por dicha organización, pero que se limita a eso, ya que su adhesión no está formalizada por lazos oficiales y regulares de un compromiso firmado ni de una cuota regular. ABC

SIMULACION

La simulación es una técnica que permite la operación de un modelo análogo a un sistema existente, en el cual se observa su funcionamiento bajo diferentes condiciones y se obtienen datos que servirán para realizar adaptaciones y adecuaciones al sistema real para optimizar su funcionamiento.

Con el advenimiento de la computadora electrónica, se puso a la disposición de especialistas en diferentes disciplinas la posibilidad de realizar pruebas y experimentos en un tiempo reducido y a costo mínimo. RCHH

SINARQUISMO

Etimológicamente, el término proviene de las raíces griegas *syn*: con y *ayé*: orden. Dícese de los movimientos políticos que se oponen a la anarquía y pretenden establecer el orden social.



El sinarquismo, en México, se encuentra relacionado con la campaña del nazi-fascismo de los años treinta.

El sinarquismo, en México, nació con el fin de restaurar el orden social que supuestamente se había roto en el período presidencial de Lázaro Cárdenas; su origen se encuentra relacionado, en buena medida, con la rebelión cristera de 1926-1929; y, con la campaña del nazifascismo a escala mundial imperante en los años treinta. RSA

SINCRETISMO

Literalmente significa coalición de dos adversarios contra un tercero. Este concepto fue introducido en la terminología filosófica por el esoterista alemán Jacob Brucker (1676-1770), para indicar una conciliación *mal hecha* de doctrinas filosóficas totalmente disidentes entre sí.

El sincretismo, sin embargo, ha sido utilizado, con buen éxito, como un instrumento de dominación política más que como un sistema filosófico-religioso; en otras palabras, el sincretismo ha sido la máscara de algunos impostores. Así, por ejemplo, era práctica común —práctica cuyos efectos aún perduran— durante la época de la Conquista Española en América, el sustituir dioses “paganos” por dioses o imágenes cristianas como parte, precisamente, del proceso de dominación que ésta implicó.

En este orden, puede afirmarse que el sincretismo, en su acepción exotérica y actual, está representado por el proceso de desnacionalización —económica, cultural y militar— que padecen los países subdesarrollados por parte de los bloques* económicos predominantes. Entonces, decir sincretismo es decir transculturación, asimilación social y, en su caso, afirmación de valores o creencias extrañas a las propias. RAS

SINDICATOS

Asociaciones de intereses del trabajo asalariado que, con el paso histórico-social de las formas de producción industrial, se han establecido como clase socio-económica independiente. Surgidas en la lucha contra la caída en la miseria económica, desigualdad social y opresión político-legal, las agrupaciones sindicales son las primitivas formas de organización del movimiento obrero, que se extendieron bajo el creciente influjo de teorías de emancipación políticas y sociales por medio de la formación de los partidos obreros.

El especial contraste de intereses políticos y sociales en que se encontraba el movimiento obrero, con respecto al sistema industrial capitalista, resultaba de las relaciones de presión y derecho del libre intercambio comercial. Con la introducción de las formas de fabricación mecánica desde finales del siglo XVIII, en

muchos Estados de Europa Occidental y Central se rompieron las barreras de las disposiciones gremiales por medio de la libertad de oficio; en lugar de las “relaciones de dominio legal” corporativas y permanentes entró el contrato de trabajo libre. Finalmente, la base de legitimación feudal absolutista del poder político y estatal fue rota y sustituida por la institucionalización de un sistema legal y de control —en base al principio de libertad e igualdad—. No obstante, la igualdad legal y la libertad de contrato formales deben contemplarse solamente como un momento de la comprensión de la libertad liberal. Para la masa de los artesanos que nada poseían, el movimiento de emancipación burgués antifeudal implicaba no solamente la liberación de las ataduras del dominio feudal, sino también la separación de los medios de producción. Sobre la base de relaciones legales y económicas individuales, quedaban reducidos a sus propios medios de producción: la fuerza laboral, que en el mercado libre del trabajo se ofrecía a los poseedores de los medios de producción y a los portadores de capital, a cambio de un jornal de trabajo. El sistema de salario, en cuyo marco se oponían contratantes que a un nivel formal estaban igualados, pero que presentaban contrastes extremos a nivel material, representaba en primer lugar la estructura básica de la constitución laboral y económica capitalista industrial: mientras por un lado la relación entre salario y trabajo prestado actuaba de forma decisiva sobre el máximo de ganancia empresarial, por otro lado, el nivel y continuidad de los salarios determinaban la capacidad de existencia y de reproducción del asalariado y de su familia. Para éste, la relación laboral era una cuestión vital; para el empresario era esencialmente un asunto de negocios.

Como el desarrollo histórico de la sociedad industrial capitalista llevaba a la acumulación gigantesca de la riqueza privada por parte de los propietarios de los medios de producción y al empobrecimiento de las masas, las primeras luchas laborales organizadas se centraron en torno al triunfo de revoluciones espontáneas y destructoras provocadas por el hombre y orientadas a la exigencia de un cambio en las condiciones del salario y del horario de trabajo a favor del asalariado. Las asociaciones sindicales que surgieron y se estabilizaron a partir de estos conflictos fueron designadas por G. Briefs como la “institución proletaria del sistema de salario”. Con el principio de la solidaridad proletaria (coalición), los asalariados no solamente rompieron la situación de concurrencia individual, establecida por la concepción liberal del derecho; por medio de la huelga o negativa colectiva al trabajo, sino que aprendieron al mismo tiempo a comprender la función constitutiva de las condiciones salariales y de la marcha continua de la producción para la estabilidad de la ganancia empresarial y de la sociedad burguesa en su conjunto. Por consiguiente, las primeras agrupaciones sindicales hay que determinarlas en su doble carácter: hacia el interior, como asociaciones confederadas

solidarias (principio de apoyo mutuo); hacia el exterior, como programa que formula los intereses materiales y culturales de los asalariados que nada poseen y los apoya en la lucha contra los intereses del capital, esto es, contra la comercialización absoluta de las fuerzas laborales. Como los sindicatos representan una institución específica del conflicto de clases en la sociedad industrial capitalista, participan ellos mismos en los cambios estructurales históricos y políticos de este tipo de sociedad. Por lo tanto, su estructura de organización, su evidencia programática y también los diversos métodos de lucha sindical, deben estar comprendidos en su movimiento. Están en una relación de dependencia inmediata con las correspondientes organizaciones de la producción social, con la coyuntura del mercado de bienes y trabajo, con la relación de fuerzas de las clases sociales antagonistas, así como con la distribución del poder político y económico-social.

Las Formas de Organización Sindical. Las primeras fundaciones europeas de sindicatos en los siglos XYIII y XIX fueron el resultado de ayudas espontáneas de los asalariados. Se unían a la tradición de las hermandades artesanas que ya en el siglo XIX habían exigido salarios más altos, tiempo de trabajo más corto y seguridad legal para sus miembros reunidos en gremios, se organizaron en asociaciones de intereses y ya utilizaron la huelga como medio de lucha. Pero esta tradición que continuó viviendo en las primeras asociaciones sindicales (hermandad general de trabajadores alemanes, los “*brotherhoods*” en el orden anglosajón) apenas se podía realizar sin que se resquebrajara el campo de interés de los trabajadores industriales asalariados. Los artesanos habían luchado, sobre todo, por la seguridad material y legal dentro del sistema* gremial. Por el contrario, los trabajadores de las nuevas fábricas solamente en casos muy raros eran antiguos artesanos. Se reclutaban de todas las capas sociales que habían sido empujada a las ciudades con el cambio de estructura agraria. La sociedad industrial capitalista, que sobre la base del capital y de la tecnología creó una nueva estructura económica y social, pasó sobre los restos que quedaban de las antiguas estructuras artesanas: la gran empresa y la gran ciudad con sus múltiples formas de alienación y de empobrecimiento y sus síntomas de decadencia físicos y morales (epidemias, higiene deficiente, criminalidad, prostitución, alcoholismo) caracterizaron el mundo de las experiencias del proletariado industrial. Sin embargo, surgieron las primeras agrupaciones sindicales en la tradición del principio profesional inspirado en los gremios, esto es, eran sindicatos locales y de empresa de trabajadores adiestrados en el mismo oficio. No obstante, el principio profesional localista fue desbordado progresivamente por la tendencia al centralismo sindical aparecido con el cambio social y económico de las estructuras de la sociedad burguesa. Ya en las últimas décadas del siglo XIX la esfera de producción era un proceso progresivo continuo de centralización y concentración. Esto repercutió en la creciente concen-

tración del capital financiero e industrial y exigió una intervención reguladora, por parte del Estado, del funcionamiento de la economía. Las experiencias de las crisis económicas y financieras, que durante el siglo XIX amenazaron constantemente a todos los Estados industriales europeos, impulsaron un sistema de racionalización y centralización de las decisiones políticas económicas. La aparición de las empresas gigantes, los complejos empresariales y los *trusts* significaron un grado de concentración de la demanda que el sindicato no podía producir. Las organizaciones básicas locales de los sindicatos en este proceso de desarrollo perdieron progresivamente capacidad de decisión, pues la empresa aislada ya no era el centro del mercado de bienes y trabajo. A partir de entonces se fortaleció la creciente organización de los patrones, que al defenderse de los sindicatos habrían de fortalecer la posición de los empresarios industriales frente a los trabajadores organizados, y la cooperación de las asociaciones profesionales nacionales de la industria en unas asociaciones superiores que exponían las tareas totales socio-políticas de los sindicatos y representaban los intereses de los trabajadores organizados frente al Estado.

El proceso de traslocación de capas dentro de la estructura empresarial, así como el surgimiento en el mundo laboral de una capa de empleados cada vez más amplia, situaron a los sindicatos ante nuevos problemas de organización que no se podían solucionar de forma adecuada con las experiencias del localismo y del principio profesional. La reivindicación para una asociación industrial se apoyaba en la experiencia de que los diversos grupos profesionales (pie coincidían en una gran empresa y que se encontraban organizados en diferentes asociaciones, pero que debían tratar con el mismo empresario sobre las conclusiones de tarifas, dificultaban fuertemente el trabajo del sindicato. Según el principio de “una empresa-un sindicato”, los trabajadores de una rama industrial, fuera cual fuere su oficio, deberían de ahora en adelante pertenecer a una asociación industrial.

El desarrollo general del centralismo sindical implicó cambios esenciales en las estructuras de organización dentro del sindicato. S. y B. Webb describieron la *democracia en su forma más sencilla* como el principio de formación de la voluntad en la organización interna de las asociaciones profesionales locales, representadas ya en la historia primitiva de las asociaciones industriales inglesas. Por puesto, para las asociaciones nacionales centralizadas surgió la necesidad de institucionalizar “una constitución con firmes principios administrativos, que debería bastar para las necesidades de una cooperación que comprendiera todo un campo de la economía* extendido de una forma ininterrumpida”. Los sindicatos se convirtieron en instituciones con una administración burocrática y una descentralización de las decisiones jerarquizadas, y con ello cedieron —como también los partidos masificados del movimiento obrero— a esa tentación de independencia típica de

un grupo dirigente oligárquico profesionalizado, que ya en 1911 fue analizado y criticado por Michels. El sindicalismo que, partiendo de Francia, ganó influencia esencialmente en los países románico-mediterráneos de Europa, y el unionismo, que hasta ahora se ha mantenido en el marco de los principios profesionales orientados en el sentido empresarial de los sindicatos ingleses, se basan en el rechazo del centralismo sindical. No obstante, el contramovimiento político de más fuerza contra el centralismo sindical burocrático se desplegó bajo la influencia de la idea de los consejos surgida de los movimientos revolucionarios europeos tras el final de la primera guerra mundial.

Finalidad intra y extrasindical. Las primeras asociaciones sindicales fueron uniones de huelga y de apoyo, cuya finalidad principal era elevar la posición social de sus miembros. En tanto que ésta aún estaba determinada de forma esencial por la situación económica de la empresa particular y por la posición social del empresario, la seguridad de la vida, primer objetivo de la actividad sindical, se ofrecía como lucha por unos salarios más altos y un apoyo en caso de paro, de invalidez, de enfermedad y de negativa a trabajar (huelga). Al mismo tiempo, los sindicatos concibieron la educación y la promoción cultural del proletariado como tarea central; con ello continuaron la tradición de las asociaciones para la formación de trabajadores que en el siglo XIX intentaron aplicar las teorías de la Ilustración a la masa proletaria. Si bien los objetivos sindicales se redujeron en un principio al ámbito económico de un mercado de trabajo limitado localmente, sin embargo, con el tiempo la actividad de los sindicatos se hizo imposible sin la realización de exigencias políticas generales, tales como libertad de asociación, reconocimiento de su capacidad arancelaria y protección estatal contra la jornada de día completo (jornada normal).

Bajo la condición de las relaciones de producción, la política salarial será siempre un campo de acción esencial de los sindicatos dentro de un mercado libre de bienes y de trabajo. También las diversas teorías sindicales se agrupan en torno a la alternativa de una limitación o de una abolición de las leyes del mercado del trabajo, en favor de los trabajadores asalariados. Sin embargo, bajo las condiciones del capitalismo organizado en la primera mitad del siglo XX, la política sindical se ha extendido fuera del ámbito de la política salarial y se ha desarrollado en una política social amplia. Mientras que las asociaciones profesionales inglesas y americanas, más fuertemente orientadas hacia una política de salarios, constituyeron en meta principal la administración monopolista de la fuerza americana laboral, las principales asociaciones sindicales de Europa Occidental y Central, sobre todo después de la primera guerra mundial, durante la cual colaboraron en forma responsable con los órganos de la economía de guerra, se concentraron en la influencia de la política social estatal, de la regularización legal del derecho del trabajo y del

reconocimiento de los derechos económicos sociales de los trabajadores de la empresa. A los fines sindicales tradicionales se unió la exigencia de un reconocimiento constitucional de los sindicatos como la única representación legítima de la totalidad del asalariado frente a los patronos, el Estado y la legislación.

Tras la segunda guerra mundial, en las sociedades industrializadas occidentales, los sindicatos —junto con la tradicional política salarial y arancelaria— han ampliado considerablemente sus exigencias sociopolíticas. Sobre la base de su reconocimiento constitucional y la integración popular en la economía, desde ahora la «cogestión», la constitución de capital por los trabajadores y su promoción a niveles de formación e instrucción están en el centro del catálogo de exigencias sindicales.

También variaron las tareas intrasindicales con el afianzamiento de los sindicatos en la política y en la economía. Junto a la creciente burocratización es preciso referirse aquí, sobre todo, al aspecto cada vez más científico de la actividad sindical. No solamente los problemas del desarrollo de la productividad y de los precios, de las variaciones estructurales del mercado laboral y de la cualificación profesional, sino también los problemas internos de los jornales y de la jornada de trabajo, que desde la introducción de los métodos inspirados por Taylor sobre la intensificación del trabajo se han convertido en objeto de un complejo sistema de valoración, se someten a una recopilación, elaboración y publicación de datos económicos, técnicos y sociológicos de estudios sindicales. A partir de esto, el centro de gravedad de la función de apoyo confederada ha cambiado esencialmente, desde una postura individual a las amplias tareas sociales y de formación. Descargados de la política social estatal y de la legislación laboral, los esfuerzos se concentran en la protección legal de la huelga, en la ayuda social para la construcción de viviendas, en la colaboración con las confederaciones de consumidores y en la planificación de la formación y de la instrucción, en cuya realización intervienen la mayoría de las empresas y de los bancos.

Medios para la Realización de los Intereses Sindicales. Los sindicatos solamente pueden comportarse como legítimos representantes de los intereses de los trabajadores cuando ya han sido legitimados constitucionalmente: sólo entonces también pueden imponer condiciones en la lucha obrera. El arma más potente de la lucha sindical es la huelga, que, sin embargo, solamente puede ser utilizada como *ultimaratio* y cuya legitimación democrática depende de los miembros del sindicato. Junto con la huelga de los consumidores (boicot a las ventas), está en el primer plano de la lucha sindical la retirada de las fuerzas laborales en sus múltiples formas: como lucha de huelgas, como huelgas de manifestación y de advertencia, como huelgas de simpatía o de solidaridad con compañeros huelguistas, así como resistencia pasiva en la forma de huelgas de brazos caídos, sentadas o huelgas intermitentes que persiguen finalidades parciales. Cuando la huelga lia

sido decidida por vía democrática por medio de los órganos del sindicato, se trata de una huelga organizada; por el contrario, las huelgas salvajes, a menudo espontáneas, no están sancionadas por el sindicato.



Existe una ampliación de las competencias de los sindicatos.

El sentido político-económico de los sindicatos, lo mismo que su correspondiente función histórica en periodos de conflicto y transformación social, depende de factores que no solamente se basan en las condiciones económicas, históricas culturales específicas de los Estados nacionales particulares en el mundo industrializado capitalista, sino también en las influencias teóricas que, respectivamente, dominan sobre las asociaciones sindicales particulares de forma decisiva.

La Teoría Marxista-Leninista de los Sindicatos

K. Marx y F. Engels han intentado interpretar la función de los sindicatos en el marco de las condiciones del orden social capitalista. La teoría de Marx

concebe como crítica y negación total de este orden. Quiere descubrir el desarrollo histórico y la realización de la explotación económica y de la alienación, del poder político y del dominio social, para relacionarlo con una posibilidad histórico-política concreta: salvar la contradicción principal del orden burgués industrial, la contradicción entre producción y riqueza sociales y “poder privado del capitalista particular sobre estas condiciones de producción sociales”. El sujeto que, en la sociedad sin clases, en donde el desarrollo libre de todos hace realidad esta posibilidad, es el proletariado industrial que no puede suprimir sus propias condiciones de existencia inhumanas “sin suprimir todas las condiciones de vida inhumanas de la actual sociedad”. Por ello, la teoría de Marx, en su conjunto, es una teoría de la revolución proletaria, que, por un lado, observa la negativa dominante a la luz de su negación futura; por otro, siempre une el análisis teórico con alusiones prácticas a la estrategia del movimiento obrero en despliegue.

Ya en 1847 Marx y Engels tuvieron en cuenta la “caída del dominio de la burguesía y la conquista del poder político por parte del proletariado”; no obstante, en una valoración realista de la situación del movimiento obrero en la constitución de la masa proletaria como “clase para sí misma” lo veían solamente como el punto de partida de una época de lucha de clases, en cuyo transcurso se maduraban las condiciones de la toma del poder.

Antes de 1848 solamente en el movimiento sindical inglés existían las condiciones previas para un avance proletario independiente. En los Estados continentales el sistema capitalista y el movimiento obrero estaban demasiado poco desarrollados como para poseer una influencia decisiva como factores políticos independientes. Marx y Engels describen entonces las *Trade Unions* inglesas como formas de unión proletaria que necesariamente han de estar al comienzo de todo desarrollo de organización proletaria: “Los trabajadores comienzan con ello a formar coaliciones (*Trade Unions*) contra la burguesía se reúnen para la defensa de su jornal de trabajo. Ellos mismos crean asociaciones para prepararse de cara a ocasionales sublevaciones”. Este reconocimiento de los sindicatos como “centros de organización de la clase trabajadora”, ha sido resumido por Engels en la fórmula programática: “Con *Trade Unions*, etc., se ha de comenzar, si es que se quiere llegar a un movimiento de masas...”

Marx afirmó el valor de los sindicatos como gérmenes de la organización proletaria, mientras que puso en duda su papel como portadores de revolución proletaria, “tan pronto como le limiten a conducir una pequeña guerra contra los efectos del sistema existente”, sin poner en duda sus causas, el sistema salarial. Por ello, exigió la unión de los fines sindicales en sentido íntimo con un programa revolucionario. Los sindicatos no deberían fundar en la “lucha inmediata contra

el capital” la defensa de los intereses diarios de los trabajadores asalariados, pero sí utilizar aquella lucha como palanca de la transformación socio-política del capitalismo. Deberían aprender a luchar en “interés de su emancipación completa” y apoyar “todo movimiento social y político que siguiera esta dirección”. De ello se sigue el que no se pueda concebir la actividad sindical como separada de la lucha revolucionaria.

Después de la derrota de la Comuna de París (1871) y de la unión de los dos partidos obreros alemanes en el partido socialdemocrático (1871) se puede establecer una concretización y, al mismo tiempo, una modificación del punto de vista de Marx y Engels sobre el movimiento sindical. Ampliaron su exigencia de una comunidad fundamental del movimiento político y económico. Bien es verdad que la idea ya estaba contenida en el *Manifiesto Comunista*, de cruce el proletariado debería organizarse como “partido político”. No obstante, el concepto de partido era aún usado en el sentido del concepto del movimiento liberal. En 1871 la conferencia de Londres de la I Internacional acordó que la clase obrera, al contrario de todas las formaciones partidistas de las clases poseedoras, debería constituirse como un partido político especial. Por tanto, la lucha económico-sindical fue interpretada por Marx y Engels bajo el punto de vista de la integración del movimiento proletario como “la unión de las fuerzas aisladas” y con ello como “palanca para la lucha contra el poder político”.

Esto significaba que Marx y Engels unían su crítica a los sindicatos ingleses en la exigencia de que, junto o sobre las asociaciones aisladas, debería “existir una asociación general, una organización de la clase trabajadora como un todo”. Marx y Engels aún no se habían enfrentado al problema práctico de tener que determinar la relación entre un partido obrero poderoso y un movimiento sindical consolidado.

Por su parte, Lenin aceptó la doble vertiente del movimiento obrero: el partido y el sindicato, si bien rechazaba la idea “economista” de que el socialismo se desarrolla de forma espontánea de los conflictos sindicales en las empresas. Lenin estaba convencido de que “la clase trabajadora por sus propias fuerzas solamente podría crear una conciencia ‘trade-unionista’ ” Una conciencia de clase revolucionaria “solamente se le podría infundir al trabajador desde fuera” por un partido “que estuviera dirigido por una teoría progresista”; ya que sin una teoría revolucionaria tampoco podría haber un movimiento revolucionario. Mientras que Marx y Engels concibieron los sindicatos como la condición tanto histórica como política del partido obrero, Lenin exigió inversamente como la “primera y más urgente tarea práctica” el crear una organización de revolucionarios, “que fuera capaz de prestar energía, tenacidad y continuidad a la lucha política”. El “partido de los

revolucionarios profesionales” debería estar estructurado de una forma fuertemente centralizada. Al partido de mandos como vanguardia opuso Lenin unas organizaciones legales del proletariado —en primera línea, los sindicatos— que fueran lo más amplias posibles y que habrían de prescindir de métodos conspiradores. Con ello, los sindicatos tuvieron, en primer lugar, la función de base política y organizativa del proletariado.

La posición de Lenin se modificó necesariamente con la conquista del poder por los bolcheviques. Ya a comienzos de la revolución del año 1917, instó a los bolcheviques a conseguir la mayoría en el soviét de los diputados obreros, agrarios y campesinos. La función de los sindicatos, que tras la revolución de febrero se habían extendido rápidamente y que fueron influidos ideológicamente por una mayoría menchevística, retrocedió con ello totalmente. Realmente, la exigencia presentada por el bolchevique N. A. Miljutin en la III Conferencia Sindical Rusa, de un “control de la producción” por los trabajadores y los sindicatos hizo claramente que la minoría sindical bolchevique considerara “al menos como posible una revolución tendenciosa y socialista en la retrasada Rusia”, mientras que los mencheviques excluían un desarrollo semejante.

Tras la revolución de octubre, la estricta unidad de las teorías sindicales leninistas se rompió. Por un lado, los comunistas se hallaban ante el problema de determinar teóricamente la función de los sindicatos en una sociedad socialista y de llevar a la práctica esta teoría bajo las condiciones del caos económico, de la guerra civil y de la intervención; por el otro lado, se trataba de determinar de una forma estratégica y táctica la relación de los partidos comunistas y los sindicatos en los Estados no socialistas. Cuando Lenin, en marzo de 1919, en el I Congreso de la Internacional Comunista, expuso la “tesis sobre la democracia burguesa y la dictadura del proletariado”, partió del concepto de que “rápidamente estallaría la revolución en varios países de Europa occidental”. Siguiendo el ejemplo del soviét ruso, caracterizó al sistema de consejos alemán y a los “*Shop-Steward-Cornmittes*” ingleses como “la forma de la dictadura del proletariado que ya está prácticamente elaborada.” Por consiguiente, la revolución europea occidental debería ser estimulada primero por las organizaciones de los “trabajadores de la ciudad” y de los “proletarios rurales”, “organizados no como antes, en sindicatos, sino en soviets”.

Apenas un año después, Lenin revisó esta idea por la que no eran los sindicatos, sino los consejos, los portadores del proceso revolucionario. Su crítica del “radicalismo de izquierdas”, redactada poco antes del II Congreso de la Komintern, se fundaba en el juicio de que los periodos postbélicos revolucionarios tendían a finalizar, después de que los movimientos de los consejos fuera de Rusia hubieran

fracasado. Según la idea de Lenin, en esta situación era aconsejable “retirarse correctamente”, establecer compromisos y crear una nueva base para futuros conflictos revolucionarios. Con la fórmula: “Se debe trabajar a toda costa allí donde estén las masas”, Lenin se distanció de todas las corrientes “comunistas de izquierdas” que —sobre todo en Alemania— habían proclamado la lucha contra el parlamentarismo burgués y los sindicatos reformados: “Se debe hacer cualquier sacrificio y poder salvar los mayores obstáculos, para llevar la agitación y la propaganda de forma sistemática, obstinada, perseverante y paciente a todas las instituciones, uniones y asociaciones —aun cuando sean las más reaccionarias— en las que haya masas proletarias o semiproletarias. Pero los sindicatos son justamente organizaciones que comprenden a las masas”. Bajo la dirección de un partido centralizado y fuertemente disciplinado debería llevarse la lucha, sobre todo en los sindicatos, contra la “aristocracia obrera desmoralizada por el imperialismo, hasta el descrédito de todos los dirigentes incorregibles del oportunismo y del chauvinismo social de los sindicatos”. Con estas tesis, Lenin fundó la táctica del “frente unido de abajo”, que —excepto interrupciones aisladas— ha caracterizado de forma decisiva la política sindical comunista de los decenios siguientes.

Los Sindicatos en los Estados del Bloque Oriental

Marx y Engels no elaboraron un plan detallado sobre la construcción de la sociedad socialista. Se limitan a pronósticos generales sobre los elementos del nuevo orden socialista que maduran en “el vientre” de la antigua sociedad de clases capitalista. La progresiva socialización de la producción constituye, por tanto, de una manera orgánica las condiciones para el socialismo, mientras que la fuerza privada de disponibilidad sobre los medios de producción y el aparato del poder político debe ser destruida por la acción disruptiva de la revolución proletaria. Las tareas especiales de los sindicatos en los Estados socialistas no se pueden, no obstante, deducir inmediatamente de la teoría de Marx. Ya que han sido definidos como únicos en la confrontación con los enemigos de clase, sus condiciones de existencia deberían estar realmente implicadas en la “asociación de productores” sin clases, o bien “morir”. También ésta es de hecho la posición política de los sindicatos soviéticos: “No tienen ni un interlocutor social reconocido ni capacidad de iniciativa”.

Las discusiones en el partido comunista de Rusia sobre la función de los sindicatos en el Estado soviético, con sus posiciones divergentes, reflejan, en primer lugar, la inseguridad teórica de la dirección bolchevique, que ante la necesidad de reorganizar una economía quebrantada, deciden de forma pragmática. La exigencia de un control de producción, que ya en julio de 1917 exigieron los bolcheviques,

fue realizada, tras la revolución, con la introducción del control obrero de las empresas. Mientras que los mencheviques y también una parte de los bolcheviques intentaban suavizar el concepto de “control” con el de “regulación”, ya que, según sus conceptos, la socialización de los medios de producción no estaba en el “orden del día de la revolución”, el I Congreso Sindical Ruso proclamaba, en enero de 1918, que “los sindicatos habrían de convertirse inevitablemente en órganos del Estado socialista, para cumplir con el deber de colaboración con el Estado de todas las personas implicadas en la producción”.

Krieman (1924) denominó las iniciativas sindicales para la constitución de una dirección proletaria de la economía como “una conquista en la historia de la humanidad”. Análogamente, en 1920, L. Trotsky, en su tesis de la “militarización del trabajo”, exigía orientar los sindicatos exclusivamente hacia la disciplina y el aumento de la producción: “...el Estado socialista en construcción necesita de los sindicatos no en la lucha para mejores condiciones de trabajo —esta es una tarea de toda la organización estatal y social—, sino para disciplinar, organizar, educar, dividir, agrupar, a la clase obrera para fines de producción”. No obstante, esta idea no se impuso. Ya a finales de 1920, Lenin se colocó al lado del presidente de los sindicatos, M. P. Tomskij, y condenó las tesis de Trotsky. El sindicato no sería una “organización estatal”, ninguna “organización de fuerza”, sino más bien una “organización educadora”, y, con ello, una “escuela de la administración, una escuela de* la dirección económica, una escuela del comunismo”. La doble función del sindicato —“crear el enlace de la vanguardia con la masa” y “ser la base del poder estatal” —indica, en primer lugar, un retroceso táctico de Lenin frente a la mayoría sindical dirigida por Tomskij. Entonces ésta insistía contra Trotsky en la reconstrucción de la democracia intrasindical y en las “exigencias de los consumidores” obreros. No obstante, la confirmación de la función educadora autónoma de los sindicatos, tanto política como económica, hizo pensar al mismo tiempo que la victoria de la revolución de octubre sólo era un paso, primero e inseguro, dado en el sentido de realización del comunismo. Este alto intermedio en la cuestión sindical vuelve a indicar que Lenin, una vez que se había logrado la estabilización política de la potencia soviética, había reconocido a tiempo y de forma clara las dificultades que se oponían a la tarea de construir el socialismo en un país atrasado económicamente y aislado políticamente, y con ello vencer la “fuerza de la costumbre de millones y millones de hombres”.

Cuando los bolcheviques, en 1921, en vista del “atraso cultural y agotamiento del país” se vieron obligados a permitir hasta un cierto grado las formas económicas capitalistas (“capitalismo estatal”), Lenin tuvo que volver a revisar sus puntos de vista en la cuestión sindical. Inmediatamente después de la toma del poder, volvió a insistir en que “el uso de soluciones del antiguo movimiento sindical en la

época actual es abjurar de las tareas socialistas de la clase trabajadora”. Pero bajo el signo de la nueva política económica (NEP) debió aceptar como inevitable la continuación de la existencia de clases y de la lucha de clases, y volver a recurrir al concepto marxista tradicional de los sindicatos: “Por ello, a partir de ahora, una de las más importantes tareas de los sindicatos consistirá en defender los intereses de clase del proletariado en su lucha contra el capital en todos los sentidos y con todos los medios”.

La separación de estado proletario y dirección económica de capital privado puso, sin embargo, a los sindicatos del lado del Estado. La “meta final” de la lucha sindical no se situaba, por lo tanto, como en el capitalismo en una “destrucción del aparato estatal”, sino en la “consolidación del Estado proletario...” El uso de la huelga, que Lenin concedió al sindicato, solamente se podría dirigir contra “excesos burocráticos del Estado proletario” y contra “restos del pasado capitalista”. El estrecho vínculo de los sindicatos con el aparato estatal se comprometía más bien a la “participación en los órganos estatales”, si bien, frente a la vanguardia comunista, al partido se le asignaba esencialmente la misión de “unificar amplios sectores de trabajadores sin afiliar a ningún partido”.

Con la suspensión de la nueva política económica y la transición a la industrialización (1928) “en mínimo plazo”, bajo I. V. Stalin, fueron subordinados los sindicatos enteramente al “principio de producción”, tal como lo había exigido Trotsky en el año 1920. La idea de Lenin “de la compensación del interés social de rendimiento y del interés individual de protección en la actividad sindical”, quedó destruida por la absolutización del objetivo estatal y por el principio autocrático del “control desde arriba”.

Los sindicatos de los Estados de Europa oriental, bajo la égida comunista a raíz del año 1945, fueron adaptados ampliamente al modelo soviético, considerándose como los “más próximos y permanentes colaboradores del Estado socialista”. Por la estrecha unión personal entre la dirección de los sindicatos y del Partido se establece la misión y función de los sindicatos: son, “bajo condiciones socialistas, una fuente del ejercicio del poder” Las fracciones comunistas de los sindicatos unificados, de nueva función —a raíz de la guerra en la mayoría de los casos según el principio de las asociaciones industriales—, se solidarizaron desde un principio con los objetivos de la estructuración socialista.

La práctica introducida desde 1947 en la Unión Soviética de los contratos colectivos en las empresas, por la cual los sindicatos eran reconocidos como “auxiliares de las direcciones de empresas” en cuanto a los compromisos del plan y se les transmitía unas funciones de control en el cumplimiento del plan, en el desarrollo de productividad y en la reducción de los costos de fabricación, trajo

indudablemente una ampliación de competencias para los sindicatos soviéticos, que a partir del año 1932 se habían quedado prácticamente sin función. Para la zona de ocupación soviética en Alemania, que en el año 1949 se constituyó en República Democrática Alemana, supuso la introducción de los contratos colectivos de empresa (1950), “como un medio para el cumplimiento del plan”, sin duda reflejo de las funciones sindicales que aún subsistían. Esta medida afectaba ante todo a la representación de intereses político-salariales por la Unión Sindical Libre Alemana (F.D.G.B.) y los jurados de empresa elegidos directamente por el personal de las empresas, que ya desde el año 1948 fueron sustituidos por las Direcciones Sindicales de Empresa (D.S.E.) controladas por la directiva de la F.D.G.B. A partir de los años cincuenta se considera a los sindicatos —como, por ejemplo, en Polonia— como “órganos del derecho público que participan en la realización de la política económica nacional”; la F.D.G.B. desempeñó misiones estatales con la dirección del seguro social y el control de la protección laboral en la empresa.

Las desproporciones evidentes en el sistema económico de planificación central, la resistencia por parte de la población laboral y el rumbo proclamado a partir del XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética de la desestalinización, han venido a crear los supuestos para un proceso general de “desideologización” política y de “liberalización” económica en los Estados de Europa oriental. También han experimentado una ampliación las competencias de los sindicatos, su independencia y su comunicación con los trabajadores en el transcurso de los experimentos político-económicos de los últimos años. Para los sindicatos soviéticos supuso un cambio de situación la constitución de comisiones sindicales de empresa (1959), que participan en la elaboración de los planes, en la fijación del salario y de la jornada de trabajo, en el control de la dirección de la empresa y en los problemas sociales internos de la empresa. Ya en 1956 se permitieron en Polonia consejos de obreros, que contaban con facultades de control y de decisión en las empresas y dentro del marco de los planes nacionales, sin asumir, por supuesto, ninguna función política, tal como corresponde a la idea tradicional de los consejos. Estas instituciones fueron complementadas en 1958 con conferencias de autoadministración de obreros, en las cuales están representados los sindicatos junto al Partido y a la dirección de la empresa. No obstante, el modelo polaco le va a la zaga al experimento yugoeslavo de la autoadministración de los trabajadores, que fue creada tras la exclusión de Yugoslavia de la Kominform (1948). Los sindicatos son en este caso órganos directos de control dentro de la empresa, desempeñando, asimismo, esta función fuera de la producción en cuestiones de educación, de cultura, de aspecto social y de construcción de viviendas.

G. Biicf, en su análisis de las distintas posibilidades del proceder sindical en las actuales sociedades del mundo occidental, llega a la conclusión de que con

una “penetración sindical en otro sistema económico” se produce una “desnaturalización” de principio de los sindicatos. Esta concepción entiende la historia del movimiento revolucionario sindical no solamente como un trascendental malentendido y un peligro político, sino que presenta, al propio tiempo, un campo de acción extremadamente limitado como el de la libertad sindical y social. De acuerdo con esto, los sindicatos y el socialismo se conducen uno respecto al otro como el fuego y el agua, mientras que los sindicatos —según palabras del dirigente americano de obreros textiles D. Dubinsky— necesitan al capitalismo “como el pez el agua”. En realidad, las condiciones de constitución, así como la evolución organizativa y política de los sindicatos, están estrechamente vinculadas con la economía capitalista-liberal, diferenciándose fundamentalmente de la teoría y práctica de las organizaciones sindicales que se han establecido en los Estados gobernados por comunistas. Al mismo tiempo, esta aparentemente plausible metáfora presenta rasgos apoloéticos, pues solamente refleja media verdad. Pasa por alto esa función vital, puesta a menudo de relieve en los últimos tiempos, que los sindicatos poseen para la estabilidad política y económica del capitalismo. La economista nacional inglesa Joan Robinson —al igual que, por ejemplo, John Strachey— ha señalado con énfasis este aspecto: “Los sindicatos no son un elemento extraño dentro del capitalismo, sino una parte componente absolutamente necesaria de su mecanismo. La presión de los sindicatos, que contrarresta las tendencias monopolistas y que pone freno a los márgenes de beneficio, es necesaria para poder obtener ganancias. Se requiere un poderoso movimiento obrero para salvar al capitalismo de sus contradicciones internas”.

El centro de gravedad de los estudios teórico-sindicales en las sociedades altamente industrializadas del inundo occidental se ha ido desplazando cada vez más en los últimos años a la cuestión de la funcionalidad de la conducta sindical. Con ello se han desplazado también ampliamente los principios del reformismo tradicional sindical, el cual —partiendo del revisionismo de Bernstein— había desechado, desde luego, los medios y objetivos de la lucha revolucionaria de clases, no obstante haber postulado la reordenación fundamental de la sociedad mediante la realización de la democracia general económica y política. La integración y consolidación de los sindicatos en el sistema de la producción planificada descentralizadamente y orientada al beneficio es, sin embargo, en sí solamente un momento del cambio de estructura que la sociedad burguesa ha experimentado en la transición al capitalismo organizado del siglo XX. El incalculable temor de que pudiera repetirse la depresión de los años treinta ha ayudado a abrirse paso a esas teorías político-económicas que trataban de encontrar medios de pleno empleo y de inversión permanente, reconociendo la política sindical de salarios como norma imprescindible para mantener el equilibrio entre la capacidad de producción y de

consumo de una economía. La ruptura de J. M. Keynes, con la teoría económica clásica, de acuerdo con la cual se hacían esencialmente posibles unas inversiones productivas mediante la renuncia al consumo, condujo a una nueva determinación de las relaciones —negadas por la teoría del liberalismo— entre el Estado y la economía. La política estatal económica, financiera y social es considerada por Keynes y sus discípulos como una palanca para acrecentar la demanda efectiva por parte de los consumidores, es decir, ante todo, por parte de la población asalariada, y, con ello, también para mantener el pleno empleo y el aprovechamiento de los recursos productivos. En un* sistema semejante de la regulación institucional y del entrelazado del Estado y de la economía se da por supuesto la posibilidad de un reconocimiento sindical como un “poder soberano o casi soberano”. Solamente si los sindicatos se someten a las escalas de una funcionalidad de la economía entera, que resultan de la relación del potencial de productividad, inversión y consumo y no de la posición particular e inmediata de intereses de los trabajadores mismos. La constitución de un órgano rector en materia salarial, central y estatal, o la orientación de la política sindical de salarios por las denominadas “directrices salariales”, que hayan de garantizar una relación equilibrada de la evolución de salarios y precios, así como de la de beneficio y productividad, se encuentran, por tanto, entre las exigencias centrales de la teoría sindical de la integración económica-nacional.

La teoría y práctica del marxismo-leninismo nunca ha puesto en duda la necesidad de la integración de las organizaciones sociales. Los intereses particulares e individuales están subordinados a las exigencias e intereses colectivos de la revolución social, del desarrollo económico, social y cultural y de la estabilización política. Sobre la base de unos medios de producción nacionalizados, los sindicatos son, en los Estados gobernados por comunistas, medios para el ejercicio de la soberanía y no —como los sindicatos en las sociedades burguesas— medios autónomos de control de la soberanía. Si, no obstante, lograra abrirse camino en los Estados del mundo occidental la tendencia a una ordenación de los sindicatos en un sistema planificado de política coyuntural, descalificándose con ello toda iniciativa sindical para la democracia económica y la “reordenación de la sociedad” como “• gotamiento del principio sindical”, entonces habría de llevarse a cabo una nueva determinación de los sindicatos. ABD

SINDICO

Cargo asignado a un funcionario para controlar una determinada contabilidad o vigilar una quiebra comercial; asimismo, con este término se designa a todo

SIN

dirigente elegido por una organización para cuidar sus intereses. En este sentido, los síndicos en los municipios examinan los actos de la administración pública y vigilan que se realicen correctamente.

En términos administrativos, se denominan síndicos a los funcionarios que examinan los actos administrativos para informar sobre el proceder de los administradores. Su fundamento estriba en la necesidad de comprobar si las explicaciones de los administradores respecto a su gestión son ciertas o contienen algún acto perjudicial para la Hacienda. Su nombramiento se hace del mismo modo y en igualdad de circunstancias que la designación de los Consejos de Administración. JRM

SINECURA

Empleo o cargo retribuido que se otorga a una persona, el cual le ocasiona poco o ningún trabajo. Fue usado por primera vez para referirse a la práctica medieval de la iglesia de otorgar nombramientos retribuidos a hombres que no tenían que realizar las actividades correspondientes a sus cargos. Actualmente, los partidos políticos hacen uso de esta práctica para compensar a los que ayudaron en las campañas políticas o, las administraciones muchas veces mantienen en sus nóminas a personas ancianas que aún no pueden ser pensionadas. ABD

SINERGIAS

Término utilizado para hacer referencia a que el todo es mayor que la suma de sus partes, “ $2 + 2 = 5$ ”. Este concepto resulta útil al formular estrategias o cambios, pues establece una comparación entre las posibilidades externas y las capacidades y recursos internos. Así, por ejemplo, se puede hablar de sinergia positiva cuando se pretende lanzar al mercado un nuevo producto y la capacidad, los procesos, las instalaciones actuales de la empresa pueden ser aprovechados en la producción de la nueva mercancía, o, también, cuando las habilidades, experiencia y conocimientos de una persona sobre el manejo de una situación actual pueden transferirse al manejo de una nueva situación.

La sinergia, en el proceso de formulación de estrategias y cambios, se refiere al grado de complementación que existe entre la capacidad y los recursos actuales y la futura capacidad y recursos requeridos en la alteración de la estrategia. ABD

SISTEMA ECONOMICO

Conjunto de elementos que se interaccionan en la realización de la producción económica dentro de una estructura histórico-social determinada. Así, se puede hablar, por ejemplo, del sistema capitalista y del sistema socialista como dos tipos de sistemas económicos diferentes. En cualquier caso, el concepto sistema económico es un concepto adecuabile a las necesidades analíticas del científico social. JMG



SISTEMA POLITICO

Por Roberto Salcedo Aquino

Un sistema puede definirse como un conjunto interconectado de elementos con relaciones estructurales características, que se influyen recíprocamente. Hayy y Fagen definen al sistema como un: “conjunto de objetos con las relaciones existentes entre los objetos y sus atributos”. Por lo tanto, se debe dejar sentado que el término sistema sólo debe aplicarse a los elementos que significativamente se relacionan entre sí; dicha relación, debe entenderse, se da en un alto nivel de interdependencia, de esta forma dejamos a un lado la simple agregación de elementos al azar o de manera fortuita. Es fácil comprender que por esa interdependencia, cualquier cambio en un subsistema afecta a los otros subsistemas y a la vez al sistema general. Podría decirse que no hay cambio específico de un subsistema en sentido absoluto, sino que siempre dicho cambio se inter conecta con otros de los otros subsistemas. Así, por ejemplo, un aumento de la población traerá como consecuencia cambios en el subsistema político; si éste, por ejemplo, tiene la estructura de una democracia representativa, aumentará el número de representantes populares, el número de votantes, los partidos tendrán cuantitativamente más militantes; el mismo cambio producirá en el subsistema económico un aumento de productos, de oferta de mano de obra; etc. Los cambios, se puede afirmar, dentro del sistema oficial tienen un efecto de reacción en cadena, una reverberación que afecta a los otros subsistemas.

Todas las sociedades se proveen de procesos por medio de los cuales establecen asignaciones autoritarias de valores para lograr la cohesión y unidad de la sociedad, a este proceso de asignación de valores suele llamársele sistema político. Toda sociedad posee un sistema político, “los análisis antropológicos de las llamadas sociedades sin gobierno o acéfalas, aportan pruebas suficientes de que aún entre las bandas más exiguas de bosquimanos, integradas por un pequeño grupo de parentesco ex-

tenso de no más de cincuenta personas, existe lo que podríamos llamar ‘gobierno’. Por lo menos algún cabecilla puede tener un rol especial. En esas sociedades, la ausencia de estructuras diferenciadas para desempeñar las tareas inherentes al establecimiento y ejecución de asignaciones obligatorias, no indica la falta de subsistemas políticos”. (Easton)

La primera tarea consiste en deslindar el campo del sistema político. En la esfera de la ciencia política, un sistema político —en términos generales— será aquel conjunto de elementos sociales interconectados por las relaciones que se desprenden del ejercicio del poder, y dichos elementos sociales se influyen mutuamente mediante los procesos políticos. Easton entiende al sistema político como “las interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores a una sociedad”. Para Easton, lo que distingue al sistema político de otros sistemas sociales es que en aquél las interacciones sociales se orientan, como señala en su definición, predominantemente hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad; por lo tanto, dentro de esta concepción, el estudio del sistema político se centra en dichas interacciones. Almond, por su parte, rechaza la concepción de Easton y se apega a la concepción weberiana que considera como rasgo distintivo del sistema político, el monopolio bajo el control de las autoridades, del uso legítimo de la coerción física. Max Weber considera también, como Trotsky, que todo Estado se funda en la fuerza y reclama para sí, en exclusiva, el uso de la violencia. Luego, el sistema político, para estos autores, no es más que la interacción de los grupos en su lucha por compartir el poder o por influir en su distribución; por participar del monopolio del “uso legítimo de la fuerza física”.

En esencia, no hay diferencia fundamental entre ambas concepciones: Easton piensa en la asignación autoritaria de valores; Almond, en la lucha de los grupos por ser esa autoridad asignadora. Un sistema político se identificará, pues, como una serie de interacciones abstraídas —para el caso de estudio— de la totalidad de la conducta social, mediante la cual se asignan autoritariamente valores a una sociedad.

Respecto a los componentes o elementos de los sistemas políticos, Almond distingue tres: la estructura política, que es la serie de valores interrelacionados; la cultura política, que incluye las creencias de los hombres sobre su sistema político, los sentimientos, juicios y opiniones sobre los objetos políticos, es decir: la ideología; los actores políticos, que realizan los roles asignados por la estructura política. Para este

estudio son de primordial importancia los elementos dados por Almond. El sistema político posee una estructura que determina los roles; pero como es difícil pensar que dicha asignación deje satisfechos a todos los actores políticos, y el desempeño de roles distintos engendra diferencias sustanciales entre los actores, se darán dentro del sistema agresiones, presiones, tensiones, coerciones, violencia: fenómenos todos que estarán modificando continuamente el sistema político.

La cultura política, por otra parte, es un sistema de creencias compartido por los miembros de una colectividad; es el sistema de ideas que se orienta hacia la integración valorativa de la colectividad, por medio de la interpretación de la naturaleza y de la situación en la cual ésta se halla ubicada; la cultura política es la ideología del sistema, ideología que da al sistema fundamentación en su pasado, legitimación a su presente, y fe en el decurso del sistema político en que se vive. La ideología es, pues, la legitimación del uso de la fuerza, de la asignación autoritaria de valores, de la estructura de los roles, de los actores políticos, en fin, del sistema. El sistema político apela a la ideología porque ésta “es un credo, un conjunto de artículos de fe” que utiliza los métodos y el vocabulario de la ciencia. La ideología posee la virtud de dar al hombre un significado y un sentido de la vida, por eso una ideología más que buscar la verdad científica, más que utilizar la frialdad del método científico, se limita a los factores de congruencia interna, autoridad, pensamiento racional y principios históricos. La ciencia pone en duda todo; la ideología da por sentados sus postulados, declina ponerlos en duda y, en todo caso, utiliza únicamente los hechos que corroboran sus conclusiones.

Estos tres elementos del sistema político —estructura política, cultura política, actores políticos— tienen la capacidad de transformarse a sí mismos, de transformar sus metas, sus usos y la propia estructura de su organización interna, todo ello con el fin de mantener vivos sus procesos vitales. Si el sistema social está sometido a constante cambio, y el sistema político pertenece al sistema social, por definición el sistema político se halla sometido a la ley de cambio. La concepción del cambio político dependerá de la concepción que se tenga del sistema político.

Los estudios de los sistemas políticos han proliferado, pero, en síntesis, puede decirse que todos ellos se refieren a los rasgos que permiten a un sistema funcionar de modo característico, distinguiéndolo de otros: se tienen así, sistemas denominados autoritarios, totalitarios, tradicionales, democráticos, fascistas, socialistas, etc. Las diferencias entre unos y

otros se especifican mediante los tipos de relaciones o pautas de interacción que pueden considerarse como propiedades centrales del sistema, cabría llamarles variables esenciales a esas diferencias.

Si todos los sistemas sufren el cambio, tendrán también la capacidad de transformar sus metas, su estructura, su cultura, sus roles, sus actores; flexibilidad que les da la capacidad de seguir existiendo, o bien que los conduce a decaer y morir.

Varios son los enfoques para el estudio de los sistemas políticos, se mencionan los principales.

I. El Análisis de Insumo-Producto

Este tipo de análisis trata a todos los sistemas políticos como sistemas abiertos y adaptables; su principal exponente es David Easton. La esencia desde esta perspectiva es el estudio de la naturaleza de los intercambios y transacciones que se realizan entre un sistema político y su ambiente. Easton plantea así la cuestión: “¿cómo se las arregla cada uno y todos los sistemas políticos para subsistir en un mundo que es a la vez de estabilidad y de cambio? En última instancia, la búsqueda de una respuesta revelará lo que he llamado el proceso vital de los sistemas políticos —esas funciones fundamentales sin las cuales ningún sistema puede perdurar—, junto con los modos típicos de respuesta mediante los cuales pueden sostenerse los sistemas. Propongo —dice Easton— como problema central de la teoría política el análisis de estos procesos y de la naturaleza y condiciones de las respuestas”. El principal de esos procesos es la demanda. “Podemos definir la demanda como una expresión de opinión en el sentido de que una asignación autorizada en relación con un tema particular debe o no debe hacerse por los responsables de la misma”.

Los sistemas políticos articulan, por medios peculiares y característicos, las demandas y muchas de ellas se convierten en producto, mientras que otras son abandonadas durante el proceso de conversión de la demanda en producto. Cabe preguntar: ¿qué pasa con las demandas no satisfechas? Indudablemente constituirán la fuente de tensión de los sistemas y el origen de los posibles cambios. Pero todavía más, algunas demandas ni siquiera llegan a presentarse y constituyen para los sistemas un peligro de acuerdo a la magnitud de las mismas. Si la deman-

da llega a procesarse y a transformarse en producto constituye el reverso de la medalla y será el sostén y apoyo al sistema. Por consiguiente, de acuerdo a este autor, los sistemas políticos declinan o se vuelven inestables por la falta de un buen procesamiento de las demandas.

Las limitaciones de este enfoque se dan en la ausencia de posibilidad de evolución hacia nuevas formas, e incluso se ignora el cambio revolucionario. Poco tiene que decir este enfoque de la política de la declinación, la perturbación y el rompimiento del sistema; más bien explica las posibilidades de los sistemas para su autoconservación. Empero, las tensiones intrasistémicas se dan desde el momento en que el sistema, cualquiera que sea, es incapaz materialmente de canalizar todas las demandas, de procesarlas y de darles satisfacción. Indudablemente, los productos elaborados por el sistema sólo beneficiarán a alguna parte; cuando ésta es muy pequeña, se puede pensar ya en los conflictos, rebeliones y, finalmente, en las revoluciones para romper el sistema.

Dentro de este enfoque, los que dan apoyo al sistema se convierten, de hecho, en opresores de aquellos que no pueden adquirir los productos y que luchan contra esa situación.

II. El Enfoque Distributivo

Esta posición teórica está centrada en los valores que están en juego en los procesos políticos y en la asignación o distribución de estos valores. Su principal exponente es Harold Lasswell, cuyo análisis puede sintetizarse en la pregunta: ¿quién obtiene qué, cuándo, cómo?

Los valores y su asignación constituyen el núcleo del enfoque; por lo tanto, la toma de decisiones y la ideología son los pivotes sobre los que gira. La ideología es la que proporcionará los valores a distribuir; /alores de toda índole y que determinarán la riqueza o parquedad de lo distribuible. El cuándo, el cómo y el a quién estarán determinados líor los órganos decisionales.

Las tres interrogantes llevan en sí mismas las tensiones de los cambios: ¿cuándo? implica desigualdad de tiempo, todos los miembros de un sistema político querrán ser los primeros o bien los beneficiarios constantes; todos lucharán por que ese cuándo sea para sí mismos, ahora; ¿cómo? lleva implícito las tensiones de procedimientos; ¿quién? indica tensiones en cuanto a número y en cuanto a personas.

526 Sistema Político

III. El Enfoque Cibernético

Este enfoque realza los problemas de dinámica y de los varios flujos de información que surgen de las comunicaciones y de la toma de decisiones. Su principal exponente es Karl W. Deutsch.

Según el autor, los sistemas políticos conforman un conjunto de operaciones para procesar el flujo, la corriente de la información que se recibe (podría leerse demandas). La estructura política maneja la información y la procesa; pero todo sistema tiene una capacidad de carga en función del número y del tipo de canales disponibles; y, de acuerdo a ello, se determina la sensibilidad del sistema para responder, para tomar decisiones.

El análisis cibernético de los sistemas políticos deja entrever los límites del propio sistema: la estructura política maneja la información, es decir, los sistemas políticos crean una burocracia para procesar el flujo de información, burocracia que demora o pone escollos al libre tránsito de esta afluencia de información, lo que se traduce en tensiones de cambio. Si los sistemas poseen una limitada capacidad de carga: ¿quién determina cuál flujo de información no se procesa?, ¿la de quién? Estas cuestiones plantean en realidad las tensiones de cambio que posee el sistema.

IV. El Análisis Funcional-Estructural

Se centra principalmente en los fenómenos de mantenimiento y regulación de los sistemas políticos. Su cuestión: ¿cuáles estructuras desempeñan, cuáles funciones básicas, y en qué condiciones, dentro del sistema?

Se asigna, dentro de este análisis, una correspondencia biunívoca entre las funciones a desempeñar y las estructuras de un sistema político. Las principales funciones son: conversión de las demandas, adaptación y mantenimiento. Estas dos últimas funciones son, de acuerdo a los teóricos de este enfoque, las primordiales. El análisis se centra en todas las cuestiones que llevan a la supervivencia del sistema, los métodos para evitar condiciones que conduzcan a la entropía de los sistemas. En general, se ha entendido este enfoque como la justificación del statu quo, pues conduce, en última instancia, a una defensa del orden de cosas existentes tratando de demostrar la funcionalidad de las estructuras, y la racionalidad de las funciones.

Si todo lleva a justificar el estado de cosas, a mantener, a evitar disfunciones, se deduce que privilegios y prerrogativas son mantenidas, que la posibilidad de cambio no se vislumbra y que, en fin, este análisis, paradójicamente, lleva a la revolución y a los brotes violentos por su escasa flexibilidad; o bien, a la represión para mantener; o finalmente, a cambiar para que todo siga igual. “La función primordial del poder —dice Parsons— es estabilizar el subsistema político frente a los cambios de su ambiente.. . prever contingencias; permitiendo libertades, pero equilibrando los mecanismos para que la libertad no produzca inestabilidad. El rasgo esencial de los mecanismos de equilibrio es la retroalimentación (feedback)”.

V. La Teoría de los Grupos

La esencia de este análisis la constituye la interacción del gran número de grupos que componen un sistema político. El motor que hace funcionar un sistema político en el proceso de la lucha de los grupos, es que cada grupo trata de realizar o elevar al máximo sus intereses. El sistema político no es más que una arena donde se desarrolla la contienda. Pero el sistema, a pesar de esa contienda, está constituido por el equilibrio de las presiones de los grupos, y éstos sólo adquieren un significado político en relación con otros grupos.

El sistema político se comporta de acuerdo a las reclamaciones de los grupos en contienda, su arma frente a ellos es el poder. En consecuencia, el gobierno en un sistema político es el mediador de la lucha y el árbitro que pone las reglas de la contienda.

Este enfoque da la visión de un estado de guerra permanente en donde todo grupo tiene un *ius belli*, Las reglas del juego impuestas por el poder sólo asignan los límites de las arenas políticas y la clase de arena a emplear. El cambio se halla presente, pues la contienda hace que las relaciones, fuerzas, varíen a cada momento. Sólo cuando el “árbitro” no puede someter a los grupos a las reglas del juego o bien cuando los grupos ya no pueden jugar con las antiguas reglas, entonces tendrá que venir un reajuste del sistema.

Los enfoques mencionados llevan a la conclusión que la parte esencial de los sistemas políticos son las demandas. El análisis de insumo-producto se concentra en este tema y concluye que un sistema político sólo puede mantenerse en la medida que satisfaga las demandas; el análisis distributivo al plantear la cuestión: ¿quién obtiene qué? plantea

realmente el a quién se le satisfacen sus demandas y de qué manera; el enfoque cibernético, al poner de relieve los flujos de información y la capacidad de carga de los sistemas, está realmente exponiendo la capacidad del sistema para recibir las demandas; el análisis funcional-estructural sólo desea buscar la manera en que las estructuras satisfagan las funciones demandadas; por último, la teoría de los grupos, es la teoría del conflicto para determinar cómo los órganos decisionales satisfacen las demandas de los grupos contendientes.

“Las demandas son expectativas formuladas y dirigidas a las autoridades” (Jaguaribe). En todo sistema político, en cualquier momento, existen innumerables deseos y expectativas, pero una gran cantidad no llega al nivel social de formulación efectiva; en cuanto esto sucede, se convierten en demandas. Las demandas son de suyo fuentes de tensión para un sistema; pueden provocar tensiones graves cuando son mayores que las que el sistema puede satisfacer; muchas veces la crisis del sistema se da por la falta de tiempo disponible para satisfacer las demandas; otras, por la complejidad de ellas por encontrarse ante el difícil cumplimiento, dado el estado del sistema, o la contraposición de la demanda con el mantenimiento del mismo.

En general, las demandas son tratadas por los sistemas en cuatro formas diferentes: se les encara de manera directa, positiva o negativamente; se les convierte en una demanda general y se les da una orientación semejante, estableciendo la regla para todas las que se presentan en igual sentido; se les convierte en problemas de interés general, de modo que adquieran importancia y sea exigida su solución; se les reduce y minimiza bien para soslayarlas, demorarlas o resolverlas. Pero el incumplimiento de las demandas provoca el debilitamiento del sistema en relación directa a la importancia de ellas. A manera de hipótesis se podría plantear que cuando el sistema político se ve imposibilitado a lograr un apoyo efectivo por la satisfacción de las demandas tiende a buscarlo mediante la recompensa a quienes den su apoyo, en la ideología o en el Carisma de algunos prohombres del sistema. En el primero de los casos se cae en los apoyadores mercenarios del sistema “ningún principado puede estar seguro, cuando no tiene armas —léase apoyos— que le pertenezcan en propiedad” decía Maquiavelo; ningún sistema político puede estar seguro cuando sus apoyos son mercenarios. Por lo que toca al apoyo proporcionado por la ideología, éste es un tanto difuso, pues sería muy difícil convencer ideológicamente y en la práctica a los individuos de que el sistema político es sabio y bueno, cuando las demandas

vitales no son satisfechas. Se tiene que recurrir a “apóstoles que intensifiquen, exalten, desarrollen, refinan y elaboren la ideología” a fin de que ésta se convierta en un verdadero sostén del sistema. Cuando la ideología no surge de la realidad misma, del sistema político, cuando no es la concordancia entre los conceptos y la realidad, cuando sólo es una etiqueta para mantener, no es más que un pilar de cartón. Por último, si el sistema sólo se basa en el Carisma de un hombre, queda sujeto totalmente a las contingencias humanas.

Si después de buscar el apoyo en esos tres elementos el sistema sigue deteriorándose, sólo le queda para mantenerse: el uso de la fuerza, de la represión, de la violencia; y entonces se halla ante la disyuntiva: reforma o revolución. Si se da la primera el sistema se readapta hasta lograr un nuevo equilibrio; si no se da, entonces algunos grupos intentan la satisfacción de sus demandas por medios no legalizados, no permitidos, como es la violencia, pues ésta está reservada, en exclusiva, al grupo en el poder. Si los miembros del sistema se “separan de los cánones normales de conducta política es siempre índice de que el Estado-Sistema sufre una enfermedad grave” (Ebenstein).

No son probablemente pocos los sistemas que sucumbieron ante el conflicto planteado por la insatisfacción de las demandas; pero esto no significa, necesariamente, que un sistema deba satisfacer todas las demandas de sus miembros; algunas pueden quedar insatisfechas sin grave problema. Existe un bajo índice de probabilidad de que se produzca una revolución en el sistema, cuando los miembros tienen la convicción de que éste, el sistema, trabaja lo mejor que puede para satisfacer sus demandas. El derrumbamiento del sistema se da cuando ya no existe la fe en él, y el sistema se sostiene en apoyos diferentes a la satisfacción de las demandas.

A pesar de lo que pudiera pensarse, los sistemas políticos se hallan en constante evolución, y si todos ellos tienen como premisa fundamental la supervivencia, ésta les impone reformas, adaptaciones y cambios. Constantemente nuevos grupos se forman de acuerdo con el sistema de poder predominante, y adquieren paulatinamente importancia, representando de alguna manera un nuevo desafío al sistema, provocando cambios dialécticos y revolucionarios. Muchas veces esos cambios se realizan por constantes y pequeñas adaptaciones apenas perceptibles para el observador común. Pero los cambios dialécticos bruscos, rápidos, violentos, que influyen sobre el sistema modificándolo sustancialmente, están siempre sometidos a la represión.

SISTEMAS, Análisis de

El término sistema ha tenido diferentes acepciones de acuerdo a las significaciones que le asignan los autores que la utilizan en las diversas disciplinas. En su definición más simple consiste en un conjunto de elementos que se encuentran relacionados entre sí.

El análisis de sistemas se enfoca en evaluar las diferentes partes que conforman a un sistema, sus leyes y relaciones que lo rigen a efecto de determinar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos, y proponer, por consiguiente, de ser posible, medidas correctivas que optimicen su funcionamiento.

Metodología de Análisis

Para realizar el análisis de un sistema se requiere el cumplimiento de diversas etapas que permitan conocer la situación real del mismo, a fin de establecer las partes que lo componen y las leyes que lo regulan.

Siguiendo el método científico de resolución de problemas, las principales etapas de este método se adaptan para el desarrollo del análisis de sistemas.

Definición del Problema. Parte importante en el análisis de un sistema es identificar el problema; si se define adecuadamente, las siguientes etapas se enfocarán en los objetivos con mayor probabilidad de éxito. Se sitúa el problema en un contexto general.

Recopilación de Datos. Se identifican todas las fuentes de información que estén relacionadas con el problema analizado. Se realizan observaciones sobre el funcionamiento del sistema, su comportamiento bajo diferentes situaciones.

Análisis de la Información Recabada. Con la información disponible se realiza una selección y depuración de los datos. Se analiza cada una de las partes involucradas, así como las leyes y relaciones que las unen.

Desarrollo de Alternativas de Solución. En esta etapa, el analista pone a prueba su capacidad de análisis y de síntesis, así como de su talento creativo y de inventiva para proponer alternativas de solución a los problemas planteados en aquellos sistemas que lo requieran y sea factible su optimización.

Implantación y Evaluación. Después de haber seleccionado y autorizado la alternativa de solución adecuada, se procede a implantarla y a vigilar su funcionamiento para en caso de ser necesario realizar modificaciones.

Clasificación de Sistemas

La Teoría General de los Sistemas nace como un intento de analizar estructuras formalmente iguales de objetos u organizaciones totalmente diferentes, sin considerar las fronteras de las diferentes disciplinas. Plantea la clasificación de los sistemas según la naturaleza de sus relaciones con su medio ambiente y la búsqueda de las leyes que regulan su comportamiento.

Existe una clasificación jerárquica de los sistemas en la que algunos comprenden a otros como subsistemas o componentes, como por ejemplo las células forman conjuntos organizados, llamados tejidos, que a su vez integran los diferentes órganos que forman a un ser biológico o individuo. Estos se relacionan unos con otros dentro de familias o tribus que conforman a una sociedad.

Los sistemas pueden ser analizados prácticamente en todas las disciplinas. Ejemplo: sistemas sociales, económicos, políticos, tecnológicos, etc.

Sistemas Sociales

El sistema social es el núcleo de los sistemas de acción humana, constituye el vínculo más importante entre la cultura y el individuo. Establece las relaciones y leyes que rigen el comportamiento de los individuos y sus interacciones.

Todos los sistemas sociales son sistemas de interacción, la sociedad es el mejor punto de referencia para precisar sus diversos tipos.

El analizar los sistemas sociales es examinar las comunidades sociales o estructuras colectivas en las que sus componentes están asociados, bajo un nivel de solidaridad que caracteriza sus relaciones, y mantiene el equilibrio necesario para su supervivencia.

Bajo este análisis, se puede decir que el sistema social comprende como subsistemas a diversos conjuntos de relaciones, normas y reglas que pueden ser estudiados como sistemas independientes, como los sistemas económicos, políticos, tecnológicos, etc.

Sistemas Económicos

Los sistemas económicos comprenden las leyes que rigen la producción y distribución de los medios materiales que sirven para satisfacer las necesidades de una sociedad.

En estos sistemas, el dinero representa un papel central en los procesos económicos, en que las sociedades adquieren bienes y servicios mediante actividades de intercambio.

En los estudios que se efectúan en el comportamiento de los fenómenos económicos, se analizan diversas variables como, por ejemplo: trabajo, salario, beneficio, renta, mercado, capital, interés, etc.

Al realizar el análisis de las actividades económicas, es necesario utilizar conceptos y métodos que se originan en otras ramas de la ciencia, como en la física, con conceptos tales como potencial de equilibrio, oscilador, estática, dinámica, etc., en la matemática con diferentes conceptos y métodos; esta tendencia de mutuo intercambio entre diversas disciplinas ha adquirido una gran importancia con los estudios de la Teoría General de Sistemas encaminados a establecer un proceso unificador de la Ciencia. Estos planteamientos en las actividades de la investigación científica, se originan con Ludwing Von Bertalanffy, con sus estudios en el campo de la Biología.

Sistemas Políticos

El análisis de los sistemas políticos es sumamente complejo, en virtud de las diferentes corrientes y teorías que se conocen al respecto. El examen detallado de las relaciones entre la sociedad y el Estado, el análisis de sus estructuras, el estudio del poder y del proceso de adopción de decisiones, el grado de satisfacción de los integrantes de una sociedad determinada, el análisis legal e institucional del gobierno, de los grupos que lo integran y lo complementan, son, entre otras, algunas consideraciones y presentación de variables que la Ciencia Política aporta para el análisis de los sistemas políticos.

La definición del concepto político ha dado lugar a numerosos debates filosóficos e ideológicos; desde el punto de vista del análisis de sistemas, se trata de realizar los estudios y exámenes de las actividades de una sociedad, de sus entornos y de sus niveles de organización y de gobierno, analizar las entradas que tiene el sistema, su transformación en salidas a través de una serie de procesos políticos, y el impacto que ocasiona con la retroalimentación como órgano regulador. Todo este proceso, es lo que el investigador, analista o politólogo deberá considerar para adentrarse en el conocimiento y comprensión de los diversos sistemas políticos.

RCHH

SISTEAAAS Y PROCEDIMIENTOS

Los sistemas y procedimientos son directrices que establecen la manera como debe realizarse un trabajo, su secuencia, interrelación e instrumentos. Constituyen una estructura de decisiones programadas que guía el desempeño del trabajo, su fluir a través de los diversos empleados y de las distintas unidades administrativas, así como el manejo de la información necesaria para las continuidades de las operaciones y la toma de decisiones. Los sistemas y procedimientos integran el trabajo, dividido por la especialización, en flujos homogéneos dirigidos a una finalidad, conforme a rutinas para la ejecución de las tareas repetitivas de mayor volumen.

Todo organismo posee una estructura que divide el trabajo (organización) y otra que lo integra (sistemas y procedimientos). Ambas estructuras pueden ser formales o informales y están determinadas por el tipo de tecnología que se utilice, las disposiciones legales cuya observancia les corresponda y las características psicosociales del personal.

Sin la organización ni los sistemas y procedimientos la realización del trabajo se dejaría a la espontaneidad de los individuos; por el contrario, su existencia pretende crear racionalidad en las operaciones mediante la coordinación de las acciones y el uso de los métodos e instrumentos adecuados de trabajo.

Un sistema es un conjunto de *procedimigritos* diseñado para regular la toma de decisiones dentro de una función básica de un organismo (ventas, compras, personal, presupuesto, etc.). Un procedimiento es una serie de operaciones de oficina, desempeñadas por más de una persona, que establece la manera aceptada de desarrollar una fase importante de una función (dentro del sistema de personal pueden existir los procedimientos de selección, remuneración, despido, etc.). Una operación es un paso único en el trabajo de oficina de procesar datos y comunicar información (dentro del procedimiento de selección pueden existir las operaciones de convocación de candidatos, recepción de solicitudes, verificación de requisitos, etc.). Cada operación comprende una serie de *movimientos* encaminados hacia una finalidad común. De este modo, un sistema puede ser segmentado en procedimientos, operaciones y movimientos con fines de análisis.

Los sistemas proporcionan la base para la toma de decisiones de planeación y control de las operaciones, ya que si están bien diseñados establecen el marco de:

- 1) Una estructura orgánica con autoridad y responsabilidad claramente definidas.
- 2) Un procedimiento, de funcionamiento fluido y racional, para el desarrollo de las políticas, planes, programas y estándares.

3) Una estructura y una filosofía de comunicación y de entrenamiento que permitirá el conocimiento y la preparación adecuados para diversos puestos a desempeñar, tanto por los ejecutivos como por el personal operativo.

4) Un sistema de información compuesto de formas, registros, informes, análisis, consultas y recomendaciones que producirá la retroalimentación rápida y precisa para la toma de decisiones, así como para la acción de acuerdo con el principio de excepción. Esto es, hace posible que la dirección enfoque su atención sólo en las desviaciones importantes de los resultados planeados, de modo que la decisión puede ser instantánea y efectiva.

5) Un programa completo de auditoría interna que incluya la auditoría financiera, Operacional y administrativa, que servirá de instrumento independiente de evaluación y control para estimular la integridad, vigor y superación del organismo en su conjunto.

Según Barish, los buenos sistemas se basan en los siguientes principios:

- a) Deben proporcionar el servicio requerido al más bajo costo posible.
- b) Deben distribuir las funciones entre las diversas unidades administrativas, de modo que se reduzcan al mínimo las necesidades de coordinación, comunicación y papeleo.
- c) Deben promover una asignación lógica- y armoniosa de responsabilidades entre las unidades que integran un organismo, de acuerdo con las necesidades que determina el cumplimiento de sus objetivos.
- d) Siempre que sea posible, deben agrupar las funciones o actividades similares.
- e) Deben ubicar las actividades que se desempeñan en secuencia lo más cercanas posible, tanto organizacional como físicamente, sobre todo si el tiempo es crítico.
- f) Deben delegar a algún grupo organizacional todas las funciones necesarias para el logro de los objetivos del organismo.
- g) No deben desarrollar ninguna función si ésta no contribuye más de lo que cuesta a la consecución del objetivo.
- h) No deben establecer controles cuyo costo sea superior a las pérdidas que evitan.
- i) Deben ubicar las funciones dependientes de un servicio lo más cerca posible del mismo.

j) Deben promover que cada unidad tenga la autoridad suficiente para el cumplimiento de sus responsabilidades y que esta autoridad se ubique lo más cercana a la fuente de la acción.

k) Deben impedir que se asigne autoridad si no se requiere claramente para el desempeño de las responsabilidades.

l) Deben evitar que se traslape la distribución de responsabilidades entre las diversas unidades.

m) En lo posible, deben ubicar las funciones de control en unidades independientes de las funciones a controlar.

n) Deben hacer que cada grupo de trabajo sólo sea responsable ante una unidad superior.

o) Deben basar la decisión de centralizar o descentralizar en la comparación de la economía derivada de la operación en masa y de la eliminación de duplicaciones (ventajas de la centralización), frente a la reducción de costos de comunicación y papeleo y del tiempo necesario, así como de la mayor flexibilidad y mejor control y responsabilidad que caracterizan a la operación descentralizada.

p) Deben ser tan flexibles como sea posible.

q) No deben ser afectados por las habilidades especiales o características personales de los individuos que integran la organización.

r) Deben propiciar que la longitud (cadena de mando) y la amplitud (alcance de control) de la estructura organizacional se mantenga al mínimo posible.

s) Deben ser tan automáticos como sea posible.

t) Deben estimular que la delegación de funciones a las diversas unidades, tanto como la definición de procedimientos, se establezcan con base en la reducción de documentos y del tráfico de estos documentos entre los interesados.

u) Deben tener una unidad de propósito, de modo que este propósito pueda cumplirse en forma simple, clara y entendible.

v) Deben estar basados en hechos, no en opiniones, conjeturas o información falsa.

w) Deben considerar la falibilidad del personal, tanto como las imperfecciones del equipo.

El análisis de los sistemas y procedimientos tiene por objeto mejorar o reducir los costos del trabajo de oficina mediante la eliminación de las operaciones

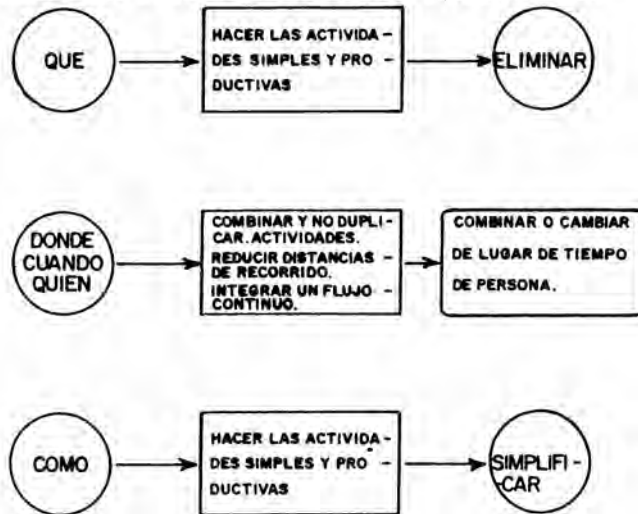
innecesarias, la alteración de la secuencia de las mismas, o bien su mejor combinación. Por consiguiente, parte de la clasificación de las actividades que integran un trabajo en: *operación, transporte, inspección, archivo y demora*. En principio, se considera que sólo las *operaciones* esenciales que integran una actividad son las únicas que en términos ideales deben constituir el trabajo, de modo que una vez establecidas las operaciones básicas sólo cabe simplificarlas o cambiarlas en secuencia a efecto de lograr mayor eficiencia. El resto, (transporte, inspección, archivo y demora) son consideradas actividades improductivas que son un mal necesario provocado por la división del trabajo, de tal suerte que en la medida de lo posible hay que reducir las, pues, idealmente, el mejor sistema o procedimiento es aquel que las incluye en la menor proporción, si es que no puede eliminarlas por completo.

SIMBOLOGIA PARA EL ANALISIS DE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS (ASME)		
CLASIFICACION	SIMBOLO	RESULTADO
OPERACION	O	UNA ETAPA DEL TRABAJO
TRANSPORTE	C ➤	UN MOVIMIENTO
ARCHIVO	V	UN ALMACENAMIENTO
INSPECCION	□	UNA VERIFICACION
DEMORA	D	UNA ESPERA

Al efecto, se cuestionan (con las preguntas que, cómo, cuándo, con qué y para qué) los sistemas y procedimientos en sus diversos aspectos: flujo de trabajo, formas utilizadas, tiempos consumidos, distancias de recorrido, equipo de procesamiento, etc., con el objeto de eliminar actividades, formas, tiempos y recorridos innecesarios*

ríos, o bien obtener una reducción de los mismos mediante el cambio de la secunda del trabajo, la simplificación o la combinación del mismo, la modificación de las formas utilizadas, la redistribución del espacio de oficina, la revisión del equipo, la capacitación del personal, etc. Para realizar este análisis se utilizan distintas técnicas, desde las más tradicionales como los cuadros de distribución del trabajo y los fluxogramas, hasta las más complejas como las técnicas de redes y la investigación de operaciones. Una vez realizado este análisis, los sistemas y procedimientos diseñados se someten a la aprobación de los directivos, para proceder a su documentación en manuales y, finalmente, a su implantación y evaluación.

BASES DEL ANALISIS DE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS



La tarea del diseño, análisis y control de los sistemas y procedimientos constituye una función de asesoría de suma importancia para los ejecutivos, quienes pueden obtener ayuda en la materia por medio de consultores externos, o bien, si la organización es vasta y compleja integrar unidades especializadas en esta labor.

En algunos países, esta función se denomina también "Organización y Métodos" y las dependencias responsables de su desempeño unidades de O y M. JGB

DEFECTOS MAS COMUNES EN LA OPERACION DE
PROCEDIMIENTOS DE OFICINA

S I N T O M A	POSIBLES CAUSAS
RETRASOS IMPORTANTES	<p>Desigual distribución del trabajo. Acumulación del trabajo cíclica u ocasional. Ritmo lento de trabajo. Verificaciones excesivas. Delegación de autoridad insuficiente. Personal poco capacitado. Carencia de personal suficiente. Procedimientos engorrosos o complicados. Diseño de formas inadecuado o carencia de formas y de correspondencia "estandarizada". Estándares de confiabilidad y precisión demasiado altos.</p>
PAPELEO EXCESIVO	<p>Distribución de la oficina inadecuada conforme al flujo de trabajo. Organización hiperespecializada. Demasiado énfasis en la comunicación escrita. Circulación innecesaria de documentos que sólo informan. Generación de copias innecesarias.</p>
DEMASIADO MOVIMIENTO DEL PERSONAL	<p>Distribución de la oficina incongruente al flujo de trabajo. Servicio deficiente de mensajería Organización hiperespecializada. Deficiencias o carencias de medios mecánicos adecuados de transmisión de documentos. Fallas en la capacitado</p>

S I N T O M A	POSIBLES CAUSAS
LARGO TIEMPO DE PROCESAMIENTO	Operaciones dispuestas secuencialmente y no de manera paralela o concurrente. Arreglo inadecuado del control de avance del proceso.
DEMORA EN LA OBTENCION DE DOCUMENTOS 0 EXPEDIENTES	Métodos de archivo inadecuados respecto a las necesidades de consulta. Sistemas de clasificación demasiado complicados. Servicio deficiente de mensajería.
BAJO RENDIMIENTO	Ritmo lento de trabajo. Verificaciones excesivas. Delegación de autoridad deficiente o nula. Supervisión y dirección inapropiada. Uso equivocado de horas extras. Fallas de capacitación. Procedimientos engorrosos o complicados. Deficiencias en el diseño de formas o falta de documentos estandarizados. Estándares de precisión o con fiabilidad demasiado altos. Carencia de equipo mecánico otros medios. Distribución de la oficina incongruente al flujo de trabajo. Organización hiperespecializada. Condiciones ambientales que ocasionan distracciones o interrupciones.
DEMASIADO TRABAJO MANUSCRITO	Fallas en el diseño de las formas o falta de documentos estandarizados. Deficiencias en los servicios de mecanografía o uso inadecuado de los mismos.

S I N T O M A	POSIBLES CAUSAS
MULTIPLICACION DE ARCHIVOS	<p>Organización del trabajo inapropiada.</p> <p>Falta o deficiente utilización compartida de archivos.</p> <p>Localización inconveniente de archivos o excesiva restricción en el acceso a ellos.</p> <p>Diseño deficiente de formas.</p> <p>Sistema de clasificación de archivos superelaborado.</p> <p>Producción excesiva de copias.</p> <p>Políticas de archivo inexistentes, poco difundidas o inadecuadas.</p> <p>Enfasis excesivo en la comunicación escrita. JOB</p>

SITIO, Estado de

Dentro de la suspensión de garantías constitucionales se recurre con frecuencia al Estado de sitio, o también llamado, Estado de guerra, según el país presente una perturbación de la paz pública o se vea amenazada su soberanía nacional. Ambas connotaciones tienen distinciones marcadas, la naturaleza beligerante de las partes y su origen geográfico y, como similitud, el mismo objetivo, restablecer el *status quo* existente antes de la presencia de dicha perturbación.

Con base en lo anterior, se finca la razón conceptual del Estado de sitio, como de carácter interno (guerra civil), y Estado de guerra, como externo (guerra extranjera); ambos dan origen a disposiciones de derecho que son precisadas en la ley marcial correspondiente, en cuyo contenido, se fijan las responsabilidades y limitaciones de acción de la población civil y de la administración nacional. Por consiguiente, el Estado de sitio, es una medida institucionalizada y reconocida universalmente en los derechos del hombre, preparada con la finalidad de reestablecer la seguridad y garantía de la paz pública, para lo cual deberá fortalecerse el poder ejecutivo mediante la transferencia, de la autoridad civil a la militar, de una parte de los poderes de policía y represión. Esta medida, es considerada dentro de la suspensión de las garantías individuales.

En todo país existen las premisas de que en tiempo de paz se garantiza la inviolabilidad del domicilio particular de la población civil y la forma de propor-

cionar un servicio a la autoridad militar y, cuando esta última, viola y obliga al particular a prestarlo o proporcionarlo, además de actuar ilegalmente, está ejerciendo funciones fuera de su jurisdicción y disciplina. Sin embargo, en tiempos de guerra civil, la ley marcial define la forma de inspección o cateo del domicilio particular, con el fin de preservar la seguridad de la sociedad en su conjunto.



En el estado de sitio existe una transferencia de una parte de los poderes de policía y represión de la autoridad civil a la militar.

La inspección anterior da cabida, en más de los casos, a que se violen los derechos del hombre, con acciones militares y paramilitares arbitrarias, privando no sólo de la libertad de ciertos derechos del hombre como producto de la suspensión de las garantías individuales, sino que privan de la existencia a los mora-

dores del domicilio particular. Este hecho ocasiona desaforar militarmente a los infractores de la ley marcial y que sean sujetos de delito de las leyes del orden común. En su defecto, recae la responsabilidad en el poder ejecutivo que en el momento del Estado de sitio centraliza el poder de la nación, haciéndose cargo los foros internacionales que velan por la defensa de los derechos humanos de restablecerlos a petición de países miembros, interviniendo en las formas de negociación y, en ocasiones, con medidas de seguridad militar para recobrar la paz interna.

En el caso del Estado de guerra, cuando la nación se encuentra en guerra con una o varias naciones, se otorgan a los militares derechos para exigir en forma gratuita y obligatoria determinadas prestaciones de la población civil, apoyadas en las disposiciones que dicte la ley marcial, esto es, su autoridad militar se ve limitada en el ejercicio de sus funciones por el derecho que le asiste a la nación de preservar su autodeterminación soberana. SGG

SITUACIONAL, Administración

Se basa en la premisa de que las organizaciones son estructuras complejas, y que, por lo tanto, un solo enfoque administrativo no es necesariamente el mejor para resolver todos los problemas. Considera que hay pocos principios con aplicación universal, pero que existen, en cambio, principios situacionales útiles para el administrador, una vez que ha determinado las características ambientales en las cuales está realizando sus actividades la organización. Se le conoce también con el nombre de enfoque de contingencia. ABD

SITUACIONISMO

En cierta medida, el situacionismo es heredero de la tradición anarquista, pero también de movimientos culturales y artísticos tales como el dadaísmo y el surrealismo, el situacionismo es una de las corrientes más notables de esta variedad de izquierdismo que, a diferencia del trotskismo o del maoísmo, no se declara como perteneciente al marxismo-leninismo e incluso intenta superarlo. Se presenta como un movimiento revolucionario cuyo tema principal es la crítica de la vida cotidiana en las sociedades modernas. Estas son analizadas y denunciadas —sea cual fuere su régimen político— como sociedades opresivas, fundamentadas en una organización jerarquizada y en una economía de consumo que no ofrecen al hombre más que una “posibilidad de supervivencia”, es decir, una vida amputada de sus aspectos creativos y que sólo se reduce al consumo.

Frente a este mundo donde lo cuantitativo es rey, donde la condición humana está basada en el aislamiento, la humillación y la enajenación, “donde la garantía de no morir de hambre se intercambia por el riesgo de morir de hastío”, los situacionistas se proponen como objetivo la primacía de la subjetividad y de lo cualitativo, el rechazo de las presiones y de las jerarquías y la institucionalización de un conjunto de relaciones que permitan el surgimiento de un “hombre total”, dentro de un marco de autogestión generalizada. Estos temas fueron desarrollados - después de 1961 por la Internacional situacionista. JPT

SLOAN JR., ALFRED P. (1875-1966) Norteamericano.

Obras: *Mis Años con la General Motors; Aventuras de un Oficinista.*

Ejecutivo de la General Motors donde pasó 45 años, siendo gerente general durante 23 y los últimos 10, presidente del Consejo de Administración. Sus experiencias en la empresa lo llevaron a escribir *Mis años con la General Motors* donde demuestra la forma en que los factores técnicos, financieros, organizacionales y humanos interactúan en la administración de una empresa grande.

Propuso y desarrolló una estructura por divisiones, a las cuales descentralizó la autoridad, pero manteniendo el control centralizado de las actividades generales de la corporación. Según Sloan, la dirección tiene que proporcionar motivación y desarrollo para sus ejecutivos; la motivación se logra por medio de incentivos, como acciones en la empresa y, el desarrollo, gracias a la descentralización de la administración. Sin embargo, también es necesaria la coordinación, de modo que una buena administración descansa en el equilibrio entre la centralización y la descentralización. Para lograrla anunció su principio de “descentralización coordinada”, cuyo objetivo era el control coordinado de las operaciones descentralizadas. La coordinación de las políticas se logra, señalaba Sloan, por medio de comités; se desarrolla en los constantes debates, a los cuales todos pueden contribuir, y constituye, básicamente, un proceso educativo en el cual los ejecutivos son los que moderan este desarrollo.

Para que funcione este sistema de control coordinado de la descentralización, se debe proporcionar, además, la información necesaria sobre los hechos en que se basa la formulación de la política. ABD

SLOGAN

Palabra derivada del galés (*sluagh-ghairm*) que significa llamada al ejercicio o grito de guerra.

El término ha sido utilizado en la contienda política, a partir de la concepción de que la política es lucha de intereses, continuación de la guerra por otros medios, relación amigo-enemigo, lucha de clases. Y la diferenciación entre los sectores sociales o grupos contendientes se hace a través de la manifestación de los intereses en juego.

Cada interés tiene sus motivos que lo impulsan a actuar políticamente y que plasma en su declaración de principios, en sus fundamentos ideológicos o en su doctrina. Todos esos documentos son disertaciones y concatenaciones lógicas más propias para los militares, que para las masas o simpatizantes. Para ellos, se elaboran síntesis, reducciones que tienen su máxima expresión en frases cortas que resumen la cosmovisión del grupo o que expresan el motivo de la lucha o el objetivo a alcanzar. Esas fórmulas breves, sentenciosas, concisas, de fácil retención que buscan sumar adeptos o llamar la atención de la opinión pública apelando a la razón o al sentimiento, se denominan *sloganes*.

El *slogan* es una simplificación de una postura ideológico-política. RSA

SMITH, ADAM (1723-1790) Escocés

Obras: *La Riqueza de las Naciones; La Teoría de los Sentimientos Morales; Lecturas sobre Justicia, Política, Ingresos y Armas.*

En 1759, Smith publicó *La Teoría de los Sentimientos Morales*, esta obra fue el intento preliminar de formular el carácter de un “orden natural” de la sociedad. Analizaba la conducta humana en función de tres pares de motivos: egocentrismo y altruismo; el deseo de ser libre y el sentido de la propiedad; el hábito de trabajo y la propensión al intercambio. Para Smith, estos sentimientos naturales se frenaban y equilibraban mutuamente y sostenían un orden social de armonías naturales en el que cada hombre, al permitírsele perseguir sus propios intereses, promovía inconscientemente el bien común. Se conservó para la posteridad un juego completo de apuntes de estudiantes sobre las partes tercera y cuarta del curso como lo dio en 1763 y se publicaron (1896) bajo el título de *Lecturas sobre Justicia, Política, Ingresos y Armas*, en el Colegio de Glasgow.

De regreso a Inglaterra, se consagró por casi diez años en forma metódica a completar su manuscrito, viviendo casi recluso en su vieja casa de Kircaldy hasta 1773, y luego marchó a Londres para realizar nuevas investigaciones y darle los últimos toques. Por fin, en 1776 se publicó su tratado, en dos volúmenes, bajo el título *Una Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones*.



Adam Smith creador de la teoría de "la mano invisible"

De sus lecciones de Glasgow surgieron temas que se desarrollarían más plenamente en *Riqueza de las Naciones*. Esta obra fue el producto de años y aún de décadas de meditación. En esta obra combinó sus dos doctrinas: la benevolencia de la providencia divina y la tendencia humana a perseguir su propio interés. Como resultado está su famosa teoría de la "mano invisible", según la cual el individuo, buscando sólo su propio beneficio, es orientado a "promover un fin que no formaba parte de su intención", el bienestar de la sociedad.

La gran obra de Smith fue mucho más de lo que en título nos induce a creer. No fue sólo un tratado de economía, que estudia desde varios ángulos la riqueza

de las naciones, sino una obra fisiológica amplísima, en la que examinaba con gran visión los problemas del bienestar humano. En este libro, de unas novecientas páginas, desfilan ante el lector, principios económicos, éticos, jurídicos y teológicos.

Con “poca fe en la aritmética política”, como él mismo señaló y disponiendo de datos muy fragmentarios y de calidad muy baja, rindió el máximo servicio a la ciencia que podía prestársele entonces, cuando, por medio de la deducción, ofreció al mundo el pensamiento más cuidadosamente elaborado y las conclusiones más absolutas sobre los fenómenos económicos, así como el conjunto de enseñanzas mejor organizado, desde el punto de vista de unidad orgánica, que ha proporcionado la historia hasta 1776.

Smith anunció su explicación fundamental del crecimiento económico en las primeras páginas de la obra, con una frase que ha llegado a ser desde entonces usual entre los economistas “la división del trabajo”. Expresión que empleaba en dos sentidos completamente distintos. El primero hacía referencia a la especialización de la mano de obra que acompaña al progreso económico y que trae consigo “la más grande mejora en la capacidad productiva del trabajo y la mayor parte de la preparación, destreza y juicio con que se dirige o se aplica”. Sin embargo, los beneficios plenos de la progresiva subdivisión de tareas sólo estaban al alcance de aquellas sociedades en las que pudiera haber producción para el intercambio. La capacidad de una economía de subsistencia para generar estas innovaciones y adaptaciones que elevan la producción estaba severamente restringida. De estas consideraciones se seguía que la división del trabajo venía limitada por la extensión del mercado y que toda medida que ampliara el mercado —ya fuera geográficamente o económicamente— era de interés general.

La interpretación de Smith de la división del trabajo, no quedaba reducida a la especialización profesional. También se refería a la división de la fuerza de trabajo entre individuos en trabajos útiles y aquellos otros no empleados así. La división del trabajo, en este segundo sentido, tenía un papel importante en su análisis de la acumulación del capital y del crecimiento económico.

En resumen, Smith fue un exponente de la libre empresa, del libre cambio, de la no intervención del gobierno en la economía, de la libertad del individuo para tomar decisiones económicas, en síntesis, del liberalismo económico. RMSN

SOBERANIA

Teoría de la política que proclama que debe existir en todo sistema de gobierno algún poder absoluto decisorio en última instancia, ejercido por alguna

persona singular o colegiada, a la que se reconoce la competencia para decidir y la capacidad para hacer cumplir las decisiones.

Desde el punto de vista de la ciencia política conviene centrar el concepto. Por ser el Estado la comunidad humana mejor organizada y más solidaria cuenta con una supremacía de hecho sobre otras comunidades de menor rango. En este sentido, Duverger afirma que “la supremacía es una noción de hecho, sin juicio de valor: la soberanía es el elemento de un sistema de valores en que la supremacía del Estado es considerada como buena; así la teoría de la soberanía es una justificación de esa supremacía”. De esto, de la necesidad del Estado para la vida social surge la soberanía como valor fundamental.

En este contexto es conveniente distinguir *soberanía en el Estado* y *soberanía del Estado*. La primera acepción concierne a la jerarquía entre las autoridades públicas: es “soberanía” la autoridad colocada en la cúspide de esta jerarquía. Todas las demás dependen de ella. El problema de la soberanía en el Estado resulta ser el problema esencial de la teoría del poder. Este hay que justificarlo. Necesita un titular legítimo. Debido a esto las diversas teorías sobre la legitimidad se llamaron teorías sobre la soberanía: soberanía real, soberanía nacional. *La soberanía, del Estado*, sin embargo, afecta al lugar que ocupa éste con relación a otros grupos externos. Traduce en el plano teórico y jurídico el hecho de su supremacía material.

Fisión Histórica

El debate del Renacimiento y la primera etapa de la Edad Moderna tuvo como protagonista a aquellos que afirmaban que “la primera tarea de un gobernante es gobernar” (justificando esta posición por la doctrina de la soberanía) y a los que, por el contrario, sostenían que “todo gobierno reposa sobre el consentimiento” (tratando de fundarse en diversas teorías pluralistas e individualistas) o bien que todo gobierno “está bajo el derecho natural” al que no habría que intentar cambiar. La teoría de la soberanía, en su sentido más pleno, vino a satisfacer una necesidad política particular en las circunstancias peculiares de la Europa de los siglos XVI y XVII. Antes de Bodino, el empleo del término era un anacronismo. Fue desconocido en la tradición política romana. Incluso las más famosas y extremadas formulaciones de la autoridad imperial, las *Instituciones* de Justiniano, no comprenden una concepción de la soberanía similar a la que más tarde aparecería en Bodino, Hobbes, Rousseau o Austin.

El concepto de soberanía fue también desconocido para la cristiandad medieval. Las polémicas entre el Imperio y el Papado podrían reconstruirse a menudo

por referencia a la soberanía, pero sin que cualquiera de las dos partes comprendiera el sentido del término. Como cristianos, ambos reconocían que algunas cosas pertenecían a “César y otras a Dios”. El Emperador ejercía un poder soberano en los asuntos seculares y el Papa sobre aquellas materias relacionadas con lo divino. Pero *admitir una soberanía compartida equivale a hacer casi ininteligible el concepto*. Las controversias no se referían a la soberanía, sino al predominio político. El pensamiento político medieval era, por naturaleza, constitucional y jerárquico. Los derechos y deberes del monarca eran objeto de discusión, pero todos convenían en que estaba sometido a la ley o, en rigor, a diferentes tipos de ley: eterna, divina, natural y positiva. Los reyes podían reclamar un derecho exclusivo a declarar la ley positiva, pero no podían pretender crearla. La idea de crear nuevas leyes, mediante un acto de poder, es una novedad del Renacimiento. La pretensión regia de estar por encima de la ley hubiera sido considerada como una forma de blasfemia y proclamar que la ley es simplemente aquello que el rey o el cuerpo soberano ponen en ejecución hubiera sido considerado cínico.

La doctrina de la soberanía fue elaborada, según Duverger, en Francia a finales de la Edad Media. Debe atribuirse a los juristas franceses de aquella época el hacer de la soberanía una cualidad esencial del Estado, inherente a su misma naturaleza. Con el triunfo del Estado-nación, la soberanía, al generalizarse, se convierte en la base de las concepciones jurídicas relativas al Estado.

En el siglo XVI, Bodino formuló la doctrina de la soberanía en sus *Seis Libros Sobre la República* y la definió como “la más alta potestad sobre los ciudadanos y los súbditos, desligada de las leyes”. Por absoluta es ilimitada en la atribución, carece de límites jurídicos. Sin embargo, reconoce los límites que imponen el derecho divino y el natural. No existe, además, solución de continuidad para el ejercicio de la soberanía. El Estado es una fundación perpetua y la soberanía ha de ser un poder perpetuo. De ahí la conocida frase “el rey ha muerto, ¡viva el rey!”

En el siglo XVII, Hobbes en *El Leviathan* convierte en absoluto al soberano, tanto desde el punto de vista político como moral: “no existen el bien o el mal hasta el establecimiento por el soberano de tal distinción”. Sólo la ley puede crear la distinción entre lo bueno y lo malo, y la ley es creación del soberano. Para Hobbes, nada es peor que la ausencia del poder soberano, es decir, el estado de naturaleza, o la creencia en que el poder puede ser dividido.

Hasta ahora, la titularidad de la soberanía recaía sobre el monarca o soberano, pero pronto se inicia la crisis de esta concepción, la cual llevará con el tiempo a la despersonalización de la soberanía, no sólo en la práctica sino también en términos de definición legal. Así, en Loche el soberano ya no es el portador del poder absoluto. La soberanía reside ahora en el parlamento, el cual representa al pueblo. De esta

forma Rousseau afirma que el poder soberano no pertenece al monarca sino al pueblo. Este, en virtud del contrato social, lo otorga a sus gobernantes, que pueden ser o no el rey. Esta exigencia democrática de la soberanía popular se ha impuesto hoy como principio —casi indiscutido— de fundamentación de la dominación.

Actualmente, se encuentran entreveradas múltiples aspiraciones que persiguen que el ejercicio de la soberanía se realice en el interior de unos determinados límites y a través de unos conductos preestablecidos, entre los que se cuentan: los derechos fundamentales, la división de poderes, la exigencia de una constitución escrita, el postulado de Estado de Derecho, etc.

Soberanía y realidad supracUal

En lo que respecta al ejercicio de la soberanía hacia el exterior se establecen exigencias similares. Sin embargo, dado el creciente entramado de todas las esferas de la vida, hoy en día depara dificultades la soberanía exterior o jurídico-internacional, que comprende, junto a la pretensión de no injerencia en los asuntos internos, el derecho a contraer alianzas y a proclamar la guerra.

A raíz de la Segunda Guerra Mundial, ha proliferado la fundación de comunidades supranacionales (ONU, Comunidad Económica Europea, OTAN, Euratom, etc.), en las cuales los Estados miembros traspasaron competencias, que hasta entonces habían sido reservadas a los Estados considerados aisladamente, a órganos .supranacionales supraordinados, de cuyas decisiones —ahora también jurídicamente—■ habrán de depender aquéllos, particularmente cuando se conviertan en realidad las decisiones mayoritarias allí previstas, pero aún no puestas en práctica.

Á la vista del potencial de poder de las dos superpotencias (E.E.U.U. y la U.R.S.S.), en un mundo escindido en bloques resulta difícil atribuir todavía soberanía exterior a Estados más pequeños, a pesar, incluso, de que sean económicamente fuertes. El influjo que las dos superpotencias reclaman sobre los desarrollos internos de los países que pertenecen a su esfera de poder se ha puesto de manifiesto por la llamada “doctrina Breznev” a raíz de los fracasados intentos de reforma en Checoslovaquia. Para el caso de un desarrollo que se aparte del socialismo de cuño moscovita en el interior de un país perteneciente al “bloque socialista” reclaman la Unión Soviética y sus aliados un derecho de intervención. A esto corresponde, “de facto”, la actuación de los Estados Unidos con relación, por ejemplo, a la República Dominicana en 1965. Para ambas potencias, la soberanía de otros Estados situados en su esfera dominativa sólo resulta tolerable en el marco de un margen inofensivo para la existencia de las constelaciones de poderes sociales y económicos respectivamente existentes (capitalismo o socialismo).

Tan sólo un análisis del postulado de la soberanía que tenga en cuenta estas “condiciones restrictivas” está en posibilidad de perfilar, frente a un modo jurídico de ver las cosas, el alcance histórico real de la soberanía.

Junto a estas “condiciones restrictivas”, limitadoras del alcance fáctico de la pretensión de soberanía, parece consumarse la disolución de una situación constitucional caracterizada por la soberanía de las instituciones del Estado con respecto a las agrupaciones políticas, económicas y sociales. En este sentido, Kirkheimer ha llamado la atención sobre el extremo de que con el desarrollo de las fuerzas productivas bajo las condiciones de las relaciones de producción capitalistas privadas surgen a escala internacional unos centros de poder económicos políticamente incontrolados y capaces de socavar las decisiones de las instituciones políticas, las únicas teóricamente competentes y soberanas, cuando no de ejercer sobre ellas una influencia decisiva.

Así, se podría incluso hablar de una “feudalización*” de la sociedad y, con ello, de una regresión de la soberanía sobre la base de un nivel históricamente transformado. A todo ello, ha de recordarse que el moderno Estado soberano surgió, en sus momentos, por medio de la eliminación de la pluralidad feudal de agentes de la dominación relativamente autónomos y por medio de la centralización de esas proclamadas competencias dominativas.

‘Pero, en cualquier caso, las instituciones tradicionales y soberanas, teóricamente, en el marco de la constitución son todavía necesarias a los efectos de dar fe, cuasinotarialmente, de las decisiones surgidas en otras esferas y revestirlas con la apariencia de regulaciones legitimadas por el Estado democrático de Derecho. ABD

SOBERANIA TERRITORIAL

Derecho de disposición plena sobre un territorio en virtud del derecho internacional. Puede aparecer más o menos limitada la soberanía territorial de un Estado cuando en su territorio otro tenga derecho a ejercer actos de señorío (bases militares, por ejemplo).

El soberano territorial puede desplegar en sil territorio la integridad de su señorío, puede impedir que otros lo utilicen, pero puede también transferir el territorio a otra comunidad —cesión— o conferir a ésta simplemente el derecho de administración —cesión administrativa— o de realizar ciertos actos de señorío en determinada parte del mismo. ABD

SOBORNO

Corrupción de un funcionario o empleado público, mediante dádivas o promesas de obtener un lucro, para que realice, en beneficio del sobornador o de tercera persona, un acto administrativo incorrecto. ACE

SOCIALDEMOCRACIA

Corriente de pensamiento que surge dentro del socialismo marxista, abandonando la vía revolucionaria y convirtiéndose en reformista. Únicamente conserva del socialismo marxista los programas amplios de beneficio social, pero mantiene la esencia del capitalismo al conservar de éste la propiedad privada de los medios de producción y la institución estatal (Estado benefactor). La socialdemocracia no aspira a construir la sociedad sin clases.

En el término socialdemocracia cabe distinguir un estado endógeno y estilo de una sociedad, una política llevada a cabo por el Estado y un programa de gobierno o partido. En el primer sentido, el término apunta hacia la democratización de la sociedad misma, expresada en los modos y costumbres sociales y, sobre todo, en la creencia en la igualdad de estimación, o sea igual trato a cada hombre. Sería, pues, un “etilos” o manera de vivir caracterizada por una nivelación general de las diferencias de *status*. En este mismo sentido, cabe aludir a la idea de una sociedad nulligrupal en la que una red de microdemocracias sostiene a la macrodemocracia política.

Realmente, el término es más usado como concepto político aplicado a un partido determinado con programa específico, derivado de los ideales del socialismo. Es, pues, un partido socialista, una de las vías al socialismo en frase de Wriglit Mills.

Los socialistas utópicos pueden ser considerados como el punto de arranque de este movimiento socialista y estos socialistas utópicos dominan la escena mundial hasta aproximadamente 1848. En ese año, Marx escribe en compañía de Engels el *Manifiesto Comunista* e implanta el “socialismo científico”. De entre las tres vías al socialismo, es decir, el fin de la explotación del hombre por el hombre, que existían (formar comunidades utópicas donde practicar el socialismo, presionar individualmente sobre los gobernantes para hacerlos adoptar medidas conducentes al socialismo y la revolución social) Marx escogió la última. Existía una cuarta vía: lograr el socialismo a través del trabajo de sindicatos, grupos de presión, cooperativas y partidos legales que por medio de las elecciones ganasen la mayoría parlamentaria, que Marx no consideró directamente aunque sí lo hizo Engels al final de

su vida. Al mismo tiempo, dentro de la línea adoptada por Marx existía la posibilidad de una revolución espontánea del proletariado o una revolución como resultado de la labor de un partido pequeño y de carácter conspiratorio.

En la primera etapa del movimiento socialista no se manifestó, prácticamente hasta la Revolución Soviética, el problema entre socialdemocracia y otra cosa, pues no existía otra disyuntiva. Marx estuvo ocupado a partir de 1848 en combatir el anarquismo de Bakunin, que parecía iba a tomar el liderazgo del movimiento socialista cuando en el Congreso de La Haya, en 1872, la Alianza de Bakunin consiguió la mayoría en la Primera Internacional o Asociación Internacional de Obreros, creada en 1864 bajo los auspicios de Marx. En realidad, la Primera Internacional había fracasado en llevar a cabo la revolución y la muestra palpable fue el fracaso de la Comuna de París. A partir de 1872, la Internacional declinará hasta desaparecer. Durante la década de los 80, el marxismo se afianzó como corriente mayoritaria en todos los movimientos socialistas europeos y americanos. Surgieron partidos Socialdemócratas por doquier. Para 1891 ya se habían formado los partidos Socialdemócratas en Francia, Noruega, Austria, Holanda pero sobre todo en Rusia con Plekhanov y en Alemania con Kautsky. En ese mismo año el partido alemán se reunió en Erfurt para redactar su programa político. El partido ya libre de la influencia de Lassalle y de sus seguidores reafirmó la postura marxista acerca de la revolución socialista. No se hacía ninguna alusión a 1ª revolución violenta ni tampoco a una vía reformista parlamentaria. El programa fue apoyado por Engels pero éste seguía pensando en una revolución violenta.

Ya en 1899 se había creado la II Internacional que aceptó las tesis marxistas. En la práctica, los partidos socialistas eran ante todo partidos nacionales y la Internacional era una federación de grupos. Estos partidos actuaban de hecho no como partidos revolucionarios sino como partidos reformistas, pues luchaban, ante todo, por conquistar escaños en el Parlamento y concretamente por la instauración del sufragio universal. La huelga general se usaba, pero sólo con la finalidad política de conquistar ventajas formales y se aceptaba, además, el liderazgo del partido en el desarrollo de la estrategia revolucionaria, dado que ya se había abandonado la creencia en un movimiento espontáneo de las masas proletarias. Pero teóricamente, este actuar que en la práctica era totalmente reformista y que sería luego la esencia de la socialdemocracia, no era reconocido y así, la exposición teórica de Eduardo Bernstein que reflejaba esta práctica no sólo no fue aceptada sino que él mismo fue expulsado del partido y tuvo que escapar a Inglaterra. Marxista por convicción, pronto se convirtió en socialista a secas.

Bernstein afirmó, en contra de la ortodoxia socialdemócrata de entonces, que el número de ricos no sólo no disminuía sino que aumentaba y que la concentración

de riquezas y desaparición de los pequeños burgueses no se estaba produciendo. Al mismo tiempo, el proletariado estaba viendo aumentar su nivel de vida y sus salarios y no al revés como indicara Marx. Basándose en ello, rechazaba radicalmente la idea de la revolución socialista, por lo menos como algo operativo. Lo importante era no la revolución en sí, sino el socialismo y para lograrlo había que examinar y estudiar si dadas las nuevas condiciones no previstas por Marx era mejor la reforma evolutiva o la revolución. El se inclinaba por la reforma a través de modificaciones constitucionales y legislativas, pues lo que conseguía de este modo de actuar era duradero y, además, era posible durante el proceso reformista, que necesariamente tenía que ser lento, ir educando a los obreros, y actuar por medio de los sindicatos y los partidos de masas a través de las elecciones. Ni la idea de revolución ni la de la huelga general eran rechazadas totalmente, pero sólo debían constituir algo mítico y servir de punto de referencia situados a ¡ años de años luz.

Las ideas de Bernstein fueron totalmente rechazadas por la socialdemocracia, tanto por Kautsky como por la espartaquista Rosa Luxemburgo; no obstante, más tarde serían aceptadas plenamente por el partido.

Los dos hechos claves de la reorientación de los partidos socialistas marxistas fueron la guerra de 1914-1918, que provocó la desaparición de la II Internacional, y la revolución soviética que planteó la disyuntiva entre socialdemocracia y comunismo.

Tanto en las tesis de Bernstein, como en las de la socialdemocracia posterior (concretamente en la repulsa a la revolución soviética), tuvieron parte importante las ideas de los movimientos socialistas ingleses, en especial de los fabianos, que eran socialistas evolucionistas y que juntamente con los sindicalistas y la corriente evangelista cristiana formaron el partido laborista inglés.

Esta influencia se puso claramente en juego ante la guerra y la revolución soviética: la guerra del 14 originó el problema del internacionalismo del movimiento socialista y, por tanto, de la existencia misma de la II Internacional. Hubo intentos de detener la guerra mediante un movimiento conjunto de huelga general en los países beligerantes, pero fracasó estrepitosamente. Se intentó también acelerar el advenimiento de la paz mediante presiones y también se fracasó. El internacionalismo del movimiento socialista era pues un mito y hubo que aceptar de modo total la realidad: la existencia de partidos socialistas nacionales.

Al conquistar Lenin y su grupo bolchevique el poder en Rusia, los socialistas de todos los países acogieron el hecho como un triunfo de la clase obrera. Pero los sucesos posteriores de Rusia y las fracasadas revoluciones centroeuropeas hicieron enfriar este entusiasmo socialista por los bolcheviques. Al acabar la guerra se in-

tentó recrear la Internacional Socialista, y, al efecto, se convocó la conferencia de Berna (ya antes se había intentado reunir a los partidos socialistas en Estocolmo pero se fracasó). En esta reunión de Berna de 1919 no estaban representados los comunistas y en la declaración mayoritaria del socialismo y de la democracia, se denunciaba la dictadura y, por tanto, al partido comunista ruso y se definía la democracia citando las instituciones democráticas esenciales para su existencia: libertad de palabra y prensa, derecho de reunión, sufragio universal, gobierno responsable ante el parlamento, derecho de asociación... La postura socialdemócrata estaba ya cristalizada y para crear una nueva Internacional Socialista se estableció un Comité Permanente.

Casi al mismo tiempo, el partido comunista soviético convocó la Conferencia de Moscú para crear la III Internacional. El objetivo de la Conferencia, aparte de la creación de la Internacional, era la lucha armada del proletariado internacional para implantar el socialismo y la condena de la facción de Berna. La división estaba claramente establecida y dentro de la socialdemocracia, los grupos considerados revolucionarios por los comunistas iban cediendo ante los “social-patriotas”.

Los reformistas o social-demócratas eran partidarios del parlamentarismo como método de reforma social, rechazaban la idea de una guerra civil, creían en el Estado nacional y confiaban en la Sociedad de Naciones para la resolución de disputas internacionales, asimismo, eran partidarios de la descolonización.

En la conferencia de Ginebra de la II Internacional, de conformidad con este espíritu, se declaraba que el término “trabajadores” incluía a todos los asalariados ya fueran intelectuales o trabajadores manuales. La declaración repudiaba los métodos de violencia y terrorismo. No obstante, se mantenía la huelga, pero ya no como arma política sino específicamente para reivindicaciones laborales. Se adoptaba, también, el “tándem” democracia y socialismo, pero este último no debía basarse en una dictadura. La reforma debía lograrse a través de la conquista del Parlamento mediante elecciones con sufragio universal. Se pronunciaba partidaria de la nacionalización de industrias y servicios esenciales, pero ésta debía hacerse de un modo gradual y según las circunstancias específicas de cada país. Al mismo tiempo, las expropiaciones deberían ser siempre compensadas. Se hacían, además, ciertas concesiones a los sindicalistas gremiales estableciendo la participación de los trabajador -s en la administración de las industrias nacionalizadas.

Estos socialistas gremiales se encontraban entre las posiciones reformista y la revolucionaria y, en 1921, en la Conferencia de Yiena, crearon lo que se llamó la Internacional dos y urdía, en la cual trataron de no imponer un solo camino al socialismo como hacían los Socialdemócratas (por medios parlamentarios) y los

comunistas (mediante el partido como vanguardia del proletariado y por medios violentos). Pero esta posición intermedia desapareció pronto.

Después de la II Guerra Mundial la línea ha seguido siendo la misma (si cabe cada vez más burguesa) y así se manifiesta en los programas del Partido Socialista Alemán en Dortmund 1952, Berlín 1954 y Bad Godesberg 1959. Básicamente, la línea seguida es la apuntada por Bernstein. En el Congreso de Prankfurt de 1951 se aceptaron los siguientes cinco puntos:

- 1) Abandono de los métodos revolucionarios y de violencia para conseguir el poder y participación en coaliciones gubernamentales.
- 2) El partido no será ya clasista, es decir, no se basará en adelante en el proletariado, sino en la totalidad del pueblo.
- 3) Se reconoce que el socialismo como ideal social y económico es inseparable de la democracia.
- 4) El principio de la nacionalización como base esencial del programa socialista es abandonado.
- 5) Oposición radical al totalitarismo y a las dictaduras.

En Bad Godesberg, dentro de la misma línea, se rechazó implícitamente la paternidad marxista del movimiento. De este modo, la socialdemocracia se transforma en un partido más dentro de las democracias occidentales. Al basar la puesta en marcha del socialismo en los métodos parlamentarios se cierra la posibilidad de un partido socialdemócrata en países no occidentales. ABD

SOCIALISMO

1. *La teoría socialista; su crítica destructora.* Por completo opuestas a la concepción individualista del gobierno son las doctrinas conocidas por socialismo, colectivismo, comunismo y de las que bajo la última denominación puede hablarse, en conjunto, como la teoría socialista del Estado. No ha existido aún ningún Estado socialista en realidad si no es en una escala pequeña y experimental. El socialismo es, por lo tanto, principalmente, un ideal más bien que una actualidad; pero las doctrinas que comprende han interesado tan fuertemente a tantos espíritus, han ejercido una influencia tan importante sobre la legislación y la política práctica actual y contiene a pesar de su naturaleza incierta tanto que es de uso y de inspiración, que merece un estudio especial.

Las teorías socialistas presentan dos aspectos principales. Ofrecen, en primer lugar, una crítica al sistema industrial existente (cuya base es individualista), con

el propósito de demostrar su inherente debilidad y su inevitable decadencia. En segundo lugar, se proponen sustituir al Estado actual por una comunidad cooperativa que ha de fundarse en el esfuerzo asociado y en el control unido. La parte crítica de la doctrina socialista trata de demostrar que el sistema individualista de la industria está destruido y es ineficaz bajo un punto de vista económico y, además, falto de equidad en cuanto a la remuneración que toca a las distintas clases de trabajadores, misma que no está de acuerdo con sus merecimientos respectivos.

Los escritores más celebrados de la escuela, como por ejemplo el gran socialista alemán Karl Marx en su libro *El Capital*, que ha sido llamado el evangelio del socialismo, critican el Estado actual desde un punto de vista histórico, por demás complicado. Marx trata de fundamentar, no sin razón— y los marxistas sólo lo alegan actualmente—, que el sistema de la propiedad privada individual en que descansa, es el resultado de la agresión original del fuerte contra el débil, que representa una apropiación de los medios de existencia por las clases más fuertes y su consecuente explotación hacia la masa de trabajadores que permanecen en un estado de dependencia que puede llamarse esclavitud asalariada. En este orden, el mejoramiento progresivo de los medios de producción hace a los obreros más y más dependientes de los que los emplean. La apropiación de la tierra por dueños privados (un proceso prácticamente completo en los países más antiguos) hace imposible a todo individuo aplicar su trabajo directamente a los recursos materiales de la tierra. El uso creciente de maquinaria, aunque enormemente más eficaz que la labor manual que reemplazó, hace a todas las operaciones productivas cada vez más dependientes de la posesión del capital, de la habilidad de comprar máquinas, etc., y renunciar a la perspectiva de una recompensa inmediata por una utilidad futura. En tal condición, el trabajador aislado no tiene de qué subsistir si no es de su potencia de trabajo que debe vender lo mejor que pueda al mejor postor. Y así, no podrá recibir menos de lo que le permita existir pobremente* pero cualquier cosa por encima de esto dependerá del contrato que haga con quien lo emplea. Ahora bien, este contrato, aunque efectuado bajo la regla de libre contrato, es, en realidad, obligado. El obrero debe vender su trabajo o morir de hambre: pero puesto que el aumento de población, como Malthus y otros lo han demostrado, es continuo hasta cierto punto donde es contenido por la falta de medios de subsistencia, el mercado de trabajo estará siempre tan lleno de trabajadores, que bajará el nivel de los salarios a lo que prácticamente alcance para las necesidades de la vida. Si los salarios se elevaran sobre esto, un movimiento correspondiente de la población hacia arriba los volvería a bajar. Esta es la famosa *Ley lénica de los salarios* formulada por F. Lassalle sobre las bases económicas de D. Ricardo.

El otro lado del contrato industrial está representado por lo que el patrono recibe del obrero. Esto consiste, en cada día, de cierta cantidad de potencia de trabajo que resulta de la fabricación de un cierto número de artículos útiles, producidos por la aplicación de la labor del día. De la naturaleza del contrato no se deduce que los artículos producidos, por la labor del obrero, necesiten ser exactamente proporcionales a los artículos que le han sido dados por el patrono por medio del salario. Ciertamente, los escritores socialistas aseguran que los dos no son de ninguna manera iguales, lo cual es indiscutible. El obrero produce en el día más de lo que consume (pues de otra manera el patrono no tendría motivo para emprender en la producción) y el sobrante creado de esta manera queda en beneficio del afortunado patrono. El obrero que vende su labor por necesidad, se ve forzado a someterse a este sistema fraudulento. Tal es la doctrina del valor sobrante, que está particularmente asociada al nombre de Karl Marx y que es el fundamento de la teoría crítica del socialismo. El punto que tiene descubierto para el ataque es que atribuye al trabajo todo el resultado productivo y no concede una parte a la máquina que se usó en cooperación y que es propiedad del capitalista.

Es imposible entrar aquí en la discusión económica a que esta cuestión da lugar; solamente se trata de señalar en qué terrenos la contienda socialista acusa al actual sistema de ser esencialmente falto de equidad. Marx y los escritores que han pretendido seguir su dirección, no están satisfechos con alegar la actual injusticia del método del libre contrato y la libre competencia. Ellos pretenden que (ron la continuada aplicación de maquinaria y el mejoramiento de la producción, la continua apropiación de recursos naturales y el constante aumento de la población, se cimentará la iniquidad del sistema y el foso entre los capitalistas y los obreros —el rico y el pobre— se ensanchará constantemente tarde o temprano y la conservación de las fuerzas que están de esta manera en acción precipitará a una gran catástrofe social, que solamente podrá ser evitada alterando la base industrial o nuestro sistema social, y sustituyendo con el esfuerzo asociado la anarquía económica y la libre competencia. Su teoría, aceptable emotivamente, asume de esta manera el aspecto de una profecía social.

En terrenos más efectivos, los socialistas llaman la atención a la prodigalidad del método individualista de producción y distribución. Una gran cantidad de trabajo se ejecuta bajo el que no tiene utilidad social, una gran cantidad de trabajo se duplica y aun se ejecuta varias veces sin ninguna ventaja general. La labor desperdiciada en anuncios de marcas o empresas en competencia. los esfuerzos de un carácter semejante destinados únicamente a pasar los negocios de una persona a otra, es el ejemplo más claro de pérdida económica de la primera clase. Ejemplos de trabajo innecesariamente multiplicado se ven en los casos de ferrocarriles competidores que corren trenes en líneas paralelas, como en tiendas de

menudeo que existen en considerable número donde un establecimiento general de distribución podría hacer su trabajo. Quizás la ilustración más simple y mejor, en este sentido, se ve en el contraste entre la entrega de cartas en casas consecutivas y en calles vecinas por un cartero (un empleado de administración colectiva) y la pérdida de tiempo y trabajo que lleva en sí la entrega espasmódica de leche y adienlos de abarrote en varias casas circunscritas a una zona determinada por parte de empleados de administración individual. Es en el ahorro económico efectuado de esta manera que la amalgama de la industria hecha por grandes corporaciones resulta económicamente superior a la producción y distribución de pequeños negocios. Las grandes empresas industriales y los grandes almacenes de la actualidad son pruebas constantes del hecho. Esto lo ven los socialistas como la indicación del paso necesario del antiguo sistema individualista, representando las grandes corporaciones un escalón de transición, hacia la administración general industrial ejercida por el Estado.

2. *El programa constructivo fiel al socialismo.* Por lo que se ha dicho, SP verá fácilmente que el lado crítico de la teoría socialista contiene una gran parte que es verdadera, válida y extremadamente útil para indicar la dirección apropiada de las medidas de reforma social. El otro lado del socialismo, es decir, el programa constructivo de un gobierno cooperativo, es mucho más débil y no puede tratarse en detalle sin tropezar con la crítica hostil de los mismos socialistas. En términos generales, el programa del socialismo es substituir con la administración gubernamental la administración privada, poniendo toda la industria productiva bajo la administración del Estado, haciendo de esta manera al Estado el único patrono y poniendo a todos los obreros en el empleo del gobierno. En este sistema las funciones del gobierno se extenderían a todo el dominio de las operaciones económicas; manejaría todas las fábricas, las minas, las haciendas de campo, etc. En] ~~ta~~” de almacenes de menudeo en competencia, se establecerían casas distribuidoras del gobierno para repartir a cada ciudadano su parte de la producción nacional. Los particulares podrían tener todavía un derecho de propiedad sobre las cosas que realmente destinaran al uso —casa, alimentos, vestido, etc.—, pero todos los medios de producción habrían de ser nacionalizados.

La impracticabilidad inherente a semejante sistema resulta evidente cuando se pasa del proyecto general de producción a la cuestión de la distribución, o sea, el método según el cual los salarios de los obreros en el Estado socialista deben de *ser* manejados. En este punto hay una gran variedad de opiniones y algunas experiencias recientes. La mira más extrema se encuentra en los escritores que recomiendan que toda cosa producida debe ser de propiedad común, debiendo todas las personas tomar el depósito general según sus necesidades. *La mise au tas, la prisu tiu tas* Ha entrega en porción, la toma en porción) rezaba la fórmula adop-

tida por Proudhon, el escritor anarquista francés. Este sistema no dejaría, naturalmente, otra cosa que salarios individuales, siendo la remuneración de cada obrero de acuerdo con sus necesidades, no de acuerdo con su competencia. Algo semejante a esto es la sugerencia de una igualdad general de salarios, estando todas las personas obligadas a trabajar por un número igual de horas (de acuerdo con la atracción o repulsión relativas a la empresa) y recibiendo todos la misma remuneración. Esta, como se recordará, es la solución del problema de salarios propuesta por Edward Bellamy en su *Mirando Atrás (Looking Backward)* que es la presentación del Estado socialista bajo la forma de una novela, que atrajo la atención de una manera fenomenal en la época de su publicación (1888). Para todos, excepto los más ardientes visionarios, todo proyecto socialista que envuelva la igualdad de salarios es totalmente impracticable. Es evidente que bajo semejante arreglo el estímulo individual para el trabajo desaparecería y que la eficacia de la producción se perdería, sin remedio, por la negligencia. Bellamy y otros trataron de arribar que bajo las condiciones mejoradas producidas por el socialismo la elevación del tono moral general, vería severamente a todo el que descuidara el trabajo y eme con las horas disminuidas de labor posible bajo el trabajo cooperativo, no habría aversión al trabajo por parte del individuo. Semejante argumento, fuera de *La Ciudad del Sol*, es completamente de un carácter idealista y contiene las suposiciones más monstruosas de una renovación repentina y mecánica de la naturaleza humana, tan destructora que anula la cuestión de reforma social. El argumento está también en contradicción con el método —adoptado por Bellamy— de alargar o acortar las horas de trabajo en toda empresa con el objeto de atraer o rechazar a los obreros, de acuerdo con las necesidades de todo momento particular. Este plan se basa en la suposición de la aversión al trabajo.

Llegamos, finalmente, al proyecto de organización industrial que puede describirse como el verdadero socialismo, en oposición con el comunismo y el colectivismo. En este caso, los salarios deben otorgarse a los obreros de acuerdo con su competencia. El plan supone una jerarquía de empleados (en un principio, colectivo) que controla el proceso productivo, la cual cambia a los obreros de un lugar a otro conforme sea necesario, y que paga salarios, hace promociones, etc., de acuerdo a la competencia industrial de los obreros. La paga de un buen obrero sería alta, la de un obrero sin habilidad o flojo, baja. El proyecto sería casi perfecto si se pudiera suponer que los empleados que asignan las plazas, los salarios, y las promociones fueran omniscientes e impecables; pero las posibilidades de corrupción heredada, el juego de motivos interesados, la intriga, la malevolencia personal y las injusticias de todas clases serían tan espantosas en las condiciones actuales de la moralidad pública, que hay que apartar completamente esas sugerencias del dominio de lo practicable. Cabe señalar que ésta no es una posición anti-socialista

ni tampoco pro-capitalista, sino más bien un reconocimiento de la *actual condición* humana. Condición que para un socialista, as consecuencia de la explotación y que para un capitalista de la mediocridad. En fin, la discusión permanece y la dialéctica se señorea.

3. *Aspectos prácticos del socialismo.* El socialismo, sin embargo, tiene algo más que un aspecto meramente teórico. En Europa y América se ha convertido en una fuerza de la política práctica de la más alta importancia, y los partidos políticos socialistas han asumido últimamente alguna importancia en Inglaterra, Francia, Estados Unidos y, ahora, en la América Latina. Pero es en Alemania especialmente donde la propaganda socialista tuvo éxito y gran influencia en la política legislativa del gobierno. La evolución del socialismo en Alemania no es solamente interesante en sí misma, sino singularmente instructiva por la luz que arrojó sobre el futuro de los partidos políticos socialistas. Surgió, lo mismo que en Francia, en la primera parte del siglo XIX asumiendo al principio una forma ideal, al mismo tiempo que utópica. Del periodo inicial del socialismo moderno en Alemania, pueden citarse los escritos de Weidling, y en Francia los de St. Simón y Fourier.

Los primeros socialistas, o comunistas como se les llamaba al principio, desestimaron bastante las enormes dificultades que hay en el camino de la reforma social atribuyendo todos los males existentes al predominio del sistema capitalista, presumiendo que su abolición inmediata en favor del dominio del Estado tendría que efectuar una regeneración casi inmediata de la humanidad. El programa original del socialismo, cuando llegó al estado de tener, un programa político, consistió en la destrucción absoluta de la industria capitalista. Esta fue la actitud de la rama socialista de los revolucionarios que en esa época derrocaron el gobierno monárquico de Francia, en 1848, y amenazaron su existencia en Alemania en las convulsiones del mismo año. Después de terminado aquel gran movimiento, los socialistas alemanes cayeron en grujos antagónicos —algunos de los cuales todavía pretendían una revolución universal—; trataban de organizarse bajo una base cosmopolita; otros reconocían a su Estado nacional como punto de partida y deseaban conseguir sus fines por reformas constitucionales. Bajo el último plan, el socialismo en lugar de apoderarse del gobierno por medio de la lucha lo haría por medio de los votos. La mayor influencia de este periodo fue ejercida por Ferdinand Lassalle que organizó una asociación de obreros alemanes y propuso como programa inmediato el uso del crédito del Estado para la fundación de asociaciones productivas de obreros que funcionarían como el principio de un Estado socialista. La separación de los anarquistas revolucionarios y la desaparición del aspecto internacional del movimiento (Karl Marx en 1874, cuando estaba refugiado en Londres, fundó la asociación Internacional de Obreros, que pretendía la revolución

social sin la ayuda de los gobiernos existentes; el movimiento terminó después de la guerra franco-prusiana), ayudaron a la creciente tendencia del socialismo alemán hacia una forma nacional y constitucional cuya mira inmediata sería el alcance de medidas prácticas, más bien que la completa realización del Estado ideal. En un congreso realizado en Gotha en 1876 se efectuó una unión general del partido socialista bajo la base de un compromiso. En el programa allí adoptado la abolición del *sistema del trabajo de salario* fue indicada como el ideal del socialismo, pero se propusieron algunas medidas *para preparar el camino hacia la solución de la cuestión social*.

Por otra parte, se ha concedido, generalmente, que los partidos socialistas no se componen enteramente de socialistas; han venido a ser en gran parte los partidos del descontento y una oposición permanente al gobierno imperial; asimismo, no debe suponerse que estos partidos estén formados, forzosamente, por personas convencidas de la practicabilidad de un Estado cooperativo.

En la mayoría de los países una de las enfadosas cuestiones del socialismo actual es la amplitud en que las primeras doctrinas de la teoría socialista deben conservarse. Algunos socialistas se adhieren tenazmente a los dogmas originales de Karl Marx y persisten en creer en la eminencia del cataclismo social. Esto, sin embargo, en vista del relativo mejoramiento de la suerte de las clases obreras a partir de finales del siglo XIX, es una expectativa tal vez aún lejana. Un gran número de socialistas creen en la alteración progresiva de las condiciones actuales con la esperanza de un mejoramiento social, en una medida positivamente practicable. Estos “revisionistas”, como se les llama, fueron rechazados por primera vez en el Congreso Internacional Socialista que tuvo lugar en Amsterdam (1904-*), en el que se adoptaron resoluciones que reafirmaron la inverterada hostilidad de los socialistas hacia el sistema de producción capitalista. Pero, a pesar de esto, puede afirmarse con autoridad que el mayor número de socialistas favorece ahora el mejoramiento de las presentes condiciones más bien que su completa destrucción. Los socialistas, aunque extremadamente numerosos en todos los países, no tienen mucha cohesión y menos aún unidad de operación; algunos de ellos, bajo el nombre de “colectivistas”, son del tipo marxiano y favorecen un dominio económico completo ejercido por un gobierno centralizado; otros abogan por la adopción de un programa socialista, por el desarrollo del control municipal; otros todavía, los “posibilistas”, se inclinan a aceptar algunas medidas de mejoramiento que pueden conseguirse y a cooperar con todo gobierno existente que quiera corresponder a sus miras.

En suma, la evolución progresiva del socialismo moderno está apartándolo cada vez más de su ideal original. Así, muchos socialistas admiten que éste es

utópico e insostenible, y muchas personas no socialistas coincidirán en que el ideal teórico de una comunidad cooperativa puede ejercer una influencia formativa, y, por demás, deseable, en la dirección no sólo de la legislación actual, sino también en su aplicación estricta. RAS

SOCIALIZACION POLITICA

Término utilizado para hacer referencia al proceso a través del cual los individuos y los grupos sociales adquieren los valores y las normas políticas que guían sus acciones tendientes a la consecución, ejercicio y mantenimiento del poder político dentro de las pautas constitucionales. Asimismo, alude a la relación del individuo dentro de la sociedad con la cultura política que va adquiriendo (modos de actuar, pensar y sentir que el hombre tiene en el aspecto social, económico y político), por medio de la cual se le asigna un rol dentro del medio en que se desenvuelve. Este es un concepto común a la psicología social, a la sociología y a la antropología cultural, aunque en diferentes formas.

El individuo, a lo largo de su existencia, estará relacionado con el Estado y todo lo que éste representa en la vida de los ciudadanos; los medios de comunicación, en general, y la familia, en particular, son fuentes vitales de socialización política, porque el hombre está en constante relación con ellos y son los que le darán las pautas a seguir dentro de la sociedad y el Estado. El aprendizaje político va a estar determinado por las características físicas e intelectuales que afectan al individuo y que van a influir en la actividad que desarrolla. El estrato social al que pertenece, la educación que ha recibido y la labor que desempeña van a ser algunas de las circunstancias que establecerán su participación en la política del Estado. La socialización política nos remite al problema del reclutamiento de la élite gobernante y al grado de participación que el ciudadano tiene en la vida nacional. Toda esta situación lleva al individuo a identificarse con sus propios roles, los cuales estarán sujetos a cambios ya que están orientados por los valores y normas que el hombre adquiere y que conducirán su actividad para lograr el poder y mantenerse en él.

En este contexto, la socialización política es todo aquello que va a incrementar la cultura política, es decir, aquella que el individuo va a recibir del mundo exterior y lo va a relacionar de una forma más activa con el Estado. Todos aquellos hábitos que el hombre adquiere van formando parte de su personalidad, que cambiará muy lentamente; es por ello que la socialización política tiende a ser poco cambiante y sus efectos son constantes en la cultura política de un país. El proceso que aquí se observa contribuirá a que una sociedad sea más estable o

inestable; colaborará para que exista o no el cambio en dicha sociedad, de acuerdo a la participación del ciudadano en todos los aspectos de la vida del Estado.

No es posible encontrar una ordenación teórica sobre el análisis de la socialización política. A pesar de esto, podemos encontrar, hoy en día, tres corrientes que nos ayudarán a comprender mejor este término: una se ocupa de la educación política; otra, de la variación política de la personalidad; y una tercera se dedica al estudio del comportamiento político y al desarrollo de éste en la adolescencia.

La denominación “socialización política” se le dio, pues, a los estudios de esta clase. MLAM

SOCIEDAD

Conjunto relativamente grande y relativamente autónomo de personas que comparten una herencia común que se transmite de generación en generación y que interactúan en relaciones socialmente estructuradas.

La sociedad es “relativamente grande” porque, a pesar de que en teoría tres personas que viven en una isla constituyen una sociedad, en el momento actual, las sociedades tienden a ser más grandes que eso. Los avances tecnológicos han hecho posible que la sociedad sostenga a un gran número de gente; los viajes y las comunicaciones modernas han eliminado, virtualmente, el aislamiento de las sociedades pequeñas, las cuales tienden a fusionarse en sociedades más grandes. Las sociedades se inclinan a establecerse en un territorio, aunque aún existen algunas nómadas; las sociedades modernas están ligadas a unidades políticas, conocidas como Estados.

Se dice que una sociedad es “relativamente autónoma” porque depende de un sistema social más grande. Por ejemplo, la ciudad de Tokio es mucho más populosa que muchas sociedades del mundo, pero no puede ser considerada como una sociedad. Depende de* un sistema social más grande, Japón, para muchas de sus leyes, para su defensa militar, para la mayor parte de su comida y materias primas.

La gente en una sociedad “comparte una herencia común que se transmite de generación en generación”. Esta herencia común, llamada cultura, incluye todos los valores, costumbres, creencias y artefactos de la sociedad. Debido a que comparten la misma cultura material y no-material, los miembros de una sociedad adjudican significados similares a las cosas y a los sucesos. El compartir este mismo vocabulario de significados es una de las principales causas de la cohesión social.

Los miembros de una sociedad “interactúan en relaciones socialmente estructuradas”. La cohesión social no sólo se basa en la cultura sino, también, en la interacción de sus miembros —sus obsequios, sus saludos, sus querellas, sus transacciones financieras, sus relaciones sexuales, etc. Estas interacciones no son producto del azar. Ni están libres de influencia social. Las relaciones entre los miembros de una misma sociedad son, por lo general, socialmente estructuradas; siguen una configuración derivada de la sociedad.

La sociedad, el más grande conglomerado de conexiones sociales humanas, está compuesta por muchas pequeñas formas de conexión social, que los sociólogos llaman relaciones sociales. Cada interacción que efectúa un ser humano con otro se realiza en el contexto de dicha relación. De tal manera que la naturaleza de la relación influye enormemente en la naturaleza de la interacción. O sea, la respuesta de una persona a otra variará dependiendo, en gran medida, de la relación social que la conecte a ella —ya sea si es vecina, familiar, compañera de trabajo, de la misma religión, si ambas son mujeres, etc. Cualquiera que sea el vínculo que conecta a una persona con otra, llevará implícito un código de comportamiento social, o sea, de normas. Así, el trato entre los seres humanos está conformado por estas normas.

La estructura social, por su parte, está formada por dos grandes unidades: el grupo y la categoría social.

El grupo no es sólo un conjunto de gente. El grupo es un conjunto de gente que comparte una identidad y una forma estructurada de interacción, la cual se integra por un conjunto de posiciones sociales interrelacionadas o *status*. Así, mientras la familia Hernández se considera a sí misma como un grupo formado por Luis y Teresa Hernández y el pequeño Eduardo, la sociedad los ve como el padre, la madre y el hijo, o sea, en relación con la posición social formal que ocupan. En este sentido, el miembro de un grupo sabe qué conducta se espera de él por el hecho de ocupar esa posición, es decir, conoce su *rol*.

De esta forma, el grupo puede ser definido, con más precisión, como un conjunto de posiciones sociales, cuyos ocupantes comparten objetivos comunes, un sentimiento de identidad grupal y, principalmente, una interacción estructurada por las expectativas adheridas a cada posición. Así, el grupo es tanto una pandilla, una familia, una universidad, un salón de clases, una banda guerrillera, etc.

La otra unidad que integra la estructura social es la categoría social. Esta es un conjunto de personas que comparten una serie de atributos, pero no necesariamente tienen una forma establecida de interacción. Una familia indígena, un equipo de futbolistas indígenas o una asociación de productores indígenas son un

grupo, pero los indígenas, en general, son una categoría social. En este sentido, una mujer que viva en una ciudad mexicana y otra que viva en un pueblo de la sierra de Chihuahua, pueden nunca llegar a conocerse y vivir vidas distintas —una rica y la otra pobre—; una casada y la otra soltera; ambas, junto con todas las mujeres mexicanas forman una categoría que tiene un lugar y una función dentro de la estructura de la sociedad mexicana.

Al respecto, aunque las categorías sociales, en sentido estricto, no son grupos, se relacionan con ellos de distintas maneras. Así, los grupos pueden reclutar a nuevos miembros de una categoría social específica. Por ejemplo, las familias, por lo regular, reclutan, a través del matrimonio, a miembros de su misma raza y clase social. Asimismo, los miembros de una categoría social pueden desarrollar una conciencia común, debida, en parte, a las características en común que poseen, lo cual los lleva a formar grupos. Esto, en los últimos años ha sido cada vez más frecuente, de tal forma que tenemos organizaciones de mujeres, de jóvenes, de consumidores, etc., cuyo principal objetivo es promover la conciencia común de los miembros de una categoría social para desarrollar acciones en beneficio de ella.

Orígenes de la Sociedad Humana

En el proceso de transición del mono al ser humano tuvieron lugar cierto número de adaptaciones físicas (posición erecta, bipedalismo, aumento del tamaño del cerebro, evolución de la mano, etc.) que, entre otras cosas, hicieron posible la aparición de dos características fundamentales de la especie: el lenguaje y la fabricación y empleo de utensilios. Sin embargo, se produjeron también determinadas adaptaciones sociales que, a no dudar, representan la condición sin la cual la especie humana no hubiera podido sobrevivir. Sahlins, dice que podemos distinguir las siguientes adaptaciones:

- a) Invención del parentesco y prohibición del incesto.
- b) División sexual del trabajo y establecimiento de la familia en base a dicha división.
- c) Instauración de la cooperación y de la distribución equitativa entre los miembros de la sociedad.
- d) Abolición de las jerarquías y de la dominación sociales.

El hombre es un primate y, en consecuencia, comparte buen número de características sociales con los otros primates; sin embargo, los rasgos culturales de la sociedad humana no aparecen ni remotamente en las sociedades de primates

subhumanos. La discontinuidad que existe entre uno y otro tipo de sociedad es el resultado del paso de la naturaleza a la cultura, es decir, de una sociedad que es el reflejo de las necesidades y de la fisiología de la especie en un medio ambiente determinado, a una sociedad basada en la liberación de la especie del control biológico directo. Con la aparición de la cultura, la esencia primate del hombre es canalizada (a veces completamente reprimida) y deja de ser el mecanismo fundamental en la determinación del comportamiento humano.

La mayor parte de los antropólogos están de acuerdo con Sigmund Freud en considerar que la represión de la sexualidad fue uno de los elementos fundamentales en el origen de la sociedad humana. Entre los primates subhumanos, los tres factores que determinan la sociabilidad son: el sexo, la búsqueda de alimentos y la defensa contra los enemigos. Entre dichos factores, el sexual es, sin duda alguna, el más importante. Tanto los monos como los simios antropomorfos son sexualmente activos durante todo el año. Sin embargo, la sexualidad no se limita al coito heterosexual, sino que penetra toda la vida social. Por ejemplo, el acoplamiento sexual forma parte, junto con el control sobre los alimentos, de los requisitos para establecer la dominación de unos animales sobre otros. El sexo es también uno de los juegos favoritos de los animales jóvenes.

Sin embargo, la competencia —particularmente la sexual— puede ser desastrosa, ya que a menudo provoca conflicto, lucha e, incluso, muerte violenta. La sociedad humana no podía permitirse este lujo, puesto que tenía que enfrentarse con un medio ambiente hostil y disponía para su defensa de elementos técnicos muy rudimentarios. Es así como, a pesar de que entre los humanos el sexo siguió constituyendo un elemento importante de sociabilidad, tuvo que ser finalmente subordinado a la búsqueda de alimentos. La cooperación sustituye, pues, a la competencia, la distribución equitativa a la desigualdad. El tabú del incesto y otras regulaciones sexuales que constituyen la columna vertebral de las instituciones del parentesco, fueron los mecanismos que hicieron posible formar una red de ayuda mutua, de modo que los lazos de alianza y las relaciones económicas salieron reforzados.

Podría decirse, pues, que en la transición del mono al hombre la cooperación en las actividades destinadas a la producción de la vida material se convirtió en la causa fundamental de solidaridad, la defensa contra los enemigos en una causa secundaria y el sexo en un mecanismo que hizo posible dicho ordenamiento.

De hecho; sólo las sociedades más primitivas de cazadores y recolectores se ajustan al modelo descrito. Con la evolución cultural, la dominación reaparece y con ella el acceso diferencial a los bienes de producción y de consumo, a los medios reproductivos (mujeres) y al prestigio.

Por lo común, en las sociedades primitivas la mayor parte de las instituciones y grupos sociales que constituyen la estructura social son multifuncionales, es decir, cada institución y cada grupo social desempeñan diversas funciones (reproductivas, económicas, de socialización, políticas, jurídicas, ideológicas, etc.). Por ejemplo, en la mayor parte de las sociedades primitivas, la familia nuclear tiene funciones reproductivas, económicas, sexuales y de socialización.

Por otra parte, es conveniente considerar la estructura social de los sistemas socioculturales primitivos como el resultado de la combinación de un número limitado de elementos, entre los cuales cabe citar: el sexo, la edad, el parentesco, el territorio, la especialización y la dominación.

Dichos elementos están presentes, en proporciones y en importancia diversas, en todos los sistemas socioculturales y son el resultado del reconocimiento social y de la elaboración cultural —que, por supuesto, varía de un sistema a otro— de ciertos hechos biológicos, especialmente en el parentesco, la edad y el sexo. El territorio y la especialización sólo adquieren importancia con la evolución de los sistemas socioculturales. Finalmente, la dominación, que se halla ya presente en la estructura social de los primates subhumanos, desempeña un papel muy importante en las sociedades humanas, especialmente a partir de cierto nivel de evolución.

Siguiendo el esquema evolutivo formulado por Service podemos distinguir cuatro tipos de organización social: bandas, tribus, jefaturas y Estados. Dichos tipos pueden utilizarse para clasificar la gran variedad de sociedades.

Bandas

La banda es el nivel de integración sociocultural de la mayoría de las sociedades de cazadores y recolectores. Esto indica que la característica sobresaliente de dicho tipo de organización social es que todas las funciones socioculturales son ejercidas por un número limitado de bandas asociadas que, a su vez, están formadas por familias nucleares relacionadas entre sí. En estas sociedades no existen, pues, unidades de producción o unidades de consumo específicas. Toda la organización económica aparece enmarcada dentro de las bandas; lo mismo podría decirse con respecto a la organización política, religiosa, etc.

Es muy probable que la banda fuera la única forma de organización social que conoció la humanidad en muchos miles de años. Al principio del Neolítico, hace unos diez mil años, empiezan a aparecer otras formas de organización social.

 Ser líder de una banda no implica ningún privilegio. La persona que ocupa esa posición ha de trabajar como todas las demás, acarrear sus posesiones y

compartir la carne. Ningún tipo de honores, insignias o tributos están asociados con su posición social. No es de extrañar, pues, que haya poca o ninguna rivalidad para ser líder de banda, ya que su autoridad se limita al control de los recursos del territorio, es decir, a calcular la mejor época para trasladarse de un lugar a otro, elegir el tipo de recursos a consumir primero, etc.

Tribus

El nivel tribal de integración sociocultural no aparece, salvo en contadas excepciones, con anterioridad a la domesticación de animales y al cultivo de vegetales. Puede afirmarse que estos descubrimientos hacen posible una productividad más elevada y más estable que la existente en la sociedad de simples cazadores y recolectores, y por tanto la densidad de población aumenta.

Lo que caracteriza el nivel tribal es un incremento en el número de grupos de parentesco, una mayor especialización en las funciones de dichos grupos y la existencia de nuevos mecanismos para la integración de los mismos. Una tribu no es simplemente un conjunto de bandas. De hecho, los lazos que unen los diferentes segmentos tribales son más fuertes que la simple alianza matrimonial. Por otra parte, los segmentos residenciales son muy distintos de las bandas. Además, las tribus carecen de instituciones propiamente políticas o gubernamentales y ningún segmento domina a otro.

El mecanismo que integra los diversos segmentos de una tribu es la existencia de asociaciones pantribales (conjunto de tribus) como clanes, grados de edad, sociedades secretas y hermandades de diversos tipos (guerreras, ceremoniales, etc.). Es muy posible que el desarrollo de dichas asociaciones no locales se deba más a la competencia existente entre sociedades al principio del Neolítico que a factores ambientales. Ciertamente que el hábitat es determinante con respecto al tamaño, estabilidad y número de grupos residenciales, pero la cohesión social al nivel tribal parece estar relacionada con la amenaza exterior.

Una tribu se compone, pues, de segmentos residenciales que son económicamente autónomos. El liderazgo es personal y Carismático y no existen posiciones políticas con verdadero poder. El grupo corporativo tiene a su cargo las funciones legales.

Jefaturas

Como nivel superior de integración sociocultural, la jefatura trasciende a la tribu en dos aspectos: por una parte, la productividad es más elevada y, en

consecuencia, permite una mayor densidad de población; por otra, la sociedad es más compleja y posee centros de coordinación económica, política y religiosa.

La aparición de las jefaturas parece relacionada con la especialización productiva y la redistribución de los productos. Existen dos tipos de especialización que pueden inducir a la redistribución: la especialización regional y los trabajos corporativos en gran escala.

Por una parte, muchas jefaturas se dan en zonas donde la variedad ecológica es grande y existe cierta especialización local (sobre todo donde la agricultura es sedentaria). Esta situación implica que exista intercambio económico entre las diversas zonas. En principio, cuanto mayor sea la especialización y el sedentarismo mayor será también la necesidad de intercambiar y, por consiguiente, aumentará la posibilidad de que aparezca la jefatura.

El intercambio requiere la organización de la producción para crear un excedente económico, así como cierta organización para redistribuir el producto recibido a cambio. Ambas actividades exigen la existencia de un liderazgo.

Por otra parte, ciertas actividades productivas, como el pastoralismo, la caza en gran escala, etc., requieren más especialización, coordinación y dirección que otras. En estos casos tampoco es difícil observar cómo puede emerger la jefatura.

De todas formas, ya se origine a partir de la especialización regional o bien a partir de trabajos cooperativos en gran escala, una vez constituida la jefatura, cada factor favorece el desarrollo del otro.

La especialización permite un aumento de la productividad, pero con la jefatura sucede que determinadas especialidades no son socialmente necesarias y que, además, el jefe se apropia de una parte del excedente económico y acumula gran número de mujeres y sirvientes, a la vez que su cargo le permite gozar de un rango superior al de los demás mortales. La jefatura se caracteriza, pues, por una marcada desigualdad social (poder y prestigio) y económica (bienes de consumo).

Una vez establecida, una jefatura es un mecanismo de expansión • más poderoso que una tribu segmentaria, ya sea por incorporación pacífica o por conquista.

Las jefaturas se caracterizan por una marcada desigualdad, tanto entre personas como entre grupos. El rango de las personas depende de su distancia genealógica con respecto al jefe. El ordenamiento político se mantiene por un conjunto de tabúes, por una parte, y de prescripciones, por otra, que afectan diversas esferas de la vida social (matrimonio, religión, etiqueta, etc.).

Hay dos aspectos fundamentales para el mantenimiento de las jefaturas. En primer lugar, un conjunto de reglas que separan al jefe de las demás personas

(lo santifican o legitiman y codifican sus derechos, privilegios y deberes, etc.) ; entre estas reglas cabe citar el carácter distintivo de los vestidos, el de los ornamentos, las posturas rituales y el acceso diferencial a bienes, mujeres y diversiones. En segundo lugar, las reglas de sucesión al cargo.

Como resultado de esto podemos decir que el ordenamiento de la sociedad es jerárquico, es decir, que los individuos, las familias y los grupos de parentesco son desiguales.

En resumen, una jefatura se basa en gran parte en la familia, aunque no es ya una sociedad igualitaria; carece de gobierno, pero exhibe autoridad y dirección centralizada; no existe propiedad privada de los recursos o mercados, pero la distribución de los bienes es desigual; existen rangos, pero no clases.

Estados

Con la aparición de la estratificación social, que ya se perfila en las jefaturas, la red de relaciones de parentesco que cohesionan la organización social empieza a debilitarse debido a que el grupo corporativo y estratificado de parentesco muestra cada vez más su exclusivismo y el conflicto se hace endémico.

El Estado es la organización del poder de una sociedad cuyas relaciones internas trascienden al parentesco. El mantenimiento del orden general, mediante una serie de instituciones y grupos especializados, se confunde con el mantenimiento de un determinado sistema de estratificación social. Normalmente, el Estado se concentra en torno a cierto número de principios de organización: jerarquía, desigualdad en el acceso a los recursos básicos, obediencia a los funcionarios y defensa del territorio.

En toda sociedad estratificada la densidad de población y la productividad son elevadas. Parte del excedente económico de los productores es expropiado por la clase dirigente mediante mecanismos entre los que destacan los impuestos, la renta, la servidumbre, los trabajos forzados y la esclavitud. Con el control de la producción, la clase dirigente puede favorecer el desarrollo de todo tipo de especialistas (artesanos, médicos, científicos, etc.). Por otra parte, el Estado puede emprender trabajos públicos que suponen la presencia y coordinación de miles de hombres y de mujeres. A través de los funcionarios, el Estado interviene en todos los ciclos de la producción y de la distribución agrícolas, especialmente en las sociedades hidráulicas.

La protección de la soberanía contra los ataques del exterior y el mantenimiento del orden interno, amenazado por la tensión y el conflicto provocados

por las crecientes diferencias de riqueza y de poder, requieren la presencia de agencias especializadas, como los tribunales, la policía, el ejército, etc.

En la actualidad, dos grandes variables —la manera de organizar la economía y el grado de desarrollo de ésta— permiten clasificar las sociedades de nuestro tiempo en cuatro grandes tipos: capitalistas avanzadas, capitalistas subdesarrolladas, socialistas desarrolladas y socialistas subdesarrolladas. Dentro de las capitalistas, las menos desarrolladas, “dependientes” o “periféricas”, mantienen relaciones de dependencia respecto a las más desarrolladas o “centrales”. Las relaciones entre las sociedades socialistas son complejas y ofrecen también aspectos conflictivos.

La sociedad no se presenta como un todo, sino que la percibimos compuesta por diferentes grupos de individuos. Hay jóvenes, adultos y ancianos, hombres y mujeres, gente del campo y gente de la ciudad, individuos que tienen poder sobre los demás y personas subordinadas a otras, diversos grupos raciales, múltiples grupos profesionales, etc. Una sociedad compleja, como lo son las actuales, se manifiesta a través de esa proliferación de conjuntos humanos. Muchos de estos grupos no significan solamente diferencias entre los individuos; suponen también desigualdad, mayor o menor grado de acceso a las cosas y bienes apetecibles.

Esta disparidad se debe a características generales de la sociedad. Ello es así aun en los casos en que los grupos parecen basarse en diferencias naturales. La organización social atribuye a los rasgos biológicos un significado muy distinto según los casos. Las personas se diferencian por su sexo o por su edad, pero también por el color de su pelo, por su estatura. . . y, sin embargo, en torno a esas últimas características no aparecen grupos sociales, ni el hecho de poseerlas proporciona diferentes grados de acceso a los bienes socialmente deseables. Si algunas características dan lugar a grupos muy desiguales en la sociedad, la razón habrá que buscarla, pues, en la propia estructura de ésta, en su propia forma básica, en su constitución y organización, que, a su vez, condiciona usos y valores.

Los grupos que constituyen las sociedades actuales son distintos de los que existieron hace algunos siglos, e incluso diferentes de los de unas pocas décadas atrás. Justamente, si alguna esencia o característica permanente tienen las sociedades humanas, es el cambio. Las personas parecen haber evolucionado poco físicamente, mas las sociedades y los grupos actuales distan mucho de los correspondientes a la antigua Grecia o al Renacimiento.

Clases Sociales

Algunos grupos parecen tener más relevancia que otros; su número y relación nos explican más cosas de la sociedad, precisamente porque traducen de modo

más directo las líneas generales de organización social. Así, la situación del hombre y de la mujer es básicamente distinta, pero existen notables diferencias entre cómo viven su condición femenina o masculina los miembros de la clase obrera o los de la burguesía.

La manera de ganar su sustento los miembros de una sociedad es un factor básico de división. Estas formas son aparentemente muy diversas; sin embargo, por debajo de la aparente multiplicidad de los oficios y actividades desempeñados por la población, en las sociedades actuales, hay, esencialmente, dos modos principales de ganarse la vida: trabajar para otros que poseen los medios de producción, o emplear trabajo ajeno. Estas son las dos formas típicas de la sociedad capitalista.

A estos tipos de grupos humanos se les denomina clases, y constituyen la clave de la estructura de una sociedad.

La ubicación de los miembros de una sociedad en uno de esos dos estamentos o tipos básicos marca profundamente su comportamiento social. Así, en líneas generales, el grado de acceso a los distintos bienes de una sociedad depende de que se esté en una u otra de tales posiciones; la visión que se tiene del mundo, y en particular de la sociedad, desde cada una de ellas, es básicamente distinta en cada caso; de esas posiciones se derivan intereses distintos y, por ello, aparece una indiscutible conflictividad cotidiana; finalmente, de estas posiciones derivan formas antagónicas de interpretar la organización social deseable. ABD

SOCIEDADES SECRETAS

Asociaciones de individuos que se organizan bajo los principios de exclusividad y clandestinidad, ponen limitaciones muy estrictas al proselitismo y se dedican, en gran parte, a ocultar sus actividades a la comunidad donde se desarrollan.

Haciendo una clasificación de los fines que persiguen, tenemos tres tipos principales:

- a) Justicieras.
- b) Criminales.
- c) Políticas.

Las sociedades secretas *justicieras*, como su nombre lo indica, tienen como fin impartir lo que ellos consideran como justicia. Un ejemplo lo constituyen

la Santa Vehme, sociedad que se formó a mediados del siglo XVIII en Westfalia, y cuyo objetivo fue perseguir y juzgar a bandidos y malhechores no atrapados por las autoridades, siendo la muerte, por lo regular, su castigo.

En el caso de las *criminales*, sus actividades están encaminadas al robo y al asesinato. Dentro de este grupo tenemos a los Thugs o Phansigars, sociedad secreta que floreció durante el siglo pasado en la India; su objetivo era el asesinato (inspirados por su diosa Kali) calculándose en un millón el número de sus víctimas.

El tercer grupo lo forman las *políticas* siendo el poder político su principal móvil. Entre ellas podemos citar a los Iluminados de Baviera, asociación fundada por Adan Weishaupt en 1776 en Ingolstadt. El fin último de los Iluminados era la desaparición de todas las formas de subordinación y dominio en el mundo.

Una de las características esenciales de las sociedades secretas políticas es que tienen una existencia limitada; pues mientras que en los casos de las justicias y criminales sus actividades pueden durar indefinidamente (por la naturaleza de sus objetivos) las políticas una vez que logran su fin (si no son aniquiladas antes) desaparecen o se transforman en otro tipo de asociación.

Examinando con mayor detalle este tipo de sociedad secreta se observa que surgen cuando no existen canales de participación política y tienen su origen en grupos de estudio y discusión de los problemas sociales, en sociedades secretas primitivas dedicadas a preservar determinada cultura, en asociaciones gremiales, etc.

Tres casos ilustrativos, además de los Iluminados de Baviera, de las sociedades secretas políticas son los carbonarios, el mau mau y la francmasonería. Estas asociaciones fueron importantes promotores de movimientos políticos ya sea en Italia (carbonarios, siglo XIX), en Kenya (mau-mau, 1950) Europa y América (francmasonería, siglos XVIII y XIX). ABD

SOCIOCRACIA (Sociolatría)

Vocablos acuñados por Augusto Comte, para denominar el régimen político fundado en la sociología, al cual ve Comte como análogo y correspondiente a la teocracia medieval fundada en la teología y el culto a la sociedad. JPT

SOCIOLOGIA POLITICA

Augusto Comte acuña por primera vez el término de sociología, y es con este autor con quien el estudio de los fenómenos sociales se presenta como una

ciencia especial con su objeto, método y marco teórico específicos. Su objeto de estudio es el hombre como ser social y las instituciones que en su condición de tal lia creado. Trata de explicar los modos como estas instituciones se han formado, y la razón de las modificaciones que han experimentado. Asimismo, estudia la influencia que dichas instituciones y el ambiente social general han ejercido y ejercen sobre la conducta histórica y cotidiana del hombre. En líneas generales, puede decirse que la sociología tiene un cuádruple origen en la filosofía política, la filosofía de la historia, las teorías biológicas de la evolución y los movimientos de reforma social y política, que consideraban necesario un conocimiento adecuado de las condiciones sociales.

La sociología se basa en el supuesto, común a las demás ciencias sociales, de que el método científico puede contribuir grandemente a nuestra comprensión del carácter del hombre, sus actos y las instituciones, así como a la solución de los problemas prácticos a que se enfrentan los hombres en sus vidas colectivas. Procura establecer procedimientos propios de investigación del fenómeno social, para el conocimiento de sus causas y consecuencias y de las leyes que lo rigen.

Es así como la escuela durkheimiana ha deseado acercarse más a la realidad social definiendo la sociología como una ciencia que estudia, en forma explicativa, la vida social en la conciencia colectiva y en las instituciones cuya génesis y funcionamiento trata de analizar.

Sin embargo, otros sociólogos no han estado de acuerdo en que la sociología se limite a la explicación de los hechos sociales; además, había de encaminarse a la comprensión de los mismos. De este modo, para Max Weber, la comprensión consiste en el “conocimiento de las situaciones internas de los múltiples agentes humanos y de los significados que atribuyen a sus conductas llamadas sociales... Una conducta es social cuando la significación que se la atribuye por uno o varios agentes humanos está referida a la conducta del ‘otro’ y su desenvolvimiento está orientado en este sentido”. De ahí Weber define a la sociología como una ciencia que se propone comprender, por interpretación, las significaciones internas de las conductas sociales, y de esta forma llegar a su explicación causal. Recientemente, Parsons intentó combinar las concepciones weberiana y durkheimiana, afirmando que la sociología estudia los sistemas sociales formados por las interacciones de las conductas que se orientan hacia una escala común de valores dentro de la institucionalización de los modelos culturales.

Por su parte, Georges Gurwitsch censuraba el que la mayoría de estas definiciones dejaban escapar la realidad viviente que constituye la totalidad del fenómeno social, pues éste es más profundo y más dinámico que las estructuras en

las que parece enraizado. Por consiguiente, propuso abordar esta totalidad estudiándola en diferentes niveles y en sus diversas manifestaciones.

Como vemos, la sociología vacila entre la explicación y la comprensión, entre el estudio de la concatenación de los hechos sociales y la investigación del sentido profundo y humano de las acciones sociales y su función. Como ciencia de los hechos sociales, no puede perder de vista que éstos no pueden, sin duda, estudiarse más que aisladamente, pero referidos no obstante a una totalidad que les da su sentido. La sociología no puede ya permanecer insensible a su dimensión histórica, pero se distingue de la historia extrayendo tipos y clasificando los marcos sociales. Y, sin embargo, está llamada a permanecer como partida en dos; entre la necesidad científica de buscar las regularidades que se aproximan a leyes, por un lado, y la comprobación de lo que hay de irreductible y de singular en todo fenómeno social, por otro. Podría decirse que trata de captar simultáneamente las correlaciones entre los hechos sociales y sus significados en su singularidad.

En cuanto a la sociología marxista, se puede decir que el marxismo afirma enfáticamente a la sociedad como totalidad, y rechaza la construcción de ciencias especiales (con objeto, marco, y método propios). Así, en rigor, no existe una sociología marxista, sino más bien, problemas sociológicos que el marxismo, en tanto ciencia, estudia.

Por el hecho de que el campo de la sociología es tan vasto, ya que se propone como objeto de estudio las interrelaciones entre los individuos, considerando todas sus posibles dimensiones (económicas, sociales, políticas, culturales, etc.), y que pretende el estudio global de las sociedades, a partir de esas dimensiones, integrándolas en una explicación multilateral de los fenómenos sociales, ésta se subdivide en distintas ramas que tienen su objeto propio: sociología política, religiosa, urbana, rural, de la educación, del derecho, del conocimiento, etc.

Finalmente, podemos decir que no es posible hablar de una sociología, sino de diferentes enfoques sociológicos, permaneciendo, sin embargo, entre todos ellos el enfoque social como objeto de estudio, ponderando los aspectos específicos (rural, urbano, etc.), en su relativa importancia con respecto a la totalidad social y considerados bajo el método del enfoque que se oriente a su estudio, validando éste con argumentos que trascienden incluso hasta el plano de lo filosófico.

Bajo este contexto, la sociología política es el título general bajo el cual se clasifican los estudios que pretenden explicar la relación entre las variables sociales básicas de clase, ubicación étnica y raza, y cómo se entrecruzan y se compenetran con las variables políticas clave de poder, autoridad, soberanía y representación.

Para ilustrar lo anterior, las siguientes preguntas son ejemplos concretos de lo que la sociología política puede tratar de contestar: ¿Cómo influyen las clases sociales en la distribución de votos en las elecciones? ¿Qué relación existe entre fundamentalismo religioso y conservadurismo político? ¿Cuál sería la influencia que podría tener el factor generacional en las ideologías políticas? ¿Quiénes determinan los designios políticos, las élites o las masas, los influyentes o los ciudadanos ordinarios? ¿Cuándo se vuelve más significativo el comportamiento político, en condiciones democráticas o bajo una dictadura?

Prácticamente, es en el siglo XVIII cuando empieza la sociología política como aventura casi formal, pues en ese momento histórico se inició el diálogo entre sociedad y Estado. De hecho se puede dividir esta etapa, cuando menos en lo que atañe a la Ilustración, en dos partes: el periodo de los filósofos y el periodo de Jean Jacques Rousseau. De ambos periodos surgieron los términos básicos de la sociología política.

La premisa particular más importante en la Ilustración fue, en general, la idea del hombre como animal social. Esta noción del hombre como ente social no era imprecisa ni ociosa, sino que sustentaba la idea de la civilización, o, en términos modernos, la responsabilidad social por el individuo. Es decir, que el hombre es social, no en virtud de su conformación biológica, sino más bien en virtud de la responsabilidad que una sociedad asume por su ciudadano.

En el siglo XVIII, la doctrina de la Ilustración era que el individuo se realizaba a través de la sociedad. Por eso la sociedad asumía un papel con respecto al bienestar del individuo. Eso constituía un gran cambio de las clásicas doctrinas liberales del siglo XVII. Por su parte, Rousseau consideraba que la noción del hombre como animal social no concordaba con el problema de la voluntad general y ésta no era tanto un asunto del individuo con respecto a la sociedad como más bien de la comunidad con respecto a la persona. El tratado de intercambio en el *Contrato Social*, irónicamente no constituía un contrato social, sino un contrato político, un sólido contrato con el Estado. En esta obra de Rousseau, los arreglos efectuados y elaborados para la mutua protección y para el intercambio no eran con la sociedad; por eso la comunidad no estaba afectada por el problema del hombre en la sociedad sino por el hombre en el Estado.

Lo que hace de esto una idea tan poderosa e importante es que el Estado, al menos en el siglo XVIII, no poseía un mito de glorificación con respecto a sí mismo; es decir, la idea de sociedad era mucho más amplia que la noción de Estado, sociedad no incluía ningún concepto de coerción ni se vinculaba con obligaciones negativas. En cambio, la noción de Estado se entiende de manera muy diferente. Es importante constatar que Rousseau comprendió bien la natu-

raleza “diabólica” de la relación entre la persona y el Estado, mientras que los hombres de la Ilustración veían sólo los aspectos optimistas. La relación entre el individuo y la sociedad, como fue desarrollada por los filósofos, es fundamentalmente distinta de la desarrollada por Rousseau.

Otra enorme área de diferencias entre el siglo XVIII y épocas anteriores fue que el reino de la razón desplazó la preeminencia de las costumbres en los asuntos de los hombres. Fue esencialmente esta diferencia la que marcó en el siglo XVIII la época que hizo surgir una sociología política y planteó cuestiones que posteriormente se hicieron de capital importancia en esa disciplina. Tanto los filósofos, como Rousseau, estaban completamente conscientes de la irracionalidad de la persona. Los supuestos de los filósofos fueron, entre otros, que la sociedad refrenaba la propensión natural del hombre y que el hombre se volvía racional a través de la sociedad; que la sociedad, en efecto, era un órgano racionalizante; que la sociedad obraba en el hombre natural o en el factor individual presocializado de manera que amoldaba a la persona a una forma racional. La expresión más elevada de esta racionalidad era la utilidad o la idea de lo que llamamos utilitarismo. El hombre y la sociedad llegaban a un acuerdo para cumplir con determinadas obligaciones y recibir así ciertas cosas a cambio.

Más tarde se vio que el egoísmo pondría a prueba la racionalidad del hombre; sin embargo, los filósofos no consideraron que el egoísmo fuera cosa deleznable pues veían en la red de intercambio la verdadera piedra de toque de la razón. ¿Oñ podía ser más razonable que el interés propio y su satisfacción natural a través del órgano de la sociedad que ayudaría a resolver los problemas que impedían la satisfacción del interés propio?

Rousseau se preguntaba cómo podrían unificarse estos intereses en un todo colectivo; cómo se podría expresar por medio de la voluntad general la racionalidad de tan diversos intereses; y, en qué momento se moverían los intereses, unos contra otros, rompiendo toda idea de racionalidad en la sociedad. Por eso, lo que Rousseau puso en tela de juicio fue la racionalidad del Estado, pues aunque el hombre fuera racional, el Estado, la economía y la política en general en todos sus aspectos eran irracionales, porque la voluntad general estaba enfrente y por encima de todas sus manifestaciones individuales.

Irónicamente, los hombres de la Ilustración pensaban que para que una sociedad fuera racional y al mismo tiempo llegara a ser parte de un progreso general de la civilización, debía haber estratificación de clases. La ironía está en que todos los defensores del igualitarismo eran a la vez creyentes de la estratificación de clases: Diderot, Voltaire, Condorcet y uno por uno todos los escritores de la Ilustración. El mundo de los hombres dependía de una doctrina de estratifi-

cación social. Por lo tanto, después de la Revolución Francesa de 1789, el Estado se convirtió en un medio para disciplinar y movilizar a las clases trabajadoras. La idea del igualitarismo no era compatible con la idea de la estratificación.

En contraste con esto se encontraba la idea de la libertad de Rousseau. La respuesta a la igualdad era siempre la facultad personal de decir no. Y la libertad, a diferencia de la igualdad, era la libertad de ser negativo. Era la libertad de responder en una forma que no era parte de la marcha de la civilización. La noción de la libertad personal que Rousseau defendía terminó en la negación de la estratificación.

La sociología política se hizo factible precisamente en la medida en que el siglo XVIII hizo acopio de apuntes explícitamente políticos de promesas para remediar injusticias sociales y fracasó en ello, o mejor dicho, sólo lo logró en parte. Por eso, los problemas más antiguos de la sociología política eran a la vez cuantitativos y cualitativos: medición del grado en que la Revolución Francesa creó la base de la liberación universal, y las restricciones impuestas por los propios sucesos de la Revolución. Esto constituía un problema no sólo de simple medición sino también de complejas opciones humanas. Los artífices de la Revolución eran frecuentemente los traidores de la misma. Si tal traición fue en función de circunstancias cambiantes, de conciencia cambiante o de combinación de cualquiera de ambas cosas, se ha convertido en punto de enfoque de la sociología política contemporánea: la diferencia entre la historia real y la historia imaginaria, la diferencia entre las sociedades prerrevolucionarias y las sociedades postrevolucionarias, la diferencia entre una revolución emprendida en nombre de la humanidad y otra que beneficia a partes selectas de la élite. Y si la victoria de la Revolución Francesa generó el surgimiento de la socialización, las características de frustración y limitación del constitucionalismo hicieron algo más: generaron el surgimiento de la sociología política.

La unión de la sociología y la ciencia política debe entenderse como unión de interés más que de efecto —relación impuesta a cada uno— por la obstinada inhabilidad de ambas disciplinas para arreglárselas con la compenetración mutua de masas y élites, constitucionalistas y confrontacionistas, demócratas y totalitaristas y, sobre todo, con el problema de cómo las clases sociales confrontan realidades políticas e intentan trasladar sí especial y “desviado” interés hacia los valores generales del Estado y la sociedad.

El hecho de que la sociología política ha progresado es señal de que la economía política retrocedió extrañamente en su importancia. Es la tácita admisión de que el reino de la sociedad ha desplazado al de la economía como pista y terreno esencial de las luchas políticas. En la vasta área de los hábitos, las costum-

breros y usos, es donde el sistema político se vuelve más importante. Eso representa la ampliación de los poderes y de las aspiraciones del Estado para conformar el futuro, y alguien podría agregar, la creciente amenaza del Estado de desorganizar este futuro. Sin embargo, son pocos los que todavía dudan de que el Estado opera en esta área más amplia de los controles sociales y que, a su vez, los movimientos sociales de desviación se transforman, con frecuencia cada vez más elevada, en movimientos políticos de oposición al Estado y en fuerzas que hacen política. Sus implicaciones para el adelanto de la sociología política pueden resultar alarmantes, sobre todo porque representan una respuesta a la extensión de los instrumentos de coerción; el hecho es que la sociología política ha llegado a definir el siglo XX con la misma importancia fundamental que la economía política definió el siglo XIX. Por esa sola razón debe catalogarse este campo como principal novedad de la ciencia social en nuestra época.

En el ámbito de las ciencias sociales, la sociología política es, indudablemente, el último lugar en el que todavía pueden enfrentarse partidarios y adversarios del enfoque científico de los fenómenos sociales. Para algunos, sólo está justificada la filosofía política, porque la finalidad última de la acción política pertenece al ámbito de los valores y a la competencia del filósofo. Para otros, por el contrario, la investigación de tales fenómenos es posible, o será en fecha muy próxima, hasta el punto de hacer de la política no ya un arte sino una verdadera ciencia. El problema siempre actual de saber si la política es una ciencia o un arte altera profundamente la significación que conviene dar al desarrollo contemporáneo de una sociología política que se pretende científica.

En sentido amplio, la sociología política surge en el mismo momento de la reflexión sociológica acerca de la toma, la repartición y el mantenimiento del poder de todas las sociedades humanas, y de la obligación política. La sociología política se constituye como disciplina específica al hacer análisis acerca de aquellas formaciones político-sociales que surgen, acerca de los detentadores del poder en la sociedad, la forma en que éstos han adquirido ese poder, por qué medios lo conservan y bajo qué formas encuentran la oposición o el consenso de sus subordinados. En esta concepción la sociología se inserta en otra clasificación de las ciencias sociales, que no se basa ya en la naturaleza de las sociedades estudiadas, sino en ciertos tipos de fenómenos que se ofrecen en todas las sociedades.

En cuanto a la diferencia que existe entre hablar de “ciencia política” o de “sociología política”, Maurice Duverger aclara que ambas expresiones son más o menos sinónimas, ya que ambas se ocupan del estudio de los fenómenos del poder.

En algunos países la distinción es de carácter administrativo y pedagógico, por ejemplo en Estados Unidos donde la sociología y la ciencia política constitu-

yen por lo general dos “departamentos” distintos en las Universidades, se habla de “sociología política” cuando un profesor del departamento de sociología se ocupa de los fenómenos del poder, y de “ciencia política” cuando el estudio de los mismos fenómenos es llevado a cabo por un profesor del departamento de ciencia política.

En Europa, el título de ciencia política, generalmente designa al objeto de las investigaciones de especialistas, cuya formación de base es histórica o jurídica; el título de sociólogo se aplica más bien a filósofos de profesión, o a personas de formación propiamente sociológica.

Se puede decir que la expresión “ciencia política” manifiesta una cierta tendencia al estudio aislado de los fenómenos políticos, limitando así sus contactos con otras ramas de las ciencias sociales. Por el contrario, la denominación de “sociología política” parece marcar una voluntad por situar los fenómenos políticos en el conjunto de los fenómenos sociales, por suprimir los obstáculos entre las disciplinas, por señalar la profunda unidad de todas las ciencias sociales. Es en este sentido en el que sería preferible la expresión “sociología política”.

Sociología Política, Ciencia del Estado o Ciencia del Poder

En primer lugar, existen dos nociones diferentes de la sociología política que se hallan en conflicto: según una, la sociología política es la ciencia del Estado; según la otra, la sociología política es la ciencia del poder. La segunda concepción que es de vocación específicamente empírica, es la que tiene mayor aceptación entre los especialistas.

La sociología política, como ciencia del Estado, utiliza el término política en su sentido usual, en cuanto a que política es el conocimiento de todo lo que tiene que ver con el arte de gobernar un Estado y de dirigir sus relaciones con los otros Estados. De este modo, algunos autores consideran a la sociología política como la rama de la sociología que estudia el Estado.

La concepción de la sociología política como ciencia del poder, del gobierno, de la autoridad y del mando, es la más moderna y goza del favor de un número mayor de especialistas. En esta concepción, la sociología política deja de ser la observación científica de una institución particular, el Estado, para convertirse en la del fenómeno de autoridad cuya especificidad no es patrimonio de una sola institución.

Si el centro de interés de la sociología política es, pues, casi siempre el poder, entendido en una acepción amplia, y no sólo el Estado, es necesario buscar

una definición del poder que sea a la vez más precisa y restringida y que permita distinguir el poder propiamente dicho, de las otras formas de autoridad. Para este fin, Maurice Duverger nos ofrece varios criterios de distinción.

1) *La distinción entre grupos elementales y conjuntos complejos.* Esta teoría es la que opone, por un lado, la autoridad en los grupos pequeños o elementales, y, por otro, el poder en los conjuntos complejos. De esta manera, los sociólogos estudiarían los primeros, mientras que los “politistas” tratarían con los segundos.

Sin embargo, esta distinción resulta frágil, ya que los grupos auténticamente elementales son raros, puesto que incluso los grupos pequeños se presentan complejos.

2) *La distinción entre sociedad global y sociedades particulares.* Esta segunda distinción se basa sobre la naturaleza de las solidaridades que se realizan en los grupos sociales oponiéndose así frecuentemente las sociedades “particulares” a las sociedades “generales”. Las sociedades particulares son grupos con objetivos especializados, y, por consiguiente, son solidaridades restringidas: los sindicatos, las asociaciones deportivas, culturales, religiosas, las empresas comerciales o industriales, etc. Así, todo hombre forma parte, de manera general, de una serie de sociedades particulares, y no se siente ligado a cada una de ellas más que de manera parcial. Por el contrario, cada individuo pertenece, de forma más material y con conciencia de pertenecer psicológicamente, a una sociedad “global” que abraza y supera a todas las sociedades particulares. La solidaridad, además de ser más amplia que en las sociedades particulares, es también más profunda e íntima.

Al respecto, algunos autores piensan que la sociología política tendría como objeto el análisis del poder en las sociedades globales y no en las particulares, ya que en éstas la autoridad tendría solamente un carácter técnico, puesto que no plantearía los problemas de dependencia de algunos hombres hacia otros, que es lo que constituye la base misma del poder.

Esta distinción entre sociedades globales y sociedades particulares no puede servir de base para la definición de la sociología política. Primeramente, porque resulta vaga. Para algunos hombres la nación es la sociedad global; para otros lo es la familia. E incluso para algunos otros, puede ser un grupo que parece “particular” a primera vista. Así, existen dos concepciones de la sociedad global: la que se define por el carácter del sentimiento de pertenencia, por la naturaleza de la solidaridad, referidas al conjunto de la actividad humana, y la otra concepción, más formal y jurídica, donde la sociedad global es la sociedad que comprende a las otras.

3) *La distinción entre poder institucionalizado y relaciones de autoridad.* Es preferible distinguir los diferentes tipos de relaciones de autoridad dentro de todas

las sociedades, ya sean éstas pequeñas o grandes, elementales o complejas, particulares o globales. Hay que recordar que “relación de autoridad” es toda relación desigual, en la cual uno o varios individuos dominan a los otros y les doblegan más o menos a su voluntad. La mayoría de las relaciones humanas tienen este carácter; en la práctica son escasas las que son igualitarias. Sin embargo, son muchas las relaciones humanas que se sitúan al margen de las relaciones de fuerza: las basadas en la simpatía, la admiración, el afecto, el amor, por ejemplo. De cualquier modo, el problema consiste en distinguir, en las relaciones de autoridad, las que constituyen un “poder” en el sentido propio del término y las que no entran dentro de esta noción, lo cual tiene como objeto el no extender demasiado el dominio de la ciencia política y el impedir que englobe a la mayor parte de la sociología.

La solución puede encontrarse distinguiendo, en las relaciones en sentido amplio, de una parte, las “instituciones”, y de otra, las simples “relaciones” en sentido restringido. La distinción entre “instituciones” y “relaciones” descansa sobre dos criterios complementarios: uno material y otro constituido por representaciones colectivas y creencias. De acuerdo al criterio material, las “relaciones” son, en sentido restringido, los contactos humanos que no se asemejan a ningún modelo preexistente y que no tienden a prolongarse en contactos concretos, teniendo así las relaciones un carácter ocasional e inestable. Por el contrario, se llaman “instituciones” a unas especies de modelos de relaciones, que sirven de moldes para establecer contactos concretos poseyendo éstos carácter de estabilidad, de duración y de cohesión.

La distinción entre las simples “relaciones”, en el sentido estricto del término, y las “instituciones” estriba al mismo tiempo sobre un segundo criterio, constituido por creencias. El poder es sentido como tal tanto por los que lo obedecen, como por los que lo ejercen: a sus ojos no es un simple fenómeno material, una simple dominación de hecho. Es también un fenómeno psicológico. El poder propiamente dicho es siempre más o menos considerado como legítimo, o dicho de otro modo, se encuentra natural el hecho de obedecerlo. Por el contrario, una simple dominación de hecho aparece solamente como el resultado de la impotencia para resistir su presión. Se obedece porque prácticamente no se puede hacer otra cosa. El poder también se obedece porque se cree que se “debe” obedecer y porque se piensa que es legítimo obedecerlo. Lo que distingue al poder de las simples relaciones de autoridad, aparte de la cohesión, de la estabilidad material y de la vinculación a un modelo estructural, es esta legitimidad. Evidentemente, ambos fenómenos están ligados pues la estabilidad, la duración y la vinculación a un modelo estructural engendran el sentimiento de legitimidad.

Desde un punto de vista riguroso, no existe ninguna ventaja en definir la sociología política como “ciencia del poder o del Estado”. La mayor parte de las veces, por otro lado, son sinónimas las dos expresiones en la mente de los que las emplean.

Temas que Investiga la Sociología Política

Los recientes intentos de una teoría sociológica general de los sistemas políticos parten de la consideración de que el nivel de una ciencia no puede medirse tan solo por el número y la amplitud de los estudios aislados sobre fenómenos concretos, sino que más bien se le ha de determinar por medio de su contexto sistemático y el cuño teórico de las investigaciones. Sin embargo, la mayoría de los estudios político-sociológicos se encuentran todavía muy alejados de una teoría general. Su temática está limitada a fenómenos de determinados tipos de sociedades, y sus planteamientos apuntan a instituciones y procesos aislados.

De cualquier forma, es posible establecer un nexo en la medida en que esos estudios tratan de analizar siempre también sectores del proceso decisorio y de sus condiciones: la sociología electoral, la de los partidos, los estudios acerca de las élites en el poder, de los grupos de interés, de las ideologías, de la opinión pública y de la dependencia de las actitudes y de las formas de comportamiento político con respecto al estrato social, la religión, el domicilio, la edad, etc., contribuyen sobre todo al análisis del proceso decisorio y de los determinantes de las decisiones o de los objetivos de éstas. La sociología de la organización, la militar, los estudios sobre la burocracia analizan el flujo de las decisiones desde las instancias decisorias hasta llegar a los destinatarios, así como su aplicación y ejecución. Parte de la sociología del derecho, estudios sobre la estructura interna de los grupos e instituciones, de los medios de la comunicación de masas y de la opinión pública hacen referencia al aspecto del control de las decisiones y su aplicación.

Sobre todos estos temas se dispone ya de un número de estudios que han ampliado el conocimiento en torno a determinadas instituciones, procesos y contextos relacionales. Tomados en conjunto, sin embargo, dan la impresión de una inextricable diversidad de fuerzas, relaciones y variables más bien que la comprensión del contexto social global y su desarrollo histórico. Debido al abismo existente especialmente en la sociología norteamericana, entre planteamiento general, teoría e investigación empírica, se siguieron en las últimas dos décadas diversos caminos:

- a) La intensificada descripción comparativa de instituciones y procesos políticos en diversas sociedades de estructura o situación similares. La tradición de

este método va desde Aristóteles hasta la actualidad, pasando por la historiografía romana, Montesquieu y Tocqueville. Ahora bien, con la ampliación de los conocimientos acerca de las sociedades, que ha progresado rápidamente con el historicismo, los intentos comparativos, concebidos de modo tan amplio, incurrieron en el riesgo de bordear colecciones de datos sólo superficialmente ordenadas o fracasar ante el vano esfuerzo de una estructuración penetrante de todos los fenómenos (como ocurría, en parte, en Max Weber).

b) Por el contrario, las tipologías, que se encuentran también en Aristóteles, Platón, Montesquieu y otros, ofrecen la posibilidad de ordenar de modo más seguro el material de datos, de subrayar las propiedades relevantes y dar una orientación a la investigación. En todas las partes de la sociología política se emplean tipologías de sociedades (primitivas, tradicionales, modernas) de sistemas políticos (monarquía, aristocracia, democracia) de partidos (de masas, de notables), de la legitimidad (tradicional, racional, carismática), etc., tipologías que, a su vez, son objeto de subdivisiones infinitas. No se ponen límites ni a aquella clase de formación de tipos que descansa sobre la base de sintetización de factores reales que aparecen con regularidad, ni a aquella otra que lo hace sobre la base de la combinación lógica de diversos elementos. Por ello, la literatura científica se encuentra plagada de las más diversas tipologías, que, por lo demás, sólo en pocas ocasiones tienen alguna utilidad general. Por lo común, un análisis más de cerca muestra también que las tipologías sólo se diferencian conceptualmente o que tan sólo captan una dimensión (grado de participación, condiciones económicas, clase de legitimación), pudiéndola reconducir, por tanto, a tipos multidimensionales, los cuales, por lo demás —cuantas más dimensiones abarcan— adoptan el carácter de tipos ideales, ya que no coinciden en todas y cada una de las dimensiones con los objetos comprendidos.

c) La meta de numerosas y recientes investigaciones es el ir más allá de las meras tipologías descriptivas y enunciar leyes, regularidades observables en la relación entre dos o más variables (por ejemplo: estrato social, religioso y comportamiento político). Se asientan, por una parte, sobre la base del enfoque conductista, la incesante difusión de una investigación de orientación psicológico-social, y, por otra parte, sobre la base de las modernas técnicas de la investigación social empírica, que posibilitan una reunión y comprobación de grandes volúmenes de datos y la repetición de experimentos en situaciones comparables. Donde más han avanzado estos esfuerzos ha sido en los estudios sobre grupos reducidos, sobre el comportamiento político electoral y sobre las pautas generales del comportamiento político, mientras que los procesos de transformación social a nivel global (revolución), en virtud del escaso número de casos y de la gran cantidad de variables en juego, apenas si se dejan reducir a leyes. Pero, incluso en el ámbito

de los estudios sobre el comportamiento sólo son posibles, por lo general, enunciados probabilísticos, que, además, se ven todavía más relativizados por la circunstancia de que con frecuencia sólo pueden someterse a control una porción de las condiciones variables.

d) En los estudios de contextos complejos preocupados por llegar a generalizaciones se emplean habitualmente, por tanto, conceptos que tratan de determinar con la mayor precisión posible las variables y sus relaciones, de manera que en su aplicación repetida pueda comprobarse si los conceptos revisten alguna utilidad y si existe realmente el nexa supuesto. Un ejemplo de la cada vez mayor precisión de tales conceptos lo brinda la más moderna discusión acerca del concepto de poder. A la aplicación de métodos matemáticos aparece unida la tendencia a formalizar tales conceptos en el seno de los modelos, esto es: sistemas de símbolos y ecuaciones (por ejemplo: modelos de poder, modelos decisorios, modelos electorales) o bien la otra tendencia a asumir modelos ya formalizados (teoría de los juegos y cibernética).

e) Finalmente, se intentan vincular semejantes conceptos a teorías del sistema social y político. Estas teorías reciben también la consideración de metateorías, ya que no se componen de sistemas de legalidades ya demostradas, sino que despliegan sistemas conceptuales sobre la base de un reducido número de axiomas. A este respecto se han de citar sobre todo las teorías estructural-funcionales que tratan de determinar las unidades (valor, rol, norma, posición, institución) de todos los sistemas sociales así como sus conexiones regulares (estructura) y captar sus problemas existenciales y de desarrollo (requisitos funcionales), la prestación de las unidades (función), la complementación recíproca de las prestaciones (*input-oiUput*, reciprocidad) y su evolución (diferenciación, ampliación de la capacidad).

Resulta dudoso discernir si esos caminos, sobre todo los citados últimamente, desembocarán en una teoría general en sentido estricto. Máxime cuando la distancia que, como un abismo, separa las metateorías sobre los sistemas políticos de los intentos de conectar con teorías las regularidades con vigencia universal, cuando menos, en esferas de grandes dimensiones, pone de manifiesto que este objetivo está muy alejado incluso si se prescinde tanto de las objeciones metodológicas contra ambas estrategias investigadoras como del carácter abierto de la historia, esto es: la libertad humana. Queda por dejar constancia de que la sociología política, por esos caminos, ha vuelto a aproximarse tanto a su planteamiento general como al análisis social global, pudiendo hoy apoyarse en algunos ámbitos en teorías, por lo menos de “medio alcance”. JPT

SOCIOGRAMA

Resultado, expuesto en un diagrama, de un procedimiento de votación realizado por escrito en el que se indican los compañeros que los miembros de una organización prefieren y las simpatías o antipatías entre los miembros de un grupo (generalmente de grupos cuyos miembros se encuentran en contacto diario).

Los sociogramas son usados en algunos países en las escuelas. En ellos aparece cómo en la clase hay unos cuantos escolares que son elegidos como compañeros por la mayoría, mientras que otros solamente tienen o desean contacto entre sí, en forma de grupos aislados de dos personas, y otros quedan aislados en el rincón y no son elegidos por ningún otro compañero. El sociograma sirve sobre todo como indicador para las injerencias de la terapéutica social en la marcha de un grupo, pero también puede ser empleado como instrumento de control para medir la influencia de determinados estímulos en el comportamiento individual dentro de un grupo y, en general, puede servir también para la investigación de las relaciones interhumanas en las organizaciones o en las comunidades. ABD

SOCIOMETRIA

Todo análisis cuantitativo y toda descripción de procesos interhumanos. En un sentido más estricto, sociometría es la comprobación (generalmente por medio de encuestas) y el análisis de los actos por los que diversos miembros de un grupo eligen o rechazan una cosa (preferencias).

El término está vinculado a una escuela norteamericana, fundada por J. L. Moreno, que está más próxima de la psicología social (relaciones interpsicológicas) que de la sociología propiamente dicha. Se miden la naturaleza y las formas de contacto, la frecuencia y el carácter de las relaciones entre personas que tienen relaciones recíprocas. Los individuos que mantienen interrelaciones son considerados como “átomos sociales”, que tienen entre sí distintas formas de “distancia física” o de “distancia social”. Esta distancia y la atracción o repulsión entre individuos o entre grupos son medidas por un factor que Moreno llama “tele”.

El *test* sociométrico es empleado con frecuencia en las escuelas para ver la forma en que está estructurado el grupo, saber quiénes son sus líderes, cuáles alumnos son “^chazados por sus compañeros, etc. La sociometría aporta una gran ayuda a la tciapcutica de los grupos. ABD

SOCRATES (470-399 a.c.) Griego.

Hombre enigmático: bufón y serio, dueño de sí y demoniaco, dulce y violento, religioso y librepensador, asceta y amigo de los banquetes, aristócrata y demócrata, sofista y antisofista, terrenal e idealista. Practicó la gimnasia, la música la geometría y la astronomía. No dejó ningún escrito. Su obra es conocida por medio de sus discípulos.

La doctrina de Sócrates se puede resumir en los siguientes puntos:

- 1) El valor de la investigación filosófica; una vida sin investigación no es digna de ser vivida.
- 2) La limitación de la investigación al hombre; desinterés por toda investigación de la naturaleza.
- 3) La identificación de ciencia y virtud; la virtud se puede enseñar y aprender, no se puede realizar el bien sin conocerlo.
- 4) La importancia de la enseñanza; con la pretensión de no enseñar nada y de limitarse a favorecer el parto intelectual de los oyentes.
- 5) El método de la interrogación y la ironía.

En este sentido, a Sócrates se le debe conceder la paternidad de la dialéctica: nada se sabe; es necesario hablar-; no descubriremos la verdad por medio de grandes y espectaculares discursos, sino mediante el diálogo, todos juntos, de acuerdo en acuerdo. El lenguaje —nuestro logos— es el lugar de nuestra verdad. ¿Qué hemos de conocer? No al Dios oculto, ni tampoco, por consiguiente, al Mundo, que es su secreto: tenemos que conocernos a nosotros mismos. Ahora bien, el hombre es innato para sí mismo. Una vez limitada al conocimiento de sí, la razón es capaz de certeza. Es portadora de conceptos verdaderos. Esta teoría del concepto o, si se prefiere, de la definición obtenida por la mayéutica, es uno de los títulos de gloria de Sócrates. En ella se debió inspirar Platón, pero Platón hizo del concepto una Idea trascendente. Los conceptos más útiles y más eminentes son aquellos que pueden ayudarnos a dirigir nuestra conducta. He ahí al Sócrates creador de la ciencia moral. La virtud consiste en resistir a los impulsos particulares, para seguir los mandamientos universales de la razón. Por tanto, del mismo modo que la razón, la virtud es una: esta afirmación también parece nueva. Las virtudes hacia sí mismo, hacia los demás, hacia el Estado, deben regularse en cada caso según lo universal: son emanaciones de la virtud. No basta con pensar bien; hay que actuar bien. Precisamente, la voluntad es el deseo esencial del hombre, que se dirige naturalmente hacia el bien. Por ello, nadie es malvado

voluntariamente, y la satisfacción de este deseo se llama felicidad. La felicidad se puede enseñar porque la virtud, por su identificación con la razón, escapa a los azares de los temperamentos individuales, buenos o malos, y se hace comu* nicable. ABD

SONDEOS, Método de

El método de sondeos permite conocer la opinión pública y seguir sus evoluciones. Comporta dos aspectos: una técnica matemática (constitución de la muestra, cálculo del error posible) y una técnica psicológica (redacción del cuestionario, elección, formación, vigilancia de los encuestadores).

La técnica matemática. Es muy elaborada, se basa esencialmente en la ley de los grandes números, enunciada, desde el siglo XVIII, por el matemático suizo Bemouilli (1667-1748). La condición necesaria para que se aplique esta ley es que las personas interrogadas (es decir, la muestra) sean escogidas al azar. Muchos procedimientos permiten llegar a este resultado. Uno de los más corrientemente empleados en las encuestas de opinión es el de muestreo proporcional. El principio consiste en constituir, a partir de informes servidos por los censos, una especie de "población en miniatura": la muestra comportará las mismas proporciones de hombres, mujeres, viejos, jóvenes, obreros, empleados, población urbana, población rural, etc., que la población total. El cálculo de probabilidades muestra, además, que no es necesario utilizar grandes muestras: a partir de dos mil o tres mil personas por muestra, la precisión de los resultados es suficiente para una población prácticamente infinita.

La técnica psicológica. La técnica psicológica de sondeos ha avanzado mucho menos que la técnica matemática. Ha hecho, sin embargo, en el curso de los últimos años, progresos considerables tanto en el campo de la redacción del cuestionario como en el de la formación de los encuestadores. Conviene ante todo subrayar, en lo que se refiere a la redacción del cuestionario, que éste no se construye nunca *a priori* sin punto de apoyo tomado de la encuesta, en marcha. Una o dos encuestas preparatorias permiten en general precisar el contenido de las preguntas que se han de utilizar. Hay que adoptar especiales precauciones para que las preguntas sean claras y precisas. Por eso se tendrá en cuenta:

- a) El vocabulario: hay que utilizar términos sencillos, precisos; evitar las palabras de doble sentido, etc.
- b) La forma de las preguntas: preguntas cerradas (en las que los tipos de respuestas están fijados de antemano en el cuestionario), preguntas abiertas (que

no prevén de antemano respuestas completas), preguntas preformadas (en las que las respuestas son formalizadas y estudiadas en el momento de la construcción del cuestionario, después de la pre-encuesta).

c) La longitud de las preguntas y su disposición.

La elección y formación de los encuestadores plantean, por su parte, problemas bastante delicados. Además, los encuestadores deben recibir consignas precisas en cuanto a la elección de las personas que han de ser interrogadas (edad, sexo, profesión, etc.). Deben, por último, ser objeto de vigilancia durante su trabajo: hay que asegurarse de que recogen fielmente las respuestas del público.

Los sondeos de opinión fueron practicados al principio por organismos privados con miras sobre todo comerciales: estudios sobre las necesidades, las preferencias, los hábitos de los consumidores. El éxito del método favoreció su desarrollo y su institucionalización. Desde 1936, en los Estados Unidos, se agrega al ministerio de Agricultura un sociólogo encargado de estudiar la opinión de los agricultores. El ejemplo es seguido rápidamente por otros organismos públicos. Actualmente, existen, en casi todos los países occidentales y, desde algunos años, también en algunas repúblicas populares institutos de opinión pública. ABD

SOREL, GEORGES (1847-1922) Francés.

Obras: El Proceso de Sócrates; La Ruina del Mundo Antiguo; Introducción a la Economía Moderna; Las Ilusiones del Progreso; Reflexiones sobre la Violencia; La Descomposición del Marxismo; otras.

Las primeras opiniones políticas de Sorel fueron las de un conservador liberal en la tradición de Tocqueville, Taine y Renán. Sin embargo, su descubrimiento de Proudhon y más tarde de Marx (1893) junto con su convicción de que los valores burgueses atravesaban una etapa crítica, le aproximaron cada vez más al socialismo.

Tras un periodo de ardiente apoyo al marxismo, adoptó un punto de vista cada vez más crítico y revisionista con respecto a la entonces interpretación oficial, oponiéndose enérgicamente a las tesis de Kautsky e insiste, en la línea de Bernstein, en los aspectos voluntaristas y éticos de la doctrina.

Sorel se hizo entusiasta partidario del sindicalismo revolucionario, movimiento de fuerte matiz anarquista, que afirmaba la espontaneidad de la lucha de la clase obrera y su independencia de cualquier dirección de partido.

Su obra que más interés suscitó fue *Reflexiones sobre la Violencia*, la cual es, ante todo, un comentario filosófico sobre el sindicalismo revolucionario, fuertemente

inspirado en el pensamiento de Bergson. En ella desarrolla los conceptos de mito y violencia. El modelo de un mito es la visión sindicalista de la huelga general, que él interpretaba como una convicción moral, basada en unas premisas irracionales, al contrario de la utopía que, aunque arbitrariamente, está basada en la razón discursiva. También, señalaba el papel creativo desarrollado por un tipo de violencia que aparece sobre todo en la lucha de clases y que constituye una mentalidad colectiva, una repulsa moral a cualquier concesión. Sin embargo, distingue esta violencia de la fuerza, el mero ejercicio del poder de coacción del Estado.

A menudo se acusa a Sorel de haber jugado un papel ideológico en el advenimiento del fascismo, ya que Mussolini se proclamó heredero ideológico de Sorel, pero al hacerlo interpretaba la teoría del mito como una apología de la supremacía de las pasiones ciegas y la teoría de la violencia como una justificación de la brutalidad, interpretaciones que estaban lejos del ánimo del pensador francés, pues éste fue siempre un apasionado defensor de la libertad y un enemigo de los gobiernos arbitrarios. ABD

SOVIET

Palabra rusa que significa consejo o concejo: celebrar consejo, deliberar. Los soviets son corporaciones electivas de delegados o representantes del pueblo que forman los cuerpos legislativos y gobernantes. En la URSS existen soviets (concejos) en las aldeas, ciudades, regiones, repúblicas autónomas y en cada línea de las repúblicas soviéticas que forman la URSS.

Durante el gobierno zarista existió un Consejo Supremo de Estado responsable únicamente ante el Zar, que por supuesto se llamaba también Soviet.

Sin embargo, los actuales soviets aparecieron, por primera vez, durante la fracasada revolución de 1905. En muchas ciudades, la población trabajadora eligió un soviet de delegados de los trabajadores. De nuevo aparecieron los soviets en la revolución de la primavera de 1917. Como forma de Estado, los soviets fueron instaurados en la victoriosa Revolución de Octubre, la cual suele ser denominada por ello Revolución Soviética.

El significado de los soviets consiste, ante todo, en que son una organización masiva del pueblo.

Lenin, definió a los soviets como órganos de poder en los que “aprenda a gobernar. realmente toda la población”.

El régimen socialista asegura, a las organizaciones sociales, la posibilidad de colaborar constantemente con los órganos estatales y participar de manera activa

en su creación. Se trata de la formación de los soviets de diputados de los trabajadores, de los órganos de la dirección estatal y los tribunales populares. Los Soviets de Diputados Populares forman, como dice el Artículo 2 de la Constitución de la URSS, el fundamento político del Estado Soviético de todo el pueblo.

A las organizaciones sociales y a las asociaciones de trabajadores les pertenece el derecho de promover candidatos a diputados de los órganos del poder: los soviets, de todos los niveles, incluyendo el Soviet Supremo de la URSS, los Soviets Supremos de las Repúblicas Federadas, los Soviets Supremos de las Repúblicas Autónomas, los Soviets de Diputados Populares de las regiones autónomas y de las comarcas autónomas, los Soviets de Diputados Populares de los distritos, ciudades, distritos urbanos, poblados y localidades rurales. Por ley, se fija el derecho de su participación en la formación de las comisiones electorales. Ya sólo esto es una seria garantía de que los miembros de diferentes organizaciones sociales de masas estén ampliamente representados en los soviets.

En la URSS no existe representación de las organizaciones sociales en los soviets. El diputado en la sociedad socialista no representa a determinados grupos profesionales o de cierta edad, etc., sino que es representante de todo el pueblo soviético y, al mismo tiempo, representante directo de aquellos electores que lo eligieron al soviet, independientemente de su profesión, edad, filiación, etc.

Así que, la formación de los soviets se realiza a través del derecho al sufragio universal, igualitario y directo. Por los diputados votan, cualquiera que sea la organización social a que pertenezcan. Los candidatos, al ser elegidos diputados, intervienen no como representantes de la organización social, pero en tanto que esos candidatos son propuestos por las organizaciones sociales se asegura, de esta forma también, su influencia en la composición del órgano del poder en su conjunto y la participación de los miembros de esas organizaciones en el trabajo de dicho órgano.

Los soviets dirigen, de manera inmediata y a través de los órganos formados por ellos, todos los sectores de la edificación estatal, económica y sociocultural, adoptan decisiones, aseguran su cumplimiento y controlan su aplicación. RMSN

STAFF

El significado original del término es de bastón que se usa como soporte cuando se camina. En su acepción administrativa no se ha especificado su significado. En Estados Unidos, por ejemplo, se usa comúnmente para denominar a un grupo de trabajadores que asisten a un jefe. En nuestros países, regularmente,

se engloba con ese término a las funciones administrativas que sirven como apoyo a las relaciones de autoridad de línea y como apoyo de asesoría a los ejecutores de las decisiones administrativas. JMC

STATUS POLITICO

Condición de una persona o de un grupo a quien el Estado reconoce el derecho de participar en los procesos relacionados con la adquisición, ejercicio y mantenimiento del poder público.

Referido a una comunidad, alude a la condición en que se encuentra el poder político de ésta, si es soberano o dependiente. Si es soberano estamos ante un Estado de pleno derecho. Si es dependiente tenemos a una colonia o una entidad que goza de autonomía, cuyo poder es delegado. ABD

STEIN, LORENZ VON (1815-1890) Alemán.

Obras: *Historia del Movimiento Social en Francia Desde 1789 Hasta Nuestros Días; Sistema de la Ciencia del Estado; otras.*

Politólogo famoso por su intento de elaborar una ciencia de la sociedad basada en el idealismo hegeliano y por su interpretación de las ideas y los acontecimientos de la Revolución Francesa. Desempeñó un importante papel en la vulgarización en Alemania de los conceptos de socialismo y luchó de clases, e influyó sobre el desarrollo académico de la administración y la hacienda pública.

Su enfoque combina las teorías sociales y socialistas de Saint-Simon y sus seguidores y de Blanc, por una parte, con las tesis hegelianas sobre el individuo y el Estado, por otra. Stein formulaba así la diferencia básica entre la sociedad y el Estado: la sociedad está regida por leyes sociales; los factores primordiales para su funcionamiento son los intereses económicos y la lucha de clases; el Estado es el instrumento del que se sirve el hombre para alcanzar su autonomía personal y su autorrealización. Económicamente, los grupos dominantes, que buscan sus intereses materiales, intentan siempre apoderarse del Estado, provocando así los conflictos de clases. Es una "ley social" por la cual estos grupos luchan primero por obtener privilegios económicos, luego tienden a desarrollarse en clases y, finalmente, se convierten en estamentos y castas. Históricamente, estos fenómenos se han desarrollado sucesivamente, aunque también puedan producirse de forma simultánea. Stein creía que la historia de Francia y la de Europa, siguiendo el modelo francés, sería una historia de luchas de clases en tanto que la clase diri-

gente —aristocracia o burguesía— se negara a conceder derechos políticos al sector de la clase dominada que hubiera adquirido la educación y la riqueza necesarias para su independencia social y política. Afirmaba que en una monarquía, a causa de su relativa independencia de la estructura de clases, sería más susceptible de conseguir reformas sociales que en una república burguesa.

Stein y Marx desarrollaron sus ideas al mismo tiempo, pero aquél escribió y publicó su obra sobre la lucha de clases en Francia antes que éste. Marx leyó el libro de Stein, ante el que reaccionó en forma negativa. Para los marxistas, la yuxtaposición steiniana de puntos de vista deterministas y voluntaristas a elementos dialécticos y positivistas se manifiesta como la típica “aberración idealista”, y para los pragmatistas, como el típico “oscurantismo dialéctico”.

Stein no solo creía que las reformas sociales podrían controlar la dinámica de los conflictos de clases, sino que además reconocía que, a menos que los trabajadores adquirieran más educación y mayor riqueza, cualquier revolución proletaria desembocaría, necesariamente, en una dictadura sobre el proletariado. Para prevenirse contra esta falsa victoria, era necesario que el proletariado dispusiera de movilidad social y Stein consideraba que las principales vías para alcanzarla eran la educación y un creciente nivel de vida, siendo el Estado el encargado de salvaguardar estas vías. Sin embargo, Stein no abogaba en realidad por una legislación que hiciera posible un mayor bienestar, y por esta razón se opuso más tarde a los reformadores sociales en Alemania.

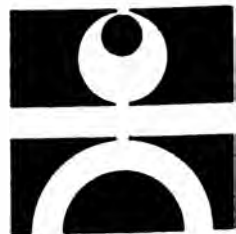
Ya en 1852, Stein repudiaba el determinismo económico de su propia *Historia*. Desde entonces, se dedicó sistemáticamente al estudio de la administración y la hacienda pública en Francia, Inglaterra y Alemania, alcanzando así mayor audiencia en los círculos académicos de su época que con su *Historia*. Hoy, sin embargo, sus primeros tanteos sobre los orígenes de los conflictos de clases y las condiciones necesarias para la estabilidad política se nos presentan como una importante aportación al estudio de la industrialización y la democratización. ABD

SUBDESARROLLO

Rogcr Bartra afirma que es la existencia, en los llamados países del tercer mundo, de una estructura socioeconómica predominantemente capitalista pero subordinada a las potencias imperialistas; además, indica que esta estructura no está normada por todas las leyes de desarrollo del capitalismo clásico europeo, ni se trata tampoco de una situación históricamente anterior al modelo clásico. Es una estructura en la que los procesos de transición al capitalismo han quedado fijados y cristalizados por la penetración y el dominio del capital extranjero. En este

sentido, una de las características del subdesarrollo o subcapitalismo (se usan indistintamente ambos términos) es la existencia de una acumulación originaria permanente, en la cual no logra cerrarse totalmente el ciclo de acumulación que induce plenamente a la reproducción ampliada en su forma clásica y en la que la violencia —típica de la acumulación originaria— se convierte en un fenómeno permanente. Otra peculiaridad de este sistema es la coexistencia de modos de producción no capitalistas con el modo capitalista dominante.

La existencia del subdesarrollo no se entiende sin su contrapartida: la estructura imperialista que la domina y que provoca los desequilibrios sectoriales de productividad, la existencia de mano de obra barata, la miseria, etc. ABD



SUBDESARROLLO

Por Eduardo Durán Rico

Como una concepción genérica, el subdesarrollo implica la definición, medición y análisis de los parámetros fundamentales de una estructura social: educación, salud, vivienda, alimentación, desarrollo político, industrialización, ingreso por habitante, etc., en dimensiones cuantitativas y cualitativas, de tal forma que dichos indicadores permitan señalar, en una escala comparativa, los diferentes grados de avance que, en estas áreas, se registran entre las naciones del mundo. Así, los países que estimativamente conservan los grados más bajos de avance en la escala de los indicadores señalados, puede decirse que se encuentran en estado de subdesarrollo.

Diferentes corrientes de pensamiento califican el fenómeno del subdesarrollo difiriendo, la mayor parte de las veces, respecto a la formulación de los indicadores pertinentes para medir dicho estado.

No obstante, coinciden en el planteamiento general de que desarrollo y subdesarrollo son dos aspectos de un mismo fenómeno, históricamente simultáneos, vinculados funcionalmente e interdependientes. Así, la existencia de países centrales, industrializados, avanzados o desarrollados por una parte, y países periféricos, no industrializados, atrasados, dependientes, en ..vías de desarrollo o subdesarrollo por otra, define en una primera instancia la configuración de dos categorías sustancialmente diferentes de participación en el proceso productivo y comercio internacionales.

El subdesarrollo es un fenómeno social, económico, político y cultural, específico del capitalismo, cuyas principales características se derivan a partir de la Revolución Industrial, durante el siglo XVIII. Con el surgimiento de la Revolución Industrial, las condiciones de interacción entre los países del mundo variaron en forma significativa, como

producto de la diversificación y expansión del comercio a nivel internacional, la especialización de los mercados y la alta concentración de capitales en aquellos países donde tuvo origen el importante suceso histórico. Así, en esta etapa, se define ya la participación de los países en el proceso histórico productivo y comercio internacionales, dado que son delimitados los ámbitos de competencia de cada uno en las áreas de producción, distribución y consumo de productos manufacturados y materias primas.

Es a partir del siglo XVIII que diferentes autores han formulado teorías, económicas principalmente, con el objeto de proponer modelos y proyectos bajo las cuales debieran estar sujetas las condiciones de interacción y operación de las naciones, tanto en el nivel interno-nacional como externo-internacional. Dichos modelos y proyectos son, finalmente, acepciones de lo que bajo una u otra representación se ha concebido como “ideales” de sociedad a alcanzar; y es entonces que, la formulación de estas teorías, ha involucrado, directa o indirectamente, las concepciones que sobre desarrollo y subdesarrollo se han manifestado desde el siglo XVIII.

La Concepción Clásica

Para los autores clásicos, la idea de desarrollo es concebida como el potencial productivo de una comunidad bajo el concepto de **riqueza**; ésta corriente define su espacio histórico principalmente durante el siglo XVIII, que presencia el surgimiento de la Revolución Industrial, haciéndose manifiesta en esta época una gran multiplicación de pequeñas empresas y talleres, la destrucción de los gremios artesanales en la ciudad, la liberalización paulatina del orden económico mediante la abolición de la servidumbre en las áreas rurales y las restricciones impuestas a la nobleza y al monarca por los cuerpos' legislativos nacientes, representativos de la nueva clase burguesa en ascenso.

Para los clásicos, la riqueza es el producto de una sociedad organizada jurídica e institucionalmente conforme a la filosofía del derecho natural; concepción vinculada con la filosofía individualista y liberal del Derecho y del Estado que se desarrolla durante el siglo XVIII, basada sobre el sistema de la libre concurrencia económica, sobre los principios de la libertad individual, de la propiedad privada, de la sucesión privada de los medios materiales de producción y de la libertad de los contratos.

Adam Smith, principal formulador de esta corriente, expresa la obtención del monto máximo de producción posible o riqueza, como aquel conjunto máximo de bienes que un país puede adquirir, dada la naturaleza de su suelo, su clima y su situación respecto a otros países; considera, además, que la causa última que produce el aumento del producto social radica en los progresos de la división del trabajo, economía de tiempo y la posibilidad de utilización de maquinaria.

Con el pensamiento clásico, se asigna al trabajo el origen de todo valor, clasificando los elementos de la producción en tres factores: tierra, capital y trabajo.

David Ricardo estableció dos principios fundamentales para esta corriente: primero, la elevación de precios presupone la acumulación de capital, la cual no puede ser realizada a costa de las ganancias de los empresarios; segunda, la clase terrateniente constituye un creciente peso social, que podrá ser sólo reducida mediante una política de libre importación de productos agrícolas. Con lo anterior pretende demostrar que el motor del progreso social, las ganancias, se encuentra amenazado, en su funcionamiento, por el aumento del costo de la mano de obra, ya derivada de decisiones arbitrarias, o presionada por la elevación de la renta de la tierra como efecto de la política proteccionista.

En síntesis, puede afirmarse que son dos las características fundamentales de la corriente clásica: por una parte, a pesar de que en apariencia las acciones de las unidades económicas son desordenadas, se entiende que el conjunto de estas acciones obedece a cierto **mecanismo** que presenta regularidades, susceptibles de ser expresadas por leyes; y, por otra, que si a este mecanismo se le deja operar con libertad, obtendrá un resultado óptimo, ya que el sistema económico se ajusta en la medida necesaria para el logro de la producción máxima factible.

La Concepción Neoclásica

Bajo esta corriente, que se desarrolla a partir del último cuarto del siglo XIX, la idea de desarrollo se concibe como **evolución**, basándose principalmente en las teorías evolucionistas de Darwin. Implica la noción de secuencia natural de cambios y mutación gradual y espontánea. En la esfera económica, las proposiciones evolucionistas suponen la existencia de un orden natural basado en la supervivencia del más fuerte; siendo

598 Subdesarrollo

la óptima organización social la que permite crear las condiciones favorables para que tenga lugar la selección natural o sean las que garanticen la mayor competencia entre todos los componentes y participantes del sistema.

Se concibe, bajo esta corriente, que los empresarios competirán fuertemente con el fin de obtener un beneficio mayor, por lo que tenderán, en general, a procurar la eficiencia y reducir sus costos de producción, incrementando sus ganancias dado un determinado nivel de precios. Toda vez lograda la finalidad de reducir los costos a través de la incorporación de nuevas tecnologías que aumentan su productividad, las elevadas utilidades que ello aporta, atraerán a esa rama a nuevos productores, lo que inducirá la adopción de nuevas técnicas en empresas competidoras, se incrementará la oferta total y se propiciará la reducción subsiguiente del precio del producto, eliminándose en este proceso a las empresas incapaces de sostener la lucha permanente por la eficiencia. Esta tendencia general redundará en el mayor beneficio del consumidor que, a su vez, procurará adquirir, de preferencia, los productos más baratos. De esta manera, sería premiado el productor diligente y hábil y castigado el más inepto, con lo que se produciría el elemento necesario del lado de la demanda para que tenga lugar la ley de la selección natural en la esfera económica.

La concepción evolucionista del proceso económico es de fundamental importancia para la corriente de pensamiento económico neoclásico que se inicia después de 1870, y que se prolonga hasta nuestros días, pues justifica el método de análisis marginal del equilibrio general y parcial que caracteriza a esta escuela. Stanley Jevons, Carl Menger, León Walras y Alfred Marshall son los principales autores de esta corriente, siendo importantes sus aportaciones no sólo porque descubren cómo analizar la demanda y las preferencias de utilidad, sino porque generalizan las nociones marginales presentes, en forma primitiva, en la teoría ricardiana de la renta.

La base del modelo neoclásico es una función de producción que admite cualquier combinación de los factores. Considerando viable, desde un punto de vista técnico, cualquier combinación del capital y del trabajo, la remuneración de cada factor será determinada por su productividad marginal a partir de la posición del equilibrio, que se confunde, para todos los efectos, con la ocupación plena.

La idea del desarrollo como progreso es otra noción concebida bajo esta misma escuela de pensamiento. Está ligada directamente a la aplicación de la ciencia a las actividades productivas, a la incorporación de nuevas técnicas y métodos y, en general, a la modernización de las instituciones sociales y de las formas de vida. Las innovaciones técnicas se conciben como la fuerza motriz del capitalismo y como un fenómeno inherente a la mecánica de este sistema, y concentrarán su atención sobre el comportamiento de las unidades económicas individuales y al papel que corresponde a los mercados y al sistema de precios como instrumento de asignación de los recursos productivos.

Bajo esta noción, se llega a considerar que el problema de la intervención del sector público en la economía es irrelevante, en tanto se mantenga un elevado ritmo de aplicación de la técnica al proceso productivo; que la ciencia resolverá el problema ideológico, al eliminar la preocupación económica; que la organización de la sociedad es cuestión de administración y no de política y, finalmente, proclama que ha llegado el momento de que la operación de la economía mundial se limite al funcionamiento de un mecanismo científico, dentro del cual la asignación de los recursos y la distribución geográfica de la actividad, de acuerdo con las capacidades óptimas de los países, garantice el mayor bienestar para todos.

El Desarrollo como Crecimiento

Durante las primeras décadas del presente siglo, surge la idea del desarrollo como crecimiento, principalmente en los países capitalistas, que para entonces ya han alcanzado un elevado nivel de vida y una gran capacidad productiva. La ocupación de la mano de obra es uno de los aspectos que mayor interés representa para esta corriente, tanto por ser la condición esencial para lograr la más elevada producción, como porque significa la solución a la inquietud política que producen la desocupación y los problemas alimentarios.

Bajo esta concepción, se expresa la expansión de la producción real, o sea el flujo de ingreso, en el marco de un subconjunto económico especializado.

El ingreso por habitante es, para esta escuela, el indicador más adecuado para definir el nivel y ritmo de desarrollo de un país; establece, bajo este criterio, clasificaciones de países, en donde los que se

encuentran por arriba de cierto límite, según su nivel de ingreso medio por habitante, son considerados desarrollados y, poco desarrollados, los que están por debajo del mismo. Por otra parte, con la idea del desarrollo como crecimiento se asigna un papel fundamental al Estado en la política económica, ya sea para que estimule las inversiones públicas, o para que mantenga, en general, un nivel de gastos públicos elevado, según la situación de la demanda efectiva.



Más de la mitad de la población mundial se debate en media de la miseria.

Esta concepción tiene una influencia decisiva sobre los modelos que se utilicen para la elaboración de planes en los países subdesarrollados; desde el punto de vista prospectivo e ideológico esta corriente admite

en realidad que el objetivo del desarrollo es llegar a tener el mismo tipo de sistema económico y social existente en los países de alto grado de desarrollo como un proceso de avance hacia el capitalismo maduro.

El Desarrollo como Industrialización

Esta noción, nace como resultado del atraso relativo de determinados países frente a otros que han logrado un avance sustancial en el proceso de **industrialización**, y postula una política proteccionista frente a las potencias industriales. Es el caso de Estados Unidos, a mediados del siglo pasado y, posteriormente, de Alemania y de Japón frente al crecimiento y expansión geográfica del potencial industrial de Inglaterra. Sus principales exponentes son Hamilton en Estados Unidos, List y la escuela histórica alemana.

De hecho, las naciones donde se alcanzaron elevados niveles de vida y una mejoría de las oportunidades sociales son las que atravesaron por una gran expansión de su actividad manufacturera, una Revolución Industrial y la consiguiente transformación integral de la vida social.

Sólo un pequeño número de países y una escasa proporción de la población mundial han experimentado ese proceso y alcanzado niveles elevados de vida. En contraste, más de la mitad de la población mundial se debate en medio de una miseria similar o peor aún de la que prevalecía en Europa hace doscientos años. Se estima que el ingreso medio del 5% de la población de más altos ingresos es 20 veces mayor que el ingreso medio del 50% de la población de menores ingresos para el caso de América Latina.

El proceso de industrialización en los países desarrollados, se realizó, inicialmente, inducido por el crecimiento y diversificación de la demanda global, es decir, como subproducto de un desarrollo provocado por el crecimiento de las exportaciones primarias. En una segunda fase, la industrialización, tiene como resorte impulsor las tensiones estructurales creadas por la insuficiencia de la oferta de productos industriales, a consecuencia de la desorganización del sector exportador o del estancamiento de éste, bajo condiciones de fuerte incremento demográfico. Asimismo, en casos especiales la segunda fase se origina por una acción deliberada del Estado.

602 Subdesarrollo

El Desarrollo como Secuencia de Fases

Contrastando con la noción del desarrollo como crecimiento, que es un enfoque enteramente deductivo, la concepción del desarrollo como una sucesión de etapas procede en cierto sentido a la inversa, adaptando el método deductivo. Es decir, a partir de la observación del comportamiento de economías subdesarrolladas, se infieren algunas relaciones causales para diseñar las bases de la estrategia del desarrollo.

La formulación más sistemática sobre esta idea del desarrollo la constituye la aportación de Rostow. Distingue el autor cinco etapas del crecimiento, a partir de la sociedad tradicional, cuya estructura es determinada por funciones de producción limitada, fundada en la ciencia y en la tecnología prenewtoniana. La sociedad tradicional, no obstante, es sinónimo de estacionaria: su población puede aumentar y nuevas formas de producción pueden desarrollarse en su interior. Sin embargo, lo que sucede es que los cambios se producen con demasiada lentitud. La estructura social es rígida, debido a que, por el bajo nivel de productividad, la mayor parte de la población se dedica a la agricultura, concentrándose el poder político en la clase de los propietarios de la tierra. La segunda parte, es más bien una fase de transición, lo que en el plano político, representa el nacimiento del Estado nación, centralizado!* y eficaz. La tercera etapa, es una fase crítica, dado que en ella ocurren cambios cualitativos, tanto en las estructuras económicas como en las formas de comportamiento; los cambios a que se refiere pueden originarse en el plano político, en el plano tecnológico o en el de las relaciones internacionales. La cuarta etapa, será la correspondiente a la continuación del despegue económico: sería el período en el cual la economía aplica con toda efectividad la gama de técnicas modernas disponibles sobre el conjunto de recursos. Finalmente, de esta última etapa se deriva la del consumo masivo, donde la riqueza puede ser utilizada como base de una política de poder e influencia en el exterior, fortalecer el Estado benefactor, o servir para financiar una rápida expansión del consumo en gran escala.

El enfoque del desarrollo como consecuencia de fases ha desperdado, en épocas recientes, iniciativas importantes en materia de desarrollo, concebidas sobre todo como esfuerzo por la modernización; ya expresadas como programas para el desarrollo de la comunidad, la racionalización de la administración pública, el incremento de la produc-

tividad o, en general, la modernización y racionalización en base al modelo de las sociedades desarrolladas.

Esta corriente de pensamiento, representada, además de Rostow, por Arthur Lewis, Colin Clark, Hirschman y Germani, significa un avance considerable respecto del enfoque del desarrollo como crecimiento, ya que incorpora en su análisis características destacadas de las economías subdesarrolladas, variables de orden institucional y social además de las económicas. A este grupo de teorías se les denomina teorías del Subdesarrollo.

El Desarrollo como Proceso de Cambio Estructural Global

Esta corriente, vinculada principalmente con el pensamiento latinoamericano, y formulada institucionalmente a través del Consejo Económico para América Latina (CEPAL), se ha dado en denominarla estructuralista, ya que hace énfasis en la política de desarrollo sobre un conjunto de reformas estructurales, en la función del Estado como orientador, promotor y planificador, y en una reforma y ampliación sustancial de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional.

Bajo esta perspectiva, se concluye que un esquema analítico adecuado para el estudio del desarrollo y subdesarrollo, debe fundamentarse sobre las nociones de proceso, estructura y sistema. No se admite que el subdesarrollo sea un “momento” en la evolución continua (enfoque del desarrollo como crecimiento) o discontinua (enfoque del desarrollo como secuencia de fases) de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma; por lo anterior, se considera que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo y que su expresión geográfica se observa en dos grandes dualismos: por una parte, la división del mundo entre los Estados nacionales industriales, desarrollados y los Estados nacionales subdesarrollados, atrasados, dependientes; y por la otra, la división al interior de los Estados nacionales en áreas, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas y áreas, grupos y actividades atrasadas y dependientes.

En este orden de ideas, el desarrollo de una unidad política y geográfica nacional significa lograr una creciente eficacia en la creación de un medio ambiente natural, tecnológico, cultural y social, así como de sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas, acentuando

su carácter en la acción, en los instrumentos del poder político y en las propias estructuras del poder.

Los autores que representan esta corriente —Osvaldo Sunkel, Samir Amín, A. Gundher Frank, Emmanuel Arghiri— postulan, consecuentemente, que el desarrollo como proceso del cambio social se refiere al proceso deliberado que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano social como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material; no significando ello que dicho proceso tenga que seguir la misma trayectoria, ni conformar estructuras social y política-mente iguales que las sociedades industrializadas o avanzadas.

Este enfoque implica el uso de un método estructural, histórico y totalizante, a través del cual se persigue una reinterpretación del proceso de desarrollo, partiendo de caracterizaciones sobre estructura productiva, estructura social y de poder y de la influencia de éstas sobre la política económica en la interacción de los países centrales con los periféricos.

Resumen

En síntesis, se puede afirmar que el subdesarrollo no es un fenómeno que pueda explicarse por sí mismo, en un análisis autónomo, ni separándolo de la evolución de la economía mundial. Es un proceso participativo de las economías nacionales en el contexto internacional de la producción, distribución y consumo, que como elementos generadores de una dinámica económica constituyen el marco de referencia dentro del cual se manifiestan los diferentes niveles de desarrollo y subdesarrollo de las economías y sociedades nacionales.

Diversas corrientes del pensamiento han caracterizado, a partir del siglo XVIII, diferentes modelos operativos para el funcionamiento de la economía mundial, influyendo en la formulación de tales proyectos las condiciones históricas actuantes en cada momento específico. En algunos postulados se proponen las posibilidades de aprovechamiento del potencial productivo de una sociedad o la situación estructural e institucional específica como los temas a desarrollar; otros se ocupan de las relaciones económicas, tecnológicas y políticas entre países desarrollados y subdesarrollados o por el nivel de industrialización; algunos más ponen énfasis en la política de desarrollo y la redistribución internado-

nal e interna del ingreso o sobre la educación y la formación de mano de obra calificada y la aplicación de tecnología moderna; finalmente, otros acentúan su preocupación por los problemas de la dependencia, tendiendo a proponer la modificación en las formas tradicionales de interacción entre los Estados nacionales y al interior de ellos.

La Revolución Industrial y las guerras mundiales son fenómenos que han incidido decisivamente en la determinación de las condiciones de vinculación entre las naciones del mundo, estableciéndose áreas de influencia entre ellas y orientando las capacidades productivas, posiciones políticas y tendencias de desarrollo de cada país.

En la actualidad, y también a partir de la post-guerra, diferentes instituciones internacionales se han avocado a procurar la regulación de las relaciones internacionales en el ámbito económico y político. La Organización de las Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Comunidad Económica Europea, etc., son instancias que continuamente hacen frente a los conflictos que se derivan de la interacción entre países centrales o desarrollados y subdesarrollados o periféricos; no obstante, su participación se circunscribe a regular dichas relaciones.

También, en este marco de relaciones, se han desarrollado reuniones entre países que, ponderando las ventajas y desventajas de unos u otros sistemas económicos procuran influir en la determinación de acuerdos que favorezcan las condiciones de cada cual de los países participantes en ellas. Por una parte, se encuentran los países considerados como potencias económicas: Estados Unidos, Francia, Japón, Alemania, etc. y, por otro, los países que mayoritariamente se encuentran en desventaja respecto de aquéllos y que son la mayor parte de los países latinoamericanos, del continente africano y de Asia. Estas reuniones se han caracterizado bajo la denominación de reuniones para el "Diálogo Norte-Sur".

SUBLEVACION

Levantamiento en armas realizado por un grupo de individuos en contra de la autoridad de los poderes constitucionales, o bien, simplemente se trata de aquellos que promueven un motín como protesta para manifestar su indignación ante la autoridad. Es un término que suele ser empleado indistintamente como rebelión. JRM

SUBORDINACION

Proceso o resultado de quedar en una relación de inferioridad con respecto a la influencia o la posición de otro. Así, cabe hablar de subordinación jerárquica para expresar la relación disciplinaria entre dos personas que ocupan distintos lugares en una escala o gradación social y por virtud de la cual una de ellas se halla vinculada con respecto a la otra por el deber jurídico.

El poder político significa obediencia y, consiguientemente, subordinación.
ABD

SUBSIDIO

Erogaciones que otorga el gobierno federal a unidades públicas o privadas productoras de mercancías o servicios, con el objeto de influir en el nivel de precios de ciertos artículos básicos o estratégicos y que de manera formal son asignaciones de gasto corriente.

En la terminología presupuestaria, existen dos tipos de subsidios que otorga el gobierno federal: compensados y reales.

Los subsidios compensados son operaciones que no representan una salida efectiva de dinero, sino un sacrificio de ingresos para el gobierno federal por un monto específico de impuestos que dejan de cubrir algunas empresas privadas, empresas de participación estatal y organismos descentralizados productores de mercancías. Son flujos financieros que afectan lo mismo al gasto que al ingreso.

Los subsidios reales son considerados como el traslado efectivo de recursos monetarios del gobierno federal a empresas privadas, empresas de participación estatal y organismos descentralizados productores de mercancías. Este subsidio viene a constituir una adición a los ingresos de los entes receptores y una disminución real de los ingresos del gobierno federal.

En la legislación fiscal de algunos países, la distinción entre subsidio y exención de impuestos es contable. Los subsidios se otorgan con cargo al presu-

SUB

puesto de egresos, pero de hecho no son aportaciones directas de recursos reales del Estado hacia los contribuyentes, sino, más bien, reducciones de impuestos, por lo que se denominan subsidios virtuales o compensados en impuestos. Aparecen al mismo tiempo como ingreso y como gasto en la cuenta de la hacienda pública federal.

En este concepto se agrupan las siguientes partidas: pensiones, funerales, pasos de defunción, becas, ayudas culturales y sociales, ayudas a nacionales y repatriados en el exterior, premios; subsidios a la agricultura, a la industria, al comercio y otros servicios, a la importación, a la exportación, a los precios, a fideicomisos agrícolas e industriales, e instituciones financieras públicas, a organismos y empresas públicas, para operación y para pago de intereses y gastos con cargo a la operación, a estados, municipios y a instituciones privadas sin fines de lucro.

El otorgamiento de diferentes tipos de subsidio a distintos sectores de la economía es una práctica común, tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo. Las subvenciones, que generalmente van acompañadas de otras medidas complementarias, buscan contribuir al cumplimiento de objetivos económicos y sociales.

En los países en vías de desarrollo, este proceso no ha sido del todo armónico, habiendo discriminado algunos sectores del país, tanto económicos como sociales. En este caso, uno de los principales instrumentos para aliviar las distorsiones creadas (las que en ocasiones pueden traer graves consecuencias no sólo para la eficiencia económica, sino también para la distribución del ingreso) es la aplicación de subsidios que rescaten a esas actividades en beneficio de la economía nacional. JACR

SUBVENCION

Concesión económica que otorga el Estado a una entidad gubernamental, a un grupo o a una persona para servicios de interés público, para estimular la economía interior, mejorar la balanza internacional de pagos o para elevar el bienestar de una población. ABD

SUBVERSION

Acción ilegal, a menudo oculta, que tiene como finalidad disolver un consenso y socavar un poder político.

Estrechamente asociadas en el mundo contemporáneo a la guerra revolucionaria, y empleadas en numerosos conflictos internos o guerras limitadas, las técnicas de la subversión deben generalmente su eficacia a los apoyos ideológicos que les son dados.

La subversión es cultural y política y es una fase de destrucción previa a la toma del poder. Culturalmente, tiende a poner en entredicho los valores en los cuales el sistema se legitima; políticamente —ya sea a nivel mundial, o de un solo país—, puede ser asimilada a un método de insurrección que los teóricos del marxismo-leninismo han revisado y corregido repetidas veces. JPT

SUELDOS Y SALARIOS, Administración de

El propósito fundamental de la administración de sueldos y salarios es asegurar, tanto a la administración como al empleado, una compensación equitativa por los servicios brindados. Este objetivo, simple en su enunciación, es difícil de traducir en un programa práctico para llevarlo a cabo. Sin embargo, la compensación equitativa es fundamental en la moderna empresa. Al respecto, Smyth y Murphy observaban hace algunos años (1946) que el ingreso monetario es la fase más importante de la relación empleado-patrón. Como prerequisites para tener relaciones industriales saludables, el empleado debe recibir una cantidad absoluta de ingresos suficiente para sostenerle a él y a sus dependientes en forma adecuada, y debe sentirse generalmente satisfecho con la relación existente entre sus ingresos y los de aquellas otras personas que realizan tareas similares.

La administración de sueldos y salarios no es, por supuesto, un tema exclusivo de la administración interna de la empresa. El diseño y funcionamiento del plan de compensaciones está muy influido por factores externos, tales como el gobierno y los sindicatos.

Propósitos y Objetivos

Una eficiente administración de sueldos y salarios es esencial para lograr los objetivos de la organización. El logro de estos objetivos se realiza por medio del mantenimiento de un correcto equilibrio entre los costos y los ingresos. Sin embargo, inmediatamente surge un conflicto de objetivos, puesto que la meta del administrador de sueldos es satisfacer al patrón, dueño o accionista, empleados e intereses externos como proveedores y consumidores.

Un elemento básico para la resolución de este conflicto descansa en la comprensión y aceptación, por parte de la empresa, del programa de sueldos y salarios.

Un programa de compensaciones bien elaborado y que funcione con fluidez contribuye mucho a tener relaciones laborales armónicas.

Para asegurar el buen equilibrio entre los gastos y los ingresos, es esencial conocer los factores inherentes a los costos de operación. Un programa de compensaciones equitativo y eficiente está influenciado, en gran medida, por muchos factores, entre los más importantes se encuentran los siguientes:

- a) Ambiente económico general de la empresa.
- b) Proporción prevista de ganancias sobre la inversión, en comparación con otras empresas.
- c) Influencia gubernamental.
- d) Efectos de la contratación colectiva.

Teniendo en mente estos factores, el objetivo de un programa de sueldos y salarios puede ser subdividido en metas específicas que representen puntos importantes en el camino de una exitosa y equitativa compensación de sueldos y salarios:

1. Pago equitativo en proporción al valor relativo de cada persona para la organización.
2. Sueldos congruentes entre ocupaciones similares.
3. Ajustes en los sueldos en relación con los cambios en el mercado laboral.
4. Reconocimiento a la capacidad y proficiencia individual.
5. Comprensión del programa por parte de los supervisores y la gerencia.
6. Procedimiento para resolver racionalmente los problemas de compen-

Formas de Organiz

El modo en que se organiza la administración de sueldos y salarios varía conforme a la empresa y al énfasis que le otorgue la administración de ésta. Normalmente, es parte integrante del departamento de relaciones industriales y juega un papel importante en la formulación de las políticas de este departamento. Las principales responsabilidades de la administración de sueldos y salarios son: establecimiento de políticas y procedimientos; investigación de nuevos y cambiantes aspectos en este campo; e, inspección de los niveles operativos de la administración de sueldos y salarios para asegurar su apego a las políticas y procedimientos.

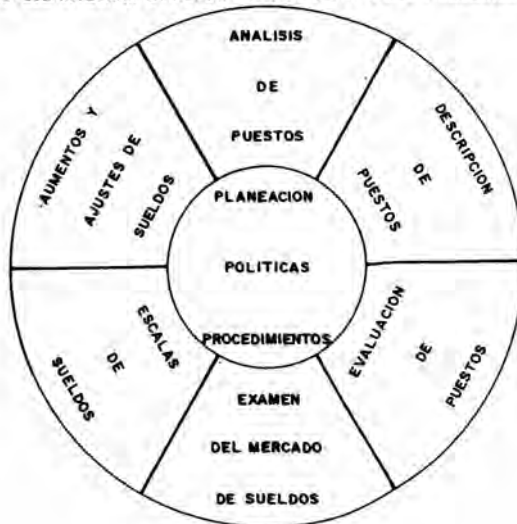
Sistemas de Compensación

Son muy numerosos y cubren una amplia gama: pagos por horas, escalas de salarios para empleados administrativos, pkes de productividad, pagos por día y por rendimiento medido diariamente y planes de incentivos individuales y de la organización en general. Cada uno de estos planes requiere un estilo diferente de administración que debe ser reconocido e incorporado al programa de capacitación y desarrollo de la supervisión y de los empleados.

Componentes del Programa

Un correcto programa de sueldos y salarios sólo puede materializarse cuando está el plan bien estructurado, completamente comprendido por los empleados a todos los niveles, bien ejecutado por la administración y flexible para los requerimientos del personal involucrado. Visto en su totalidad, generalmente el plan es complejo, pero lo esencial de su comprensión, por parte del administrador, es el conocimiento y entendimiento de los elementos que abarca. Estos componentes, a la par que la esencia del programa, específicamente la planeación, las políticas fundamentales y los procedimientos operativos son ilustrados en la siguiente figura:

CONJUNTO DE ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN DE SUELDOS Y SALARIOS.



Planeación. La planeación de un programa nuevo o revisado de sueldos y salarios debe ejecutarse cuidadosamente. Su éxito o fracaso depende, en mucho, de sus bases. Una serie de interrogantes requieren inmediata respuesta: ¿Quién desarrollará el programa? ¿Qué puestos se incluirán? ¿Qué plan específico debe seleccionarse?

Dar respuesta a estas preguntas puede revestir distintas formas, según el carácter y el medio ambiente en que opere la empresa. En la mayoría de las organizaciones, el departamento de administración de sueldos y salarios es responsable del desarrollo del programa. Para lograr una compensación equitativa, es necesario incluir en el programa todos los trabajos pagados por hora o por salario. La forma del plan varía considerablemente conforme al tipo de trabajo realizado, las habilidades requeridas, la oferta de mano de obra, etc.

Políticas y Procedimientos. El desarrollo del plan requiere de personal competente en la administración de sueldos y salarios. La aprobación e instrumentación necesita, asimismo, de que los altos niveles de supervisión y administración estén preparados y sean dedicados.

Las políticas y procedimientos normalmente son revisados y aprobados por un comité de sueldos, integrado por el administrador de sueldos y otros miembros de la administración. En los casos en que se incluyen compensaciones específicas en el contrato laboral, los representantes sindicales también pueden intervenir. Las políticas y procedimientos deben ser claras y comprensibles y permitir una respuesta rápida a las interrogantes y a los problemas de la supervisión y de los empleados. Para ayudar a la comunicación de las políticas, a todos los nuevos empleados, normalmente, se les da orientación que incluye aspectos de sueldos y salarios. Para aumentar esto, se realizan cursos de entrenamiento para la supervisión en esta materia.

Análisis de Puestos. Este paso sigue a la planeación e inicia el funcionamiento del plan de sueldos. Durante este proceso, todos los datos pertinentes son recabados y examinados por el analista de puestos. Por lo regular, se auxilia de un cuestionario, diseñado específicamente para estimular el enfoque del analista, por medio de la investigación de los cuatro aspectos básicos del puesto:

1. ¿Qué trabajo realiza?
2. ¿Cómo lo efectúa?
3. ¿Por qué lo lleva a cabo?
4. ¿Qué habilidades se requieren para realizarlo?

Descripción de Puestos. El resultado del análisis de puestos viene a ser una descripción clara y concisa del puesto, la cual debe proporcionar la información básica y necesaria sobre la realización del trabajo. Esta información se encuentra en muchas formas. Pero, independiente de la forma, debe incluir los siguientes aspectos: nombre del puesto; resumen de la labor; obligaciones del trabajo y descripción de las tareas; equipo, herramientas y materiales utilizados; condiciones de trabajo (ambiente físico y riesgos del trabajo) ; educación y experiencia necesarias.

Evaluación de Puestos. Este proceso establece el valor relativo del puesto. Este es el punto donde eventualmente se inicia la determinación de la proporción de los sueldos.

Examen del Mercado de Sueldos. Una vez que se ha establecido internamente el valor del trabajo, se vuelve necesario compararlo con los sueldos que prevalecen en los puestos similares en otras empresas o en la comunidad.

Escalas de Sueldos. El paso final de la determinación del valor relativo de un puesto requiere una revisión de algunos de los parámetros importantes inherentes al panorama económico de la empresa, como los siguientes:

1. Potencial actual anticipado de las ganancias.
2. Oferta de mano de obra.
3. Efectos de la contratación colectiva.
4. Prestaciones del pago de un sueldo base.
5. Efectos importantes de prestaciones no salariales.

Después de un cuidadoso estudio y revisión, la información recopilada en los anteriores pasos puede ser correlacionada para formular una escala equitativa de sueldos diseñada para lograr los objetivos de la organización.

Aumentos y Ajustes de Sueldos. La culminación de los pasos anteriores es la distribución equitativa de los sueldos. La forma de lograrlo es por medio de la comprensión del proceso por parte de la supervisión y de los empleados. Esta debe ser aumentada —si es posible— por una justa y equitativa compensación a nivel individual. A pesar de que muchos trabajos son pagados sobre una tarifa y no dejan lugar para tomar en consideración los méritos, el desempeño individual debe ser tomado en cuenta para futuras promociones.

Hay un gran número de causas para realizar un ajuste de sueldos, ya sea por cambios en el valor relativo del trabajo o por cambios en su valoración en otras empresas; sin embargo, los ajustes más comunes son producto de los cam-

bios en la estructura general de la economía. Los avances tecnológicos al lograr beneficios en la productividad son generalmente compartidos con los empleados por medio de incrementos en los sueldos. Asimismo, los ajustes también se hacen con motivo de los cambios en el costo de la vida.

Control y Evaluación

Un programa de compensaciones debe ser constantemente examinado y evaluado. Las condiciones que afectan sus factores importantes son dinámicas y cambian casi continuamente. Se introducen nuevos productos y los procesos cambian, lo cual origina cambios en los requerimientos de trabajo, materiales, especificaciones y métodos. A su vez, estos cambios originan variaciones en el valor de las habilidades y en las condiciones de trabajo, los cuales influyen en la descripción de los puestos.

Revaluaciones a nivel interno. La evaluación constante es necesaria para mantener el objetivo de tener una compensación equitativa de los sueldos y salarios. Esta evaluación puede lograrse por medio de un programa de inspección de sueldos a nivel interno de la empresa. Estos exámenes deben realizarse con periodicidad, y así revisar todos los puestos cuando menos una vez al año. Las inspecciones vienen a ser análisis continuos de los puestos, tomando como referencia la tabla que se elaboró originalmente. A medida que se descubren cambios en los contenidos de las labores, se debe reaccionar de inmediato. Una rápida retroalimentación sirve mucho para asegurar la comprensión y cooperación del empleado.

Revaluaciones legales. Además del conocimiento constante de los cambios internos, el administrador de sueldos debe mantenerse informado de las regulaciones gubernamentales y de otros aspectos legales. A medida que se den nuevas regulaciones legales, se deben realizar los cambios necesarios. Al mismo tiempo, se deben evaluar los efectos en los costos y pasar la información a la gerencia. ABD

SUFRAGIO

Manifestación individual, que tiene por objeto concurrir a la formación de una voluntad colectiva, con el fin de elegir, seleccionar o consultar a los miembros de órganos determinados (parlamentarios, provisionales, municipales, etc.) o a la colectividad ciudadana, por medio del cual cada persona expresa su voluntad política sobre un asunto determinado.

Además de la función electoral, cumple con dos más: una de carácter normativo, al emplearse para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo

votado por el parlamento e incluso, para intervenir en una revisión constitucional; la otra como legitimador del poder político, al acordar asuntos por medio de consulta.

De acuerdo con quienes pueden participar dentro de dicho sistema, existe la siguiente clasificación:

Sufragio Restringido: En donde el derecho de votar está limitado a un determinado número de ciudadanos que cumplen con ciertos requisitos sociales o económicos.

Sufragio Universal: La posibilidad de participar no se limita a ciertas categorías individuales en razón a la fortuna, a la instrucción o al sexo, sino exclusivamente a la edad.

Sufragio Directo: Expresión de la voluntad de los electores que decide, sin mediación de otro cuerpo.

Sufragio Indirecto: Implica la existencia de un cuerpo electoral designado por grandes electores que se pronuncian en segundo grado.

Sufragio Abierto: Manifestación de la voluntad de viva voz ante los encargados de recibirla en la votación.

Evolución

Duverger afirma que los liberales, durante mucho tiempo, han desconfiado de la elección, ya que es un medio de acción considerable para las masas populares. La burguesía, que utilizó las elecciones para quitar el poder a la aristocracia, no quiere que a ella le sea arrebatado de idéntica manera. En este sentido, la teoría liberal de la representación y de la elección tiene muchos matices y a veces conduce a restringir el sufragio. En la práctica, el desarrollo de la elección ha creado instituciones que desempeñan un papel de mediadores entre los elegidos y los electores: los partidos políticos. Por otra parte, las diferentes modalidades de los sistemas electorales conducen a dar significados bastante diferentes a las opciones de los electores.

1. El Principio de la Representación Popular en los Regímenes Liberales

Las elecciones competitivas, donde los ciudadanos eligen entre varios candidatos, son la piedra angular de las democracias liberales. Se derivan, efectivamente, de los principios de base de estos regímenes. Si todos los hombres son

iguales y libres, ninguno puede mandar a los demás salvo que haya sido elegido por ellos para hacerlo. Las elecciones deben renovarse con intervalos regulares bastante cortos, para que los gobernantes no se sientan demasiado independientes de los gobernados, y que la representación de los primeros por los segundos se conserve constantemente.

Sin embargo, las elecciones libres definidas de esta manera parecieron peligrosas en ciertas épocas a los mismos que querían establecer la democracia liberal. Se inventaron, pues, algunas ingeniosas teorías de la representación popular para limitar el alcance de las elecciones. Por otra parte, el papel de las elecciones está limitado en todos los regímenes occidentales, ya sea porque se permita la intervención directa del pueblo por procedimientos de democracia directa, ya porque ciertos elementos del poder sean investidos sin elección.

1.1 *Las Teorías de la Representación Popular.* La teoría de la representación popular se desarrolló solamente a partir de los siglos XVII y XVIII. Las democracias antiguas eran democracias “directas” que tendían a la participación de todos los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. El elemento básico de las instituciones de Atenas era la Asamblea general del pueblo, que se reunía todos los días en la colina de Pnyx: una especie de Parlamento abierto a todos los ciudadanos, al que correspondían las decisiones esenciales. Todavía hoy se encuentra una institución semejante en la asamblea anual de los ciudadanos de algunos cantones suizos de alta montaña.

Un sistema semejante sólo puede funcionar en Estados muy pequeños. La democracia directa encuentra una imposibilidad material en las naciones modernas. La elección de los gobernantes por los gobernados se ha impuesto como una necesidad. Se ha considerado que el elegido era el representante del elector, inspirándose en la noción jurídica del mandato civil, según la cual una persona (el mandante) puede dar a otra (el mandatario) el derecho de actuar en su nombre, soportando la primera todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda. Pero la noción de representación política en derecho público es bastante diferente de la teoría de la representación jurídica del derecho privado; por otra parte, ha adoptado formas muy diferentes que ocultan preferencias políticas opuestas.

1.1.1 *Representación Fraccionada o Representación Nacional.* ¿Quién es representado por el mecanismo de la elección? ¿Cada elector en particular o la comunidad de los electores en su conjunto? Hay dos tesis que se enfrentan al respecto, dos tesis de consecuencias muy diferentes en lo que se refiere al ejercicio del derecho de sufragio. Conciernen al fundamento mismo de la teoría democrática, pues se trata de saber a quién pertenece el poder supremo en el Estado, el

poder del que provienen todos los demás, es decir, la “soberanía”. En la teoría democrática, la soberanía pertenece al pueblo. Pero la noción de “pueblo” puede interpretarse de maneras opuestas, según se haga hincapié en los ciudadanos que lo componen o en la comunidad que ellos forman.

1.1.1.1 *La Representación Fraccionada.* Jean Jacques Rousseau se vincula a la primera tendencia. Para él, la soberanía del pueblo es la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los individuos en particular. Esta doctrina de Rousseau se llama tradicionalmente teoría de la “soberanía fraccionada”. Tiene como resultado una representación igualmente fraccionada: cada ciudadano posee una parte del mandato que los electores otorgan a su elegido.

Esta teoría es muy democrática. Conduce primero al sufragio universal, puesto que cada ciudadano debe participar en la elección de los gobernantes para expresar su parte de soberanía. Conduce después a la teoría del “electorado-derecho”, según la cual el voto es para cada ciudadano un derecho que le pertenece como detentador de una parcela de soberanía, de la cual nadie puede privarle: “El derecho de voto es un derecho que no puede ser arrebatado a los ciudadanos por nada”, decía Rousseau. Conduce también a la teoría del mandato imperativo, en la cual el elegido está atado por la voluntad del elector. Por todas estas razones, la teoría de Rousseau ha sido descartada durante mucho tiempo en beneficio de la teoría de la soberanía nacional. Pero la lógica misma de los principios democráticos llevaba de nuevo a ella. En nuestra época, las democracias occidentales se basan de hecho en la teoría de la soberanía fraccionada. La reivindicación “*o/ie man, one vote*”, desarrollada en los países donde existen discriminaciones electorales, traduce exactamente la doctrina rousseauiana. Sin embargo, el desarrollo de los partidos políticos conduce también a transformar la representación hacia un sentido colectivo, muy diferente del concepto de representación fraccionada.

1.1.1.2 *La Representación Nacional.* Durante la revolución francesa, la Asamblea constituyente inventó otra teoría de la representación, fundada en la idea de que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos, sino a la “nación”, es decir, a la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen. La teoría de la “soberanía nacional” respondía exactamente a los deseos de la burguesía liberal, que deseaba, al mismo tiempo, fundamentar el poder en la elección y la representación para descartar a la aristocracia e impedir que las masas populares se aprovecharan del derecho de voto para conquistar ellas el poder. La idea de soberanía nacional permitía resolver esta contradicción.



La posibilidad de participar no se limita a ciertas categorías individuales.

Si el titular de la soberanía es la nación y no los ciudadanos que la componen, el poder electoral se atribuye a éstos solamente como órganos encargados de designar a los representantes de la nación. Al ejercerlo están cumpliendo una función pública, no ejercitando un derecho. Puesto que ningún ciudadano puede pretender un derecho de voto que le pertenezca en propiedad, la nación tiene la facultad de atribuir el poder electoral sólo a aquellos que considere más dignos o más aptos. El sufragio no tiene por qué ser universal. "La cualidad de elector es sólo una función pública a la que nadie tiene derecho, y que la sociedad

concede como su interés le ordena”, escribía Barnave en 1791: es la teoría del “electorado-función”. Permite justificar todas las restricciones del derecho de voto.

La noción de “electorado-función” sólo es la primera consecuencia de la teoría de la soberanía nacional. El carácter colectivo del mandante —la nación— tiene también como corolario el carácter colectivo del mandatario: un diputado no representa a sus electores y a su circunscripción, sino que el conjunto de los diputados representa a toda la nación. Por otra parte, si el mandato de representación lo concede la nación, colectividad que no puede expresarse por sí misma, los diputados son la única expresión posible de la voluntad nacional: ejercen un “mandato representativo” que, en la práctica, conduce a la soberanía parlamentaria. La nación se encuentra así despojada de hecho de la soberanía que se le reconoce de derecho.

1.1.2 *Mandato Imperativo o Mandato Representativo.* Las dos concepciones antagónicas del mandato imperativo y del mandato representativo corresponden a cada una de las dos concepciones precedentes de la soberanía popular y de la representación política.

1.1.2.1 *El Mandato Imperativo.* Corresponde a la soberanía y a la representación fraccionadas. Traslada exactamente al derecho público el concepto de mandato de derecho privado. La designación de los diputados es un mandato dado por los electores a los elegidos para actuar en lugar suyo. El mandatario debe adaptarse estrictamente a las instrucciones de su mandante. Recibe de él un mandato “imperativo”. Significa, en primer lugar, que los electores dan al elegido las instrucciones que éste debe seguir. Los programas, las plataformas o las profesiones de fe de los candidatos actuales desempeñan poco más o menos este papel: los elegidos deberán ajustarse a ellas.

En la teoría rousseauiana, el mandato imperativo no implica solamente que el elegido deba ajustarse a las instrucciones de sus electores, sino que éstos dispongan también de una sanción si el elegido no cumple su mandato: es el principio de la revocabilidad de los elegidos. Pero este principio es muy difícil de poner en práctica. Generalmente, conduce a que un cierto número de electores pueda, por vía de petición, obligar al elegido a presentarse de nuevo ante el sufragio universal. También cabe pensar en la intervención del partido que haya patrocinado al candidato. En ciertas Constituciones africanas, la revocación la decide el partido político al que pertenece el elegido. En Europa, algunos partidos políticos obligan a sus candidatos a firmar una dimisión con la fecha en blanco, que el partido utiliza si el elegido no le es fiel. En la práctica, todo esto no resulta muy satisfactorio. Además, el principio de la revocabilidad de los elegidos

rara vez se aplica en los regímenes occidentales; se le encuentra, no obstante, en los Estados Unidos y en Suiza. También existe en las dictaduras socialistas, donde el partido único le quita mucha significación.

1.1.2 2 *El Mandato Representativo*. La teoría del mandato representativo corresponde a la de la soberanía y de la representación nacionales. Si el conjunto de los diputados representa al conjunto de la nación, los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandantes no son éstos, sino la nación. Esta, al ser un ser colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes, solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla. Así, los diputados son libres en cuanto a sus actos y a sus decisiones, que son la expresión de la nación.

De hecho, por este camino, la soberanía nacional conduce a deformar la idea de representación política y a trasladar la verdadera soberanía de la nación al Parlamento. Estos responden siempre a la voluntad de la burguesía de no perecer ahogada bajo la masa de los sufragios populares. La restricción del derecho de sufragio por la teoría del electorado-función constituía una primera pantalla protectora. La teoría del mandato representativo y de la soberanía parlamentaria constituía una segunda protección: ponía el poder político en manos de una oligarquía de diputados.

La idea de la libertad absoluta de los parlamentarios respecto a sus electores no ha sido jamás aceptada plenamente por éstos. Sin embargo, la teoría de la soberanía parlamentaria ha conocido una gran popularidad porque primero el Parlamento se opuso a gobiernos monárquicos o aristocráticos, y porque más tarde desempeñó el papel de control popular sobre las decisiones gubernamentales. La teoría de que los diputados representan a la nación ha tenido gran auge entre los partidos de la izquierda liberal y conserva una relativa vigencia en las democracias occidentales.

1.1.3 *Representación jurídica y Representación Sociológica*. Las teorías clásicas de la representación utilizan la palabra representación en el sentido jurídico: corresponde al hecho de que una persona, el mandante (aquí el elector), da a otra persona, el mandatario (aquí el elegido), el poder de actuar en su nombre, que se llama mandato. Pero el vocablo representación se emplea también en un sentido diferente, que concierne a las instituciones políticas. Cuando, por ejemplo, un sistema de escrutinio se califica como “representación proporcional”, se toma la palabra representación en un sentido sociológico y no jurídico. Se pasa del campo del derecho al campo del hecho.

1.1.3 1 *La Noción de Representación Sociológica*. El término representación no designa en este caso una relación de derecho entre dos personas, mandante y

mandatario, sino una relación de hecho entre la opinión pública, expresada en las elecciones, y la composición del Parlamento que resulta de ella: la semejanza entre ambos define en este caso la representación. Se dice que los elegidos representan a 6us electores no como un mandatario representa a sus mandantes, sino como una fotografía representa el objeto fotografiado.

Sin embargo, más que parecerse a una fotografía en la que el aparato está en actitud pasiva, la elección se parece a un cuadro, donde el pintor interpreta la realidad.

Por otra parte, las relaciones entre electores y elegidos no tienen nunca un sentido único. No existe una opinión pública preestablecida que se exprese a través de sus "representantes". Por medio de la campaña electoral y también por sus discursos, sus actos y sus votos, los diputados influyen en la opinión pública. La modelan tanto como la representan. La propaganda ejerce una influencia considerable sobre la conducta y la opinión de los ciudadanos, tanto como la publicidad comercial sobre la conducta y opinión de los consumidores. En ambos casos existen fundamentos de la opinión y de la conducta que no pueden modificarse: ni un candidato ni un producto pueden ser impuestos. Pero el margen de maleabilidad es grande. El desarrollo de los partidos políticos que caracteriza a las democracias modernas refuerza esta acción de los "representantes" sobre los "representados"; los partidos contribuyen a formar la opinión pública desarrollando la conciencia política de los ciudadanos.

1.1.3.2 *Representación de las Opiniones y Elección de los Gobernantes.* La representación sociológica envuelve dos aspectos, siempre más o menos mezclados, pero uno u otro de ellos predomina en ciertos sistemas políticos. Tomemos un país donde cinco o seis partidos o más afrontan las elecciones de forma independiente: el elector expresa una preferencia por un partido político que no tiene ninguna oportunidad de gobernar en un futuro previsible. Como máximo, este partido podrá formar parte de una coalición gubernamental. Pero esta coalición no se determina con anterioridad. Los estados mayores de los partidos la establecerán tras las elecciones y la cambiarán, si quieren, durante el mandato. Así, los ciudadanos no eligen directamente a los gobernantes. Expresan opiniones políticas. Según el reparto de estas opiniones, una combinación gubernamental u otra resultará más fácil o más difícil, pero la composición del gobierno permanece en manos de los elegidos y de sus partidos. Por el contrario, en una elección inglesa el elector escoge entre dos equipos gubernamentales, uno de los cuales es llevado al poder directamente por él. Su voto expresa una elección política concreta y no una opinión abstracta. Conduce a designar directamente a los gobernantes. Se encuentra la misma situación en la elección del Presidente de los Estados Unidos o del

Presidente de la República Francesa. La representación de las opiniones está asegurada menos perfectamente porque la elección propuesta a los electores es necesariamente más simple. Pero la designación de los gobernantes por los ciudadanos es más directa. Se ha propuesto llamar a los regímenes de este tipo “democracias directas”, tomando el término en un sentido moderno diferente del tradicional, y “democracias mediatizadas” a los regímenes en que la representación se refiere sobre todo a las opiniones porque la designación de los gobernantes se hace con la intervención de los elegidos.

1.1 3. 3 *Remeten? ación Global r Remesen faciónos Particulares.* Toda nación es una trabazón de comunidades particulares, locales o corporativas. Cada ciudadano se siente a la vez miembro del coniuunto nacional y miembro de estas comunidades particulares. Generalmente, en el interior de cada una de estas comunidades particulares hay organizada una representación democrática para asegurar la dirección y la gestión: elección del Consejo municipal en la comuna, del Consejo general en el departamento, de los comités directores de sindicatos y asociaciones, etc. Pero también hay que asegurar la defensa de esas comunidades particulares frente al Estado dentro del marco de la nación. De este modo, los ciudadanos experimentan a la vez la necesidad de una representación global que exprese sus opiniones y sus voluntades como miembros de la comunidad nacional y de “representaciones particulares” que aseguren frente al Gobierno la defensa de sus opiniones y sus voluntades como miembros de comunidades locales o de categorías sociales.

Los Parlamentos aseguran siempre convenientemente las “representaciones particulares”. Pese a las teorías jurídicas, los ciudadanos consideran a los diputados como defensores de las circunscripciones locales y de los intereses corporativos cerca de los poderes públicos. Sólo expresan al mismo tiempo una “representación global” a escala nacional si están encuadrados en partidos políticos disciplinados, que correspondan a una política general determinada. Por el contrario, en el caso de partidos indisciplinados y heterogéneos, en que cada diputado es libre de actuar y votar como prefiera, la representación global a nivel parlamentario no está asegurada. En este caso sólo puede estarlo a través de la elección nacional del jefe de Gobierno en un régimen presidencial. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la representación global se expresa sobre todo a través del Presidente; el Congreso es más bien el lugar en que se enfrentan las reivindicaciones particulares (no obstante, también se abordan allí los grandes problemas de política general).

1 2 *Los Límites de la Democracia Representativa.* Se llama “democracia representativa” al sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes. Se ha dicho que la representación política es la base de las instituciones occidentales. En la prác-

tica, sin embargo, los regímenes políticos liberales no descansan únicamente en ella. Algunos dejan cierto lugar a la intervención directa de los ciudadanos en la vida política. En todos, una parte del poder político no arranca de la elección, sino de una investidura autocrática.

1.2.1 *La intervención directa de los ciudadanos.* Se distinguen tradicionalmente dos modos de intervención directa de los ciudadanos en la vida política: las asambleas generales de ciudadanos que toman por sí mismas las decisiones, constituyendo la “democracia directa” en el sentido tradicional del término, y la participación de los ciudadanos en una decisión elaborada por sus representantes, que se llama “democracia semidirecta”. Antes se consideraba a la democracia representativa, a la democracia directa y a la democracia semidirecta como las tres formas esenciales de los regímenes occidentales. Actualmente se reconoce que la primera funciona en todas partes y que está simplemente completada por alguna de las otras dos —o por las dos— en algunos países.

1.2.1.1 *Los procedimientos de democracia directa en el sentido tradicional del término.* Actualmente se emplean muy rara vez. Corresponden a las democracias antiguas, en que las decisiones las tomaba la asamblea general de ciudadanos. Rousseau veía en ella la única democracia verdadera porque pensaba que los representantes tienden a situarse en lugar de los representados y que, por lo tanto, la representación conduce a una alienación de la voluntad popular. A menudo, los hechos le dan la razón. Pero, de hecho, la democracia directa sólo puede funcionar en países muy pequeños, donde todo el pueblo puede reunirse. Por otra parte, es necesario que los problemas a resolver sean bastante simples para que todos los ciudadanos puedan hacerlo directamente. Prácticamente, hoy la democracia directa sólo funciona en tres cantones suizos de alta montaña, poco poblados.

También en los Estados Unidos se encuentran algunas asambleas populares a nivel municipal. En realidad, el sistema no es tan democrático como parece, ya que la discusión pública perjudica más o menos el secreto de las elecciones políticas de los ciudadanos.

1.2.1.2 *Los procedimientos de democracia semidirecta.* Están mucho más extendidos. Consisten en una especie de colaboración de los ciudadanos y de sus representantes. A este respecto pueden emplearse dos grandes tipos de procedimientos. Los ciudadanos pueden intervenir primero para asegurarse una cuestión: es la “iniciativa popular”. Después de esta petición, los gobernantes se niciran a dar continuación* al proyecto, tiene lugar un voto popular: si la mayoría de los ciudadanos adopta el proyecto, los gobernantes están obligados a aplicarlo. Por otra parte, la eficacia del procedimiento es variable según se trate de una iniciativa “formulada”, que comprende un verdadero proyecto de ley con la debida forma,

o de una iniciativa “no formulada”, que consiste en una simple indicación general de la reforma a realizar.

Los ciudadanos pueden también intervenir acerca de una decisión tomada o preparada por sus representantes. El procedimiento más corriente es entonces el del “referéndum”. A veces, el sistema tiene variantes. Existe “opción” si a los ciudadanos se propone no un solo texto para aprobar o rechazar, sino varios, entre los cuales deben escoger. Hay “veto” si el texto elaborado por los gobernantes se aplica, a menos que un cierto número de ciudadanos solicite (durante un determinado plazo) que se proceda a una votación sobre el asunto: entonces se cae de nuevo en el mecanismo del referéndum.

2. *Los Regímenes Socialistas*

Las Constituciones de los países socialistas establecen el sufragio universal. Las autoridades locales en todos sus niveles, los miembros del Parlamento y, en algún caso, el Presidente de la República son nombrados por elección. Pero las elecciones se desarrollan en condiciones muy diferentes a las de las democracias liberales: en lugar de poder escoger entre varios ciudadanos, el elector sólo puede otorgar o rehusar su adhesión a un único candidato. Su margen de libertad es, en consecuencia, muy reducido. La auténtica lucha política no se desarrolla en el momento de la votación, sino en el de la selección de candidatos.

2.1 *La clcccwñ-ratificación.* En los Estados socialistas, la elección es, en realidad, una pseudoelección. Realmente, los ciudadanos deben ratificar el candidato único presentado por las autoridades, en lugar de escoger a sus representantes, habida cuenta de la falta de posible opción. El problema de las autoridades consiste, entonces, en obtener la ratificación más amplia posible, a fin de poder demostrar la unanimidad de los ciudadanos.

2.1.1 *La ratificación del candidato único.* En la práctica dicha ratificación se consigue generalmente de modo total. Los ciudadanos están materialmente obligados a hacerlo. Es cierto que la abstención representa algún riesgo, puesto que los abstencionistas pueden ser identificados. En cambio, no ocurre lo mismo para el voto en blanco, que conserva siempre su carácter anónimo, teniendo en cuenta además que el secreto del voto parece ser generalmente respetado en los Estados socialistas. Sus dirigentes interpretan la amplitud de la ratificación como prueba de adhesión de los ciudadanos al sistema.

Sin embargo, la ratificación tiene también sus límites. En el caso de una profunda oposición de la población al régimen, las elecciones constituyen una ocasión para manifestarla.

2.1.2 *La suavización del sistema de candidatura única.* En algunos países socialistas, el sistema de candidatura única se ha ido suavizando algo. La modificación más ligera en este sentido consiste en la presentación de candidatos representantes de una cierta gama política, en lugar de presentar candidatos pertenecientes a un solo partido. Así se hizo generalmente en las democracias populares europeas, en ocasión de las primeras elecciones plebiscitarias. Después de su liberación de la ocupación nazi, dichos países celebraron elecciones de tipo pluralistas. Con el fin de obtener la aceptación de las elecciones de ratificación, los comunistas establecieron listas comunes con otros partidos, a los que se concedía una representación bastante notable. Progresivamente, el sistema se endureció mediante la limitación de los puestos otorgados a los otros partidos, y, sobre todo, a causa de la pérdida de su independencia. En la U.R.S.S., la candidatura única está formada por un “bloque de comunistas y sin partido”, con lo que algunos no comunistas son presentados como candidatos únicos en ciertas circunscripciones. Pero, en realidad, se trata siempre de personajes fieles al régimen.

Sin embargo, algunos Estados socialistas inician una cierta flexibilización del sistema de candidatura única. La ley electoral polaca de 1956 estableció que el número de candidatos en las elecciones legislativas debía ser superior al número de escaños en juego. Se emplea el sistema de lista, en la que aparecen todos los candidatos en determinado orden de colocación, orden que se aplica a la hora del escrutinio si el elector no lo modifica, considerando que éste vota a los situados en primer lugar. Se da, sin embargo, a los electores la posibilidad de variar dicho orden y así lo hacen algunos en la práctica.

Incluso en la U.R.S.S., se ha iniciado un debate sobre el problema de la pluralidad de candidaturas. El profesor A. I. Lepechkin observaba, en 1965, en la revista *El Estado Soviético y el Derecho*, que “numerosos artículos y propuestas de lectores de la revista plantean el problema de la conveniencia de presentar en las papeletas de votación, no uno, sino varios candidatos para cada puesto vacante”, añadiendo por su parte: “El carácter democrático de un sistema electoral no depende solamente del número de candidaturas inscritas en la papeleta de voto, pero no por ello hay que atribuir carácter secundario a este problema, puesto que su solución correcta, en nuestra situación, reviste una gran importancia para el desarrollo de los principios democráticos del sistema electoral soviético”.

2.2 *La selección de candidatos.* En una elección con candidatura única, la fase esencial no reside en la misma elección, sino en la designación de candidatos. Según se haga ésta de uno u otro modo, podrá darse en el sistema un cierto grado de democracia o permanecerá como enteramente dictatorial. A este respecto, los Estados socialistas siguen un doble método.

2.2.1 *La selección por cooptación.* En sentido estricto, hay cooptación cuando el predecesor designa a su sucesor: así, en la época de los Antoninos, la designación de los emperadores romanos se hizo por cooptación. Cuando un jefe de partido político se retira, y presenta a la votación del Comité directivo o del Congreso el nombre de su sucesor, hay también cooptación. La designación de candidatos electorales en los Estados socialistas raramente responde al sistema de la cooptación, en su sentido estricto, puesto que no es el diputado saliente quien designa al candidato destinado a sustituirle. Aquí se utiliza el término cooptación en sentido más amplio, para indicar que los candidatos electorales son designados, en la práctica, por el núcleo dirigente del Estado.

Por lo general, no se trata de una cooptación abierta. No es frecuente que la lista de candidatos sea directamente fijada por el Consejo de Ministros o por el dictador. En general, la lista la establece el partido único, ya directamente, ya bajo su estricto control. El hecho de que el partido posea ramificaciones a través de todo el país y de que sus militantes de base conozcan el estado de la opinión pública, le permiten hacer dicha selección con la máxima eficacia. La designación de candidatos por el partido se hace oficialmente mediante asambleas generales de afiliados o, a nivel local, mediante los comités. Pero los mecanismos del centralismo democrático otorgan un gran control a los dirigentes centrales del partido. Los nombres de los candidatos son “sugeridos” a las asambleas y a los comités, y prácticamente ratificados por los mismos. Idéntico sistema se aplica, además, en los partidos políticos de las democracias liberales, por lo que respecta a la designación de sus dirigentes. Internos y, a veces, externos, también para la designación de candidatos electorales.

2.2.2 *Las posibilidades de democratización de la selección.* No obstante, en los Estados socialistas existe la posibilidad de democratizar la selección de candidatos. Es interesante, a este respecto, el sistema oficial establecido en la mayoría de ellos. El derecho de presentar candidatos a las elecciones pertenece no sólo al partido comunista, sino también a toda una serie de organizaciones sociales: sindicatos, cooperativas, asociaciones de juventud, organizaciones femeninas, de artistas e intelectuales, etc. Si, tras un debate abierto, cada asociación designara a su candidato por medio de votación libre y secreta de todos sus afiliados, y si la selección entre las personas así designadas para nombrar al candidato propiamente dicho se hiciera en asamblea general que agrupara miembros o delegados de todas las organizaciones, tras nuevo debate abierto y mediante votación secreta, se obtendría una cierta competencia política. Tal competencia podría ampliarse todavía mediante reuniones de electores sobre la designación de candidatos, antes de que las mismas organizaciones hubieran decidido al respecto.

Pero, en la práctica, las cosas suceden de otro modo. Las asambleas de las organizaciones se desarrollan en una atmósfera de mitin y festival, con aclamación del candidato previamente designado. Se invita a los electores a que entren en contacto con todos los candidatos a la vez, en atmósfera parecida. Incluso, oficialmente, se ha criticado este sistema de designación. El XXII Congreso del Partido Comunista de la U.R.S.S. formuló recomendaciones al respecto, con el fin de mejorar el sistema de designación de candidatos, incluyendo algunas de las apreciaciones señaladas anteriormente. En la práctica, no parece que hayan sido respetadas.

3. *Las Tentativas ¡mra Restringir el Derecho de Voto*

En la mayoría de los países, el sufragio universal no se ha establecido directamente: se ha visto precedido por una fase transitoria, generalmente bastante larga, de sufragio restringido.

3.1 *Las formas de sufragio restringido.* Se llama restringido el sufragio cuando el poder electoral se concede sólo a las personas que reúnan ciertas condiciones de fortuna o capacidad.

3.1.1 *El sufragio censitario.* Fue la primera forma de sufragio restringido y la más extendida; es la restricción del sufragio por condiciones de fortuna. En realidad, el término de sufragio censitario sólo designa una de las modalidades de restricción del sufragio por medio de la riqueza: la que consiste en conceder derecho de voto nada más a los individuos que pagan una determinada cifra de contribución directa, llamada “censo electoral”. El sufragio censitario es el sufragio de los contribuyentes. Hay otras formas posibles de sufragio restringido por condiciones de riqueza, especialmente el sufragio de los propietarios: solamente serán electores las personas dueñas de tierras. Prácticamente se ha intentado justificar el sufragio censitario haciendo notar que sólo las personas que poseen una fortuna están verdaderamente ligadas a la nación. Y se añade que sólo ellos soportan el peso de las decisiones gubernamentales; es justo, pues, que sólo ellos participen en la elección de los gobernantes.

De hecho, el sufragio censitario corresponde a un esfuerzo de la burguesía para conservar el poder político, que ella misma había arrebatado a la aristocracia feudal (mientras ésta dominó el poder se basaba en la herencia, sin elecciones). Sin embargo, en la lucha entre la aristocracia y la burguesía, a lo largo del siglo XIX, la primera utilizó a veces algunas técnicas de sufragio restringido. Así, uno de los decretos que Carlos X dio en 1830 —que desencadenaron la revolución—

ordenaba que el impuesto de patentes no contaría para el cálculo del censo electoral: era privar del derecho de voto a la mayor parte de los industriales, de los comerciantes y de los miembros de las profesiones liberales —es decir, de los burgueses— reservándolo a los propietarios territoriales, en su mayoría campesinos, que apoyaba a la aristocracia tradicional.

El sufragio restringido ha sido utilizado en los Estados Unidos con una forma atenuada, fundamentalmente dirigida a privar del voto a los negros.

3.1.2 *El sufragio capacitarlo*. Está ligado al mismo orden de ideas. En teoría, se trata de reservar el derecho de voto a quienes poseen un cierto grado de instrucción. El objetivo de este sistema puede ser ampliar un poco el régimen de sufragio censitario, concediendo derecho de voto a personas que no poseen la fortuna requerida, pero tienen, por el contrario, ciertos títulos oficiales; así era durante la Monarquía de Julio para los miembros del Instituto y los oficiales retirados. Esta “añadidura de capacitados” al sufragio restringido corrige muy imperfectamente la injusticia. Generalmente, refleja el debilitamiento del sistema censitario frente al empuje de la opinión pública.

En cierto número de Estados en vías de desarrollo, el derecho de sufragio sólo se concede a quienes son capaces, al menos, de leer la Constitución e incluso de explicarla: se trata de descartar a la masa del pueblo que se teme. En los estados del sur de los Estados Unidos, donde el sistema se ha aplicado durante mucho tiempo, se explica por la intención de excluir a los negros del escrutinio.

3.2 *Las limitaciones del sufragio universal*. Jurídicamente se denomina sufragio universal al que no está limitado por ninguna condición de fortuna o capacidad, lo cual no significa que todos los miembros de la nación tengan derecho de voto. Incluso en régimen de sufragio universal, a veces se intenta apartar de las urnas a determinadas categorías de personas y, de hecho, llegar a un auténtico sufragio restringido.

3.2.1 *Las limitaciones por causa del sexo*. El sufragio femenino apareció mucho más tarde que el sufragio masculino: el primer país en adoptarlo fue el estado de Wyoming, en los Estados Unidos, en 1890. Establecido a continuación por **varios** estados americanos, los Dominios ingleses del Pacífico **y** varios Estados nórdicos, se generalizó en los Estados Unidos en 1920 y en Gran Bretaña en 1928. En 1939, Francia era el único gran Estado del mundo que no lo había aún adoptado; lo hizo en 1944.

El motivo general de resistencia al sufragio femenino reside en una concepción no igualitaria del papel de los dos sexos. Las actividades familiares y hogareñas

estarían reservadas a las mujeres, ocupándose los hombres de todo lo demás, especialmente de la vida política. Esta concepción, aunque ha perdido terreno, está aún profundamente enraizada en la mentalidad actual. En determinados países se han añadido a ésta otros motivos más particulares. Por ejemplo, en Francia, la oposición al voto de las mujeres bajo la III República se explica por la importancia que entonces tenía la cuestión del clericalismo o el anticlericalismo: el voto de las mujeres, que se estimaba favorable al clericalismo, amenazaba modificar el estado de fuerzas.

El rechazo del voto femenino no está solamente ligado a luchas de intereses entre las clases o los partidos políticos. Muy a menudo los partidos que quieren conceder el voto a las mujeres son quienes saldrían perjudicados al aplicar esta medida: este es el caso de los partidos de izquierda, porque las mujeres votan más bien en sentido conservador. Se trata de una oposición entre los sexos, de un esfuerzo de los hombres para conservar una situación privilegiada y desigual: los referéndums organizados en Suiza sobre el voto de las mujeres demuestran que la mayoría de los hombres permanece opuesta a él.

3.2.2 *Las limitaciones por causa de edad.* Es normal que los niños no intervengan en las votaciones. Pero a menudo se ha empleado la elevación de la mayoría de edad electoral con un fin político: se priva a los jóvenes del derecho de voto porque se les considera políticamente peligrosos. Lo más frecuente es que la mayoría de edad política coincida con la civil, cosa que parece normal. A veces se la retrasa o se la adelanta en relación con la mayoría civil. Sobre este hecho se fundamenta, entonces, la experiencia de que los hombres son más revolucionarios cuanto más jóvenes son. A medida que, con la edad, llega la experiencia, se inclinan hacia el conservadurismo o al menos hacia un reformismo prudente. Por tanto, los resúmenes conservadores retrasan la mayoría de edad electoral; los revolucionarios tienden a adelantarla.

3.2.3 *Las limitaciones por indignidad.* No es contrario a la noción de sufragio universal que se excluya del voto a las personas condenadas por los tribunales por delitos de derecho común. Resulta completamente diferente si, tras este concepto de indignidad penal, se perfila en realidad un concepto de indignidad política fundada en la presunta opinión de las personas. Los delitos de opinión y de prensa están considerados como infracciones de derecho común y, como tales, llevan consigo la privación del derecho de voto; jurídicamente, se trata de una indignidad penal, pero en la práctica de una indignidad política, lo que permite muchos abusos. Pese a todo, si el número de condenados por los tribunales no es considerable, esto no influirá de manera importante en los resultados del escrutinio.

nio. No sucede lo mismo si por motivos políticos se crea una infracción especial, que es sancionada por tribunales de excepción.

3.2.4 *Las limitaciones por causa de la raza.* La privación del derecho de voto a los judíos estaba de acuerdo con las doctrinas de la Alemania de Hitler. En los Estados Unidos, muchos estados del sur han adoptado disposiciones que de hecho conducen a impedir que los negros voten. En la Unión Sudafricana se han tomado medidas para reducir el derecho de voto de los mestizos, y los negros no votan.

Se pueden comparar a estas medidas las existentes en Francia hasta 1957 respecto a los indígenas de los territorios de ultramar. Al menos en parte, estaban excluidos del derecho de voto. La llamada “ley-cuadro” sobre los territorios de ultramar, del 23 de junio de 1956, suprimió estas restricciones. A partir de entonces, todas las elecciones en los territorios de ultramar se realizan con el sufragio universal de hombres y mujeres.

3.2.5 *Las limitaciones respecto a los militares.* La privación del derecho de voto impuesta a los militares en determinados países tiene motivos complejos. Por una parte, se trata de impedir la opresión de los oficiales sobre los soldados, que deformaría el voto. Se trata, por otra parte, de evitar la intrusión de la política en el ejército, como perjudicial para la disciplina militar.

En el último aspecto, nos encontramos con un ataque al sufragio universal y los principios democráticos: se niega a los soldados el derecho de ser ciudadanos integrales. En un país que se apoya en el servicio militar obligatorio, el sistema conduce a retrasar la mayoría de edad electoral y en la práctica tiene un significado conservador.

3.2.6 *Las limitaciones respecto al clero.* En México, los clérigos no tienen derecho al voto en virtud de que juran obediencia a una entidad extranjera, el Vaticano, y debido a la creencia en la infabilidad del jefe de la iglesia católica, el Papa, por lo cual se considera que no son libres de expresar sus preferencias; además, existen razones históricas que justifican las consideraciones anteriores.

3.3 *El Sufragio Desigual*

El principio democrático quiere que cada ciudadano tenga igual parte en la elección de los ciudadanos: por tanto, el sufragio debe ser igualitario. Este principio se ha intentado eludirlo de diversas maneras, directa o indirectamente.

3.3.1 *El sufragio desigual propiamente dicho.* En este sistema determinados ciudadanos disponen de varios votos, mientras que los demás sólo tienen uno.

3.3.1.1 *Las diferentes técnicas.* Jurídicamente se distingue el voto “múltiple” y el voto “plural”. En éste, un elector dispone directamente de varios votos. Por el contrario, en el primero, cada elector dispone solamente de un voto, pero puede votar en varias circunscripciones a la vez: antes de 1951, en Inglaterra, un individuo podía, por el juego de las franquicias electorales, votar a la vez en el colegio electoral de su domicilio, en el colegio de la sede de su comercio y en el colegio de la Universidad donde estaba licenciado, siempre que, por supuesto, tuviera el placer de efectuar los desplazamientos necesarios.

3.3.1.2 *La significación política.* El sufragio desigual ha tomado políticamente dos formas diferentes. Primero se pensó en conceder votos suplementarios a los electores más ricos, para contrarrestar la influencia política de las masas populares: la ley francesa del “doble voto” de 1820 se enlaza con esta tendencia, igual que el sistema británico de franquicias electorales. Se puede también agravar un sufragio censitario o introducir un elemento censitario en un sistema de sufragio universal.

Actualmente se ha abandonado esta forma de sufragio desigual. Pero ha aparecido una nueva forma: el “sufragio familiar”. En la práctica, puede adoptar distintas formas: voto familiar integral, que atribuye al jefe de la familia tantos sufragios, además del suyo, como hijos menores viven en su hogar; voto familiar mitigado, que solamente atribuye al padre de familia un voto de más, generalmente a partir de un cierto número de hijos. Oficialmente, el sistema se justifica diciendo que un soltero y un padre de familia no tienen el mismo papel en la nación ni soportan las mismas responsabilidades. De hecho, el voto familiar lo reclaman los partidos conservadores, pues presumen que los padres de familias numerosas suelen tener una opinión más conservadora.

3.3.1.3 *El sufragio indirecto.* En el sufragio directo, los electores eligen inmediatamente a los gobernantes. En el sufragio indirecto, por el contrario, los electores designan entre ellos unos delegados (o “electores de segundo grado”) que elegirán a los gobernantes por medio de una nueva elección: hay así dos elecciones sucesivas, dos “grados” electorales. Además, se puede concebir un sufragio indirecto de tres grados, de cuatro, de cinco, etc. El sufragio indirecto no es únicamente una técnica para establecer una desigualdad en la representación: rebasa en mucho este marco, pero casi siempre produce el efecto de atenuar, bajo diversas formas, las consecuencias del sufragio universal. En conjunto, el sufragio indirecto es menos democrático que el directo; la acción de los gobernados en la elección de gobernantes es más remota en el primero que en el segundo. ABC y ABD

SUFragISTA

Partidario y defensor del sufragio femenino. Este término fue acuñado en el siglo XIX para designar a las mujeres que defendían con entusiasmo su derecho al voto igual que los hombres.

La exigencia del derecho de voto se inició en los Estados Unidos antes de la guerra civil, aunque oscurecida durante ella, continuó desarrollándose nacional e internacionalmente durante la última mitad del siglo XIX.



Sufragistas desfilando por las calles de la ciudad de Nueva York en mayo de 1912.

Los sufragistas concitaron en su contra a gran parte de la prensa por sus manifestaciones “poco femeninas”, sus peculiares atavíos y sus ataques a las autoridades públicas que no apoyaban su causa.

En la Unión Norteamericana, el movimiento realizó mayores progresos bajo la dirección de Carrie Chapman Catt y triunfó en 1920, al aprobarse la enmienda XIX de la Constitución de los Estados Unidos, que prohíbe a los diversos estados excluir a los ciudadanos de la prerrogativa del voto por razón de sexo. A esta disposición norteamericana siguió pronto la aprobación por el Parlamento inglés de una ley que extendía el derecho de voto a las mujeres mayores de 30 años; luego de esta ley de 1928 vino otra que concedió a la mujer en su plenitud el derecho de sufragio.

En otros países el sufragio femenino no fue concedido sino hasta después de la mitad del siglo XX.

Er. términos actuales, sufragistas son todos aquellos que luchan porque el sufragio universal sea una realidad en aquellas sociedades en que todavía no existe. ABD

SUMISION

Situación que se da cuando una persona o grupo están bajo la autoridad de otra persona o grupo, sin que tengan los primeros derecho a discrepar y menos a rebelarse en contra de los opresores. No debe confundirse con la obediencia, ya que en ésta se cumple con los mandatos por convicción, en tanto que en la sumisión, por temor o porque no existe la menor posibilidad de incumplirlos. Así, se dice, que a los pueblos se les puede educar para ser obedientes o para ser sumisos. ABD

SUPRANACIONALISMO

Este concepto surge a raíz de los grandes problemas enfrentados por la humanidad y que exigen una solución de dimensión mundial, que puede llevarse a cabo mediante la integración de órganos de varias nacionalidades. Para ello, es necesaria que el Estado comparta las decisiones que ha tomado, tanto en el interior como en el exterior, debido a que en la época contemporánea afectan, en mayor o menor grado, a la comunidad internacional.

La integración, arriba mencionada, tiene dos tendencias opuestas, ya que, por un lado, se mantiene la soberanía de cada Estado y, por otro, tiende a limitar esta soberanía en favor de un poder que se ubicará por encima de los Estados miembros.

Las soluciones de conjunto, donde se intercambian puntos de vista y opiniones, son las únicas medidas efectivas para la resolución de problemas multilaterales, a pesar de tener una limitante en el concepto actual de soberanía y el deseo de cada Estado de no depender de un poder superior. La aplicación de un poder supranacional debe llevarse a cabo por la sociedad internacional en su conjunto, reflejando así la voluntad de varios y no de un Estado o bloque hegemónico.

Para tener un marco mayor de referencia, es necesario ubicar el concepto de supranacionalismo en un nuevo orden político internacional, donde se garantice el equilibrio de los intereses universales, pero respetando los derechos de cada Estado. MLAM

SUPREMACIA

Poder de una persona, grupo social o pueblo en relación con otros. Así, Verdross escribe “los súbditos se hallan sometidos a la supremacía personal de su Estado patrio. Ello significa que entre ellos y su Estado existe una relación jurídica personal que obliga a los súbditos no sólo a la obediencia, sino también a la fidelidad a su Estado, y por cuya virtud se les puede imponer deberes especiales y, en primer término, el servicio militar. También, cuando permanecen en el extranjero siguen los súbditos sometidos a la supremacía personal de su Estado, gozando, a cambio, de su protección diplomática y consular”. ABD

SUSPENSION DE GARANTIAS

Acto en que el ejecutivo decide dejar temporalmente sin vigencia ciertos derechos civiles y políticos, ya sean individuales o sociales, contenidos en la constitución, debido a una invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros casos que pongan en grave peligro o conflicto a la sociedad.

La resolución la hace el ejecutivo y se da cuenta inmediatamente al legislativo para que se pronuncie sobre la medida. ABD



Históricamente, el concepto de táctica proviene de las artes militares.

TACTICA

Históricamente, el concepto proviene de las artes militares, así para Cessac (178:1) y Bulow (1805) “es la ciencia de los movimientos que se hacen en presencia y al alcance del enemigo: es la operación mecánica y el complemento de la estrategia” (no se puede concebir a la táctica separada de la estrategia, ni a la inversa, ya que aquélla es el conjunto de medios para llegar a ésta).

En sentido político, la táctica define el orden eventual de las acciones, en función de su congruencia y en relación a los fines y el modo en que ésta se realiza, atendiendo a la forma en que actúan, eventualmente, las fuerzas sociales adversarias. Constituye el planteamiento de las acciones que realizan a la estrategia. EBH

TALASOCRACIA

En términos generales, el concepto se utiliza para calificar a los Estados cuyo poderío se sustenta en el dominio de los mares, por contraposición a aquellos Estados que asientan su poder, fundamentalmente, en tierra firme. A éstos se les ha denominado geocracias (gobierno de la tierra), empedocracias (gobierno del suelo) o epirocracias (gobierno del continente).

En sentido estricto, los Estados talasocráticos son aquellos que reúnen las siguientes características: escaso territorio, condiciones naturales propicias para la navegación, poderosa armada, flota mercante, dominio de mercados, monopolio de ciertas mercancías y de rutas marítimas.

Para considerar como talasocrático a un Estado es menester que éste posea una larga permanencia en el dominio del mar, de lo contrario no se trataría más que de éxitos navales momentáneos que casi todas las epirocracias han tenido. La

talasocracia requiere de condiciones naturales y permanentes, sin las cuales nunca sería efectivo ni constante su dominio del mar; por consiguiente, la política talasocrática implica el aprovechamiento de las condiciones naturales privilegiadas que permiten, a bajo costo, el mantenimiento de una Armada y de una extensa flota mercante. Esas condiciones naturales permiten, además, construir una sólida infraestructura económica marítima-mercantil.

Las actividades decisivas y determinantes de las talasocracias son precisamente la navegación y el comercio, pero no la producción. Todo intento de producción en el territorio talasocrático aumentaría los costos de las actividades típicas y, a la larga, modificaría la estructura económica: el comercio y la navegación de ser las principales actividades, pasarían a ser auxiliares de la industria; habría, entonces, un cambio cualitativo: la talasocracia dejaría de serlo.

Se suele identificar poderío naval con talasocracia. Sin embargo, no todo poderío naval es talasocracia. Esta, además del poderío naval, se caracteriza por vivir del mar y casi en el mar, a diferencia de las epirocracias, con poderío naval, que utilizan fundamentalmente su fuerza marítima para aumentar su poder en sus dominios territoriales. Una talasocracia no busca ampliar su territorio, sino vivir de la riqueza que le proporciona su dominio del mar.

La actividad mercantil marítima lleva consigo riesgos: el mar, en el comercio, en las grandes distancias por recorrer, en las transacciones a largo plazo. Las talasocracias tienden a reducir esos riesgos mediante sus armadas, por dominio de posiciones de sector y, en especial, por su política de creación y de aseguramiento de monopolios tanto de rutas como de mercancías. Riesgo y monopolio son fenómenos que producen los máximos beneficios para los Estados talasocráticos.

Han sido Estados talasocráticos los siguientes: Creta, Cartago, Atenas, Mileto, Holanda, Inglaterra, Venecia, Francia. RSA

TAYLOR, FREDERICK WINSLOW (1856-1915) Norteamericano.

Obras: *Principios de Administración Científica; Administración de Talleres.*

En el año de 1903, Taylor presentó ante la Sociedad Norteamericana de Ingenieros Mecánicos un documento sobre los principios científicos de la administración de talleres, con cuyo contenido se inició otra corriente fundamental de pensamiento y actuación que dio como resultado el establecimiento de la teoría sobre la administración científica.

En 1907, Taylor vuelve a presentarse ante la misma sociedad norteamericana y es entonces cuando ofrece su teoría sobre administración científica, la cual ya había sometido a experimentación mediante los estudios de tiempos y movimientos realizados en diversas empresas e instituciones públicas y privadas, a través de la Oficina para las Investigaciones Municipales de Nueva York que Taylor había fundado.



Taylor es el padre de la administración científica.

Los propósitos que tuvo al establecer esa institución fueron promover un gobierno municipal eficiente y económico, mediante la adopción de métodos científicos de supervisión e información de las actividades y de recopilación, clasificación, análisis, correlación y publicación de los hechos obtenidos.

Taylor comenzó su carrera como obrero de una fábrica metalúrgica y a ello se le debe que sus teorías promuevan, fundamentalmente en su etapa inicial, el mejoramiento de las labores de los obreros o de los empleados operativos, para extenderse paulatinamente a todos los otros niveles, a través de absorción.

Mediante observación, estudio y experimentación, Taylor pudo comprobar que varios factores afectaban el rendimiento de los trabajadores y daban, como consecuencia, una productividad menor de la que podría lograrse si se mejoraran las condiciones de trabajo imperantes.

A Taylor corresponde el mérito de haber sistematizado el análisis de las labores, a través de tiempos y movimientos y la sistematización para obtener un mejor uso de la mano de obra y de los materiales; la coordinación de esfuerzos; los métodos de producción más adecuados a las tareas en base a la planificación de ella; división del trabajo y especialización y, como consecuencia de ambas, aumento de la productividad; el establecimiento de salarios graduales para retribuir, de manera especial, a quienes trabajan sobre los estándares de producción establecidos de antemano; la distribución de la jornada de trabajo para ofrecer descanso a los obreros y otros aspectos que se pueden resumir en los cuatro siguientes principios y que se conocen con el nombre de “Administración Científica”.

- 1) El desarrollo de una verdadera ciencia.
- 2) La selección científica del trabajador.
- 3) La educación y desarrollo científico del obrero.
- 4) La cooperación estrecha y comprensiva entre la dirección y el personal.

Las teorías tayloristas fueron publicadas en 1911 en el libro titulado *Principios de Administración Científica*; este libro junto con *Administración de Talleres* fueron los legados que dejó Taylor al morir en 1915, además de tener el honor de haber sido uno de los precursores en la consolidación de la ciencia administrativa.

Si se pudiera hacer una síntesis de la filosofía de las teorías tayloristas, se podría decir que son un conjunto de principios aplicables al trabajo, para aumentar su rendimiento y concebidas desde el obrero hacia los niveles superiores de la dirección. GFL

TECNICA

El sentido del término coincide con el sentido general de *arte*: comprende todo conjunto de reglas aptas para dirigir eficazmente una actividad cualquiera. La técnica, en este sentido, no se diferencia ni del arte, ni de la ciencia, ni de cualquier procedimiento u operación capaz de lograr un efecto cualquiera y su campo es tan **extenso** como el de todas las actividades humanas. Se debe advertir, no obstante, que el significado que le atribuye Kant es una excepción a este sentido del término, que es muy antiguo y general. Kant habló de una técnica de la naturaleza para indicar una *causalidad*, pero negó que la filosofía y, en especial, la filosofía práctica pudieran tener una técnica, porque no pueden contar con una causalidad necesaria. El supuesto de este significado es la reducción de la técnica a un procedimiento causal, cuando por técnica se ha entendido (y es mejor así)

un procedimiento cualquiera regulado por normas y provisto de una determinada eficacia.

En esta esfera de significado muy general entran, por lo tanto, los procedimientos más dispares que pueden aún dividirse, *grosso modo*, en dos diferentes campos, a) el de las técnicas *racionales*, que son relativamente independientes de particulares sistemas de creencias y, por lo tanto, puede conducir a la modificación de tales sistemas y son ellas mismas autocorregibles; b) el de las técnicas *mágicas y religiosas* que pueden ser puestas en acción sólo por particulares sistemas de creencias y, por lo tanto, no pueden modificarlos y se presentan ellas mismas como no corregibles o inmodificables. Estas técnicas constituyen uno de los dos elementos fundamentales de toda religión y pueden ser designadas con el nombre genérico de *ritos*.

Las técnicas racionales pueden, a su vez, distinguirse en: 1) técnicas simbólicas (cognoscitivas o estéticas) que son las de la ciencia y las bellas artes; 2) técnicas de comportamiento, esto es, morales, políticas, económicas, etc., 3) técnicas de producción.

1) Las técnicas cognoscitivas y artísticas pueden llamarse simbólicas por consistir esencialmente en el uso de los signos. Se distinguen de los métodos que son, estrictamente hablando, indicaciones generales acerca del carácter de las técnicas por seguir. Las técnicas simbólicas pueden ser de explicación, de previsión o de comunicación, pero estas distinciones no se excluyen mutuamente.

2) Las técnicas de comportamiento, del hombre con referencia a otro hombre, cubren un campo muy extenso que comprende zonas dispares y van desde las técnicas eróticas a las de la propaganda, de las económicas a las morales, de las jurídicas a las educativas, etc. En este grupo pueden también incluirse las técnicas *organizativas* dirigidas a buscar las condiciones para realizar el máximo rendimiento con el mínimo esfuerzo, en todos los campos de la actividad humana. De estas técnicas se ocupa la *tecnología o praxiología*.

3) El tercer grupo de técnicas es el que concierne al comportamiento del hombre en relación con la naturaleza y que se dirige a la producción de los bienes. La técnica, en este sentido, ha acompañado siempre a la vida del hombre en la tierra, siendo el hombre, como ya lo anotara Platón, el animal que la naturaleza ha dejado más desprovisto e inerte en toda la creación. Un determinado grado de desarrollo de la técnica es, por esto, indispensable para la supervivencia de cualquier grupo humano, y la supervivencia y el bienestar de cada vez más amplios grupos humanos están condicionados por el desarrollo de los medios técnicos. Entre los filósofos, Francis Bacon, fue el primero en reconocer esta verdad, a comienzos del siglo XVII. Para Bacon la totalidad de la ciencia actúa en vista del

bienestar del hombre y se dirige a producir, en último análisis, inventos que bagan más fácil la vida del hombre sobre la tierra. Cuando en *La Nueva Atlántida* (1627) se quiso dar la imagen de una sociedad ideal, no se detuvo en imaginar formas perfectas de vida social o política, sino que concibió un paraíso de la técnica, en el cual se cumplieran las inversiones y los hallazgos de todo el mundo. El *saint simonismo* y el *positivismo* del siglo XIX han compartido la exaltación baconiana de la técnica.

Sólo a partir de fines del siglo pasado y en los primeros decenios de nuestro siglo, ha comenzado a delinearse lo que actualmente se denomina el problema de la técnica, o sea, el problema nacido de las consecuencias que el desarrollo de la técnica del mundo moderno tiene en la vida individual y asociada del hombre. El contraste entre el hombre y la técnica fue, antes de la segunda guerra mundial, el tema preferido de la literatura profética. Los profetas de la decadencia y de la muerte de la civilización de Occidente (Spengler) y los defensores de la espiritualidad pura (Rops) ya habían visto en la máquina, la causa directa o indirecta de la decadencia espiritual del hombre. El mundo dominado por la máquina es, conforme a estos diagnósticos, un mundo sin alma, nivelador, mortificante, un mundo en el cual la cantidad ha tomado el puesto de la calidad, en el cual el culto de los valores del espíritu ha sido sustituido por el culto de los valores instrumentales y utilitarios. Tras el final de la segunda guerra mundial estas acusaciones han sido remachadas y ampliadas. Están presentes en toda la obra de Albert Camus. Otros han visto el mal del maquinismo en el “desarraigo” que produce en el hombre (S. Weil). Otros más, envuelven en la condena de la técnica a la “razón”, ya que ella constituiría el principio de la técnica o, en su caso, acariciarían la utopía de un retorno a la producción artesanal.

Por otro lado, a partir de la obra de Husserl, *La Crisis de las Ciencias Europeas* (1954), la técnica y la ciencia en que se funda han sido consideradas con frecuencia como una degradación o una traición de la razón auténtica, porque hacen a la razón sirva de fines utilitarios cuando su verdadera tarea es el conocimiento desinteresado del ser, es decir, la contemplación. Este concepto sigue siendo la base de todas las críticas que se dirigen a la sociedad contemporánea, en cuanto fundada en la técnica y dominada por la *tecnocracia*.

Existe, no obstante, una vasta literatura que, a pesar de no partir de una metafísica prejuiciada, ideológica o teológica contra la técnica, pone de relieve los aspectos negativos, los cuales pueden resumirse en los puntos siguientes:

- 1) La explotación intensa de los recursos naturales más allá del límite de su recuperación espontánea y, por ende, el empobrecimiento rápido y progresivo de tales recursos.

2) La contaminación del agua y del aire debido a los desechos industriales, a la multiplicación de los medios mecánicos de transporte y al aumento de la población.

3) La destrucción del paisaje natural y de los monumentos históricos y artísticos, debida a la multiplicación de plantas industriales y a la indiscriminada extensión de los centros habitacionales.

4) El sometimiento del trabajo humano a las exigencias de la automatización, que tiende a hacer del hombre un accesorio de la máquina.

5) La incapacidad de la técnica de ir al encuentro de las necesidades estéticas, afectivas y morales del hombre y, en consecuencia, su tendencia a favorecer o determinar el aislamiento de los individuos y su incomunicabilidad recíproca.

Frente a los tres primeros factores negativos, se puede recurrir a una *contra-técnica*, que es a su vez una técnica (o un conjunto de técnicas) dirigida a equilibrar o corregir los efectos devastadores de la técnica, contratécnica que cuenta con medios poderosos y que puede disminuir, si no equilibrar del todo, los efectos de dicha devastación. Los aspectos 4) y 5) conciernen en cambio al plano humano moral y político y suelen ser considerados como constituyentes del fenómeno de la *enajenación*.

La técnica, sea en sus formas primitivas, sea en las refinadas y complejas que ha tomado en la sociedad contemporánea, es un instrumento indispensable para la supervivencia del hombre. Su proceso de desarrollo muéstrase irreversible porque sólo a él se confía la posibilidad de supervivencia del número siempre creciente de los seres humanos y el acceso de estos a un nivel de vida más alto. Incluso la diferencia entre técnica y ciencia, en la cual a veces se insiste, parece reducirse o esfumarse desde el punto de vista de las tareas que hoy se atribuyen a la ciencia. El único remedio a los peligros reales de la técnica parece hoy serlo no la renuncia a ella, sino su fortalecimiento y desarrollo en todos los campos; es decir, por un lado, la búsqueda de nuevos instrumentos que, además, de controlar la naturaleza, aseguren su salvaguarda y, por otro, la búsqueda de nuevas técnicas de comportamiento interhumano que puedan controlar y corregir los efectos malignos que las técnicas productivas tienen sobre el hombre. Y la única esperanza razonable de que esto pueda suceder, se funda en el hecho de que la misma técnica productiva exige del hombre, siempre en mayor medida, aquellas capacidades de iniciativa, de imaginación creadora y de solidaridad interhumana que el sistema tecnológico parece amenazar. RAS

TECNOCRACIA

Sistema político producto de la sustitución de los políticos por técnicos. La tecnocracia, como forma de gobierno, es una noción utópica, pero que se considera, actualmente, como una tendencia peligrosa en los Estados industrializados.

El fundamento de esta corriente se basa en la consideración de que la felicidad humana se puede aumentar mediante una mayor eficiencia en el gobierno; dicha eficiencia se obtiene por medio del cambio de rol del técnico, es decir, pasarlo de un nivel de asesoría a uno decisorio, y al hacerlo se reemplaza al político o administrador que no es técnico; asimismo, como el criterio técnico va a ser el único que se considere para la toma de decisiones políticas, muchos de los conflictos se despolitizarán.

Los críticos de este sistema niegan su validez, sobre la base de que es imposible que exista, ya que los fundamentos de las controversias importantes se refieren a los fines, no sólo a los medios; además, los técnicos tienden a ser especializados, por lo tanto, se requiere una coordinación de la información y un “juicio” producto de una visión global. Por otro lado, rechazan los objetivos tecnocráticos sobre la base de que sean deseados, ya que si la política se refiere a la asignación de los valores, las decisiones técnicas no deben ocupar el lugar del proceso de discusión y de decisión sobre los valores. ABD



LA TECNOCRACIA

Por Gerardo Huerta Mendoza

El hombre cambia al cambiar sus circunstancias; la relación hombre-medio está en continua evolución, al grado de que las mismas relaciones sociales cambian de formas, y es que la misma sociedad es parte del medio del hombre. Todo avance en el conocimiento se refleja necesariamente en sus formas de vida; pero cuando el cambio es demasiado rápido, el hombre mismo no alcanza a percibir de inmediato los efectos de sus actos. Así nos ha sucedido en los últimos tiempos con los avances de la ciencia. Iniciada ésta con sus métodos y técnicas en el campo de la naturaleza, prosiguió su desarrollo hasta el área de la sociedad. Ahora, todo conocimiento debe tener una sustentación científica, o no es conocimiento; sin embargo, las mismas bases de científicidad, sobre todo en lo relativo a la sociedad, están” en continua discusión. No obstante, las pretensiones de científicidad siguen guiando al hombre en su tarea de conocer.

En lo general, al conocimiento lo guía un interés práctico; conocer por conocer puede interesar al científico, pero al productor le interesa el saber que incremente su producción y, al médico, lo que venga a resolver los problemas de salud; al conocimiento se le aúna la intención y ya no es el mismo saber; tendrá validez según sus resultados y no tanto por su sujeción al método científico. La ciencia se vuelve tecnología: un conjunto de medios y procedimientos con una sustentación científica. El hombre, motor de sus circunstancias, se encuentra más capacitado para cambiar su medio ambiente; pero, muy sutilmente, ha introducido a ese ambiente un nuevo elemento con el que estará en estrecha relación, el que influirá fuertemente en su vida y que al mismo tiempo que le multiplica sus posibilidades de transformación le va a limitar sus formas de vida: la tecnología es el nuevo elemento con el que se habrá de seguir desarrollando el hombre, pero también contra el que en algunas ocasiones tendrá que luchar.

La era actual puede ser definida como la de la tecnología. El hombre necesita del teléfono para comunicarse, del automóvil para transportarse, de las máquinas para producir, de los diferentes tipos de energía para mantener al mundo funcionando, y detrás de todo eso está la tecnología. Esta ha invadido al hogar al igual que los centros de trabajo; no hay lugar en donde no penetre, y el mismo Estado requiere actualmente de ella. La relación estrecha, cuasi-orgánica, está dada; no hay posibilidad de dar marcha atrás, pues la misma tecnología marca el ritmo y la dirección del cambio. A la relación hombre-hombre y hombre-naturaleza se la ha sumado la relación hombre-tecnología. Para el mundo en paz como para la guerra es indispensable e imprescindible. Esto ha desembocado, también, en la creación de una nueva legalidad, la inherente a la tecnología, que requiere de ser dominada y sometida como se ha hecho en parte con las leyes de la naturaleza y como se ha hecho con el comportamiento del hombre en sociedad con la norma jurídica.

Uno de los más grandes avances en el campo de la ciencia y la tecnología lo ha sido la introducción del principio de los sistemas. Esta noción parte de la base de que todo conglomerado de elementos interrelacionados puede expresarse como un sistema, el cual puede ser abstraído de su entorno para ser estudiado y, lo principal, para ser manipulado y articulado, según los fines, con otros sistemas. Se ha desarrollado con ese fundamento la Teoría General de Sistemas, con una sustentación matemática y con una pretensión de universalidad. La realidad social estaría formada, en consecuencia, por un conjunto de sistemas susceptibles de ser estudiados como tales, articulados y maniobrables. La ciencia concibe a los sistemas y la tecnología instrumenta su funcionamiento. Una noción fundamental a la concepción sistémica de la realidad es que concibe a todos sus elementos como cosas, es decir, como partes cuantificables y con un comportamiento determinado; cuando esto no sucede así, se tienen que buscar las condiciones adecuadas para la manipulación.

La introducción de la teoría de sistemas a la sociedad ha llevado a concebir un sistema cultural, el sistema económico y el sistema político. En cada uno la tecnología se ha introducido inevitablemente: la técnica hace posible nuevas manifestaciones del arte; acrecienta en calidad y cantidad la producción de bienes económicos así como su diversificación; y, crea nuevas formas de articulación social y de poder, así como otro requisito para la participación del dominio y un nuevo tipo de política. Atrás ha quedado el político que obtenía el poder por herencia; fue relegado cuando la norma invadió la vida social y el jurista fue el más

capacitado para las tareas del Estado. Al conocimiento de los hombres, esencia de la política, se le agregó el de las leyes; a la irracionalidad de las decisiones y los procedimientos se le opone el predominio de la regla jurídica: nacía la burocracia y con ella el Estado Moderno. La política la hacía el burócrata, entendiendo a éste en el sentido weberiano; se manejaba de acuerdo a un patrón de expectativas prescripto según la escala de valores vigente, la estructura jerárquica se vuelve monocéntrica y las acciones son juzgadas por su licitud. Sin embargo, este esquema de dominio es alterado por la tecnología y las nuevas formas son introducidas por un político diferente: el tecnócrata.

El técnico en el poder político es una definición escueta del tecnócrata. En el trasfondo de la definición se encuentra una concepción distinta de la sociedad, del Estado, el hombre y sus problemas y de la forma de solucionarlos; todo envuelto en la justificación ideológica, paradójicamente, de la ciencia. El Estado es diferente en sus medios y sus fines a aquel que perseguía la salvaguarda de los individuos y sus actividades. La sociedad exigía bienestar en todo su sentido y el Estado tenía que buscar la forma de proporcionarlo. La injerencia estatal fue creciendo en todos los ámbitos de la vida humana, pero no siempre con resultados eficaces. La necesidad política requería de la técnica y ésta fue penetrando imperceptiblemente en toda la estructura estatal. Primero sería a través de las técnicas organizativas; la complejidad creciente de la burocracia requería de nuevas formas y métodos para su funcionamiento y las técnicas administrativas eran las encargadas de proporcionarlos. Sin embargo, la penetración era leve, apenas tocaba la estructura organizativa. El político decidía y la burocracia implementaba, ayudada por la técnica.

Mas, sin embargo, la interdependencia estatal con otros fenómenos sociales se hace cada vez más compleja, y el político se vuelve incapaz de captar los problemas y decidir sobre su solución sin la ayuda del técnico. No se trata ya de solicitud de ayuda para la realización de la decisión tomada, sino para la toma misma de la decisión. Surge así la concepción del sistema político, al que es posible estudiarlo de manera aislada de otros fenómenos no políticos a la vez que articularlo con otros sistemas, manipularlo y crear las condiciones para implementar la “solución óptima” a sus problemas. Así, desde un lugar político, el técnico busca las soluciones a los problemas que afrentan al sistema y encuentra en la tecnología los principales instrumentos. Si el principal fin del Estado es el bienestar, el tecnócrata actuará en la economía y pretenderá

desde ahí solucionar los problemas políticos. Cuando esto sucede, cuando el político supedita sus decisiones a la consideración del técnico o éste tiende a desplazar al político, nos encontramos ante la tecnocracia.

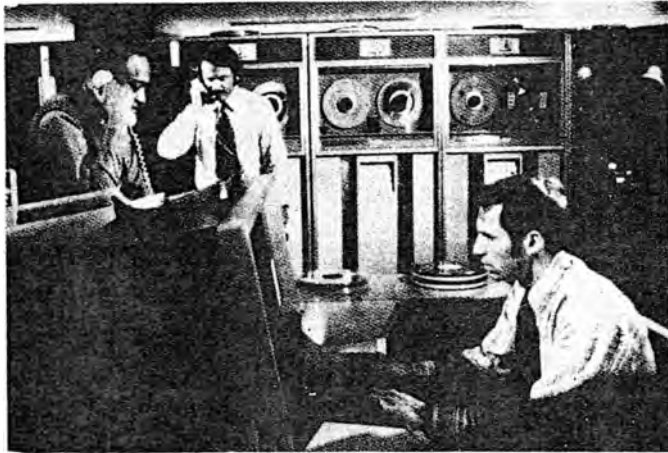
El tecnócrata es ante todo un economista, un especialista en la planificación, en el análisis de sistemas, en la investigación de operaciones o en la comunicación de masas. Sus decisiones tienden a perder el sentido político, entendido éste como la respuesta a las expectativas sociales, para manifestarse con la noción de racionalidad económica, técnica y sobre todo con un sentido de eficacia. La justificación de sus decisiones las da la tecnología y la ciencia, y contra ésta no puede haber apelación más que por sí mismas.

La tecnología no ha penetrado a las estructuras de poder por las instancias normales. El técnico no es electo para el desempeño de sus funciones, ni es sometido a las mismas pruebas y normas que rigen para el burócrata. La demostración de eficacia es el único argumento válido, el tecnócrata lo sabe y trata de cumplirlo lo mejor posible. No suele tener relación jerárquica como la burocracia y su ubicación es propiamente de "staff". No tiene, por lo mismo, responsabilidad política y no pueden juzgarse sus acciones si las circunstancias previstas no se cumplieron.

La técnica invade todo y nadie puede detenerla, pues hacerlo equivaldría a detener al progreso. El Estado menos que nadie puede hacerlo y el técnico tiene así el campo abierto para su actuación; aún más, el Estado se vuelve, por necesidad, el principal promotor de la tecnología. La legalidad técnica adquiere vida propia, para dominarla hay que someterse a ella y sus representantes, y el primero que tiene que hacerlo es el político. Este se convierte en el ejecutor de las decisiones técnicas y sus antiguas funciones se convierten en ficticias. Las intervenciones del político pueden alterar las condiciones previstas por el técnico y ser causantes de la falta de eficacia en los resultados; la política se vuelve contraproducente. Y mientras el técnico se vuelve político con una nueva visión, que lo caracteriza como tecnócrata, el político tradicional es desplazado; la posibilidad de que el político desplace al tecnócrata es mucho menor, por los requisitos del conocimiento técnico.

El fundamento tecnológico que hace que el conocimiento sea parcial no se convierte para el tecnócrata en un gran impedimento. Con el avance de la investigación de operaciones, la integración de grupos multidisciplinarios se convierte en una rutina común. Se trata así de atacar los problemas de áreas diversas y de sustituir de esa manera las decisiones

políticas, que son generalmente de gran amplitud. Además, de acuerdo a la argumentación tecnocrática, se facilita la implementación de las soluciones al hacer a un lado la pugna ideológica, a la que el político siempre recurre como marco de referencia en sus decisiones. Se proclama la “asepsia” ideológica de la ciencia, lo mismo en la correspondiente a la natural como a la social, o lo que es peor: la confusión de ambas.



La técnica invade todo y nadie puede detenerla.

Sin intentar penetrar en la discusión sobre la función de la ideología en las ciencias sociales, se puede decir que ésta se encuentra en toda su aceptación en la fundamentación tecnocrática. En efecto, en tanto el técnico requiere de condiciones normales para la realización de sus proyectos, y esas condiciones implican el mantenimiento de las relaciones de desigualdad social para evitar el conflicto perturbador, la justificación por la validez científica adquiere un carácter ideológico. La misma situación se presenta si se concibe a la ideología como una representación falsa de la vida o si se le asigna la función social de cohesión. A diario y en todas las actividades humanas el calificativo de “científico” se llega a utilizar hasta en lo absurdo; y, lo peor, a falta de capacidad de compro-

TECNOESTRUCTURA

Concepto elaborado por el economista John Kenneth Galbraith que comprende una nueva manera de dirigir las empresas.

Lo anterior significa que no son los tenedores del capital quienes ejercen el poder en las grandes empresas sino los expertos y los administradores. Para Galbraith, la creciente complejidad y la diversidad de la información exigen que las decisiones en la cúspide impliquen que las grandes firmas se dirijan colegialmente; cada miembro de la junta directiva ha sido seleccionado por su competencia en un sector determinado y la calidad de la información que de él posee.

Galbraith estudió el fenómeno en el seno de las grandes empresas industriales, pero la tecnoestructura se desarrolla también en la administración pública y el poder político, los cuales hacen frente a situaciones de extrema complejidad.

La tecnoestructura es una capa intelectual que, en el Estado o en la empresa, con preocupaciones comunes, asume el poder. ACR

TELEINFORMATICA

Considerando a la informática como el tratamiento automatizado de la información, la teleinformática nos representa la consulta, proceso o actualización de datos en forma automatizada a distancia.

De un sistema de cómputo instalado, se conectan, a través de líneas de transmisión de datos, los equipos o terminales que serán utilizados en forma remota para el sistema de información que desee implantarse.

Estos sistemas se ubican, por lo general, en aquellas organizaciones que por su estructura y características requieren distribuir y/o recolectar información en lugares geográficamente distintos uno del otro. La intercomunicación de cada uno de estos puntos es lo que forma la red de teleinformática.

Ejemplos:

Red Bancaria. A un computador central que contiene los bancos de datos globales de la organización se conectan, a través de terminales, las diferentes sucursales bancarias para el proceso de movimientos de cuentas de cheques, ahorros, tarjetas de crédito, etc.

TEL

Reservaciones Aéreas. Se instalan terminales para registrar, en forma inmediata, las reservaciones solicitadas principalmente en los diferentes puntos que cubren los itinerarios de las compañías aéreas. RCHH

TELEMATICA

Representa la utilización de la teleinformática a nivel doméstico. Con el desarrollo tecnológico se hace posible proporcionar, a bajo costo, diferentes servicios como noticias del día, horarios de espectáculos, itinerarios diversos, consulta a bancos de información, correo electrónico, etc. Con dispositivos especialmente diseñados como pantallas de despliegue visual, impresoras, etc., se conectan por línea telefónica (Red Pública de Transmisión de Datos) a los diferentes servicios. RCHH

TELESIS

Modo de pensar o plan de acción que supone ciertos valores como fines que han de alcanzarse mediante una conducta deliberada y conscientemente planeada. En este sentido, el cambio social obedece a una dirección consciente hacia objetivos aceptados por la inteligencia humana; antítesis de evolución “natural” o “espontánea”, de la idea de que el cambio social se dirige por fuerzas sobrenaturales o divinas y de teorías como la del determinismo geográfico y la del *laissez faire*. La tesis central es que el espíritu y la razón hacen posible e imperativo que el hombre dirija su propio destino. Como corolario de esta proposición se considera que lo artificial], lo hecho por el hombre, es superior a lo natural. ABD

TEOCRACIA

Forma de gobierno en donde el poder político es ejercido por una casta sacerdotal o por un gobernante considerados como dioses o directamente designados por dios; de esta manera, son denominados regímenes teocráticos aquellos en que se destaca con especial atención el origen divino de la autoridad.

La teocracia constituyó una realidad histórica en los sistemas políticos de algunos países orientales: Egipto, Babilonia, Asiria y otros. El monarca, investido de potestad temporal, se consideraba al propio tiempo como una especie de vicario de dios en la tierra, por lo que poseía también el poder espiritual que ejercía amparado en la clase sacerdotal. El dominio sobre el súbdito resultaba tan absoluto que tales casos constituyen, en realidad, ejemplos típicos de despotismo o tiranía.

Los sistemas teocráticos, son tipificados según la forma de ejercicio del poder.

a) *Teocracia Directa*. Su existencia se caracteriza por alguna de las dos formas siguientes:

- 1) Poder o gobierno directo de un dios, o de varios dioses jerarquizados.
- 2) Poder o gobierno directo de un rey-dios, o de varios dioses jerarquizados.

b) *Teocracia Indirecta*. Se identifica en cualesquiera de las acepciones siguientes :

- 1) Poder de un delegado o representante de un dios o dioses.
- 2) Gobierno de un monarca por derecho divino.
- 3) Gobierno de un rey-sacerdote.
- 4) Gobierno de los sacerdotes de un dios o dioses con poder incluso superior a los reyes.
- 5) Gobierno de los sacerdotes por medio de una superioridad de hecho sobre los reyes gobernantes de derecho.

Señalando los distintos periodos del desarrollo histórico, podemos observar, de una manera particular, en la primera etapa de la historia, que en aquellas culturas de esa época existió siempre la figura del mago o del hechicero y la del brujo, intermediarios entre los poderes ocultos superiores y los hombres. Esos hombres, capaces de entenderse con los dioses o poderes superiores a los humanos, se situaron en la prehistoria y en las culturas primitivas en una posición social superior, íntimamente unida por su carácter sacral-religioso y ético-religioso al poder del grupo social dominante. Fue característico, también, de los Estados esclavistas, en donde existía una mayor organización social y, por tanto, una mayor diferenciación de clases, que exigía una nueva forma de gobierno como parte misma de un nuevo tipo de poder político y religioso. En Egipto, por ejemplo, tenía el rey carácter de jefe de la religión, reemplazando los sacerdotes las funciones de los legisladores, de los consejeros de los reyes y de los jueces.

El lugar de los brujos y hechiceros es ocupado por una clase sacerdotal organizada, guardadora celosa de los secretos mágicos, ritos y costumbres religiosas de culto y sacrificios. Mediante ese celo mágico-religioso, las clases sacerdotales gobernaron eficazmente en su propio beneficio más por el control de la sociedad, por las costumbres y los ritos, que por las leyes o normas impuestas coactivamente.



Irán ejemplifica la persistencia de la teocracia en el final del siglo XX.

En esta forma, todo el mundo antiguo se apoya políticamente en la base, hecha creencia desde el poder de dominación social, de que el gobierno tiene un origen mágico-divino y si dicha teoría significaba al principio que el gobierno es una forma de magia, más adelante pasó a significar que los gobernantes son dioses y, después, que el sistema de las instituciones políticas e.. de orden divino.

Esta misma ideología se mantuvo durante la Edad Media con el cristianismo: algunas veces y en determinados lugares se marcan etapas teocráticas más o menos largas y profundas, en donde, a pesar del mandato del rey, jerárquicamente se hallaba en la punta de la pirámide social el mismo poder divino, dios.

Con el nuevo régimen surgido luego de las reformas y cambios políticos ocurridos con la influencia liberal después de las grandes revoluciones que inician la edad contemporánea, tiende a acentuarse el desdoblamiento entre la Iglesia y el Estado, y con ello la eliminación de los restos de influencia teocrática. Ciertamente es, sin embargo, que actualmente podemos encontrar culturas o naciones donde la tradición de la divinidad tiene una participación directa todavía preponderante (Irán es un ejemplo). Dotados de una iglesia nacional, dan a su jefe o soberano político el carácter, a la vez, de supremo sacerdote. JRM



TEORIA POLITICA

Por Roberto Villarreal Avila

El término teoría se emplea de diferentes formas. Se refiere siempre al “pensamiento”, como algo distinto de la práctica o de la acción. Sin embargo, no todo pensamiento es teoría: la reminiscencia no lo es.

El sentido griego original de *theoria* era el de una contemplación de algo, con la intención de aprehenderlo. Sin embargo, el concepto tiene hoy una significación mucho más restringida en su aplicación técnica. Se refiere, primordialmente, al pensamiento explicativo. Una teoría, en consecuencia, es una proposición o un conjunto de proposiciones concluidas para explicar algo por referencia a hechos o interrelaciones no observables directamente ni patentes en cualquier otra forma. Es decir, es el marco explicativo de los hechos, en este caso políticos, que están sujetos a confirmación.

De entre los escritores antiguos, cuya contribución fue mayor al desarrollo de la teoría política, Platón y Aristóteles son los que más influencia ejercieron en el modo de determinar sus métodos y objetivos durante los siguientes siglos.

Se ha dicho que la teoría política clásica era la práctica de la búsqueda sistemática, cuyo objetivo era. adquirir un conocimiento fidedigno de asuntos relacionados con la esfera pública, es decir, de la **polis** en sentido amplio. Así, derivaron del estudio de la **polis** una serie de estructuras interrelacionadas que recibieron una mayor atención (por ejemplo, el gobierno, la guerra, la solución de conflictos, la educación, las prácticas religiosas y la producción económica); también se hizo hincapié en ciertas estructuras de relación (por ejemplo, las existentes entre gobernantes y gobernados); y en estructuras de creencias (referentes a los dioses, al significado de la justicia y la igualdad). Todo ello para encontrar la mejor forma de gobierno.

Una noción importante que destaca precisamente de la concepción de la sociedad política como un todo, es la de orden, y es la fuente de los conceptos posteriores de equilibrio, estabilidad y armonía.

Concebir una sociedad política como un orden suponía el que ésta poseyera una clase determinada de estructuras discernibles, de acuerdo con la distribución de funciones, las relaciones entre los diferentes subgrupos y las formas institucionales vigentes. Por lo demás, éste ha sido el presupuesto fundamental de la teoría.

Por otra parte, esta preocupación por el orden tenía su reverso que era el desorden, de ahí el intento de explicarlo, lo cual llevó a desarrollar otro tipo de conceptos como inestabilidad, anarquía, anomía y revolución.

El tratar de encontrar la mejor forma política, en términos absolutos, tuvo una gran influencia sobre el propio desarrollo de la teoría política clásica, aunque a menudo se ha subestimado e incluso se ha despreciado por visionaria y utópica. Sin embargo, el carácter mismo de la utopía ha prevalecido en un sinnúmero de pensadores políticos, que han visto precisamente en la actividad política no una forma de enunciar lo que prevalece, sino el imaginar nuevas formas de asociaciones políticas, y ha sido uno de los ingredientes básicos de toda revolución. Así, pues, encontramos ya una forma del quehacer político, el llamado pensamiento utópico en la teoría clásica.

Por otro lado, encontramos —a partir del Renacimiento— en el gran pensador florentino Maquiavelo, considerado como el padre de la ciencia política contemporánea, una forma nueva de entender la política, como un quehacer por alcanzar y/o retener el poder. Para ello, analiza, desde un punto que podríamos llamar hoy psicológico, las cualidades que un gobernante debería reunir para alcanzar el poder, así como el tratamiento hacia los gobernados. Maquiavelo asentaba que ‘los hombres tienen y han tenido siempre las mismas pasiones por lo que necesariamente siempre se producirán los mismos efectos’. Aunque no dejaba de destacar la fortuna y la virtud como los dos polos a los que habría que mirar para tener el éxito político: conocimiento de las circunstancias y de los hombres, tales podrían ser sus divisas.

Más adelante, Tomás Hobbes postuló que existía una inclinación de toda la humanidad, un deseo perpetuo e inalcanzable de más y más poder que sólo cesa con la muerte, de ahí su preocupación por demostrar la

necesidad del gobernante absoluto, cuestión que John Locke rebatió algunos años después.

Pero, no es sino hasta el siglo pasado, cuando Tocqueville hace ver la necesidad de tomar, como punto de partida, la condición social del hombre antes que determinados rasgos de la naturaleza humana. Cuestión que el marxismo también comparte.

Otros conceptos que la teoría ha tratado de dilucidar han sido los de libertad y los de igualdad, y es evidente que la respuesta ha sido variada, pues al tratar de conceptualizarlos a priori se tiende a transformarlos en utópicos e inalcanzables.

Cabría aclarar que no existe una teoría omnicomprendiva, sino diferentes teorías que explican puntos considerados fundamentales dentro del corpus. Así, las clases sociales, la desigualdad, la hegemonía han sido fundamentales para ciertas teorías en detrimento de otros conceptos como, por ejemplo, equilibrio, estabilidad, democracia, etc.

Ya se ha mencionado que, cada teoría, se basa en una determinada concepción del mundo (en cierta forma es una ideología), y que toda teoría está precedida y es el resultado de una decisión de estudiar la vida política en una forma determinada. Toda teoría representa la elección de una forma determinada de considerar las realidades políticas, de un método específico de hablar de las cuestiones políticas y de una acentuación particular del énfasis que indica lo que el teórico estima más importante.

Ahora bien, las dos preguntas que podrían formularse son: ¿es la teoría política una mezcla confusa de subjetivismo y relativismo?, ¿cómo puede uno decidir si una teoría es más cierta que otra? En realidad, no hay una respuesta satisfactoria. Lo que sí se puede argüir es que la pregunta inicial del teórico político es: ¿qué me interesa conocer de la sociedad política? Y es el precedente necesario del marco teórico que escogerá, y, en este sentido, hay unos que son más ricos en explicaciones que otros.

Es necesario recordar, por otro lado, que la función de la teoría no es acumular hechos nuevos, sino descubrir relaciones hasta entonces insospechadas entre ellos. Para lo cual, muchas veces se recurre a datos enfocándolos desde una nueva perspectiva que puede probar su fertilidad y darles una mejor explicación a antiguos hechos.

658 Teoría Política

La tendencia actual de la teoría política es hacerla cada vez más “científica”, es decir, sujeta a comprobación. De ahí que hayan surgido tendencias que rechacen las supuestas grandes teorías y prefieran utilizar hipótesis verificables.

La teoría contemporánea atenta, ante todo, a la imparcialidad, a la objetividad científica y a las hipótesis verificables, tiende a regirse más por el principio de la investigación y no por el de la acción potencial. Ya en alguna ocasión se criticó dicha postura, pues se consideró “la más limitada tesis del empirismo”, ya que el intento de interpretación Operacional de todos los términos lleva al empobrecimiento de la teoría, quedándose en muchas ocasiones en el conocimiento común, cuando el propósito de la teoría, como parte de la ciencia, es, precisamente, encontrar las relaciones de las estructuras que no son percibidas por el común de la gente. Ya Marx había advertido de que “no hay caminos reales para la ciencia”.

Podemos concluir, pues, que una teoría científica es un pensamiento explicativo y, por lo tanto, verificativo de hipótesis, las cuales pueden ser más ricas que otras. Que la relación con la “realidad” no se da en forma inmediata, y de ahí que queda planteado el problema del método de investigación, diferente al de exposición.

La teoría política, ofrece una serie de paradigmas para estudiar, explicar y verificar estructuras de poder, equilibrio,, control, influencia, dominación, hegemonía, etc.

El problema más importante con el que se enfrenta la teoría política contemporánea, es el de decidir cuál es el tipo de ciencia que debe escoger: rigurosa, atenta a los hechos y anticonceptual, que opina que el conocimiento acumulativo es el resultado de una presente y tenaz aplicación de los métodos científicos, o la que considera que la ciencia es una obra de imaginación, con toda su secuela de especulación, juego, proclividad al error y su capacidad de imaginar mundos inimaginados todavía.

TERCERMUNDISMO

Término convencional usado para designar al movimiento político emprendido, a mediados de siglo, por los gobernantes de los llamados países del Tercer Mundo que identificaron, como causa de su subdesarrollo, su dependencia económica, política y cultural de los países industrializados.

Aunque su origen preciso se desconoce, el nombre genérico de Tercer Mundo fue introducido por la prensa occidental, en el supuesto de que el primer mundo corresponde a los Estados capitalistas desarrollados, el segundo a los socialistas, y el tercero a todos aquellos que, no alineados en las políticas trazadas por alguna de las dos superpotencias, forman un bloque cuya característica fundamental es el subdesarrollo. Sin embargo, no hay que confundir al Tercer Mundo con la tercera posición; ésta pretende permanecer al margen de la pugna mundial repudiando por igual al capitalismo y al socialismo; aquél es una posición política que exige la dignidad nacional, la independencia económica, la seguridad interna, el fortalecimiento del Estado nacional, la repartición mundial equitativa de la riqueza.

El sociólogo francés A. Sauvy, sin embargo, sugirió que el calificativo se desprende de un símil llamado “Tercer Estado” de la Francia de 1789, que estuvo formado por diversas clases y grupos sociales y que luchaba por la reivindicación de los derechos que les habían arrebatado la nobleza y el clero, representantes de los otros dos “Estados”. A los miembros del Tercer Mundo, la mayoría de reciente independencia del colonialismo occidental, se les ha calificado también como “naciones proletarias”, “proletariado de Occidente” o “naciones del Sur”.

El tercermundismo, como movimiento político internacional, se origina en la Conferencia de Colombo, realizada el 28 de abril de 1954, entre los jefes de Gobierno de Indonesia, India, Ceylán, Pakistán y Birmania, en la que se sentaron las bases de la Conferencia de Bandung, cuya finalidad fue trazar las líneas de una política común a los Estados afro-asiáticos no alineados, que les permitiera acceder a niveles más avanzados de desarrollo. A Bandung asistieron, el 18 de abril de 1955, los representantes de 29 Estados afro-asiáticos, cuyas poblaciones agrupaban al 50% del total mundial, pero sus ingresos significaban sólo el 8%. De la Conferencia se desprendieron, fundamentalmente, dos acuerdos: la solidaridad entre los países del Tercer Mundo, y la aceptación forzosa del capital extranjero para impulsar el desarrollo económico.

A esta conferencia le han seguido diversas reuniones internacionales que, esencialmente, han conservado la plataforma original de discusiones; entre ellas, destacan la de Argel, realizada en 1965; la Reunión Tricontinental de La Habana,

efectuado en mayo de 1967 y en la que participaron los Estados no alineados de América Latina; y, las dos Reuniones Ministeriales del Grupo de los 77.

A consecuencia del movimiento tercermundista —mayoritario en la ONU por el número de sus integrantes— se han creado diversos organismos internacionales dedicados al fomento del desarrollo, y originado diversos encuentros entre los Estados del Tercer Mundo y los Estados industrializados, para buscar las fórmulas tendientes a reducir las diferencias entre ambos. ALBQ

TERMIDORIANA, Reacción

Término acuñado durante la Revolución Francesa en 1794, año en que comienza y termina la efímera y terrorista dictadura del *incorruptible* Maximiliano Robespierre.

Al iniciarse ese año, los ejércitos revolucionarios, en plena ofensiva, penetraban en Bélgica defendida por tropas inglesas y austriacas. Se habían disipado así los peligros internos y externos que amenazaron a Francia meses antes, al caer los girondinos. En ese entonces, quienes dominaban la lucha revolucionaria eran los montañeses (v. Izquierda-Derecha), mismos que en ese momento se dividieron. Unos, los moderados o indulgentes, reclamaron la creación de un *comité de clemencia*, aduciendo que “el Terror ya no tenía razón de ser y que se debía restablecer el imperio de la ley y de la justicia” (Dantón). Frente a ellos se alzó, de inmediato, otro grupo montañés, el de los *rabwzos*, que exigió, por el contrario, nuevas medidas terroristas y más guillotinamientos. Los rabiosos, adversarios tenaces del catolicismo, trataban de descr* rianizar a Francia. Eran ateos, y querían implantar el culto “de la Libertad, de la Igualdad y de la Razón”. Pedían que se derribaran los campanarios de las iglesias, “que por su dominio sobre los demás edificios contradecían los principios de igualdad”.

Así, antes de que Robespierre y los indulgentes los guillotinaran por considerar al ateísmo como aristocrático, los rabiosos lograron que entrara en vigor un nuevo calendario, que se llamó *revolucionario* y que rigió hasta 1805, es decir, hasta el año XIV de la República, nacida el 21 de septiembre de 1792 (año I de la misma).

CALENDARIO REVOLUCIONARIO

	MES	PERIODO GREGORIANO	SIGNIFICADO	
O T O Ñ O	1	VENDIMIARIO	22/SEP. AL 21/OCT.	MES DE LA VENDIMIA
	2	BRUMARIO	22/OCT. AL 20/NOV.	MES DE LA BRUMA O DE LAS NIEBLAS
	3	FRIMARIO	21/NOV. AL 20/DIC.	MES DEL FRIO
I N V I E R N O	4	NIVOSO	21/DIC. AL 19/ENE.	MES DE LA NIEVE
	5	PLUVIOSO	20/ENE. AL 18/FEB.	MES DE LA LLUVIA
	6	VENTOSO	19/FEB. AL 20/MAR.	MES DEL VIENTO
P R I M A V E R A	7	GERMINAL	21/MAR. AL 19/ABR.	MES DE LA GERMINACION
	8	FLOREAL	20/ABR. AL 18/MAY.	MES DE LAS FLORES
	9	PRADIAL	20/MAY. AL 18/JUN.	MES DE LOS PRADOS
V E R A N O	10	MESIDOR	19/JUN. AL 18/JUL.	MES DE LA RECOLECCION DEL TRIGO
	11	TERMIDOR	19/JUL. AL 17/AGO.	MES DEL CALOR
	12	FRUCTIDOR	18/AGO. AL 21/SEP.	MES DE LAS FRUTAS

Cada año constaba de doce meses —en el orden señalado— de treinta días, a los que se les agregaban cinco días de festividades nacionales. Cada mes se dividía en tres *décadas* o periodos de diez días. El último día de cada década (el *decudi*) se destinaba al descanso; con ello se pretendía eliminar la festividad cristiana del domingo.

El calendario revolucionario dio nuevos nombres a los meses que reflejaban estados del tiempo o de la Naturaleza, o actividades preponderantes en esos días.

En este orden, el mes del *termidor* es significativamente importante porque en su día 9 (27 de julio de 1794), el grito de “¡Abajo el tirano!”, apagó la voz de Robespierre y el 10 termidor (23 de julio), la guillotina apagó su vida. Su muerte puso fin a la preponderancia *izquierdista* montañesa y al régimen del Terror, comenzando la superioridad centrista y la llamada *reacción termidoriana*, movimiento con el que se derogaron las leyes terroristas y con el que se suprimió, virtualmente, el gobierno revolucionario. RAS

TERRITORIO

Porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación.

Por extensión, se reconoce como territorio cualquier distrito, comarca o terreno. Asimismo, dentro de la geografía política, es la denominación que se da en algunos países a determinadas porciones de los mismos, cuyo régimen político-administrativo difiere del resto de la nación; por lo común, son zonas poco pobladas, con escasas vías de comunicación, pocos centros urbanos y que no han logrado aún la capacidad necesaria para mantener con su esfuerzo económico los organismos propios de gobierno.

En el Derecho Internacional, el territorio es el elemento fundamental del Estado, que constituye, con su población, la base de su existencia, y que ha sido definido como la extensión de un país habitado por un pueblo, sometido a la misma soberanía y separado de los demás pueblos por límites o fronteras. El territorio puede ser adquirido por ocupación propiamente dicha, por accesión, anexión, cesión, conquista y prescripción adquisitiva, incorporación o fusión. Se compone de la parte terrestre, los mares territoriales, lagos, ríos, islas y arrecifes, la plataforma continental y el espacio aéreo correspondiente determinado por las necesidades de seguridad del Estado. Se consideran también parte integrante del territorio, los navios y los edificios diplomáticos en el exterior, reconocidos bajo el principio de la extraterritorialidad. JRM

TERRORISMO

El término tiene dos acepciones. La primera se emplea para designar a la técnica de las minorías que tratan de adueñarse del poder haciendo uso de la violencia para infundir terror a través de ella, e intimidar a la población en general. Se ha practicado, principalmente, como una táctica de los movimientos de oposición al régimen establecido.

En la segunda acepción, es considerado como un delito político, que consiste en la comisión de actos de violencia contra la seguridad pública, tales como la utilización de explosivos, sustancias incendiarias o armas susceptibles de causar daños contra la vida e integridad de las personas, con el propósito de realizar venganzas o represalias para lograr la desintegración de la estructura social o política, lesionando la seguridad del Estado.

El término abarca dos ámbitos: nacional e internacional. En su aspecto nacional, se utiliza comúnmente para designar el delito en que incurren los grupos

minoritarios, que cometen actos de violencia que tienden a desestabilizar a la estructura política de un Estado.

En el ámbito internacional, es considerado como terrorismo todo acto en que es empleada la violencia para obtener objetivos políticos o económicos en las relaciones internacionales. Ante la proliferación cada vez mayor de actos terroristas internacionales, la sociedad internacional se ha visto en la necesidad de crear mecanismos jurídicos con miras a prevenir y sancionar dicho fenómeno. Un antecedente importante en torno a la solución de dicha problemática lo constituye la Convención para la Prevención y Represión del Terrorismo efectuada en 1937, la cual tuvo por objeto prevenir y sancionar los actos de terrorismo, en especial el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad física de las personas.

En 1972, el Comité Jurídico de la Asamblea General de la ONU, intentó definir el término, bajo los siguientes considerandos: a) actividad contra las personas que se benefician del derecho internacional; b) actividad encaminada al secuestro de aviones de pasajeros; c) exportación de la violencia. La reserva de los Estados árabes y africanos a aceptar los términos de la definición no permitió conceptualizar el fenómeno. Sin embargo, en las Naciones Unidas han sido emitidas diversas resoluciones con objeto de llamar la atención de la sociedad internacional acerca del creciente y cada vez más dramático incremento del terrorismo a escala mundial. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU, con el fin de contribuir a la eliminación de las causas y del problema del terrorismo internacional, se han comprometido a prestar especial atención a las situaciones de colonialismo, racismo y ocupación extranjera, las cuales dan lugar a estos actos y, en consecuencia, ponen en peligro la paz y seguridad internacionales. ALBQ

TIEMPOS Y MOVIMIENTOS, Estudio de

Conjunto de procedimientos tendientes a seleccionar y optimizar métodos de trabajo en función del valor del tiempo en la actividad humana, del mejor empleo del material requerido y de las diferentes etapas que implica cualquier operación a fin de abreviar, dentro de lo posible, el esfuerzo de los diversos factores que intervienen en la consecución de un fin determinado.

Se usa para coordinar los esfuerzos de cada una de las unidades que componen a la organización, y de los individuos que las integran, a través del análisis de los resultados obtenidos en cada operación efectuada, que darán cuenta del sitio que les corresponde en la elaboración de un producto específico, y del tiempo

usado en su aportación. De esta manera, es herramienta para seleccionar, planear y controlar la integración de materiales, equipo, lugares de trabajo y recursos humanos.

El punto de partida de los principios administrativos que actualmente se aplican, puede ubicarse en el último tercio del siglo pasado, dentro de la corriente denominada organización científica o industrialismo, cuyos más connotados exponentes fueron Frederick Winslow Taylor y Henri Fayol. Los primeros estudios que caracterizaron a esta corriente fueron relativos a los tiempos y movimientos usados por el hombre en el cumplimiento de un proceso productivo. Por ejemplo, Taylor estudia el método usado por los obreros en el paleo de carbón mineral y, luego de ensayar con palas de diferentes tamaños que admitían diversas cantidades del mineral, comprueba que el rendimiento en cada caso varía sensiblemente; así, determina el peso justo con que el acarreo proporciona mayor margen de productividad, ahorra tiempo y disminuye la necesidad de nuevas contrataciones de personal.

Actualmente, los estudios de tiempos y movimientos han hecho más complejos, de acuerdo a las exigencias de la industria y la organización modernas, aunque esencialmente mantienen su aplicación tradicional. De esta manera, se parte de dos principios fundamentales para el análisis de movimientos:

1) Todo trabajo puede subdividirse en 17 movimientos: buscar, seleccionar, coger, transporte en vacío, transporte con carga, sostener, dejar carga, poner en posición, colocación previa, inspeccionar, montar, desmontar, utilizar, \spera inevitable, espera evitable, plan y descanso.

2) Entre límites prácticos, los tiempos exigidos para ejecutar movimientos verdaderamente fundamentales son constantes. El análisis del movimiento-tiempo proporciona los medios para encontrar los movimientos y el tiempo correctos para realizar cualquier operación. Esta última operación se hace rápida y directamente.

A partir de estos principios, la intención del estudio es fijar estándares y normas de operación, para lo que se han ideado técnicas y procedimientos paralelos que, a su vez, simplifican el análisis y proporcionan información más detallada. MMH

TIMOCRACIA

Para Platón, el Estado evoluciona degenerativamente a través de cinco formas de gobierno. La timocracia es la degeneración de la aristocracia y se caracteriza

por la desorganización progresiva de las jerarquías sociales; el descrédito de los más dignos y crédito de los más fuertes; el amor a la guerra y el predominio de los guerreros; el desdén por la ciencia y las ocupaciones pacíficas; el amor a los placeres y la ambición por el oro y el poder; y, el desarrollo del espíritu de intriga. Durante el gobierno timocrático los ricos se apoderan del poder y constituyen la siguiente fase evolutiva del Estado: la oligarquía. MTCG

TIPOLOGIA

Técnica heurística fundamental en la clasificación de los hechos observados, consistente en la agrupación de fenómenos, o atributos de los mismos, en tipos o categorías elaborados inductivamente de acuerdo a sus rasgos recurrentes, generales y distintivos.

Los tipos -- cuya etimología proviene del griego y significa molde, modelo— facilitan dar un ordenamiento a una totalidad, descubrir nuevas relaciones entre las partes, y aproximarse a esa totalidad mediante un modelo teórico. De este modo, de acuerdo con el método científico, después de la clasificación tipológica de los hechos, se puede continuar con la generalización, la formulación de las hipótesis, reglas, principios y leyes, enriqueciendo o cuestionando las teorías.

Una clasificación tipológica correcta presume: que sea exhaustiva o que exista un lugar para cada elemento; que sea mutuamente excluyente o que cada elemento de la población estudiada pueda ser clasificado en uno y sólo uno de los principales tipos delineados; que la(s) dimensión (es) diferenciada (s) en tipo(s) esté(n) explícitamente enunciado(s) ; que esta división sea de importancia capital para los fines de la investigación.

Las tipologías han sido empleadas desde siglos antes de nuestra era, como lo ejemplifica el filósofo-rey platónico. Max Weber ha sido uno de los autores que más influencia ha tenido en los estudiosos sociales y que fundamenta gran parte de su metodología en los llamados tipos puros o tipos ideales, conceptos culturales que buscan reglas generales. Para este autor, mientras más precisos y unívocos sean estos conceptos culturales, mayor será su utilidad tanto terminológica, clasificatoria, como heurística. Asimismo, Weber reconoce las limitaciones, además de la utilidad, de éstas. Cuando expone los tres tipos de autoridad legítima-legal, tradicional y carismática advierte que “ninguno de los tres tipos ideales, acostumbra darse ‘puro’ en la realidad histórica”.

Muchos sociólogos han explorado el problema de las tipologías y han coincidido en que la simple elaboración de las mismas conlleva una versión ideológica,

apartándose de una supuesta “neutralidad”. Entre los sociólogos contemporáneos, Alien Barton, conceptúa a las tipologías como una reducción de un espacio de atributos tanto cuantitativos como cualitativos. AGV

TIRANIA

Término utilizado para designar a la forma de gobierno en la cual el arbitrio de una o más personas ocupa el puesto del derecho, mediante el ejercicio del poder de manera despótica, ordinariamente cruel. También, se señala como tiranía, aquella obtención de la dirección del gobierno de un Estado en contra de las normas del Derecho Constitucional. En esta forma, puede hablarse de este concepto en un doble sentido: en general, para designar todo abuso del poder en cualquier situación pública o privada; en un sentido estricto, dentro del ámbito del Derecho Constitucional, se entiende por tiranía todo ejercicio del poder público sin límite alguno en la ley o en la misma constitución. De esta manera, no existe posibilidad alguna de sumisión por parte del poder político al Derecho, la obediencia está instituida bajo la opresión, impuesta solamente por la razón de la fuerza, gobernando sin más ley que la voluntad omnimoda y arbitraria del titular del poder; así, se afirma que la tiranía es incompatible con cualquier tipo de gobierno, sea aristocrático o democrático y con cualquier régimen, ya sea monárquico o republicano.

El concepto, tuvo su origen en la época griega, al cual Eurípides se refería señalando que no existía peor enemigo en una ciudad que un tirano, bajo el cual desaparecen todas las leyes comunes y uno solo manda, teniendo la ley en su mano; Platón, por su parte, manifestaba que la tiranía era el resultado de la excesiva libertad en que a veces caen las democracias; sin embargo, Aristóteles, no sólo veía los males en una democracia sino que consideraba que la tiranía recogía, al mismo tiempo, los males de la democracia y de la oligarquía: de esta última toma la finalidad de la riqueza pero a la vez refleja su gran desconfianza hacia el pueblo. De la democracia, aprende la pugna contra los próceres sea en forma oculta o manifiesta.

La tiranía, viene a representar así la personalización del poder, y esta personalización conduce a un país irremediablemente hacia ella. La personalización del poder nace cuando se ignora que el poder, según Durkheim, no es algo natural sino que está profundamente vinculado a ideas y creencias. Montesquieu y Tocqueville, por su parte, de manera indirecta hacen referencia a esta forma del ejercicio del poder: Montesquieu señala que el despotismo representa en materia política el mal absoluto, porque un pensamiento de carácter centrista propicia que

la arbitrariedad se erija en ley; Tocqueville, cuando habla de la democracia y de la libertad, señala que la existencia de una ley general, aceptada por la mayoría de la población, es la que define los derechos de cada individuo, pero, asimismo, esta misma ley permite la concesión de determinados derechos que no son del privilegio general; por ello, cuando se conceden el derecho y la facultad de hacerlo todo a una potencia cualquiera, se llame pueblo o rey, democracia o aristocracia, se ejerza en una monarquía o en una república, no puede menos que observarse el germen de la semilla de la tiranía.

Por otra parte, suele hablarse de una tiranía en un sentido figurado, cuando se expresa que la propia sociedad es el tirano, y practica una tiranía social más amplia que muchas otras especies de opresión política; esto es, la tendencia de la sociedad a imponer sus propias ideas y prácticas sobre quienes disienten de ellas obligando a todos los individuos a ajustarse a su propio modelo. Incluso, se habla de una tiranía federal, que es reconocida como aquella tiranía impuesta por una mayoría de los Estados ya sea la mayoría de los Estados más grandes o de los más poderosos, especialmente cuando se trata de los Estados de una Federación.

Actualmente, el término tiene un uso menos frecuente, no porque estos sistemas hayan desaparecido o bien porque no existe viabilidad de que se instauren aún en aquellos países en donde privan climas de libertad, sino porque los términos como totalitarismo y absolutismo han venido sustituyéndolo a pesar de la diferencia de grado que existe entre ellos. Sin embargo, el concepto de tiranía no ha cambiado y esta palabra continúa significando un gobierno donde la voluntad omnimoda del titular del poder ocupa el lugar de la ley. Es, así, un gobierno que no se puede cambiar ni corregir sino por medio de la violencia. JRM

TOCQUEVILLE, ALEXIS DE (1805-1859) Francés.

Obras: Sobre el Sistema Penitenciario en los Estados Unidos y su Aplicación en Francia; La Democracia en América; El Antiguo Régimen y la Revolución Francesa; Carta a Lord Brongham sobre el Derecho de Visitar; Informe de la Academia Francesa sobre los Premios de Virtud; El Derecho del Trabajo.

Originario de París, Alexis de Tocqueville, cuyo nombre completo es Alexis Charles Henri Maurice Clerel de Tocqueville, nació en el seno de una familia de la aristocracia francesa, que lo educó tan cuidadosamente como correspondía a un hombre de su condición social; estudió en el liceo de Metz y, posteriormente, en la Facultad de Derecho, de París. De la instrucción recibida, Tocqueville aprendió a pensar en los clásicos y a disciplinar el pensamiento en la observación

y en la razón sistemática, utilizando los moldes cartesianos, método que aplicaría al escribir sus obras y que les daría a éstas esas características de claridad, objetividad y sencillez que reinan en sus escritos.

Envuelto en las vicisitudes políticas de la Francia de su época, tan inestable e indefinida aún, pues al decir del propio Tocqueville “habitaba (él) en un país que durante cuarenta años había ensayado un poco de todo sin detenerse definitivamente en nada... el pensador francés buscó la oportunidad de realizar un viaje a América, con el objeto de buscar respuesta a una serie de planteamientos que se había formulado sobre la joven República americana en relación a las no pocas inquietudes que tenía sobre Francia. El viaje, justificado por un estudio sobre el sistema penitenciario de los Estados Unidos, para renovar el francés, es llevado a cabo por Tocqueville en compañía de su buen amigo Gustave de Beaumont, permaneciendo nueve meses en territorio estadounidense.

El resultado de ese viaje, que tan maravillado dejó al pensador francés, fue su grandiosa obra *La Democracia en América*, cuyo objetivo primordial era la propia democracia, como él mismo lo dijo al aceptar los reproches que le hacían por las generalizaciones que su obra contenía: “Los Estados Unidos no eran más que el marco; La Democracia era el Tema”.

De sus observaciones y su sensible espíritu analítico, Tocqueville logró determinar que uno de los hechos fundamentales en la creación del Estado americano había sido la igualdad de condiciones, al que llama el “hecho generador”. La igualdad de condiciones se establecía desde la misma Declaración de Independencia que Thomas Jefferson había escrito en 1776: “Sostehemos como verdades evidentes que todos los hombres *nacen iguales*; que a todos les confiere su creador ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y la consecución de la felicidad; que para garantizar esos derechos, los hombres instituyen gobiernos que derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno tiende a destruir esos fines, el pueblo tiene derecho a reformarla o a abolirla, a instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en aquella forma que a su juicio garantice mejor su seguridad y su felicidad”.

Esos principios constituían los cimientos del Estado americano, mientras en los países europeos, las desigualdades eran heredadas de una generación a otra, como producto del propio sistema social: había quienes nacían destinados a la buena familia, a la educación, al éxito: los nobles, los aristócratas; pero también tenían que existir quienes estarían destinados a la ignorancia, al desempeño del trabajo arduo y bruto, en una palabra, a la obediencia, para constituirse en sostén de los pocos privilegiados, situación que, por lo demás, les podía parecer natural

porque juzgaban a los poderes existentes como legítimos. Tocqueville afirmaba que gracias a este tipo de organización aristocrática, el cuerpo social podía tener estabilidad, poder y, sobre todo, gloria. Sin embargo, una sociedad democrática, en la que el Estado igualitario fuera regulado por una ley, a la que todos sintieran como obra suya, podría procurar a los hombres una felicidad superior. Así, habría menos miseria, menos ignorancia y, quizá menos privilegios particulares, pero mayor bienestar general. “La nación, tomada en cuerpo, será menos brillante, menos gloriosa, menos fuerte quizá; pero la mayoría de los ciudadanos gozará en ella de una suerte más próspera, y el pueblo se mostrará pacífico; no porque desespere de estar mejor, sino porque sabe que está bien”.

Aunque Tocqueville amaba la libertad, reconocía que no era ésta, sino la igualdad, el verdadero signo de la democracia. Pero para Alexis de Tocqueville la libertad era una libertad de elección de la persona humana, su poder moral sobre su propio destino, su deber y su derecho a hacerse responsable de sí misma; en consecuencia, Tocqueville no concibe una simple igualdad, sino una igualdad en la libertad, conceptos que si bien son diferente?, no son excluyentes entre sí. Es posible que alcanzado un cierto grado de libertad —afirmaba Tocqueville— los hombres se sientan satisfechos, pero por la igualdad sienten “una pasión ardiente, insaciable, eterna, invencible” Este razonamiento hizo, sin embargo, que Tocqueville so planteara los riesgos, los peligros, que una sociedad democrática podía correr.

En principio, puesto que la sociedad democrática había podido evitar que el poder absoluto fuera de uno solo sobre todo, creando la soberanía del pueblo, ¿quién podría decir que ésta no fuera un poder absoluto, si no de todos, sí de la mayoría? Este era uno de los grandes peligros que acechaban al Estado democrático. Ello conducía a otras amenazas: la extinción de la independencia intelectual, en tanto que los pensamientos de los hombres se encadenan y se adhieren a las voluntades generales del mayor número, de manera que su capacidad se reduce a no pensar más; en este sentido, el hombre vuelve sus sentimientos hacia sí mismo, dando origen a un individualismo que vuelve al hombre un ser reflexivo y pacífico que se aísla de la masa de sus semejantes y se retira apartado con su familia y sus amigos, de modo que “después de haber creado así una sociedad para su uso, abandona de buena gana a sí misma a la gran sociedad”. Esto es un mal moral, una enfermedad de las costumbres, que conlleva a la anarquía, pues cuando los hombres aislados no son contenidos mas que por el poder, ¿n cuanto falte éste, cada uno tirará por su lado, en lugar de unirse a los demás.

Tocqueville sentía que los hombres de las sociedades igualitarias difícilmente podrían apartarse de sus asuntos particulares para participar e intervenir en los asuntos comunes, lo que ampliaba el dominio del poder central, que cada vez se

adjudicaba mayores derechos, en virtud de ser el “representante visible y permanente de los intereses colectivos”, pero que devendría en el despotismo que se había pretendido evitar. Un despotismo, sin embargo, con una cara nueva, que Tocqueville no puede definir, pero sí describir:

“Quiero imaginar bajo qué nuevos rasgos podría producirse el despotismo en el mundo. Veo una muchedumbre innumerable de hombres semejantes e iguales, que giran sin descanso sobre sí mismos para procurarse pequeños y vulgares placeres, con los que llenan su alma. Cada uno de ellos retirado aparte y como extraño al destino de todos los demás; sus hijos y sus amigos particulares forman para él toda la especie humana. Por encima de ellos se eleva un poder inmenso y tutelar, que es el único que se encarga de asegurar sus goces y de velar por su suerte. Es absoluto, detallado, regular, previsor y suave. Se parecería al poder paterno si, como éste, tuviese por objeto preparar a los hombres para la edad viril; pero, por el contrario, no persigue más que fijarlos irrevocablemente en la infancia; le gusta que los ciudadanos gocen, con tal que no piensen más que en gozar. Trabaja gustosamente para su felicidad, pero quiere ser su único agente y su único árbitro; provee a su seguridad, prevé y asegura sus necesidades, facilita sus placeres, conduce sus principales negocios, dirige su industria, regula sus sucesiones; ¡qué lástima que no pueda quitarles enteramente la molestia de pensar y el trabajo de vivir!”

No obstante que los planteamientos de Tocqueville parecen reflejar un sombrío horizonte para los Estados igualitarios o un triste destino para las sociedades democráticas, el pensamiento del filósofo francés nunca sucumbió al pesimismo; Tocqueville no se limitó a señalar las amenazas que se cernían sobre este nuevo tipo de organización social, sino a buscar las alternativas que solucionaran y combatieran los males que la igualdad podía producir. Para Tocqueville, esa solución es la libertad política: el establecimiento de instituciones libres incita a los ciudadanos a interesarse por los asuntos políticos y los motiva a ejercitar sus mentes con ideas que coadyuven a emprender acciones conjuntas en beneficio de la sociedad. Este sentimiento de comunidad, de participación, de cooperación, de interdependencia será más fuerte y sustancioso para una sociedad democrática, si su territorio se divide en pequeñas porciones con vida política propia.

Tocqueville considera, pues, como las instituciones libres por excelencia, a las instituciones municipales, a las que llama “libertades locales”, descentralizadas administrativamente. La importancia que les otorga se percibe fácilmente cuando afirma que “es en la comuna donde reside la fuerza de los pueblos libres. Sin instituciones comunales, una nación puede darse un gobierno libre, pero no tiene el espíritu de la libertad...”.

Otro elemento de la libertad política lo constituyen las asociaciones, cuyo número en los Estados Unidos, cautivó a Tocqueville. Mientras que las sociedades aristocráticas no requieren de las asociaciones, debido a la estructura del poder que impera en ellos, en las democracias esas asociaciones adquieren un alto valor, en función de que obedecen a una necesidad de los hombres, pues siendo a la vez independientes y débiles, no pueden casi nada por sí mismas; de esta manera, lo que no hagan asociándose, lo hará el gobierno. Así, para Tocqueville, la asociación es la forma de emprender acciones recíprocas entre los hombres, que enriquece y dinamiza los procesos sociales.

Finalmente, de su experiencia en los Estados Unidos, Tocqueville vislumbró la solución a un problema añejo ya en Europa: la conciliación del espíritu liberal con el espíritu religioso, que se empeñaban en marchar en sentido contrario. En Estados Unidos, ambos espíritus se encontraban íntimamente unidos, sin que ello implicara un perjuicio o una limitación para cualquiera de los dos. En efecto, los americanos habían logrado conjugar la religión, que aseguraba las costumbres, pues sin éstas no había libertad, con los quehaceres políticos. Pero ello se debía, como el propio Tocqueville subrayó, a la separación y delimitación de sus respectivos campos de acción. La religión no intervenía en el gobierno político de la sociedad; los ciudadanos quedaban fuera de su jurisdicción, pero no las almas, de manera que significaban una saludable ayuda para la higiene interior de cada ciudadano, al mismo tiempo que, con su respeto, contribuía al mantenimiento de las instituciones políticas. El filósofo francés, que nunca dejó de lado su fe religiosa, cristiana, como tampoco su fe política, llegó a afirmar que “los católicos de los Estados Unidos son a la vez los fieles más sumisos y los ciudadanos más independientes”.

Con esta fórmula norteamericana, Tocqueville veía superado el conflicto que tantos problemas causó en Europa: la separación de la Iglesia y el Estado, aunque sin negar la existencia de ninguno de los dos. MHP

TOTALIDAD

Término utilizado profusamente en el marco de la teoría crítica de la sociedad como denuncia del presupuesto absolutismo de la razón analítica de la sociología empírica. Así, la totalidad va íntimamente vinculada a la dialéctica revolucionaria que trasciende —por ejemplo, a través de la praxis revolucionaria del proletariado y de su conciencia de clase y de historia— la “alienación” o la “unidimensionalidad”. Así, señala Lukács, “el método dialéctico es el predominio metodológico de la totalidad sobre los momentos particulares. . La totalidad concreta es la

categoría auténtica de la realidad... La consideración de la génesis de la inteligibilidad de un objeto a partir de su función en una totalidad determinada... hace de la concepción dialéctica de la totalidad la única capaz de comprender la realidad como un devenir social”.

La categoría de la “totalidad” o la “razón total”, de clara inspiración hegeliana, ha sido utilizada, al parecer, de modo más bien vago y evasivo del análisis mismo. En tal sentido, Hans Albert ha hablado, refiriéndose a J. Habermas, del “mito de la razón total”. El mismo autor ha indicado, refiriéndose al lema “el todo es más que la suma de las partes”, objeto de tantos abusos, que, si bien es aplicable a grupos, instituciones, etc., no debe caerse en el holismo propio de quienes olvidan que también las estructuras pueden analizarse: por ejemplo, en función de sistemas relacionales. Después de analizar los distintos significados de los términos “todo” —como correlativo de “parte”, como cantidad extensa compuesta de partes, como clase, como sistema de relaciones funcionales, etc.— y “suma”, sumas seriales y no seriales, etc.—, E. Nagel observa que el organicismo yerra al reducir siempre “suma” a “todo” y éste a un “conjunto de propiedades distintas a las de sus partes”. Naturalmente, el “atomismo” comete el error contrario. El mismo autor señala que el lema antes mencionado adoptará diversos sentidos según el significado que en cada caso haya de atribuirse a sus términos. En todo caso, no se excluye el análisis de la “suma” incluso en el caso de que el conjunto tuviera propiedades distintas a las de las partes.

Desde el análisis estructural se ha subrayado la subordinación de los elementos de una estructura a las leyes de su composición y transformación: por ejemplo, los números enteros se conciben no aisladamente sino en función de la propiedad grupal de la sucesión. El enfoque estructuralista supondría una salida de la eterna cuestión sobre la pareja todo-partes muy diferente a la practicada por el organicismo o el atomismo: “Más allá de los esquemas de asociación atomista —observa Piaget— y los de bis totalidades emergentes, existe una tercera posición, que es la de los estructuralismos operatorios: es la que adopta desde el comienzo una actitud relacional, según la cual lo que importa no es el elemento, ni un todo que se imponga como tal sin que sea posible precisar de qué manera se impone, sino las relaciones entre los elementos, o dicho, de otra manera, los procedimientos o procesos de composición, siendo el todo la resultante de esas relaciones o composiciones cuyas leyes son las del sistema”.

La totalidad de la sociedad —en cuanto principio afirmativo de la *conlrainte* social (E. Durkheim) sobre los individuos y de la inserción de éstos en la estructura (Marx)— está de algún modo siempre presente en la labor de las ciencias sociales: por ejemplo, en la demostración del carácter total de los fenómenos so-

ciales. Así, M. Mauss analiza el fenómeno del don (regalo, aceptación, devolución) para demostrar su carácter de “fenómeno social total” que implica todo el funcionamiento de la sociedad: es decir, se trata de captar momentos particulares de la acción social desde su totalidad. Por su parte, G. Gurvitch se refiere a los “fenómenos sociales totales” como unidades “inescindibles e irreductibles” en las que están presentes todos los niveles de la realidad social y enmarcables en un cuadro dialéctico de estructuración, desestructuración y reestructuración. ABD

TOTALITARISMO

Sistema que implica la asunción íntegra y la sincronización propagandística de todo los aspectos de la vida de los componentes de la sociedad y la represión de las manifestaciones de voluntad de grupos e individuos. En este sentido, en realidad nunca se ha dado ni una sociedad de constitución totalitaria ni un Estado totalitario, pues, la asunción total del conjunto de los ámbitos vitales se ha mostrado hasta la fecha carente de integridad, como una mera pretensión más o menos próxima a la realidad. Este concepto sólo puede derivar su utilidad de su consideración como “tipo ideal” que delimita a aquellos sistemas que formulan la consciente pretensión de una asunción total de la sociedad frente a otras formas de dominación y nos permite analizar los sistemas históricos a la vista del “tipo ideal” y medir su distancia con respecto a éste.

El totalitarismo, así entendido, no puede ser contemplado como mera evolución de formas históricamente existentes de dominación absoluta. A pesar de unas fronteras que en la realidad se presentan con frecuencia diluidas, los sistemas totalitarios han de ser distinguidos cualitativamente de los absolutistas o autoritarios.

Como rasgo distintivo fundamental para el entendimiento del concepto aparece la intención de que el totalitarismo, frente a las valoraciones dominantes en una sociedad, pretende imponer un sistema de valores enteramente nuevo. Los sistemas de dominación absoluta del pasado, al igual que los autoritarios del presente no llevan esa pretensión, contentándose con reprimir la crítica abierta y la oposición activa e impedir un proceso abierto de liquidación de los conflictos sociales. En los sistemas totalitarios existe una proclamada orientación hacia un sistema de valores de signo opuesto al existente y, con ello, la remodelación radical de la estructura social y el diseño de un “hombre nuevo” que ha interiorizado ese sistema de valores.

El totalitarismo, como “tipo ideal”, exige la politización de todos los ciudadanos y de todos los aspectos de la vida, negando con ello la legitimación de lo privado.

Aspira hacia la movilización política de las masas, no quiere ser aceptada pasivamente, sino que exige una entusiasta y activa participación (acrítica y servil) en el proceso político.

De acuerdo con la teoría de Rousseau, pero falsificando su intención, los líderes totalitarios se presentan como la representación de la “verdadera” voluntad general y del bienestar público y pretenden actuar en nombre del pueblo, sirviéndose de instrumentos tales como plebiscitos y elecciones en cuanto pseudodemocráticos mecanismos de aclamación.

Al efecto de acometer la transformación y adaptar tanto la estructura de la sociedad como la de los contenidos de conciencia de esa pretensión, los sistemas totalitarios se sirven de una serie de medios sólo facilitados mediante el desarrollo de la moderna tecnología, pero sobre todo de un monopolio de la información y propaganda fundada en un dominio de todos los medios de comunicación de masas, de un aparato policiaco secreto, omnipresente, vigilante sobre la propia población y actuando terroristamente y de un partido monopolista como instrumentos esenciales de captación y movilización de masas.

Por último, es de señalarse que la suposición del carácter estático de los sistemas totalitarios descansa sobre una falsa apreciación de los procesos sociales correspondientes y que los periodos totalitarios son necesariamente periodos transitorios, no estados duraderos. JRM

TOWNE, *H&m* LOBINSON (1844-1924) Norteamericano.

Obras: *El Ingeniero como Economista; Participación en las Ganancias; Evolución de la Administración Industrial.*

Iniciador del movimiento que le dio ímpetu al desarrollo de la administración como disciplina separada de la ingeniería. Fue el instrumento para alcanzar el reconocimiento de Taylor y sus métodos.

Abogaba por el intercambio de experiencias entre los gerentes de servicios de diferentes compañías, bajo la dirección de la Asociación Americana de Ingenieros Mecánicos, presentando datos sobre los que podía basarse una ciencia administrativa.

Otro de los aspectos que defendió Towne fue el de la distribución de las consideraba que el reparto de utilidades no era equitativo, pues losros de un departamento, obtenidos gracias a su propio esfuerzo, podrían perderse al sumarse a los de otro. Así, defendía la determinación de los costos por

cada elemento de la producción. De esta forma, lo que los empleados de un departamento lograban podría regverseles de acuerdo a sus méritos. Por tal motivo, llamó a su plan “participación en las ganancias” en vez de reparto de utilidades.

Este plan garantizaba a cada empleado un sueldo y una cantidad extra según la ganancia obtenida por su departamento, la cual se repartiría mitad al empleado y mitad a la empresa. ABD

TRABAJO

El trabajo es, en primer término, un proceso entre la naturaleza y el hombre, proceso en el que éste realiza, regula y controla, mediante su propia acción, su intercambio de materias con la naturaleza. Pone en acción las fuerzas naturales que forman su corporeidad, los brazos y las piernas, la cabeza y las manos, para de ese modo asimilarse, bajo una forma útil para su propia vida, las materias que la naturaleza le brinda. De la misma forma Veblen, identificando trabajo e industria, lo define como esfuerzo encaminado a elevar la vida humana aprovechando el medio ambiente no humano, y Sartre escribe: “Por medio del trabajo dominamos el medio. Hay gastos de energía, acción sobre la naturaleza, producción, destrucción y, por tanto, trabajo”.

Dentro del término podemos distinguir las siguientes notas: 1) una acción o bien una obra; 2) realizada por seres humanos; 3) que supone un determinado gasto de energía; 4) encaminada hacia algún fin determinado, y conscientemente deseado; 5) ejecutada siempre mediante una participación de energía física y de inteligencia; 6) acompañada generalmente de un auxilio instrumental, y 7) que reobra de algún modo sobre la condición del actor.

El fin práctico conscientemente deseado, que es elemento constituyente del trabajo, supone siempre, por un lado, la pretensión de una cierta utilidad, y, por otro lado, una relación progresiva de dominio y control con la naturaleza. Así, Bergson afirma que “el trabajo humano consiste en crear utilidad; y mientras el trabajo no está hecho, no hay ‘nada’, nada de lo que se quería obtener”. Es decir, el trabajo tiene su punto de partida, como toda acción humana, en la insatisfacción. El fin del trabajo —crear, producir, transformar existe porque hay una privación, una necesidad. En cuanto que el dominio sobre la naturaleza es progresivo, y en cuanto que la satisfacción de una necesidad no es sino un paso en un proceso de sucesivas necesidades humanas a través de sucesivos niveles de civilización, el trabajo adopta diversas formas específicas, en una transformación constante hacia una mayor complejidad y tecnificación.

Partiendo de este significado general, el término “trabajador” abarcará indudablemente un sector amplísimo de la población mundial, delimitado tan sólo por unos requisitos generales de salud y condiciones físicas. En realidad, todo individuo que realice labores creadoras, productivas, o de transformación, que respondan mínimamente a unas necesidades humanas, queda encuadrado dentro del significado general del término.

Como paso previo a la especificación mayor del término “trabajo”, se hace, preciso formular unas distinciones primarias. De este modo, en primer lugar se plantea la dualidad de *trabajò productivo* — *trabajo recreativo*, entendiéndose el primero como factor creador de riqueza, y el segundo como ocupación cuya realización tiene lugar en el ocio como pura actividad de entretenimiento; en segundo lugar, la diferenciación *trabajo manual* — *trabajo intelectual*, que se basa en la mayor o menor participación de las energías físicas o mentales en su ejecución, acentuándose esta diferenciación por razón de la división social del trabajo, y vinculándose generalmente uno u otro tipo de trabajo a un determinado grupo social; en tercer lugar, ha de indicarse la relativa inadecuación a la realidad actual del trabajo de la originaria relación directa trabajo-naturaleza por la progresiva complejidad del proceso productivo, en el que la participación personal en la elaboración del producto supone una simple tarea fragmentaria, rompiéndose el vínculo individual-producto.

El trabajo, considerado desde la perspectiva en que lo venimos haciendo, supone una serie de facetas, cuyo análisis nos adentra en la significación del término. Tales facetas las clasifica G. Fridman de la siguiente forma: a) el trabajo en su aspecto técnico, que implica toda la problemática en torno al “puesto de trabajo” y las cuestiones de la adaptación fisiológica y sociológica (*human engineering*); b) el trabajo en su aspecto fisiológico: la cuestión fundamental es el grado de adaptación hombre —puesto de trabajo— medio físico, y el problema de la fatiga; c) el trabajo en su aspecto moral, como actividad social humana, que considera especialmente las aptitudes, motivaciones, grado de conciencia, satisfacciones, y la relación íntima entre actividad de trabajo y personalidad; d) el trabajo en su aspecto social, en que cobran primordial relieve dos alternativas de la investigación: por un lado, la centrada en el equipo, en el taller, en el departamento, en la empresa; por otro lado, la que estudia la familia, el sindicato, el partido político, la clase social. Es en esta perspectiva también donde el trabajo presenta su importancia como factor en el papel social, en los valores, y en las motivaciones; e) el trabajo en su aspecto económico, como factor de la producción de riqueza generalmente contrapuesto al capital y unido en su función a otros factores: la organización, la propiedad, la tierra. La empresa como unidad compuesta por varios factores de la producción es un elemento destacado en el estudio

de este aspecto del trabajo, en sus diferentes formas de estructuración y de funcionamiento, y por el influjo de las condiciones económicas en la conciencia profesional, espíritu de cooperación, buenas relaciones, nivel de productividad, etc.

El trabajo, como elemento básico de toda vida en sociedad, y los trabajadores, como grupo social fundamental, son objeto de estudio e investigación por disciplinas científicas que los precisan y lo circunscriben de uno u otro modo. Estos diferentes planteamientos proporcionan un abanico relativamente amplio de los diversos aspectos que este fenómeno social profundamente complejo presenta. El término “trabajo” adquiere así una serie de significaciones precisas en distintos campos de las ciencias sociales, pero que sólo alcanzan su verdadero sentido y dimensión sobre la base de una interrelación general de las perspectivas y análisis de estos diversos campos. En efecto, la complejidad de esa realidad social que es el trabajo supone que sólo puedan ser estudiados sus aspectos sociológicos, económicos, históricos, psicológicos, administrativos, a través de una metodología pluridimensional, que conjugue “el ángulo de la psicología social, de la economía, de la demografía, de la etnología, de la historia del movimiento obrero o de la sociología de las estratificaciones”. De tal forma, que, poniendo por ejemplo uno de sus aspectos fundamentales, “nadie pensaría en estudiar la determinación de los salarios, sin utilizar, conjuntamente, datos económicos (condiciones del mercado de trabajo, coyuntura general), datos sociológicos (organización, funcionamiento e ideologías de los grupos de asalariados y de empresarios) y datos políticos (orientación, organización, y eficacia de los precios, en la hacienda pública y, con mayor motivo, en las relaciones económicas internacionales)”.

Dentro, sin embargo, de tales relaciones, cabe definir someramente qué aspectos esenciales del trabajo son investigados por distintas disciplinas científicas, puesto que tales aspectos contribuyen a revelar cuál es el significado del trabajo en la sociedad actual y qué tipo de problemas engloba.

La importancia que el trabajo y los trabajadores tienen en la vida colectiva determina que su estudio por la sociología lleve a la constitución de una rama especial: la sociología del trabajo. El trabajo, desde una perspectiva sociológica, es elemento clave en la formación de colectividades humanas muy diversas por su tamaño, por sus funciones. Son las actividades de trabajo, constantemente remodeladas por el progreso técnico, el factor que origina las reacciones que se producen sobre esas colectividades. Es el trabajo la causa básica que explica las relaciones externas de esos grupos, y las relaciones externas en esos grupos, y las relaciones internas de los individuos que los componen. Ciertas organizaciones (empresas, órganos de la administración, etc.) se constituyen por razón de determinados tipos de trabajo. La enseñanza en la sociedad actual tiene su razón de ser en la prepa-

ración profesional necesaria para realizar diversas formas de trabajo. El trabajo es factor fundamental en la estratificación social¹ y en la movilidad social. La vida colectiva en nuestra época se organiza en torno al trabajo; testimonio de ello es la definición que la actual constitución italiana da al sistema político del país: “República democrática basada en el trabajo”.

Desde una perspectiva económica, el trabajo va íntimamente vinculado a una serie de fenómenos económicos de los que son sujetos los trabajadores. Son fundamentales: la renta salarial de un trabajador o del conjunto de trabajadores (medida del valor social del trabajo y su determinación), las condiciones de empleo de los trabajadores, la distribución socioprofesional de la población activa, comportamiento de grupos, intervención de los poderes públicos, reacciones monetarias (medidas inflacionistas o antinflacionistas después de la variación de una renta), etc.

Desde un punto de vista psicológico, el trabajo determina grados distintos de moral y de satisfacción en el trabajador, según la forma y el medio en que desarrolle su labor. El propio trabajo es la razón de las distintas finalidades que persiga esa psicopatología laboral: o bien pretende encontrar las bases psicológicas que permiten estimular la productividad del trabajador, eliminando roces accesorios, intentando adecuarlo óptimamente al sistema, es decir, trata de manipular la psique del trabajador para que trabaje mejor; o bien puede perseguir un fin diverso: la progresiva participación y responsabilidad de todos los trabajadores, una mayor satisfacción en el trabajo, a través de una transformación de éste, que le dote de sentido para el que lo ejecuta.

Finalmente, la realidad social sobre la que el Derecho del Trabajo descansa no es el trabajo, sino un tipo muy especial y muy característico de trabajo que, por lo demás, ha surgido históricamente como realidad diferenciada críticamente importante en un periodo histórico relativamente reciente. Un tipo de trabajo singular en cuanto al sujeto que lo realiza, y en cuanto a la relación existente entre el sujeto mismo y el fruto de su trabajo. La realidad social sobre la que el Derecho del Trabajo descansa es el trabajo humano productivo, libre y por cuenta ajena y “habría que añadir una nueva nota de especificación; esta nota sería la de la profesionalidad del trabajo, o con más precisión expresada, la de su prestación en organizaciones o empresas”

Como el Derecho del Trabajo existe como sistema específico de normas jurídicas cuya finalidad es regular una determinada y extensa gama de relaciones sociales; como tales relaciones se caracterizan porque su centro es el trabajo humano, productivo, libre y por cuenta ajena, como tales relaciones son las que tienen por sujeto generalmente a aquella clase de trabajo efectuado por ese preciso

sujeto, podemos llegar a decir que ese significado de trabajo es el significado más general que tiene este término para la sociología, la economía y el derecho, y que esa realidad que estas tres ciencias regulan es relativamente común, incidiendo, sin embargo, sobre aspectos diferentes de ella.

Los Sistemas Sociales de Trabajo

La investigación industrial llevada a cabo por la escuela de las “relaciones humanas” pene de relieve que el hombre es un animal social y que incluso en el trabajo necesita materializar la dependencia que ha aprendido a mantener respecto a la interacción social. Los estudios realizados por la Compañía *Western Electric* confirman que, en el trabajo, los hombres establecen una relación mutua superior a la que sería estrictamente necesaria para ejecutar el trabajo. A esto se ha llamado el aspecto “no formalista” de la estructura social del trabajo, en tomo al cual ha surgido toda una teoría del personal en la que se recalca que al planear las operaciones del trabajo y al estructurar la organización formal de la dirección hay que tener en cuenta la sociabilidad no formalista de los trabajadores. Si la organización técnica y formal de los hombres y las máquinas coarta las oportunidades para establecer las relaciones sociales normales de carácter no formalista, los defensores de esta doctrina arguyen que es preciso modificar la organización técnica del trabajo y la organización formal de la dirección de modo que sea posible el desarrollo natural de las relaciones -no formalistas.

La aplicación práctica de la teoría de las “relaciones humanas” suponía ampliar los cometidos del trabajo para contrarrestar la dilución de tareas impuestas por consideraciones técnicas, reconocer que la solidaridad no formalista entre los trabajadores no sólo pedía conducir a limitar la producción, sino que también podía tener carácter constructivo, y, por último, elevar al máximo la comunicación en ambos sentidos entre los trabajadores y los autoaislados directivos. Todas estas medidas prácticas de política de personal concordaban con las aspiraciones democráticas y encontraron amplia aplicación en la industria norteamericana, primero, y en la europea, después.

No existen pruebas convincentes de que estructurando el trabajo de modo que en él se tenga en cuenta la sociabilidad de los trabajadores se consiga elevar al máximo la productividad ni el rendimiento. De los estudios realizados en Gran Bretaña y en Estados Unidos se deduce que, en el mejor de los casos, sólo el 15 por 100 de la variabilidad de la producción se puede atribuir al factor de “relaciones humanas”. En los estudios comparativos realizados entre la supervisión “democrática” y la “autocrática” pocas veces se encontró diferencia significativa

en la producción de los grupos comparados, y cuando esa diferencia aparecía, era en favor de los grupos dirigidos autocráticamente. Por el contrario, en los grupos de dirección democrática se contaban en mayor número los trabajadores muy satisfechos de su empleo, que sentían elevado aprecio por sus supervisores y que mostraban gran lealtad hacia la empresa.

En el estado actual de nuestros conocimientos, parece razonablemente establecido que la estructuración social del trabajo, manipulada para elevar al máximo las pautas aprendidas de sociabilidad de los trabajadores, influye positivamente en lo que, en términos muy amplios, podría llamarse la moral de los trabajadores. Por otra parte, no existen razones para creer que ello influya en la productividad, salvo si acaso en medida muy pequeña.

La Productividad y la Motivación. En las sociedades industriales modernas se observa un hecho muy curioso y que cabría decir que caracteriza el papel desempeñado en ellas por los trabajadores, a saber: que los aumentos de productividad, medida en horas de trabajo, son independientes de la disposición que muestre el trabajador, individualmente considerado, a dedicar energía, interés y devoción a su trabajo. Una vez que los trabajadores se han habituado a la disciplina industrial y han recibido la oportuna formación para ejecutar las tareas concretas en que va a consistir su labor, las tecnologías del trabajo (con muy pequeña ayuda de la estructuración social de las relaciones laborales) se encargan de mantener los niveles de productividad alcanzados.

Esta es una de las paradojas más destacadas que se dan en la sociedad industrial moderna. La eficacia de la sociedad para producir bienes y servicios es independiente de la favorable disposición de los trabajadores considerados individualmente. Numerosos estudios han constatado, una y otra vez, la escasa relación que existe entre el esfuerzo individual y la productividad colectiva. El único caso en que se observa una influencia evidente sobre la productividad es aquel en que los trabajadores se esfuerzan deliberadamente por perjudicar la producción, tal como ocurre cuando quieren limitarla por razones económicas o cuando el trabajo esclavizado decide sabotear la producción (durante la segunda guerra mundial en Alemania). Del lado positivo, es de observar que el trabajador que se propone, como objetivo personal suyo, alcanzar un alto, nivel de producción (el estajano-vista), lo consigue más como excepción que como regla.

Las Teorías de Bienestar Industrial

La historia y la crítica sociales han ido evolucionando según variaba la posición del trabajador dentro del sector productivo de la sociedad y en la sociedad

en su conjunto. En su forma contemporánea, la actitud adoptada hacia los trabajadores, tanto en las economías capitalistas como en las socialistas, está basada en la doctrina del bienestar social. Esta actitud nació de las prácticas sociales, comunes y convergentes, del capitalismo de bienestar social y de la orientación intrínsecamente social del socialismo.

Cuando el trabajador se encontraba ligado a la producción en concepto de esclavo o de siervo, o mediante un contrato irrevocable, la preocupación de los directivos por el bienestar de los trabajadores —si es que se manifestaba alguna vez— se reducía a cuidar su comodidad material, entendiendo que el trabajador que gozase de buena salud sería más productivo. La época cristiana de la sociedad occidental no hizo sino apoyar esta tesis empresarial al identificar el sufrimiento con el dolor físico y la incomodidad, y la caridad con el alivio de ese malestar material. El advenimiento del periodo de liberalismo económico no prestó atención a la relación del hombre con el Estado sino en la medida en que se tratase de la libertad de empresa. Bajo la doctrina del *laissez-faire*, el patrono perdió el sentido de “nobleza obliga” que pudiera quedar de la anterior fórmula de comodidad-productividad y se dedicó a la pura y simple explotación, entendiéndola como un derecho de origen divino concedido a los mejor dotados, a los fuertes y a los elegidos.

La práctica del capitalismo de bienestar social se basa en el supuesto de que el hombre cuyas necesidades materiales están satisfechas responderá con gratitud a su benefactor, gratitud expresada en forma de lealtad, incluyendo en ésta el constante esfuerzo de trabajo. Desde los tiempos del inglés Robert Owen, el capitalismo de bienestar social ha ido evolucionando hacia el bienestar industrial, en el que el bienestar material del obrero constituye un foco primordial de atención. Los mismos rasgos operativos del bienestar industrial se observan en los países socialistas, en los que el bienestar material en el hogar y en la comunidad se encuentran íntimamente relacionados con el tipo de trabajo que el sujeto realice y con el acierto con que desempeñe ese trabajo.

En las economías capitalistas avanzadas, la práctica del bienestar social ha alcanzado elevados niveles de refinamiento. Contando con el antecedente de los *tests* que se aplicaron a los reclutas del ejército durante la primera guerra mundial, se han ideado programas de *tests* que han encontrado uso muy general para seleccionar a los trabajadores, esperando así escoger a los más idóneos para cubrir cada empleo determinado. La justificación alegada consiste en que este sistema mejorará los resultados del trabajo para la organización que ofrece el empleo y evitará al trabajador desafortunado fracasar innecesariamente en unas tareas para las que no se encuentra capacitado, sea por falta de habilidad, de formación o por

simple temperamento. En la década de 1960-1969, la psicología industrial soviética empezó ya a aceptar los *tests* y mediciones a que tan frecuentemente se somete a los trabajadores de las economías capitalistas.

Un segundo refinamiento del bienestar industrial procede de los estudios realizados por la Compañía *Western Electric*, que conceden mucha importancia a la psique del trabajador. Como consecuencia, sobre todo, del programa de asesoramiento basado en estos estudios, la política de personal empezó a tratar al trabajador como un ente psicológico cuyos males psíquicos podían ser aliviados mediante una dirección y consejo centrados en el trabajo y con ayuda de una ligera psicoterapia.

La última ampliación de la ideología del bienestar industrial lia consistido en defender la oportunidad del individuo para “realizarse a sí mismo” en el trabajo, partiendo del supuesto de que el sujeto que materializa sus facultades innatas será creativo en el trabajo y cooperará de buen grado a la producción.

El bienestar industrial no sirve directamente para elevar el rendimiento y la productividad, sino que (tanto en su variedad capitalista como en la socialista) utiliza el lugar de trabajo como punto de contacto con el trabajador para resolver algunos de los problemas de civismo o de conducta social que éste pueda tener en el ámbito general de la sociedad. A este respecto, el lugar de trabajo se convierte en el sitio más eficaz para permanecer en continuo contacto con los ciudadanos con vistas a resolver, de la manera más rápida, sus problemas de civismo. Esto, por supuesto, complementa el despego que el obrero ya siente por el trabajo como interés central de su vida, prestándole una ayuda institucional para centrar su interés en áreas no laborales de la vida social. ABD

TRANSACCIONAL, Análisis

Teoría y técnica utilizada para la descripción y comprensión del comportamiento humano y de las relaciones interpersonales (“transacciones”). Se aplica en la administración para aumentar la habilidad de los empleados en el manejo de su propio comportamiento y el de otros, para crear un ambiente de mutuo respeto y confianza.

Su base es freudiana y fue desarrollado y popularizado por los doctores Eric L. Berne (*Los Juegos que Juega la Gente*) y Tilomas A. Harris (*Yo Estoy Bien, Tu También*) en los cincuentas.

El análisis transaccional es un enfoque simplificado de terapia psicológica. Se enseña a pequeños grupos a reconocer y descubrir la condición predominante del

ego (“niño”, “padre” o “adulto”) de cada participante en una interacción dada. Las personas se empiezan a dar cuenta de las consecuencias para los otros de las distintas formas de comportamientos y prácticas sugiriendo modos alternativos de comportarse, donde predomine la forma de transacción racional óptima (“adulto”), lo cual las lleva a mejorar su eficacia y comunicación a nivel individual y grupal.

A pesar de que sus resultados son aún difíciles de medir, muchas empresas consideran que sus frutos han sido muy positivos y, en todo caso, es un indicador del énfasis puesto por comprender y mejorar el comportamiento de los seres humanos. ABD

TRANSMISION DE DATOS

En las organizaciones y en las sociedades es una necesidad básica el poder enviar datos de un punto a otro bajo una cierta seguridad y velocidad, de acuerdo a requerimientos particulares y recursos disponibles.

Los medios de transmisión de datos que se utilizan son básicamente dos:

Oral. Cuando se realiza la transmisión por medio de la voz física entre personas por teléfono o radio, o en dispositivos magnéticos que registren la voz.

Escrito o Registrado. Los datos son escritos en papel o registrados en cintas magnéticas, cassettes, tarjetas perforadas o dispositivos auxiliares de almacenamiento, los cuales son enviados a su destino utilizando diferentes métodos de transporte, ya sea a través de personas o mensajeros, transportadores mecánicos, tubos neumáticos de aire comprimido, automóvil, camión, avión, etc., o a través de impulsos eléctricos con el uso de el teléfono, el telégrafo, el télex, ondas de radio o televisión, microondas, satélites.

Desde fines de la década de los sesentas, con el desarrollo tecnológico se ha venido incrementando continuamente la demanda de asignación de líneas telefónicas privadas para el establecimiento de sistemas de teleinformática. Sin embargo, como las líneas telefónicas están diseñadas para la transmisión de la voz, estas no siempre cumplen debidamente con los requisitos de seguridad y velocidad deseadas. Por esto, se hace necesario la implantación de Redes Públicas de Transmisión de Datos que cumplan con los requisitos exigidos y permitan a grandes y pequeños usuarios su utilización bajo cuotas proporcionales adecuadas. RCHH

TRANSNACIONALES

Empresas que realizan sus actividades económicas más allá de sus fronteras nacionales, mediante el establecimiento de filiales o sucursales en otros países, pero cuya dirección permanece en el país de origen. Aunque formalmente poseen una nacionalidad, en la práctica olvidan su procedencia en aras de su objetivo principal: la búsqueda del máximo beneficio, que es retribuido a la empresa central, desde cualquier parte donde se encuentren ubicadas.

Este tipo de empresas persigue el control del aprovisionamiento de materias primas, que después transforman en productos elaborados, distribuidos a mayor costo en los propios países donde se encuentran establecidas, invadiendo el mercado nacional, en detrimento de los productos de empresas nacionales, cuya competitividad es reducida.

Las empresas transnacionales cuentan con estructuras muy flexibles que les permiten instalarse y adaptarse a las condiciones de cualquier país en el que invierten; sus inversiones normalmente se dirigen a los sectores claves de las economías nacionales: químico-farmacéutico, industria alimenticia, metal-mecánica, petroquímica. En función de ello tienden a realizar la unidad del mercado mundial y, en consecuencia, constituyen un poderoso ajuste de transformación de las estructuras económicas, sociales e incluso políticas de los Estados receptores.

Las empresas transnacionales, si bien en los países subdesarrollados significan una fuente de empleo y, algunas veces, la creación de nuevos polos de desarrollo, han expandido su influencia en la toma de decisiones económicas y políticas de los gobiernos. Estas empresas aceleran la tendencia a la concentración de las empresas y a la formación de monopolios, absorbiendo a las pequeñas industrias.

Las actividades de las empresas transnacionales resultan difíciles de regular mediante el derecho, porque en caso de conflicto, apelan a su nacionalidad y a la protección del Estado del cual proceden. Esto constituye materia del Derecho Internacional Privado, cuya actuación se reduce a determinar cuál es la ley nacional aplicable al problema que se trata. Algunos países han incluido en sus legislaciones nacionales algunas normas de control para estas empresas, aunque no han podido evitar la retribución de las ganancias de las empresas filiales a la empresa central, en virtud de que estas empresas emplean diversos mecanismos para evadir las restricciones legales y las tasas impositivas.

En virtud de la complejidad del fenómeno de las empresas transnacionales, Marcel Merle considera pertinente conocer las variaciones de la terminología para determinar la existencia de diferentes tipos de firmas:

M. Bye Gran unidad territorial (GUI)	Conjunto organizado de medios sometidos a un centro de decisión único capaz de autonomía con respecto al mercado y cuyos establecimientos productivos están situados en varios territorios nacionales.
C. Kindleberger Empresa nacional	Primacía de los métodos utilizados en el país de sede y de las leyes de este país.
Empresa multinacional	Empresa auténticamente sensible a las tradiciones locales y respetuosa de las soberanías y de las políticas locales.
Sociedad internacional	Sociedad que practica operaciones tan fluidas que, prácticamente, no están al alcance de las políticas nacionales de ningún país, lo que la deja en libertad, en cierta medida, de tomar decisiones en interés únicamente de la eficacia de la sociedad.
C. A. Michalet Empresas plurinacionales	Empresa que efectúa, bajo una u otra forma, en función de su especialización, inversiones directas en más de un país y que concibe sus operaciones, en el presente y en el futuro, al nivel de la gestión corriente o al de la estrategia a largo plazo, en una perspectiva internacional.
Perlmutter Empresa de actitud etnocéntrica	Orientada hacia el país de origen.
Empresa de actitud policéntrica	Orientada hacia el país de acogida.
Empresa de actitud geocéntrica	De orientación mundial.
R. Robinson Empresa interna	Empresa en la cual las operaciones internacionales se realizan en una oficina que forma parte de la jerarquía a nivel de división y que, en materia po-

lítica, está dispuesta a considerar todas las estrategias posibles para la penetración en los mercados internacionales, hasta la inversión directa.

Empresa multinacional	Empresa en la cual, ya se trate de su estructura ya de su política, las operaciones en el extranjero están en igualdad con las operaciones nacionales, y cuya dirección está dispuesta a repartir los recursos de la sociedad, por encima de las fronteras nacionales, para alcanzar los objetivos. Las decisiones permanecen sometidas a influencias nacionales, puesto que la propiedad y las direcciones centrales son uninacionales.
Empresa transnacional	Sociedad multinacional dirigida y poseída por personas de origen nacional diferentes. Por este hecho, las decisiones escapan a la óptica nacional.
Empresa supranacional	Empresa transnacional jurídicamente desnacionalizada debido al hecho de que le está permitido inscribirse exclusivamente ante un organismo internacional creado por una convención internacional, que la controla y a la que paga impuestos.
S. E. Rolfe Sociedad internacional	Sociedad con unidades de producción en diversos países y en la que el 25% del activo de la sociedad (o, a falta de este 25%, del de su cifra de negocios, de su mano de obra o de sus resultados) está en el extranjero. MHP

TROTSKISMO

Entre las oposiciones comunistas a la política del Estado soviético destaca el trotskismo, no sólo por la personalidad del creador del Ejército Rojo, sino porque Trotsky (1879-1940) representaba para algunos al bolchevismo vivo en lucha contra la traición de los burócratas.

En 1905, cuando todavía no era bolchevique, Trotsky formuló con Parvus lo esencial de su teoría de la revolución permanente, que se puede resumir en los siguientes términos: dada la inexistencia de un pequeño campesinado propietario,

la debilidad de la pequeña burguesía urbana y la importancia del proletariado revolucionario en las ciudades, en Rusia, la clase obrera está destinada a ser la fuerza dirigente en el proceso revolucionario. Gracias a la alianza del campesinado pobre y del proletariado y bajo la dirección de éste, las masas establecerán la dictadura del proletariado. Entonces, siguiendo el ejemplo ruso, las clases de Europa se lanzarán al asalto del capitalismo.

Para Trotsky la burocracia carece de futuro histórico y será eliminada.



La Revolución de 1917 realizó una parte de estos proyectos, pero cuando en 1924 Stalin y la facción dirigente del partido formulan la construcción del socialismo en un sólo país, Trotsky reacciona vivamente: sistematiza sus opiniones sobre el desenvolvimiento de la revolución rusa, extendiéndolas a los países coloniales y semicoloniales. La liberación nacional, según afirma, sólo puede realizarse

si el proletariado, unido al campesinado pobre, y gracias a su partido de vanguardia, es capaz de tomar el poder y de instaurar la dictadura de un gobierno obrero y campesino, iniciando con ello la transición hacia el socialismo en contra de las clases burguesas. La facción Stalin-Bujarin que dirige al Estado soviético y el Komintern están realizando, según acusa Trotsky, el temidor de la revolución rusa y, desde 1924, Trotsky se interroga sobre la naturaleza social del régimen que está formándose en Rusia.

Teoría de la Burocracia. En esencia, se explica la burocratización de la URSS por factores coyunturales: como Rusia es un gran país atrasado, de no muy numeroso proletariado y como las masacres de la guerra civil, han diezmado las filas de los obreros revolucionarios, la Revolución ha quedado trágicamente aislada y la clase obrera se ha dejado desposeer de su poder por la burocracia. Esta burocracia es una excrecencia del Estado obrero, una casta bonapartista que ha usurpado el poder obrero, pero no es una nueva clase dominante, ya que subsiste lo esencial de las conquistas obreras: nacionalización de los medios de producción, monopolio del Estado sobre el comercio exterior, planificación, etc. Para Trotsky, la burocracia carece de futuro histórico y será eliminada o por una contrarrevolución que restablezca el capitalismo o por una revolución política que devuelva el poder a la clase obrera. La burocracia, acorralada por sus contradicciones, lleva una política basculante: desarrolla la producción para reaccionar contra una eventual agresión imperialista y en el exterior traiciona los intereses históricos del proletariado al organizar el sufragio de las revoluciones extranjeras. En efecto, la ampliación de la revolución a otros países socavaría su propio poder y no dejaría de provocar una reacción del proletariado ruso. En consecuencia, Trotsky calificaba, a título provisional, a la URSS de “Estado obrero degenerado”. Para oponerse a la política de la burocracia del Kremlin, consideraba necesaria la constitución de nuevos partidos revolucionarios y de una IV Internacional.

La larga serie de derrotas que en las décadas de los veinte y de los treinta sufre el proletariado mundial, los efectos devastadores de la crisis económica y el avance del fascismo impulsan a Trotsky a preguntarse qué es lo que pasaría en el caso de que la clase obrera no consiguiese arrancarse de las garras de la burocracia reformista y staliniana. Las condiciones sobre el paso hacia el socialismo quedarían en entredicho al hundirse la economía, que al descomponer al proletariado correría el riesgo de arrastrar a toda la civilización a una fase de decadencia.

Después de la muerte de Trotsky, el movimiento trotskista ha persistido, aunque diversificado por numerosas escisiones.

Para los “lambertistas” (Alianza de los Jóvenes para el Socialismo, en Francia; *Socialist Labour League*, en Gran Bretaña), el pensamiento de Trotsky casi se ha convertido en un dogma. Esta corriente denuncia todas las tentativas hechas para “reajustar” el trotskismo a la época actual, calificándolas de revisionistas. Considera que después de la crisis de 1929, las fuerzas de producción han dejado de aumentar y el capitalismo ha entrado en su fase de decadencia y que en los países del Este, donde el proletariado lucha por la revolución política (Budapest 1956, Praga 1968), la burocracia estalinista, en peligro, busca alianzas con la burguesía occidental para una eventual restauración del capitalismo.

Para la corriente rival (Liga Comunista en Francia; *Socialist Worker's Party* en los Estados Unidos; Liga Comunista Revolucionaria, grupo Chugaku en Japón, etc.), el proceso de revolución permanente en los países del tercer mundo se desarrolla como lo había previsto Trotsky: Cuba, China, Vietnam, son Estados obreros. Mandel, uno de los representantes de esta corriente, ha intentado responder a los problemas planteados por el capitalismo desde 1945, mediante la fórmula del “necapitalismo”.

Llevando al extremo estos razonamientos, los “posadistas” han intentado reconstruir una Internacional con el partido comunista chino, el Baas sirio, etc. Para la tendencia de Pablo (Alianza Marxista Revolucionaria en Francia), la autogestión obrera es la característica del socialismo, y las luchas anticoloniales son las manifestaciones más importantes de la lucha de clases después de 1945.

En fin, una última corriente, esencialmente representada por “Lucha Obrera” en Francia, se opone a las demás a cuenta de la naturaleza social de los países del Este. Creen que estos países (salvo la URSS) no han conocido la revolución proletaria y que, por tanto, siguen siendo burgueses a pesar de la nacionalización de los medios de producción. En China, en Cuba y en el Vietnam, es la pequeña burguesía, y no la clase obrera, la fuerza dirigente de la revolución. Estiman que la lucha de clases fundamental sigue siendo la de los proletarios de los países industrializados. ABD

TRUST

Acuerdo de capitales o de empresas con el objeto de establecer el monopolio de un determinado producto en el mercado. Se refiere al precio de venta del producto o a la organización de la producción.

Uno de los rasgos más sobresalientes del capitalismo en su etapa actual es el movimiento de *trústificacwn*, originado por el proceso cada día más poderoso

de la concentración industrial y la magnitud y periodicidad de las crisis económicas o por la absorción de empresas pequeñas por otra más potente. Suele adoptar la forma de un sindicato constituido por los principales fabricantes o acaparadores de un producto, para dominar el mercado e imponer los precios y las condiciones de venta.

De entre las numerosas formas que asumen los monopolios privados las más importantes son el *cártel* y el *trust*. El primero, que responde a una forma de organización horizontal, se refiere a la asociación entre varias empresas del mismo ramo de la producción para suprimir la competencia y controlar los precios de los mercados, pero conservando cada una su existencia propia.

El *trust* es una organización de tipo vertical que incluye a _____ firmas importantes de una misma industria en sus diversos aspectos.

Las ventajas del *trust* son: reduce los costos de bienes, disminuye los gastos en propaganda, centraliza la dirección, contrata a los mejores técnicos, perfecciona los métodos de elaboración, elimina los gastos superfinos y mantiene el equilibrio entre la producción y el consumo con mayor facilidad que el régimen de la libre concurrencia.

Frente a tales ventajas se le atribuyen los siguientes inconvenientes: los procesos económicos realizados sobre el costo de producción suelen enriquecer a los accionistas y no benefician a los consumidores. Monopolizan toda la actividad de una industria y evaden todo tipo de competencia, ya que disponen de enorme poderío. Realizan prácticas de *dumping*, vendiendo durante un periodo muy prolongado a bajo precio y, dado su gran poderío financiero, llegan a influir e incluso a dominar el mecanismo del gobierno. ALDO _____



ULTRAMONTANISAAO

Tendencia a defender y a apoyar el más amplio poder y facultades del Papa, por encima de la autoridad civil. Uno de sus más conocidos exponentes fue Joseph de Maistre.

Actualmente, el término es utilizado como sinónimo de ultraderechista. ABD

UNIDAD NACIONAL

Voluntad de asegurar la unidad del Estado y la necesidad de la unión de todos, ciudadanos, fuerzas y partidos políticos, ya que la existencia del Estado es objeto de amenazas procedentes del exterior o de enemigos del interior.

Simbólicamente, se recurre a un “gobierno de unión nacional”, que sella el acuerdo de todos para la defensa de la patria y de sus instituciones. JPT

URWICK, LYNDALL F. ,(1891-) Inglés.

Obras: *Los Elementos de la Administración; Textos Sobre la Ciencia de la Administración; Administración Dinámica; El Modelo de Administración; Apuntes Sobre la Teoría de la Organización; otras.*

Ultimo del grupo de filósofos administrativos. Sus estudios los ha realizado tanto en la industria como en el ejército. Fue director del Instituto Internacional de Administración en Ginebra.

Su enfoque de la administración es muy similar al de Fayol, de tal forma que su aportación no es tanto en el campo de las innovaciones como en la recopilación y explicación de las ideas actuales y las de Fayol, Taylor y Follett.

Mucho de lo que Urwick ha planteado sobre aspectos generales de la administración se enmarca bajo los principios de Fayol de previsión, planeación, organización, coordinación, dirección y control. Examinando estos principios, Urwick ha extraído una serie de principios de buena organización, fundados en su convicción de que una estructura lógica es mejor para la eficiencia y la moral que una que surge de las personalidades. Por ejemplo, el *principio de especialización* afirma que cada individuo debe realizar, tanto como sea posible, una sola función. Esto significa una creciente especializada división de las actividades, dando origen a tres tipos de relaciones formales: de línea, funcionales y *staff*. Urwick enfatiza el uso de subordinados de *staff* para auxiliar con el trabajo detallado de coordinación. Estos subordinados tienen relaciones de *staff* con otros subordinados, actuando bajo su propia autoridad pero a nombre de su jefe.



Urwick estudió la estructura de la organización.

A pesar de la complejidad de las organizaciones altamente especializadas, el *principio de autoridad* debe ser respetado. Debe existir una clara línea de autoridad, conocida y admitida, desde los más altos niveles hasta los inferiores. Los deberes, la autoridad y la responsabilidad de cada puesto, y sus relaciones con otros, debe ser definida por escrito y debe hacerse del conocimiento de todos los involucrados (*principio de definición*). Asimismo, al definir los puestos, el *principio de correspondencia* —la autoridad debe ser conmensurada con la responsabilidad—

debe observarse. El *alcance del control* de cualquier gerente no debe exceder de cinco, máximo seis, subordinados *cuyo* trabajo esté enlazado. Esto se debe a que tiene que supervisar no sólo a sus subordinados en forma individual sino a las numerosas interrelaciones entre ellos. De tal manera que el alcance del control determina la delimitación de la especialización al aumentar los subordinados y al limitar la delegación. No obstante, Urwick es de la opinión de que los gerentes abrumados con detalles deben culpar de ello a su propia incapacidad de delegar.

Además de los aspectos relacionados con la estructura de la organización, Urwick trata mucho el tema de liderazgo. Un líder debe recordar que tiene cuatro funciones: personificar y representar a la organización que sirve; iniciar la reflexión y la acción; administrar la rutina; interpretar a los demás el propósito y el significado de lo que se hace. GFL

UTILIDAD PUBLICA

Cosas que proporcionan o pueden proporcionar un bien general a una comunidad. Así, se dice que algo es de utilidad pública cuando está afectando directamente a un servicio público, considerado vital para la comunidad.

A través de la historia, el sentido del término ha sufrido una transformación. A fines del siglo XVIII, la expropiación, como carga que impone la utilidad pública al individuo, solamente era admitida en casos de necesidad pública; las razones que hoy la imponen son indefectiblemente mucho más amplias.

En cada caso particular, la declaración de “utilidad pública” corresponde a los órganos representativos de la colectividad.

E un marco más específico, el término se utiliza en algunos países para referirse a empresas públicas, tales como las dedicadas a la producción y servicios de agua, gas, electricidad, transportes, etc. ABD

UTILITARISMO

Doctrina que tuvo expresión filosófica, económica y político-social. Su argumento básico se puede resumir en lo siguiente: todos los hombres buscan el placer y evitan el dolor (premisa típica de Hobbes). Esto es una ley del actuar humano. Por consiguiente, los hombres realizan aquellas acciones que los llevan al encuentro de la felicidad. Sin embargo, cada hombre utiliza diferentes medios para llegar a este objetivo, debido a que cada quien relaciona la felicidad con diferentes ideas.

En otras palabras, la asociación de ideas varía de hombre a hombre (puesto que varían los medios y los fines), aunque tales variaciones están siempre sujetas a una ley general que el legislador debe conocer a fin de guiar al pueblo hacia la felicidad.

Es así, que, los fenómenos psicológicos, atraen otros y establecen entre ellos relaciones de causalidad.

Sus representantes fueron, fundamentalmente, David Hume, Jeremías Bentham y James Mili; John Stuart Mili (hijo de éste último), en una primera etapa de su producción intelectual, también suscribió el utilitarismo, aunque al final de su vida se alejó en buena medida de algunos planteamientos.

La filosofía del utilitarismo floreció durante un periodo de casi cien años, entre la segunda mitad del siglo XVIII y la primera del XIX. Aunque tuvo seguidores en Francia y otras partes de Europa, es esencialmente inglesa.

Jeremías Bentham, el gran sistematizador, adoptó de algunos otros pensadores sus teorías. Tal es el caso de la aritmética moral, cuyas vertientes originales fueron científicos importantes como: Boecario, Hartley, Maupertius y Hobbes. También adoptó el principio de utilidad, proveniente de Ilievitius y Hume, así como el de felicidad de Beccaria y Priesley.

El punto de partida para el análisis del ser humano, de acuerdo con el utilitarismo, lo fue la teoría de la asociación de las ideas. Esta consistió en un intento de aplicar los principios de Newton de la atracción universal al campo de la moral y la política.

En este sentido, Bentham fundó una ciencia de la moral basada en tendencias universales de los cuerpos físicos hasta llegar a la conocida frase que tipifica el pensamiento utilitarista: “la mayor felicidad para el mayor número”.

El principio de utilidad radica en considerar como correcto y, por lo tanto, aprobar cualquier acción que al incrementar la felicidad de una de las partes del todo social, promueve directa o indirectamente la felicidad del mayor número y así incrementa el principio general de felicidad.

Si se considera a la sociedad en conjunto, para los pensadores utilitaristas la tarea de ponderar el principio de utilidad en el desarrollo de los asuntos comunes, correspondía al legislador. Su desempeño no era una acción subjetiva sino basada en lo que para la época se entendía como la ley de la naturaleza humana.

Pensadores como Bentham, intentaron convertir la moral y el arte de legislar en una ciencia objetiva, del comportamiento humano, llegando, inclusive, al refinamiento de cuantificar los placeres y sufrimientos.

En última instancia, el pensamiento utilitarista conlleva lazos inseparables con el individualismo y el liberalismo, puesto que en el fondo de la teoría prevalece la moral del individuo que en una u otra forma conduce al bien común del cuerpo social. Lo que para Hobbes había sido la preservación de la vida del individuo, en la doctrina utilitarista se amplía a la riqueza y el *status*.

Al llegar a este punto, el utilitarismo adquiere connotaciones económicas y políticas, además de morales. Se tiende un puente entre la moral de estos pensadores con lo que Adara Smith planteaba, para el hombre económico, que se encuentra obsesionado entre la búsqueda de la ganancia y el miedo respecto a la posibilidad de sufrir una pérdida económica.

Con relación a las instituciones, económicas y políticas, como el gobierno, se asume que, para la convivencia se genera una identificación de intereses individuales que conducen a la armonía social. En el ámbito de la economía, la identificación se da naturalmente, mientras que en la política y el nivel jurídico, cuando no se presenta así, puede darse también “artificialmente”⁹, lo que constituye la tarea del legislador, siempre atento al principio de utilidad. HAM

UTOPIA

Región ideal y perfecta; lugar paradisiaco en donde imaginariamente existen todas las condiciones requeridas para el logro de la felicidad plena y sin limitantes. La palabra Utopía fue creada por el escritor inglés Tomás Moro, y según su origen griego podría traducirse por “lugar que no existe”. En la obra de Moro (cuyo título abreviado es el de *Utopía*, y que se publicó en 1516) se describe un país desconocido, descubierto por uno de los acompañantes de Américo Vesputio, y en el cual la propiedad privada y el dinero estaban abolidos, la familia era la unidad básica de organización de la sociedad, las jornadas de trabajo eran de seis horas y existía un gobierno monárquico elegido de forma indirecta por el pueblo.

El más lejano antecedente del libro de Moro es *La República* de Platón. La propiedad de uso común y un gobierno dictatorial son rasgos característicos del Estado planteado por este filósofo griego. Las utopías renacentistas más notables son la de Tomás Campanella, *La Ciudad del Sol*; la de Francis Bacon, *La Nueva Atlántida*; la de Harrington, *Oceana*; la de Condorcet, *Bosquejo de un Cuadro Histórico de los Progresos del Espíritu Humano*; y, la ya citada de Tomás Moro. En las obras de Moro y de Bacon, el hombre cuenta con la colaboración de numerosas innovaciones; algunas de ellas, como los transportes mecánicos y las ciudades-jar-

clines, fueron efectivamente realizadas más tarde. Este carácter de anticipación científico será un rasgo característico de las utopías escritas durante los siglos XIX y XX. Una de las más populares fue la del norteamericano Eduardo Bellamy, publicada en castellano con el título *El Año 2000*. La simple anticipación imaginaria de inventos y descubrimientos científicos no alcanza, sin embargo, a situar un libro entre las utopías. Las ideas morales y sociales del autor aparecen siempre, en las obras clásicas del género, como ideales supremos de la humanidad. Recientemente, han aparecido ciertas obras de autores como H. G. Wells, Samuel Butler, Aldous Huxley y George Orwell en las que se describe la organización de futuras sociedades humanas que son claramente utopías, aun cuando se caractericen por su tendencia pesimista.

En términos generales, puede decirse que, para que una obra pueda caracterizarse como utopía no sólo debe ser una anticipación de carácter científico —como en el caso de Julio Verne—, sino que debe trascender el orden existente y plantear una superación de las características presentes. “De ahí que las utopías, que son proyectos de ciudades ideales, visiones de evidente fundamento ético y a veces hasta moralizante, sean, también, al mismo tiempo, suscitadoras de ideologías activas, imágenes estimulantes e inspiradoras de una acción concreta, capaz de modificar la realidad existente”. (G. Deveau).

En este contexto, vale la pena hacer una breve recapitulación del pensamiento de Karl Mannheim, quien estudió, de una manera muy profunda, las características de las utopías y las implicaciones que éstas pueden tener. Dice Mannheim que utopía es aquella orientación de la conciencia humana hacia un contenido que contradice la realidad concreta. “Pero solamente es utópica aquella orientación trascendente a la realidad, que al pasar a la acción hace saltar, totalmente o en parte, el orden real que existe en aquel momento. Esta restricción de lo utópico a unos esquemas de orientación que tienen una fuerza realmente revolucionaria, es lo que distingue la conciencia utópica de la ideológica. . . las utopías que caen en la lucha reciben el nombre de ideologías”.

Así pues, resulta obvio el hecho de que, desde el punto de vista de Mannheim, las utopías no sólo no son irrealizables, sino que deben llevarse a la acción para superar un estado de cosas que para la sociedad ya resulta sumamente contradictorio. JPPA

VACATIO LEGIS

Periodo que media entre la promulgación de una ley y su entrada en vigor. Los códigos de cada país suelen prever una *Vacatio Legis* aplicable en general para todas las leyes. Además, se determina a veces expresamente un período de no obligatoriedad de la ley para casos particulares, periodo que es especialmente largo cuando se trata de reestructuraciones de cuerpos legislativos. Para este último caso se ha llegado a conceder hasta un año y medio de *Vacatio Legis*. ABD

VALIDEZ

Proceso de verificación de un modelo, norma o sistema (verbal o simbólico), cuya representación implica, razonablemente, que cuente y satisfaga con los elementos y requisitos de comparación, necesarios para cubrir los planos de análisis descriptivo o estático y, en seguida, el de análisis crítico o dinámico del modelo en cuestión. Todo lo anterior, a efecto de confirmar y corroborar, tanto teórica como en forma aplicada, la exactitud de la representación inicialmente citada, en la misma forma que ella establece, indica y enmarca, sin llegar a hacer inferencias fuera de lo que ella establece, ya que será tanto más inexacta, cuanto más lejos se esté de su representación real. Aunque esto no descarta la posibilidad de que se den aproximaciones sucesivas entre el modelo y la orientación viable hacia su realidad, cuyas aproximaciones dan origen a los tipos de validez: de contenido, aparente, predictiva, concurrente y factorial.

En el ámbito de la ciencia aplicada un buen experimento debe poseer alta validez interna y externa para ser aceptado universalmente. SCC

VALORES

Para el análisis político, el término tiene dos significados relacionados pero distintos. Hace referencia a los objetos deseados o que disgustan a los actores políticos, por ejemplo: seguridad, democracia, justicia, independencia, poder. En este sentido, definiciones de política como la de Easton "asignación autoritaria de valores por un sistema" atrae la atención a la posición central de los valores en el proceso y en el comportamiento políticos. La segunda connotación del vocablo se relaciona con el criterio por medio del cual una persona, grupo, sociedad, etc., selecciona o rechaza objetivos, medios para lograrlos, procedimientos, normas, etc. La identificación de los valores y el criterio, y sus efectos en el comportamiento político son tareas del analista político; las consideraciones sobre la coherencia de los valores, sus orígenes, sus relaciones con otros aspectos de la vida social y, posiblemente, su prescripción son preocupaciones del filósofo político. ABD

VARIABLE

Uno de los objetos de estudio de la investigación científico-social. El término variable se refiere a todo rasgo, cualidad o característica cuya magnitud puede variar en los casos individuales. El estudio de las variables, por lo tanto, es una de las formas a través de las cuales el investigador llega al conocimiento de los casos: sean estos individuos, grupos, sociedades, etc.

W. I. Linger y Phillips las definen como símbolos a los cuales se les asignan números o valores.

Resumiendo, las variables constituyen características que aun cuando son compartidas por las unidades o casos estudiados, se dan en cada una en diferente grado. Así, la respuesta a una pregunta de un cuestionario es una variable en cuanto cada unidad estudiada. La variable es en sí una forma de clasificar los casos-unidades de acuerdo con una característica o dimensión.

La clasificación que se elabora depende de la naturaleza de la variable. Así, hay variables de tipo dicotómico, que sólo permiten división en dos categorías (por ejemplo, el "sexo"). Por otro lado, hay variables continuas que permiten diferencias de grado entre las unidades-caso (por ejemplo, ingreso económico individual, *status* social, etc.).

Al estudiar un conjunto de unidades, el investigador podrá escoger algunas o todas las variables que considere relevantes para los casos —o el universo— estudiados.

En general, el investigador seleccionará las variables de acuerdo con la teoría en la que se basa y las preguntas generales que pretenda contestar.

Clases de Variables. Las variables pueden ser independientes, dependientes y terceras o extrañas.

Al respecto, afirma Kerlinger: “la forma más importante y útil para clasificar las variables, es agrupándolas según sean independientes o dependientes. Una variable independiente es la causa supuesta de la variable dependiente o efecto. La variable independiente es la antecedente, la variable dependiente es la consecuente”.

La distinción entre las variables independientes y dependientes proviene de las matemáticas, donde se utilizan estos términos para “indicar cierta asimetría en la manera como se presenta una relación funcional”

Las variables extrañas surgen con mucha frecuencia en la investigación, ajenas a la relación directa bajo estudio.

En conclusión, las variables son objetos elementales de la investigación científica. Se obtienen de la teoría que rige la investigación de que se trata y representan dimensiones significativas mensurables. Hay diferentes tipos de variables y diferentes usos aplicados a una misma variable dentro del cuadro teórico y empírico de las ciencias.

Todo investigador trabaja con variables —ya sea describiéndolas o interrelacionándolas— y el conocimiento de lo que de su definición y medición constituye un elemento primo del proceso de investigación. GFL

VERIFICACION

Proceso por medio del cual se establece o confirma la verdad de una afirmación científica. Esto se puede realizar por medio de pruebas estadísticas, experimentos u observaciones o por comparaciones con otras afirmaciones que se le relacionan. ABD

VETO

Derecho de la autoridad política de una institución (que puede ser colectiva o personal) para impedir que una decisión o acción obtenga el ascenso legal requerido.

El veto puede ser absoluto o calificado (puede estar reglamentado por algún procedimiento establecido); puede ser permanente o suspensivo (válido por un periodo de tiempo determinado).

Ejemplos del poder de veto son: el (ahora inusual) veto absoluto, como en el caso del monarca británico sobre la legislación del parlamento; el veto suspensivo de la (cámara de los Lores sobre la Cámara de los Comunes; el veto cualificado del presidente de los Estados Unidos (que puede ser abolido por las dos terceras partes del Congreso) y el veto propiedad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONIJ. Un veto informal fue el usado por el gobierno francés para evitar el ingreso de la Gran Bretaña en la Comunidad Económica Europea. Este veto no tenía bases formales en las leyes de la comunidad. JRM

VICO, GIOVANNI BATTISTA (1668-1744) Italiano.

Obras: *Ciencia Nueva; La Autobiografía de Giambattista Vico; otras.*

Filósofo e historiador que intentó emular a Bacon y Grocio, estableciendo un concepto universal del conocimiento y elaborando la historia del desarrollo de todas las naciones.

En su principal obra, *Ciencia Nueva*, Vico trató de juntar la historia y la filosofía, hechos y teorías, formar una concepción integrada de la humanidad. El libro es una amplia investigación de los orígenes y el desarrollo de la cultura humana. Fue precursor de las discusiones posteriores sobre derecho comparado y filosofía de la historia. Vico fue el primer escritor europeo (le había precedido Abenjalidín) en mostrar la interrelación entre sociedad, cultura y personalidad. Analizó las diferencias culturales en distintos periodos y mostró que esas diferencias podrían tener una secuencia.

Dividió a la historia en tres etapas: divina, heroica y humana, concluyendo que la obra de la Divina Providencia guió a la "gran ciudad de las Naciones fundada y gobernada por Dios".

Existen dos importantes conceptos en la obra de Vico: la ley del retorno circular y el papel de la Providencia en la vida del hombre. La primera idea, el proceso de la historia visto como una rotación regular entre progreso y retroceso en un movimiento circular ascendente, ayudó a la concepción de progreso de la Ilustración, a pesar de que Vico no llegó a esta conclusión. El segundo concepto hace referencia a la manera en que la influencia de Dios, valiéndose de puros medios humanos, usualmente naciones enteras, llevaba a cabo el designio divino de la humanidad. La libertad y la individualidad existían, a pesar de la omnisciencia de Dios.

Vico fue un precursor del siglo XIX. Con sus ataques al cartesianismo y al materialismo, con su énfasis en los impulsos religiosos y en lo social más que en lo individual, anunció el advenimiento del movimiento idealista. ABD

VIOLENCIA

Por Carmen Cano Gordón y

Ma. Teresa Cisneros Gudiño

Independientemente del periodo histórico seleccionado es posible constatar en el desarrollo de las sociedades numerosos actos de violencia. La transformación en el decurso de la humanidad ha sido producto, en gran mayoría de casos, de actos violentos; Helder Cámara ha dicho que “la violencia está en todas partes, omnipresente y multiforme”; baste leer la historia de las guerras de conquista o de expansión provocadas por diversos países; la de las revoluciones del siglo XX: la rusa, la mexicana, la turca, la cubana, la china. para percatarse que la solución de numerosos conflictos humanos se ha realizado por medio de actos violentos, y, a pesar de ello, no se conoce en toda su amplitud el fenómeno de la violencia. Fenómeno que no es único e indivisible, por el contrario, presenta numerosas variantes que se reflejan en las distintas definiciones que sobre él han dado diversos estudiosos.

La idea de violencia va ligada íntimamente a los conceptos de fuerza, agresión, poder. Etimológicamente, violencia tiene su origen en el latín **violentie**, derivado de vis: fuerza, poder. De acuerdo a la etimología de la palabra, todo poder se funda en una dosis esencial de violencia; poder y violencia son una y la misma-cosa. No se concibe un poder sin su fundamento de fuerza, de violencia. Max Weber en su conferencia “La política como vocación” afirma que “de acuerdo con la ética acósmica del amor: ‘no resistáis a) malo con la fuerza’, para el político lo válido es la proposición inversa: ‘debes resistir al malo con la fuerza’, o de lo contrario eres responsable de su victoria”. En otro lugar, asienta la premisa sobre la cual se funda el Estado: “El Estado moderno es una asociación obligatoria que organiza el poder. Ha tenido éxito al tratar de monopolizar el uso legítimo de la fuerza física como medio de dominio dentro de un territorio... Actualmente, la relación entre Estado y Violencia es especialmente in-

702 Violencia

tima”. Así, pues, se concibe la violencia como un medio de los mecanismos de poder, como un instrumento del Estado para mantener su posición de dominio. Entiéndase que el poder del Estado no sólo reside en el gobierno, sino también en los grupos de poder que integran el todo social; por lo tanto, individuos, grupos y gobierno, contendrán en la arena política por conservarlo o por transformarlo y, en muchos casos, esa contienda se dará por medios expresamente violentos. El grupo detentador de poder —el que ejerce el dominio, y mantiene a los individuos y grupos sociales dentro de los valores y formas de vida establecidos— somete a otros grupos a los ordenamientos estructurales que pretende preservar mediante la violencia, por ser ella el principal instrumento con que cuenta.

Por definición, todo sistema político tiende a autoconservarse y para ello no escatima ningún medio, y el más socorrido es el uso de la fuerza física. La violencia es manifestación de poder, es posesión de instrumentos de fuerza y la política, afirma Wright Mills “es una lucha por el poder: el tipo definitivo de poder es la violencia”. Si la vida política puede considerarse como la vida del Estado, entonces todo Estado se funda en el quehacer político, es decir, en la legitimación —como dice Weber— del uso de la fuerza. En otros términos, el Estado institucionaliza la lucha por el poder, norma la contienda, canaliza la violencia.

Para Hannah Arendt no existe diferencia conceptual entre palabras clave “poder”, “poderío”, “fuerza”, “autoridad” y “violencia” que, desde luego, se refieren a fenómenos distintos; y, sin embargo, sostiene que todas son palabras que indican los medios que emplea el hombre para dominar a su prójimo, que son sinónimos porque todas desempeñan la misma función: “el dominio”. Aclara, repetidas veces, que mientras que el poder es legítimo y constituye la esencia de todo gobierno, la violencia se legitima únicamente a través del poder, no siendo finalmente más que un instrumento de éste. No obstante, ambos fenómenos suelen aparecer unidos y su actual equivalencia proviene de la idea de que el gobierno es el dominio del hombre sobre el hombre, por medio de la violencia. Hannah Arendt coincide, pues, con la tesis de Mills de relacionar a la violencia con el poder y de mirar a la primera como un instrumento de dominio. Esta concepción concuerda con la del Diccionario de Sociología de Fairchild que define a la violencia como: “el acto cuya finalidad es dominar a la persona, los actos o las propiedades de uno o más individuos contra su voluntad y en beneficio principal del agente generador del dominio”

Las definiciones confluyen en la relación entre violencia y poder, relación que aparece en la raíz latina del término, en el estudio de Max Weber

sobre el Estado, en el de Mills sobre la élite del poder y en el de llano ah Arendt a propósito de la violencia. Hasta aquí un concepto fundamental gira en torno a la definición de violencia como instrumento de dominio. Por lo tanto, puede afirmarse, en primer término, que la violencia es un instrumento de dominación que sólo es legítimo cuando lo utiliza el Estado; ilegítimo, pero válido dentro de la lucha política, cuando lo utilizan los individuos o grupos entre sí o contra el propio Estado. Luego, si se entiende a la vida social como un producto de la vida política, se tendrá que pensar, en buena medida, que lo social es, en cuanto que deviene de lo político, una relación de dominación, de sometimiento, una corre^l acción de fuerzas y, por lo tanto, de violencia. La sentencia de Hobbes invade, pues, la vida social: “el hombre es el lobo del hombre”.

El concepto de violencia conlleva la idea de fuerza física; Nieburg, en este sentido, conceptúa a la violencia como “la forma más severa y directa del poder físico, bien sea utilizado por el Estado, los grupos privados o las personas”; en esta definición se puede advertir que los fuertes son los potencialmente más violentos y, por consecuencia, los más poderosos. El poder se encontrará en relación a la fuerza sustentada. Se ha conceptualizado también a la violencia como “la característica que puede asumir la acción criminal cuando la distingue el empleo o la aplicación de la fuerza física o el forzamiento del orden natural de las cosas o del proceder”: fuerza física que puede identificarse con violencia cuando es utilizada contra natura. En este mismo sentido, Friedrich Ilacker define a la violencia como la “manifestación visible, libre, abierta, manifiesta, casi siempre física de la agresión”. Es decir, el empleo de la fuerza se llama agresión y ésta es una manifestación de la violencia. La agresión es la violencia en acción; violencia que puede planearse racionalmente y que a menudo es calculada y dirigida. Finalmente, para la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales la violencia es “el empleo ilegal de métodos de coerción física para fines personales o de grupo”.

En estas definiciones se encuentra como coincidencia la identificación entre violencia y fuerza física. Max Weber asienta que el Estado ha tenido éxito al tratar de monopolizar el uso legítimo de la fuerza; Nieburg sostiene que la fuerza puede ser utilizada tanto por el Estado como por los grupos privados o las personas, sin hacer referencia a su legitimidad; y, ¹¹ Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales alude al uso de la fuerza física como medio ilegal. La legalidad o no del uso de la fuerza; la posesión o no de la fuerza física resulta de primordial importancia porque de ella derivará el poder y éste dará lugar al dominio.

704 Violencia

Al analizar la legitimidad y las referencias del uso de la violencia, tanto por el Estado como por grupos privados, se puede afirmar que ésta, en la política, tiene dos sentidos: por un lado la ejercida por el detentador del poder y por otro, la que ejerce el gobernador, la que va en contra del poder; al respecto, Barreiro dice que: “el revolucionario entiende la violencia del Estado como dictatorial y represiva; el Estado entiende a la violencia revolucionaria como subversiva e ilegítima”. El revolucionario utiliza la violencia como instrumento de cambio hacia una nueva sociedad, a la que aspira; Engels al referirse a la violencia revolucionaria la considera como “el acelerador del desarrollo económico”. En este mismo sentido, Marx conceptualiza la violencia como “la comadrona de la nueva sociedad” y Sorel se ha referido a ella como la destructora del viejo orden social. En este orden de ideas, Horowitz se refiere a ella como “el repudio a la Sociedad tal como ella es”.

Julio Barreiro entiende el fenómeno de la violencia como “el resultado natural de una situación de injusticia y opresión de unos seres humanos sobre otros, o del Estado sobre los individuos, colectividades o grupos sociales cuando actúan en el ejercicio ilegítimo o en el abuso del poder que se expresa mediante hechos de carácter compulsivo, que pueden llegar hasta diversas manifestaciones de la fuerza bruta, o a través de variadas formas de coacción psíquica, moral o técnica, ejercidas personal o colectivamente”. Barreiro considera a la violencia como el producto de un estado de dominación, de injusticia y de ilegitimidad; proporciona en su definición un elemento importante de la violencia: la compulsividad. Toda violencia es compulsiva y destructora, bien sea utilizada por el Estado, los grupos privados o las personas, por eso, la violencia puede implicar la energía social necesaria para romper el statu quo o bien para mantenerlo.

Al igual que Barreiro, Coser habla de una respuesta a una situación dada, pero introduce la idea de que esa respuesta se da en la medida en que las demandas de los grupos no han sido solucionadas por otras vías, y al agotarse éstas se recurre a la violencia como el único camino a seguir.

En este sentido, la violencia puede ser, entonces, el elemento de los revolucionarios, la materia prima de toda revolución: destruir el antiguo régimen, romper con un orden establecido. Sin llegar al grado extremo de una revolución, la violencia puede, también, ser propiciadora de cambios dentro del sistema político. Huntington presenta gran variedad de ejemplos en los que la violencia jugó un papel primordial en los cambios socia-

les, entre ellos los promovidos por movimientos campesinos y estudiantiles. Para este autor “en ninguna sociedad se producen reformas sociales, económicas o políticas sin violencia, o sin su posibilidad inminente. Una violencia más o menos descentralizada y espontánea es un medio común de los grupos que se encuentran en desventaja, para llamar la atención hacia sus motivos de queja y sus exigencias de reforma”. Así, para Huntington, la violencia es señal de cambio dentro de la sociedad, cambios propiciados por “los de abajo”, los marginados.



La violencia es empleada por los grupos que se encuentran en desventaja para llamar la atención del Estado hacia sus motivos de queja.

Para Robert T. Gurr la violencia es “la amenaza o práctica de procedimientos violentos por parte de un partido o de una institución para alcanzar determinados fines dentro o fuera del orden político”. En esta defini-

ción aparecen dos elementos importantes: se habla de amenaza de procedimientos violentos como una forma de violencia, lo cual implica que el ambiente o la situación que producen esa amenaza son en sí de carácter violento, aún cuando no sea en forma explícita o tangible y no necesariamente mediante la utilización de fuerza física. Por otra parte, el autor habla del logro de determinados fines, o sea que no se trata de una violencia irracional, sino de aquella que está dirigida a alcanzar objetivos, empleando para ello diversos métodos. Esto lleva a hacer la diferenciación entre una violencia instrumental, que sirve para conseguir ciertos fines y una violencia expresiva, que, en cierto sentido, puede interpretarse como la utilización de la violencia por la violencia misma, que no obedece al logro de metas, sino que se da de manera expresiva, explosiva, tal vez. Cabe aclarar que estos dos tipos de violencia se dan entremezclados, ¿o son tipos puros, sin embargo, pueden distinguirse según predomine uno u otro.

La gente descontenta —dice Gurí*— tiende a imitar los actos violentos de otras personas, especialmente si tiene la impresión de que la violencia está justificada como medio para obtener algunos beneficios. Cuando la gente descubre que el uso de la violencia recompensa los riesgos que se corren, suministrándole bienes o simplemente medios para desahogar su cólera, sin consecuencias graves, es probable que recurra a ella con mayor frecuencia y cuanto más común sea la violencia colectiva en una sociedad, mayor será el número de personas dispuestas a seguir los modelos de comportamiento que aquella proporciona. Es interesante advertir que una característica notable de la lucha de aquellos que tratan de alcanzar determinados fines en el mundo actual, es la formulación de sus demandas en términos políticos.

En las conceptualizaciones expuestas es posible notar que la utilización de la violencia es concebida en diferentes formas. Barreiro, por ejemplo, justifica la violencia al calificar a la relación humana de injusta; Coser por el fracaso de la autoridad que no escuchó las demandas de los grupos; y Gurr, por la necesidad de algunos grupos de alcanzar determinados fines; la legitimidad o justificación de la violencia tiene también una significación sobresaliente al concepto alisar la violencia.

Para Carlos Pereyra “la noción de la violencia indica, en rigor, el funcionamiento de ciertas instituciones de represión física organizada como el ejército, la policía, el sistema carcelario, etc... Se trata de instituciones socialmente organizadas que constituyen una de las características de toda

relación de dominación”. Las relaciones de dominación de que habla Pereyra, implican la existencia de clases antagónicas, existencia que puede conducir a la generación de movimientos violentos por parte de la clase oprimida, con el fin de acabar con el dominio. “De ahí que esté presente siempre y en todo caso la organización social de los aparatos estatales encargados de reprimir tales sacudimientos”. Pereyra introduce aquí el término de represión social organizada, para designar la que ejerce el grupo dominante.

Pablo Freire afirma que “la violencia es toda relación de dominación, de explotación, de opresión”. Al definir así la violencia el autor no la ve como una acción directa y física, sino como aquella que se da en la propia relación política y que es producto de los ordenamientos estructurales. Por su parte, Domenach hace referencia a que no se da únicamente violencia abierta, manifiesta, belicosa; sino que también se da una violencia disimulada, oculta tras una práctica, tras un orden, en la etiqueta de un salón o dentro del anonimato de una oficina; violencia que amenaza y que subyuga, que se esconde detrás de un disfraz, que se insinúa en las leyes y en el orden. Implícitamente, esos ordenamientos aparecen en las definiciones de Pereyra y Barreiro al hablar de las relaciones de dominación que inducen a los grupos oprimidos a la violencia. Es decir, la sociedad está ordenada de tal manera que permite que dentro de ella misma se den situaciones de desigualdad; situaciones que conducen a una constante lucha entre los dos extremos y cuyo resultado es que la brecha entre unos y otros se acorte o aumente.

Galtung define, dentro de este contexto, a la violencia como “la causa de la diferencia entre lo potencial y lo actual, entre lo que podría ser y lo que es. La violencia es lo que aumenta la distancia entre lo potencial y lo actual, es decir, aquello que impide la disminución de la distancia”. Podría explicarse esta definición con algunos ejemplos: si una persona moría de tuberculosis en el siglo XVIII, sería difícil concebir esto como una violencia porque hubiera sido algo inevitable, pero si alguien muere en la actualidad por esta enfermedad, a pesar de los adelantos de la medicina, es posible hablar de la existencia de violencia. En este mismo sentido, una esperanza de vida de 30 años en siglos pasados no era una expresión de violencia, pero esta misma esperanza de vida en la actualidad es una clara demostración de que la violencia está presente. Galtung ampliando su definición señala: “Como punto de partida, digamos que la violencia se presenta cuando los seres humanos están siendo influidos de manera que sus realizaciones afectivas, somáticas y mentales están por

708 Violencia

debajo de sus realizaciones potenciales”. Dentro de esta idea de la violencia, no entendida concretamente como manifestación de fuerza física, puede colocarse también la definición de Raúl Béjar: “violencia es el ejercicio del poder para someter a los individuos y grupos sociales a los valores y sistemas de vida establecidos”. Se entiende, pues, que este tipo de violencia tiene por objeto mantener a los individuos y a los grupos dentro de los actuales ordenamientos estructurales.

La violencia, tiene muchas facetas y las últimas definiciones analizadas muestran una cara poco conocida de ella; las definiciones tradicionales hacen hincapié en el uso de la fuerza física; éstas últimas anahzan la estructura social para observar cómo la vida social que norma dicha estructura es de naturaleza violenta y cómo, generalmente, no existe una manifestación física de violencia; sin embargo, es una violencia que afecta gravemente a los individuos y a los grupos porque les produce frustración y una sensación de falta de control sobre su propio destino, que puede ser fuente generadora de violencia física.

El Estado ha monopolizado, pues, el uso de la violencia para someter a los individuos y grupos a los valores y sistemas de vida de los grupos sociales dominantes. Este sometimiento produce toda una red de relaciones de dominación que se manifiesta en la dispar distancia —de los individuos y de los grupos— entre lo potencial y socialmente realizable y lo real o alcanzado, a este fenómeno se le denomina violencia.

El Estado al fundarse en la fuerza y poseer a la violencia en exclusividad legítima, como un instrumento de dominio, deviene institución política por autonomasia en tanto que el tipo definitivo de poder es la violencia; se define así, dentro de estos términos, el Estado como un organismo esencialmente generador de violencia. Junto a la situación de violencia que crea el Estado convive aquella que es producto de las relaciones entre los grupos o individuos que soslayan el monopolio del Estado en esta materia y se adjudican el uso de la violencia como instrumento de contienda social.

Finalmente, existe una energía social compulsiva que puede denominarse también violencia y cuya finalidad es cambiar el statu quo; es empleada por los grupos que se encuentran en desventaja para llamar la atención del Estado hacia sus motivos de queja y sus exigencias de reformas.

Tipología de la Violencia

En las consideraciones anteriores es posible observar cómo la violencia puede ser conceptualizada con cierta precisión, cómo no hay que conformarse con atribuirle al fenómeno caracteres ambiguos; querer ignorarla es pretender eliminarla, es desconocer la naturaleza humana con todas sus imperfecciones. La violencia puede ser justa o injusta, legítima o ilegítima, encubierta o abierta, estructural o individual; pero existe y tiene un peso específico dentro de las estructuras sociales, razón por la cual se hace una tipología de ella.

Los criterios considerados para la formulación de la tipología los constituyen las definiciones y conceptualizaciones estudiadas anteriormente.

Entre las diversas definiciones analizadas es fácil distinguir dos tendencias: la primera, el estudio de la violencia como una acción manifiesta, abierta, observable y destructiva, en la que se identifican fácilmente los actores del fenómeno y se pueden ver, sentir y medir sus consecuencias; la segunda, en cambio, estudia la violencia como un hecho, producto de las relaciones estructurales de la sociedad y se caracteriza principalmente porque sus consecuencias no pueden atribuirse a un actor específico, concreto, ni tampoco pueden deslindarse fácilmente las causas que la producen.

a) La Violencia Manifiesta

La violencia manifiesta se conceptúa como la forma más severa y directa del poder físico, bien sea utilizada por el Estado, los grupos privados o las personas, pues los seres humanos, debido a ella, son dañados somáticamente hasta el punto inclusive de morir. Esta violencia se traduce en delitos que afectan la vida o la integridad corporal del individuo como el homicidio, la mutilación, los golpes; o bien, la honestidad, como la violación o el estupro; o el patrimonio, como el robo o la estafa.

Se distingue también, dentro del contexto de la violencia manifiesta, a aquella que reduce la capacidad somática y a la que aumenta la restricción de los movimientos humanos, como en los casos de encarcelamiento. La violencia abierta, observable, ostensible, también se presenta cuando los grupos y los actores individuales de la estructura social están decididos a renunciar a las gratificaciones que emanan de la aceptación pacífica de las normas existentes, rechazándolas y repudiando a la sociedad tal como es, por medio de “actos violentos” que van desde las huelgas, las manifes-

710 Violencia

taciones, los mítines; hasta los alzamientos armados como las guerrillas, rebeliones, etc. Antes de que se llegue a estas últimas manifestaciones extremas de violencia, el sistema presenta alternativas de control social, que en el caso de no resultar efectivas para mantener el orden, lo obligan a hacer uso de la represión.

Luego, es posible distinguir tres tipos fundamentales de violencia manifiesta: la violencia individual, la respuesta violenta y la violencia represiva.

1) **Violencia Individual.** Por violencia individual se entiende la incapacitación somática o privación de la salud o cualquier acto que afecte la honestidad o el patrimonio de un sujeto o sujetos a manos de otros individuos.

El origen de esta violencia se halla en la persona y es producto de causas endógenas o exógenas. Las primeras se encuentran en el hombre mismo y pueden interpretarse como la utilización de la violencia por la violencia misma, a ella se ha hecho referencia arriba como violencia expresiva; es decir, se da cuando la persona comete actos de violencia por motivos strictu sensu personales como demencia, apasionamiento. Las causas exógenas se producen dentro de las relaciones sociales, cuando éstas crean condiciones que orillan al individuo, a actuar violentamente, a agredir, a herir, a asesinar. Esta violencia está en relación directa a los logros personales como el éxito, el afán de dominio, la fama, la gloria, la riqueza, la satisfacción de necesidades vitales; las interferencias que se anteponen a dichos logros son vistas como atentatorias al bienestar personal y, por lo tanto, dan origen a acciones violentas.

La fuerza del malestar individual varía de acuerdo al grado de esfuerzo invertido para alcanzar o mantener el bienestar individual, por lo tanto, la violencia individual puede provenir de una impotencia por lograr, de un temor a no lograr o a perder, de una necesidad de afirmación o bien de un sentimiento de frustración. La justificación de los actos violentos está en función del tipo de cultura en el que se den, pues lo que puede ser rechazado en una cultura puede ser aceptado en otra.

2) **La Respuesta Violenta.** Se puede considerar como tal a todos los actos violentos en contra del sistema social, que desafían el monopolio del poder y que pretenden reformar o destruir el proceso social. Cuando las personas inconformes disponen de medios constructivos o institucionales para alcanzar las metas políticas, sociales o económicas que se han

fijado, pocas veces recurren a la violencia, sin embargo, cuando no cuentan con esos medios, existe la posibilidad de que las condiciones los obliguen a presionar a los que detentan el poder para provocar una reforma o un cambio. Como lo hace notar Coseriu, las respuestas violentas se dan en la medida en que los problemas o las demandas de los individuos o grupos no han tenido una solución adecuada por las vías normales. Dentro de ese tipo de respuestas se pueden considerar todos los actos grupales, que de alguna manera hacen manifiesta su inconformidad con lo establecido, actos que van desde las marchas, las huelgas, las manifestaciones, hasta aquellos ataques colectivos en contra de un régimen político y que entorpecen o pueden destruir, si son graves, el proceso político normal, utilizando inclusive los procedimientos extremos, como son el boicot, las revueltas, etc. hasta llegar a los procesos revolucionarios. La respuesta violenta puede ser compulsiva y destructora, pues implica el deseo de romper el statu quo.

La respuesta violenta llevada al extremo es el medio de los revolucionarios que pretenden destruir el antiguo régimen y romper contra un orden.

3) La Violencia Represiva. Las tensiones que existen dentro de un sistema político se solucionan normalmente mediante transacciones políticas, por medio de negociaciones; si dicha, transacciones fracasan, y el asunto es vital para los grupos, entonces éstos toman el camino de la violencia del que se ha hablado en el punto anterior; a esta acción, el Estado puede, a su vez, responder con nuevas transacciones, nuevos arreglos o bien, en caso extremo, responder a la violencia con la violencia, es decir con la represión. Es difícil que se dé un consenso general respecto a todo lo que hace el Estado, pero en bien de la mayoría, o en bien de los que detentan el poder, se requiere de parte del Estado de actos compulsivos —sanciones para eliminar el disenso abierto y desafiante, para permitir la marcha del sistema. Como todo sistema tiende a conservarse, se arma de mecanismos y crea instituciones de represión organizada que le permitan su supervivencia, instituciones como el ejército, la policía, el sistema carcelario, el lavado de cerebro... Se trata de instituciones socialmente organizadas y de aparatos estables encargados de reprimir cualquier respuesta violenta por parte de los grupos inconformes. Dentro de este tipo de violencia se ubica la conceptualización de Max Weber acerca del éxito que ha tenido el Estado al monopolizar el uso legítimo de la fuerza física, como medio de dominio dentro de un territorio.

712 Violencia

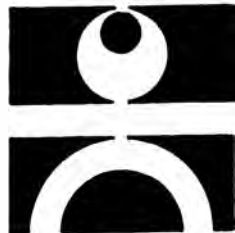
b) La Violencia Estructural

Si se tratara de ordenar cronológicamente los dos últimos tipos de violencia se pondría en primer lugar, la respuesta violenta y, en seguida, como un medio extremo para terminar con ella, la represión; así, en este orden, surgen las siguientes interrogantes: ¿cuál es la razón de la respuesta violenta?, ¿cuál es el motivo que impulsa a los grupos a la violencia? Al hablar del ataque colectivo en contra de un régimen político, o en contra de alguna de sus medidas, se habla también de la imposibilidad de éste para satisfacer las demandas colectivas. Es precisamente esta situación, desde el punto de vista cronológico, la primera violencia de la cual surgen las otras dos, la que es necesario descubrir para entender la totalidad del fenómeno. Tradicionalmente, esta situación no se ha concebido como violencia; sin embargo, esa serie de condiciones que orillan a los individuos o grupos a luchar en contra del sistema, constituyen las manifestaciones más visibles de la violencia estructural; en este sentido se podría definir, dentro del contexto de Pablo Freire, la violencia estructural como la relación de explotación, de dominación, de opresión; o a la manera de Galtung, como la causa de la diferencia entre lo potencial y lo actual, entre lo que podría ser y lo que es; y de acuerdo con Raúl Béjar, por violencia estructural se entenderá el ejercicio del poder para someter a los individuos y grupos sociales a los valores y sistemas de vida establecidos.

La violencia estructural es una violencia que se padece por vivir en sociedad, valga decir, que es el precio que se paga por ser miembro del Estado. Violencia a la que se está sujeto, que se sufre y que es ejercida en nombre de la sociedad. Esta violencia está presente rigiendo la vida social y, sin embargo, en muchos casos, no puede ser observada e inclusive se hace uso de la manipulación para evitar que se haga manifiesta o se tome conciencia de ella.

Cuando una colectividad impide a la mayor parte de sus miembros la satisfacción de sus necesidades fundamentales, mientras las minorías se aprovechan cada vez más del trabajo ajeno, existe, entonces, una situación de violencia estructural que se manifiesta cotidianamente a través de hechos violentos como el desempleo, la vagancia, la prostitución, la enfermedad, el hambre. Si los bienes existen, pero están detentados por unos pocos, nos encontramos en una situación de violencia estructural. Cuando los recursos de que se dispone en una sociedad están repartidos desigualmente; cuando la distribución del ingreso es desproporcionada; cuando los servicios asistenciales son orientados a satisfacer las necesidades de sec-

tores minoritarios; cuando la sociedad está dividida en grupos sociales contradictorios o antagónicos; cuando la movilidad vertical es mínima; cuando el poder de decisión es patrimonio de unos pocos en beneficio de algunos y no para todos; cuando las consecuencias de todo esto, por una parte son: opulencia, alto nivel de vida, acceso a la educación, al poder... y, por la otra: hambre, explotación, enfermedad, ignorancia..., se puede afirmar que se está frente a casos de violencia estructural. Helder Cámara afirma que: “Existe una violencia primaria, madre de toda violencia, que es la injusticia que encontramos en todas partes. Existen pequeños grupos de familias privilegiadas cuya opulencia es mantenida por la miseria de millones de ciudadanos. Llamo violencia a la injusticia porque, de hecho, la miseria mata mayor número de personas, que la más sangrienta de las guerras. El hambre crea distorsiones físicas, psicológicas y morales”. Se refiere indudablemente a la violencia estructural; violencia que sólo puede comprenderse cabalmente encontrando la esencia de la estructura social en la cual se da.



VOLTAIRE (1694-1778) Francés.

Obras: *El Siglo de Luis XIV*; *Ensayo Sobre las Costumbres y el Espíritu de las Naciones*, y *sobre los Principales Hechos de la Historia desde Carlomagno Hasta Luis XIII*; *Filosofía de la Historia: Diccionario Filosófico*; *Cándido o el Optimismo*; otras.

François Marie Arouet tomó, a los 23, el nombre de Voltaire, después de pasar algunos meses preso en La Bastilla acusado de haber escrito unos versos groseros contra el regente de París. Fue la figura más destacada de la Ilustración del Siglo XVIII.

Su vida fue una serie de polémicas contra lo que hoy en día se llamaría “el sistema establecido” y contra la Iglesia católica. Odiaba el cristianismo institucionalizado, por estar basado en la creencia en lo sobrenatural y porque, a su juicio, apoyaba la injusticia social. Por tanto, suscribió y reforzó la visión de la Edad Media como un periodo de barbarie y miseria.

Según Voltaire, existían ciclos históricos, así, la civilización había tenido cuatro momentos cumbres: la Atenas de Pericles; la Roma de Augusto; la Italia del Renacimiento; y, la Francia —en realidad la Europa— de Luis XIV. Sin embargo, no dio una explicación real del cambio cíclico, ni formuló una teoría del progreso sistemático. Para él, las grandes épocas se caracterizaban por las virtudes clásicas del buen gusto y las buenas formas y, sobre todo, por el imperio de la razón, pero no explicó por qué las grandes épocas habían llevado al desorden, a la barbarie y al imperio de la superstición y el fanatismo.

La obra de Voltaire es una parte importante de la gran matriz del siglo XVIII de la que han surgido las actuales ciencias sociales. La actitud fundamental del pensador francés está bien sintetizada en su obra *Cándido*: “El hombre debe y puede hacerse a sí mismo y a la sociedad”.

Fue un defensor incansable de las libertades civiles, sobre todo cuando se trataba de luchar contra los prejuicios religiosos; en los casos de Calas, de De la Barre y en otros muchos contribuyó con toda su capacidad intelectual para defender a las víctimas de la Iglesia, a la que llamaba *Finfáme*.

Voltaire fue deísta; el mundo había sido creado por una “Inteligencia Divina”, y sólo era posible adorar esta divinidad admirando sus logros, sin artículos de fe, sin sacerdotes, sin milagros, sin rezos. Como deísta, Voltaire consideraba que el mundo subsistía debido a leyes morales universales, que pensadores como Sócrates y Confucio habían enseñado al mundo, pero que cualquier hombre razonable podría descubrir por sí mismo.

Para Voltaire "el hombre debe y puede hacerse a sí mismo y a la sociedad".



Las ideas políticas de Voltaire estallan en consonancia con su valoración de la capacidad humana normal. J\O fue un defensor del "despotismo ilustrado"* por otra parte, tampoco fue un gran demócrata. Se inclinó, más bien, por una esperanza casi fahiana do que una minoría inteligente actuara como guía —pero nunca como tirano—, dejando a los hombres una libertad razonable para comportarse en la forma adecuada. ABD

VOLUNTAD GENERAL

Término acuñado por J. J. Rousseau en *El Contrato Social*. "Cada uno de nosotros —dice Rousseau— pone en común su persona y todo su poder bajo, la suprema dirección de la voluntad general, y recibimos en cuerpo a cada miembro como parte indivisible de todo*" El pacto social es, pues, un compromiso de todos; cada uno, dándose a todos, no se da a nadie, pero gana con todos, la fuerza del conjunto.

La voluntad general no es Ja voluntad de todos, pues no es la suma aritmética de la voluntad de cada uno; ni tampoco es la voluntad mayoritaria, en virtud de que el pacto no se fundamenta en un número, sino en una cualidad: la voluntad de

crear un cuerpo social. Por un lado, existen voluntades particulares que miran el interés propio; y, por otro, una voluntad que busca el interés social, que quiere actos generales (leyes).

Entre las dos voluntades hay una diferencia radical, esencial, que separa dos mundos: el individual y el social.

El pueblo soberano, como ente social, no quiere más que el interés general y no tiene más que una voluntad: la general. El ciudadano, por el contrario, al tener dos naturalezas: la individual y la social, puede tener dos clases de voluntades. Por una, busca satisfacer sus intereses particulares; por la otra, busca y quiere el interés general.

La voluntad general se expresa en la ley. Esta, por su naturaleza, tiene el carácter de generalidad, es impersonal y justa. La ley como expresión de la voluntad general, dice Rousseau, es la más sublime de las instituciones humanas, pues crea a la sociedad. RSA

VOLUNTARISMO SOCIAL

Doctrina de Rousseau sobre el origen de la sociedad: ésta surge, según él, por un pacto voluntario y libre de los asociados, no por necesaria imposición de la naturaleza.

El liberalismo es una forma de voluntarismo, pues toda afirmación de la libertad es también afirmación de la voluntad.

El voluntarismo ha comportado un excesivo énfasis en las voluntades individuales como razón explicativa de la acción social, sin tener en cuenta la referencia a las estructuras como génesis explicativa de las mismas voluntades. ABD

VOTO

Manifestación del parecer de un individuo respecto a alguna cuestión que requiere del consenso mayoritario del grupo, en el que aquél se encuentra inmerso, para ser resuelta.

En general, supone al menos la aceptación o el rechazo de una opción iniciada por alguna instancia diferente al grupo de votantes como tal.

Como proceso para la toma de decisiones políticas —la elección de los miembros del gobierno en los regímenes democráticos, la adopción de determinadas medidas sancionadas por los parlamentos, la aprobación o rechazo de iniciativas de ley

en los cuerpos legislativos, etc.— aparece en el siglo XVIII, con el desarrollo de la teoría de la representación nacional. Antes, su utilización se ubicaba exclusivamente en el terreno religioso, como promesa hecha a la divinidad.

En el terreno de la participación ciudadana para la elección de gobernantes el voto es, en principio, un derecho; sin embargo, en algunos Estados el ejercicio del voto es, además, una obligación.

El proceso que sigue una votación hasta el recuento de opiniones (escrutinio) y la adopción final de una determinada opción, y la forma específica en que se hace manifiesto, difiere en cada caso, de acuerdo a los diferentes mecanismos electorales e instituciones políticas vigentes en los Estados donde se aplique. De esta manera, el voto puede ser expresado a través de una papeleta depositada en una urna; de viva voz o mostrando la mano levantada en una asamblea; mediante diversas técnicas electrónicas, etc. La votación puede estar dirigida a la elección de representantes que, a su vez, voten para apoyar alguna alternativa; puede ser directa, de modo que su resultado implique una decisión; puede ser secreta y la personalidad del votante permanecer en el anonimato, o abierta, para hacerla pública; etc. Asimismo, el resultado de la votación depende de la calificación dada de antemano a la mayoría requerida para adoptar la o las alternativas en debate.

El* término ha sido acompañado de multitud de calificativos, para designar diversas categorías en la manifestación del parecer, a fin de diferenciarlas de la sola elección de alternativas. Tal es el caso, por ejemplo, del voto de confianza, que da el parlamento de un Estado al poder ejecutivo, como símbolo de aprobación para que éste actúe libremente en la solución de determinado asunto; del voto de censura, aplicable en el caso contrario; del voto de calidad, que posee alguna persona dentro de un grupo de votantes, y que le permite decidir en caso de empate en la votación; y, del voto particular, que significa la opinión vertida de manera específica y diferente sobre la opinión manifestada por la mayoría del grupo.

El Voto Público

El problema del secreto del voto ha evolucionado mucho y no es considerado de la misma forma por todos los países.

Actualmente, se considera que el carácter público del voto es un atentado a la libertad del elector, pues lo hace más vulnerable a las presiones del poder y de las autoridades sociales, o a la represalia de sus adversarios políticos. El establecimiento del voto secreto es juzgado, desde este punto de vista, como un progreso hacia un sufragio más sincero. Sin embargo, en el siglo XVIII, algunos teóricos (como Montesquieu) preconizaban el voto público porque permitía a los electores ser guiados

por la opinión de los notables. Otros (como Robespierre) veían en él un medio de desarrollar el valor cívico y también, sin duda, el control por los “buenos ciudadanos”.

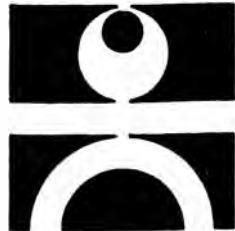
Hoy en día, el secreto de voto está asegurado en todos los Estados modernos.

El Voto Obligatorio

¿Debe forzarse a los ciudadanos a hacerse representar por medio de la elección, o hay que dejarlos libres para abstenerse? En el plano teórico, la ideología democrática no es favorable al voto obligatorio.

En la práctica, el voto obligatorio presenta complicaciones: difícil aplic; las sanciones previstas para los abstencionistas si éstos son muy numerosos. Sin embargo, de hecho, el voto obligatorio reduce, generalmente, las abstenciones.

Finalmente, cabe señalar que el voto está íntimamente relacionado con las teorías de representación, con el sufragio, con la psicología con el tema de las elecciones. MMH y ABD



WALDO, DWIGHT (1913-) Norteamericano.

Obras: *Teoría Política de la Administración Pública; El Estudio de la Administración Pública; Lo Nuevo en Organización y Administrad' Administración Pública en una Era de Turbulenci otras.*

Profesor de ciencia política en las universidades de Yale. Tierkeley y Syvacuse. Ha prestado servicios en la *Office of Price Administradon* y en el *U.S. Burean of the Budget*. Asimismo, ha sido director en jefe de la *Public Administration Review*.

Waldo es el precursor del estudio histórico de la administración pública como disciplina académica. Se le considera como uno de los principales críticos de la teoría de la administración pública ortodoxa. La aparición de su libro *Teoría Política de la Administración Pública*, marca una nueva etapa en el estudio de la administración pública.

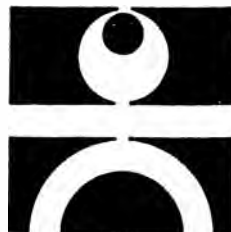
En este trabajo, Waldo, entonces joven estudiante de la Universidad ele Yale. pretende destruir ciertos dogmas que prevalecían en las llamadas ciencias administrativas. Demuestra que toda la teoría de la administración pública estaba basada en los valores de fe en el progreso, en la ciencia y en el evangelio de la eficiencia.

En tanto que en esa época, Gulick sostenía que “la eficiencia es el axioma número uno en la escala de valores do la administración... el valor fundamental sobre el cual la ciencia de la administración debe erigirse”, para Waldo el concepto de eficiencia fue utilizado por algunos reformadores para significar menos gobierno y menos impuestos, sin considerar las consecuencias de estas medidas. Tras la búsqueda de la eficiencia se esconden intenciones que nos avergonzarían si las nomináramos explícitamente. Por ejemplo, algún funcionario declaró que para ser más eficiente su oficina contrataría mujeres que pudieran hacer el mismo trabajo que el hombre pero por menor sueldo.

Según Waldo, los administradores que tratan, de ser neutrales en su lucha por la eficiencia no pueden escapar a su herencia ideológica; una herencia en la cual la búsqueda de la eficiencia ha estado vinculada a una filosofía utilitaria de gobierno. La eficiencia ha sido la expresión de otros valores fundamentales: la creencia en el progreso como un valor en sí mismo, la fe en la ciencia y la tecnología como motor de progreso, el deseo de instaurar un gobierno de expertos capaces de usar sus conocimientos técnicos para el control político y social, así como el imperialismo espiritual de exportar los sistemas de administración profesional a los países subdesarrollados. De modo que la eficiencia no es el valor imparcial o científico que suponía Gulick.

Waldo concluye que la eficiencia es demasiado amorfa para ser aceptada como valor último de la administración. Las cosas no son simplemente eficientes o ineficientes. Hay eficiencia o ineficiencia según el propósito que se persiga y la eficiencia para un propósito puede significar ineficiencia para otro fin. Todo depende de los objetivos que se busquen: "si se quiere matar un oso, un rifle es más eficiente que una bolsa de miel, pero si se quiere que permanezca vivo, lo contrario es la verdad"

Las críticas de Waldo a la supuesta neutralidad política de la administración y de Simón al pretendido carácter científico de los principios administrativos, señalan el término del periodo ortodoxo de la teoría de la administración pública. JGB



MAX WEBER

Por Luis Aguilar Villanueva

Nació en Erfurt en 1864 y murió en Munich en 1920. Entre sus obras tenemos: Economía y Sociedad; Historia Económica General; Ética Protestante y Espíritu del Capitalismo; Sociología de la Religión; Ensayos de Sociología Contemporánea; Sobre la Teoría de las Ciencias Sociales; Ensayos sobre Metodología Sociológica; El Político y el Científico; otras.

“Max Weber es quizás uno de los representantes más significativos del liberalismo europeo en el umbral de su decadencia. Se consideró a sí mismo como defensor de una sociedad configurada por la libre iniciativa de los individuos en política, en economía y en la vida social. Para Weber el capitalismo industrial moderno era sin duda un destino inevitable, pero también un sistema social que hacía posible un optimum de iniciativa individual y de libertad personal. Sin embargo, Weber se liberó totalmente de ese ingenuo optimismo del Progreso, que dominó a las viejas generaciones de la burguesía liberal. Por esto, vio muy agudamente el acercarse de las sombras oscuras de una servidumbre futura por el proceso universal de burocratización. Su pensamiento y su acción se caracterizaron así por un pesimismo heroico que sin resignación estaba siempre dispuesto a enfrentar los peligros que en la oscuridad del futuro estaban al acecho”.

(W. Mommsen)

A pesar de su exceso, Mommsen resume sustancialmente la postura ideológico-política básica de Weber, su fundamental “referencia al valor”, desde la cual conceptualizó, comprendió y explicó el proceso de la historia social y la estructura de la sociedad moderna. Esta postura se centra en la cuestión de la libertad y la responsabilidad personal dentro de una sociedad estatalizada racionalizadora de la conducta y administradora de la vida o, más genéricamente dicho, en la cuestión de la espontaneidad de

la vida frente al rigor de la razón (postura que recoge y expresa la tensión de la cultura moderna alemana, oscilante entre el historicismo romántico y el racionalismo idealista). En esta postura política, que sustenta su perspectiva metodológica-teórica, está la clave para entender no sólo la arquitectura e intencionalidad original de su obra, sino también la contemporaneidad de su problemática y de sus instancias. En efecto, la cuestión de la libertad en una sociedad racionalizada y racionalizadora, la cuestión de la democracia de masas en una sociedad que ineludiblemente se convierte en administración burocrática de masas, es, por un lado, la expresión concreta de una tensión previa y más profunda entre valores y hechos, entre vida y razón, entre política y ciencia, y es, por el otro, la expresión testimonial y crítica de un problema que en las sociedades capitalistas y socialistas de este fin de siglo se encuentra hasta la fecha irresuelto o sólo y apenas “resuelto en la cabeza”. En esta tensión profunda entre razón y vida, entre un “mundo desencantado por la ciencia” y el encanto de las expectativas milenaristas de una sociedad posible de ser creado ex novo, entre la razón rigurosa del cálculo y la ensoñación espontánea del deseo, entre el orden y la libertad, radica el secreto del pensamiento teórico y de la acción política de Weber, así como el secreto de su contemporaneidad y hasta post-modernidad: ni la ciencia sociológica ni la realísima historia social están escritas para creyentes, para los creyentes de determinismos y teleologismos inexorables de la historia sin las contingencias de la libertad humana.

Sólo recientemente se ha aprendido que no hay lectura inocente. En este sentido, la lectura de Weber en América Latina y en nuestro país, pionero mundial de la traducción de Weber en los años cuarentas, está marcada por la recepción de su obra. Doble recepción: una recepción historicista de su pensamiento vía los grandes transterrados españoles del Fondo de Cultura Económica, y una recepción estructural-funcionalista vía Talcott Parsons. Dominó la segunda recepción, a la que debemos los malos entendidos acerca de la neutralidad científica como dimisión social y abstencionismo político, acerca del tipo ideal como mero formalismo metódico taxonómico sin sustancia real, acerca de la relación causal entre ética religiosa y capitalismo como esquema de explicación antimaterialista, en suma, acerca de Weber como anti-Marx o “Marx de la burguesía”. A la primera recepción, en cambio, debemos el énfasis sobre el Carisma (entendido como quiebra de la dominación tradicional y paso inicial a la modernización social y estatal a tono con el universo de caudillos populistas latinoamericanos de los años cuarentas) y sobre todo la temática

de la modernización, la racionalización y la burocratización de la sociedad y del Estado en sintonía con todo el proceso acelerado de desarrollo del continente y de México en esos años. Las dos últimas décadas derrotaron estas dos recepciones de dudosas afinidades y de sospechosos malentendidos y, con ellas, la sociología de Weber fue reducida peyorativamente a mala sociología burguesa o bien a cursos arqueológicos de teoría sociológica para erudición de estudiantes de sociología y administración pública.

El renacimiento de Weber en los últimos años ha tenido como resultado el rescate de la intención original política y epistemológico-teórica de Weber y la percepción de la correlación existente entre su programa político y su programa teórico. El corazón de su obra se ubica, entonces, en la cuestión burguesa (la cuestión de la libertad) y en particular en la cuestión de la revolución burguesa dentro de un Estado neofeudal burocrático. Y en conexión con ella la cuestión de la ciencia social, la cuestión de la fundamentación de la episteme y método de la historiología y de la sociología. No es casual o arbitraria la articulación entre política y ciencia, entre revolución (burguesa) y ciencia social. Toda la tradición alemana del siglo XIX y comienzos del XX, desde los neohegelianos de izquierda hasta Marx y Weber,*son conscientes de que la batalla por la revolución social se acompaña necesariamente con un combate contra la filosofía y en particular contra la filosofía' de la historia. A la pareja filosofía-Estado hay que oponer la pareja ciencia-sociedad. Revolución social y revolución científica, programa político y programa teórico, se relacionan recíprocamente, en la medida que la filosofía ilustrada del jusnaturalismo y/o la filosofía romántica o idealista de la historia desembocan en un estatalismo que liquidaba o a malas penas soportaba una libertad política de masas, una participación democrática dentro de la gestión absolutista o burocrática de la cosa pública. Es así que el tema central de Weber, el de la libertad y por ende el de la democracia política en una sociedad estatalizada burocrática, apunta necesariamente a la necesidad de una revolución desde la perspectiva de las libertades, que en su opinión y en su contexto histórico alemán significaba la necesidad de una revolución burguesa (donde "burgués" significa ante todo una cultura y un estilo de vida, más que una posición económica) dentro del Estado imperial guillermino bélico y burocrático. Pero la realización práctica de esta instancia central de la revolución burguesa remitía congruentemente a la necesidad de una ^conceptualización y re-explicación teórica de la historia social y política en términos no filosóficos, lo cual remitía a su vez a la necesidad de una severa fundamentación

de la ciencia histórica y, en particular, de la sociología. Es así que en Weber van del brazo la fundamentación de una nueva política social y la fundamentación de un nuevo conocimiento social, es decir, la fundamentación de una nueva racionalidad teórica y práctica. Por esto, toda la obra de Weber, desde su primera conferencia **El Estado Nacional y la Política Económica** de 1895 hasta **La Política como Vocación** y **La Ciencia como Vocación**, conferencias de 1919, está atrevesada permanentemente por su reflexión acerca de la relación entre política y ciencia.

Política y Ciencia

La posición de Weber en torno a esta problemática se encuentra, además de las obras apenas citadas, en sus conocidos artículos: **La Objetividad Cognoscitiva de la Ciencia Social y de la Política Social** (1904) y **El Sentido de la Neutralidad Valorativa de las Ciencias Sociológicas y Económicas** (1917). En estos artículos el discurso de Weber sobre la ciencia es simultáneamente un discurso sobre la política y en un único movimiento de razonamiento se definen y delimitan la ciencia y la política. A contraluz del poder político, la ciencia social deslinda y recorta su objetivo cognoscitivo y su objeto de conocimiento, su campo temático y su ámbito de competencia cognoscitiva posible. De igual manera, a contraluz de la ciencia y de su ámbito posible de competencia revela la política su realidad sustancial, su objetivo y su objeto y su ámbito de dominio posible. Es así que se puede hablar de un enfoque político de la epistemología y metodología weberiana, así como la política pasa a ser un objeto de estudio (pero no de fundamentación) de la ciencia social.

La posición de Weber se alimenta y encuadra dentro del horizonte tradicional de la cultura alemana que, desde Lutero pero explícitamente desde Kant, distingue entre “razón pura” y “razón práctica”, entre ciencia y moral (política) entre “hechos” y “valores”; distinción que en el historicismo asumió el carácter epistemológico-metodológico de una diferencia entre “ciencias de la naturaleza” y “ciencias del espíritu” (de la cultura, del hombre). Weber asume, no sin crítica, esta distinción cuyo debate continúa, poniéndose fuera de la otra tradición alemana, la tradición de la dialéctica hegeliana y marxista, que recoge y fusiona dentro de la identidad de una totalidad histórica la contradicción entre teoría y práctica, hecho y valor, conciencia teórica moral y producción material. Al no aceptar Weber la dialéctica de la historia, la dialéctica del pensamiento-acción histórica, no puede sino retornar a la dualidad diferenciada entre el conocimiento y

el interés, entre el conocimiento de los hechos y la valoración de los valores, entre la ciencia y la moral y la política. Con base en esta distinción, el conocimiento y el conocimiento científico traducen y reducen la realidad a meros objetos de conocimiento y, por consiguiente, a datos o hechos que deben ser conceptualizados y explicados en su origen y en su estructura de funcionamiento actual. En este sentido los valores (intereses, expectativas, normas, principios...) como objetos de conocimiento científico no pueden sino ser conceptualizados como hechos empíricos y, para ser explicados, no pueden sino ser integrados dentro del esquema causa-efectos; es decir, los valores son considerados como efectos que hay que explicar o como causas que producen y explican otros efectos. La ciencia social no puede, entonces, sino estudiar los valores sociales como hechos histórico-sociales y en este sentido como efectos y/o causas histórico-sociales. Pero la ciencia no puede entrar en el corazón de los valores mismos, no puede pronunciarse sobre el carácter de valor o validez de los valores, no puede fundamentar la verdad o la falsedad, la autenticidad o la inautenticidad, de los valores. Explicar el carácter histórico de originado o de originante de los valores es la tarea de la ciencia histórica y social. Ir más allá, hasta fundamentar la validez o invalidez de los valores históricos significa necesariamente asumir que la explicación histórica y sociológica, la explicación científica, puede constituirse también como la fundamentación de la moral, religión, derecho y política. Proyecto tan sublimemente ambicioso como endeblemente ideológico es querer deducir de los hechos conocidos y explicados su bondad o maldad, su imperatividad o su condena. Un deber-ser que se deduce del ser sucedido suena más a religión y a filosofía de la historia, a "múnuelo encantado", que a ciencia empírica. Por esto, Weber afirma: "una ciencia no puede enseñar a nadie qué debe hacer, sino únicamente qué puede hacer y, en ciertas circunstancias, qué quiere", es decir, la ciencia puede realizar sólo tareas de apoyo técnico y pedagógico para las acciones prácticas de los hombres, inspiradas por ideales y fines valorados.

Habiendo quedado los valores en su carácter intrínseco de valor sin la posibilidad de ser fundamentados por la razón científica, los valores se fundan y se afirman por vía extracientífica (no por vía irracional). Su fundación se remite básicamente a las raíces de la libertad, de la opción libre, a su vez inspirada y condicionada por la tradición cultural ("el concepto de cultura es un concepto de valor") en la que el individuo social está inserto y que comparte y vive en la interrelación con otros individuos sociales. Y su afirmación pública sucede justamente por la política. La política tiene que ver con intereses y deseos valorados, con los valores,

con una cultura que se quiere hacer valer socialmente, para lo cual, enfrenta a otros sistemas particulares de valores con la finalidad de debilitarlos y hasta liquidarlos socialmente. El Estado es así el sistema de los valores que derrotó a los restantes y obtuvo el monopolio de la violencia y de la legitimación. Sin la fundamentación de la razón científica la política manifiesta, entonces, la brutal desnudez de su voluntarismo, su “politeísmo”: “los distintos sistemas de valores existentes libran entre sí una batalla sin solución posible” y “son distintos los dioses que entre sí combaten y para siempre”. Por esto, “sobre estos dioses y su eterna contienda decide el destino, no una ciencia”. Vinculada la política a la voluntad y a la violencia, a los valores y a la fuerza, la ciencia es inerte ante la política. La ciencia de los hechos y de las causas no puede sino callar ante la política de los valores y de la fuerza. En esta incompetencia de la ciencia respecto de la fundamentación y de la afirmación de los valores y, por ende, de la política radica la neutralidad de la ciencia.

La ciencia es neutral ante la política porque siendo ésta un ámbito estricto de valor excede sus posibilidades cognoscitivas. No sus posibilidades de conocimiento verdadero, pero sí las de su fundamentación verdadera. La ciencia social o política puede reconocer verdaderamente la política y el Estado, pero no puede fundarlos como “verdaderos” o “falsos”, puede conocerlos en su origen antecedente y en su causalidad posterior, pero no validarlos en su existencia y comportamiento. Siendo, además, la política un ámbito de afirmación social de valores, que para ese fin no puede excluir tarde o temprano el uso de la fuerza y de la coacción sobre sus adversarios, resulta que tampoco la ciencia puede aspirar a tener peso y causalidad en la política por la simple afirmación de sus hipótesis demostradas de sus verdades explicativas, ni puede pronosticar el resultado social de una confrontación violenta. Hay un exceso de la política respecto de la ciencia por ser el suyo un ámbito de valoración y fuerza, ante el cual la ciencia carece de fuerza real y del cual no puede fundar su validez. Desde esta perspectiva, la neutralidad de la ciencia social no cobra un sentido pasivo de resignación y abstencionismo. Antes bien, muy activamente persigue un doble fin y conlleva dos resultados, a saber: a) contra la filosofía ilustrada jurnaturalista, contra la filosofía política historicista-romántica y contra el intento hegeliano de integrar dialécticamente derecho natural e historia nacional-popular, filosofía que pretendía fundar y fundamentar el deber-ser y la verdad auténtica del Estado, Weber afirma la incompetencia de la ciencia en el asunto de la fundamentación de la política y del Estado. No hay Estado científicamente verdadero, auténtico,

válido, obligatorio. El Estado como resultado de valoración y fuerza es un hecho histórico, contingente, estudiable en su origen y funcionamiento histórico, pero no afirmable en su validez necesaria y universal. La neutralidad de la ciencia aparece, entonces, como una respuesta crítica frontal a la tradicional identidad entre razón (religiosa, filosófica) y política estatal. Y esta neutralidad política de la ciencia abre precisamente el espacio para una crítica científica del poder político y de su comportamiento; b) la otra finalidad y conclusión, ya desterrada la política del ámbito de la razón científica, apunta a una crítica de los intelectuales politólogos de su tiempo y de nuestro tiempo, a saber, la crítica a esa permanente confusión de querer presentar como proposiciones científicas, deseos políticos y posturas ideológicas (las valoraciones como proposiciones, los valores como hechos) y la crítica a esa permanente ilusión de intelectuales de pensar como fuerza política efectiva a hipótesis comprobada, esa ilusión de que la verdad teórica sea ya hecho político, fuerza histórica de masas (las proposiciones como valoraciones, los hechos como valores). En este sentido, la neutralidad de la ciencia política no es una neutralización de la política, si no entiende de una vez por todas emanciparla de la razón y liberarla a su real ámbito y práctica. En suma, neutralidad significa, por un lado, crítica científica de la política estatal (crítica de los políticos) y, por el otro, responsabilidad política, asunción entera de los riesgos que se derivan del combate por los propios valores, que en situaciones límites incluye medios bélicos de violencia física (crítica de los intelectuales). Si la neutralidad es, como se dice, una postura burguesa, entonces, weberianamente, la ciencia burguesa no exime a la burguesía de una política burguesa con los medios propios de la política. Weber con la neutralidad de la ciencia social entendía justamente reanimar la voluntad política de la burguesía e indirectamente la del proletariado socialista. El programa epistemológico de la neutralidad se vincula así al programa político de la revolución burguesa. Neutralidad política de la ciencia significa, entonces, hacer entender y abrir el espacio real de la política en serio, al espacio de las valoraciones y de la fuerza. Entender la impotencia política de la ciencia es entender el ámbito propio de la política de potencia y fuerza.

Las dos únicas tareas que la ciencia puede realizar, con relación tanto a la política estatal como a la política de oposición, son una “tarea técnica”, una “tarea pedagógica”. El conocimiento científico que captura las uniformidades y las tendencias posibles de un ordenamiento social dado puede indicar los medios idóneos y eficaces (rationales) y las consecuencias de mayor beneficio o menor costo que conlleva la afirmación política

de los valores y que se derivan de la toma o del ejercicio del poder estatal. Esta tarea técnica de asesoría apunta, por tanto, a una racionalización de la voluntad y de la fuerza política, en la medida que contribuye a la formulación de “la acción racional de acuerdo a fines”, a los fines valorados. La asesoría técnica, con base en el conocimiento de las regularidades y de las tendencias de acción y relación sociales, puede identificar y recomendar medidas que, al apoyarse en esas regularidades y tendencias, tengan la capacidad de llegar al éxito deseado y desechar aquellas que, al prescindir o ir en contra de las regularidades y tendencias, se vuelven “irracionales”, inconcluyentes, costosas, contraproducentes. La tarea pedagógica, en cambio, apunta a dar claridad y ordenamiento lógico a la constelación de valores que una cierta política estatal persigue. Se trata de una reflexión que mira a descubrir y superar las eventuales contradicciones que se anidan entre los valores que están a la base del programa político, contradicciones cuyo efecto es la distorsión e incongruencia en la acción política y en la administración pública. Asimismo, busca dar orden y establecer una jerarquía entre los valores, de manera que se pueda determinar una escala de prioridades axiológicas y cronológicas en la toma de decisiones. Esta última tarea, que pertenece más a la lógica formal que al conocimiento empírico, es la última frontera a la que puede llegar la razón científica en su relación con la política valorativa y de fuerza.

Episteme y Método

El hecho de que la determinación de la validez de los valores haya quedado fuera del ámbito de la verdad de las proposiciones científicas, no significa que los valores no estén presentes e incorporados en el razonamiento científico. Esta aparente paradoja constituye la famosa distinción weberiana entre “juicio de valor” (la valoración) y “referencia al valor”. Ya se dijo que, la razón científica es incompetente en el asunto de formular “juicios de valor”, de fundamentar la verdad de los valores, pero la razón científica de la historiografía y de la sociología no puede más que constituirse y comenzar su ejercicio haciendo “referencia al valor” o a los valores a los que se adhiere y que están dados en la cultura social en la que el científico está necesariamente atrapado y de la que es partícipe y actor. Weber, muy neokantianamente, nos dice que “la referencia al valor” es “la premisa trascendental”, la condición de posibilidad del conocimiento histórico-social, el a **priori** del razonamiento de la ciencia sociológica. Tanto

la selección del objeto de estudio y su conceptualización, como el montaje de su esquema causal de explicación y la producción de la hipótesis, son operaciones mentales que se realizan necesariamente desde la perspectiva de los valores aceptados.

Weber, en sus primeros años, fue un historicista convencido, pero, a partir de sus insatisfacciones teóricas y metodológicas respecto del historicismo (al que justamente tacha de filosofía de la historia metida de contrabando en las ciencias históricas y sociales), buscó un nuevo camino de fundamentación de la ciencia social. El camino se abrió gracias al encuentro en Tubinga con la persona y la obra del neokantiano H. Rickert (*Los Límites de la Formación de los Conceptos en las Ciencias de la Naturaleza*, (1896-1902)). Los primeros frutos de la asimilación por Weber del neokantismo aparecieron en 1903 con la publicación de su artículo (aún no traducido al español): *Roscher, Knies y los Problemas Lógicos de la Economía Política Histórica*. Será precisamente la epistemología neokantiana la que dará a Weber la clave para resolver sus propios problemas metodológicos y para criticar las propuestas del positivismo, hegelianismo, darwinismo social, materialismo histórico y vitalismo diltheyano.

El neokantismo tiene firme que el objeto real o el objeto de conocimiento no determinan el método de la ciencia (la formación del concepto y de la hipótesis explicativa), de la misma manera que tiene firme que hay una distinción entre teoría y acción práctica del sujeto, de la que deriva lógicamente la distinción entre naturaleza e historia humana, entre naturaleza y espíritu, entre determinismo y teleología intencional, entre fenómenos legales y valoraciones culturales, hechos y valores. Dicho de otra manera, la afirmación neokantiana del rol activo y primordial del sujeto humano en el conocimiento teórico y en la acción práctica tiene como resultado negar la propuesta epistemológica-metodológica del positivismo francés, a saber, esa propuesta empirista que afirma como principio la determinación del objeto real de experiencia sobre el sujeto de conocimiento meramente pasivo y que, en consecuencia, reduce el conocimiento histórico al canon metódico de las ciencias naturales, borrando la diferencia cualitativa entre el hecho natural y el hecho humano, el cual no existe sin la práctica libre-moral del individuo social. Tiene también como resultado llevar adelante una crítica al materialismo histórico marxista, cuya naturalización y positivación de esos años (Engels, Plejanov, Kautsky) implanta un determinismo teórico ("teoría del reflejo", "leyes de la dialéctica") y práctico ("teoría de la catástrofe del capitalismo") del objeto histórico-social sobre el sujeto. Y, por último, deriva en una crítica

drástica de Dilthey que, al distinguir las características del objeto “natural”, que es dado, externo y mecánico (Umwelt), y del objeto “histórico”, que es interno, intencional y producido (Mitwelt), va también a diferenciar dos epistemes y dos métodos: las “ciencias de la naturaleza”, caracterizadas estructuralmente por la “explicación” (Erklaren) y explicación por leyes basadas en conceptos generales abstractos; y las “ciencias del Espíritu”, caracterizadas intrínsecamente por la “comprensión” (Verstehen), por la comprensión del sentido o del nexo de las sociedades históricas, basada en una conceptualización individual y concreta que tiene su fuente en la “vivencia” de la propia cultura social y, por medio de ella y desde ella, en la “reviviscencia” de las épocas y sociedades históricas que como antecedentes a ella condujeron. En breve, se busca establecer una distinción de las ciencias con base en un objeto natural marcado por el determinismo causal y un objeto social e histórico marcado por un teleologismo intencional, que fundan a su vez dos métodos científicos, el de “la explicación causal” y el de “la comprensión del sentido”, y conducen a dos verdades científicas entre sí irreductibles.

El neokantismo de Windelband y sobre todo el de Rickert no puede en principio sino aceptar la distinción diltheyana entre naturaleza y espíritu, entre lo natural y lo moral, lo determinista y lo humanamente libre, en la medida que esta distinción tiene su origen en Kant. Pero sí está obligado a refutar la distinción que Dilthey establece entre dos tipos de ciencia, en la medida que su fundamentación epistémica y metodológica traiciona el principio básico de la teoría kantiana del conocimiento, a saber, el rol activo y determinante del sujeto y de su razón en el conocimiento del objeto empírico, el principio del a priori activo en el conocimiento de los datos de experiencia, así como el otro principio de que la ciencia es tal sólo si es explicación causal: científicidad, fenomenicidad y causalidad forman a partir de Kant una unidad. El retorno al a priori, previo y fundante del conocimiento científico y, en consecuencia, al a priori que funda las dos ciencias, lleva a afirmar a Windelband y a Rickert que antes del conocimiento empírico hay dos “premisas”, dos “fines” cognoscitivos, dos “referencias” del sujeto, que persiguen dos intencionalidades de conocimiento diversas, razón por la que ordenan los objetos de experiencia de dos diversas maneras y conducen a dos conceptualizaciones y explicaciones causales diversas. Hay un conocimiento que se lleva a cabo considerando los datos de experiencia con referencia a lo general, con referencia a lo que en ellos es general, universal y común con otros, razón por la cual este conocimiento se orienta según la finalidad cognoscitiva de

la construcción de un sistema de leyes generales (ciencias nomológicas). Y un conocimiento que se lleva a cabo considerando los datos de experiencia con referencia a lo específico y a lo individual, con referencia a lo que en ellos constituye su propia individualidad y hasta originalidad que lo distingue de los demás, razón por la cual este conocimiento se orienta según la finalidad cognoscitiva de la reconstrucción conceptual de su individualidad y, mejor aún, según la reconstrucción causal-explicativa de su individualidad original (ciencias ideográficas, nomotéticas). En este sentido, los datos u objetos de experiencia se constituyen como “naturales” o “históricos” de acuerdo a esa “premisa trascendental” de un “interés cognoscitivo” diverso por parte del sujeto cognoscente que se orienta en su aprehensión según lo general o según lo específico-individual de los fenómenos. No hay, pues, hechos naturales y hechos históricos en sí. Y en conexión con esto, hay dos explicaciones causales diversas, la explicación general o según leyes, propia de los objetos “naturales” y del método de las ciencias de la naturaleza, y la explicación individual o según nexos causales individuales, propia de los objetos “históricos”, del método de las ciencias históricas o de la cultura, o del espíritu.

La novedad fundamental de Rickert es ahondar en ese a priori constitutivo de la individualidad o “historicidad” de los fenómenos y afirmar que ese a priori es “la referencia al valor” (Wertbeziehung). Si en la realidad no hay “individuos históricos” en sí, como afirmaba la filosofía historicista romántica en oposición al jusnaturalismo ilustrado, la única condición de posibilidad de pensar un hecho como “individuo histórico”, es decir, la posibilidad de seleccionarlo y destacarlo de entre los muchos aspectos y procesos que tiene en común con otros hechos como algo único y radicalmente diverso de los demás (por ejemplo, en todas las sociedades hay producción de bienes, pero la producción capitalista es “racional”; en todas las sociedades hay apropiación privada de los bienes productivos, pero en la sociedad capitalista esto sucede mediante una ética del trabajo o del rendimiento), se debe sólo a que el hecho en cuestión es referido a los valores propios, a la cultura propia del investigador o del científico; se debe a que la comunidad de los científicos o el científico individual ve en ellos un reflejo, un eslabón o un antecedente de los valores o de la cultura que ellos o él viven y valoran. Sólo por la referencia de la realidad empírica al mundo de los valores, la realidad puede aparecer como “significativa” o “digna de ser conocida”, como “histórica” (forma parte o es un momento causal de lo que se considera y aprecia como constitutivo o fundamental de la propia realidad social presente), como “cul-

turar'. Sólo por la mediación del valor o de la cultura viva del presente se puede determinar y decidir que algo es histórico, que algo hizo historia o forma parte de nuestra realidad social vivida y valorada (¿por qué la revolución mexicana, por ejemplo, es considerada un hecho histórico y un hecho clave en la cultura mexicana del presente siglo?).

Sobre esta base epistémica y metodológica del neokantismo Weber piensa y realiza la ciencia sociohistórica. Antes de la ciencia existe algo predado, que es la cultura o los valores, desde cuya óptica se selecciona y constituye el objeto de conocimiento, se forma su concepto, se plantea el problema, se construye la hipótesis. En este sentido, por 'da referencia al valor'*, la conceptualización y la explicación de un objeto de conocimiento sociohistórico implica una selección del objeto, una selección de sus características originales o típicas (tipo ideal) y una selección dentro de la totalidad innumerable de sus antecedentes causales de aquellos (factores, causas, variables. ..) que se consideran necesarios y esenciales para la ocurrencia del hecho. En este sentido, también la explicación causal o hipótesis se orienta según una opción selectiva que incluye y excluye, sobreestima y subestima, ciertas relaciones causales. Por esto, de entrada y durante todo su proceso, la investigación histórica y sociológica sigue una orientación heurística y un protocolo de conceptualización e imputación causal, que está determinado o inspirado por la cultura social valorada a la que necesaria y libremente hace referencia la comunidad científica o el investigador individual. Consciente Weber del carácter construido, selectivo y por ende parcial de la conceptualización y del dispositivo explicativo de las ciencias sociales, afirma muy neokantianamente la "fenomenicidad", la "objetividad" de las mismas, es decir, afirma la necesaria distinción entre objeto real y objeto de conocimiento, entre el hecho así como es y sucede y el hecho como aparece y puede aparecer desde (o de acuerdo a) la perspectiva o referencia valorativa-cultural.

El extraño escándalo ante un condicionamiento valorativo del conocimiento científico muestra, por lo menos, cuánto Weber está consciente de la no inocencia o no neutralidad de la ciencia y cuánto Weber articula la ciencia y la política. La valoración cuya afirmación práctica y pública constituye la política es la misma que está detrás de la conceptualización y de la explicación hipotética en la ciencia social. Contra el sueño y candor empirista de una necesaria desideologización y despolitización del científico, Weber afirma que la ideología y la política, los valores culturales a los que se adhiere y por los que en la práctica social pública se lucha, son las condiciones de posibilidad de la constitución del conocimiento de las cien-

cias sociales. En este sentido, es más lo que recibe la razón científica de la voluntad política, que lo que la voluntad política recibe de la razón científica. La paradoja de la ciencia y del intelectual radica en que tiene que partir de sus valores y, sin embargo, no puede nunca llegar a fundarlos científicamente. La ciencia está siempre politizada, pero la política está siempre descientificada. Existe una lógica política de la ciencia, pero no una lógica científica de la política.

Debe resultar evidente que en el método de Weber el tema y el problema de la verificación se vuelven central, debido al carácter de construcción que tienen el concepto y la hipótesis al ser producidos desde “la referencia al valor”. La cuestión gira en torno a la necesidad de verificar si los factores privilegiados valorativa y culturalmente por la hipótesis han intervenido verdaderamente en la ocurrencia del hecho bajo estudio y si han intervenido con ese peso tan decisivo y esencial que la hipótesis les atribuye. En efecto, como la formación del concepto y de la hipótesis es selectiva y preferencial, “objetiva” no puede sino plantearse la cuestión de la adecuación entre objeto de conocimiento y objeto real. Weber afronta explícitamente el tema de la verificación en su anticipo: *Estudios Críticos Sobre la Lógica de las Ciencias de la Cultura* (1906). Allí, sobre todo en la segunda parte, afirma su protocolo de verificación: “a fin de penetrar acabadamente los nexos causales reales, debemos construir nexos irreales”. Se trata del famoso “juicio de posibilidad objetiva” cuya función es servir de contrahipótesis para la medición de la consistencia empírica de la hipótesis explicativa. Este juicio de posibilidad es una operación mental, llamada por Weber “experimento conceptual”, cuyo procedimiento consiste en suponer qué hubiera ocurrido o acontecido si no hubieran estado presentes los factores o las variables antecedentes que la hipótesis seleccionó y tomó sólo en consideración. Dicho de otra manera, esta operación consiste en saber si, ausentes los factores privilegiados y seleccionados por la hipótesis como significativos o esenciales para el hecho bajo estudio, hubiera o no hubiera sucedido igualmente el hecho así como de hecho aconteció históricamente. Se trata, pues, de la construcción de un curso hipotético de acción alternativo y contrario al formulado por la hipótesis. La construcción se realiza mediante la exclusión, la modificación o la sustitución del o de los factores antecedentes asumidos por la hipótesis como los necesarios y hasta decisivos (condiciones necesarias y suficientes) para la explicación causal y ocurrencia del hecho. El protocolo es simple. Si hecha la operación de exclusión o de modificación, hubiera sucedido exactamente el mismo hecho, esto impacta negativamente la

hipótesis y la “falsea”, en la medida que formuló como esenciales causas que no lo eran: estaríamos sólo ante una “causación accidental”. Si, en cambio, hubiera sucedido otro hecho diverso, entonces la hipótesis está firme o no puede ser falseada en ese momento de la acumulación del conocimiento histórico-social: estaríamos entonces ante una “causación adecuada” o “esencial”. Es obvio que para construir el “juicio de posibilidad objetiva”, además de un dominio cognoscitivo pormenorizado del hecho en cuestión, se necesita una gran erudición histórica (bajo las condiciones dadas de la acumulación científica) que permita conocer las “regularidades empíricas” o “reglas de experiencia”, es decir, que permita saber lo que ha ocurrido en otros lugares y otros tiempos sociales bajo condiciones semejantes. Sólo sobre la base de una erudición sólida y extensa se puede llevar a cabo ese “juicio de posibilidad” que de hecho es un “análisis comparativo” (este protocolo de verificación puede ser rastreado **claramente** en el libro **Ética Protestante y Espíritu del Capitalismo**). Ahora bien, no siempre es posible disponer de ese conocimiento de regularidades empíricas, sobre todo en campos donde la erudición, basada en una acumulación cognoscitiva lograda, es pobre o controvertida. Entonces, no se tiene otra salida más que la construcción de “**tipos ideales**” que formulan el comportamiento “racional” o congruentemente más adecuado al sentido de una cultura, de una sociedad, de una institución social o un actor social y, en este sentido, formula, la acción más probable empíricamente, probabilidad fundada en el supuesto de que no es absurdo o contradictorio esperar que suceda con mayor probabilidad la acción racional congruente en comparación con la acción social irracional, sin sentido o con contrasentido, antagónica. Evidentemente, Weber considera que es limitado el alcance de la verificación de la hipótesis pero no ve cómo pueda lograrse una verificación de total adecuación entre hipótesis sobre la historia y curso efectivo de la historia, a no ser con una recaída en la filosofía del conocimiento precríticas o en filosofías apoteóticas de la historia.

Estado y Administración Pública

La conceptualización del Estado y de la administración pública, así como la de sus relaciones, continúa y retraduce la línea fundamental entre política y ciencia, valores y hechos, libertad y racionalidad, inscribiendo Weber al funcionario entre los intelectuales y los científicos, “los que dominan gracias al saber”, e inscribiendo al político dentro del mundo de las valoraciones y de la fuerza, con las cualidades de la parcialidad, la pasión, la convicción, la responsabilidad realista y el uso de la fuerza.

Weber parte de la afirmación de la “lucha” social como relación permanente en toda sociedad. Esta dinámica pre y antisocial inserta en toda sociedad tiende a resolverse, pero su solución puede apuntar a la generación de “comunidad”, tipo de asociación en la que los individuos antagónicos hacen suyo y realizan un proyecto común que trasciende el interés individual y, por esto, un tipo de asociación pacífica y carente de poder, de Estado. O bien, la solución puede apuntar a la generación de “sociedad”, tipo de asociación en la que los individuos antagónicos, al no renunciar a sus propios intereses y fines, no pueden sino establecer mediaciones, compromisos y poderes sociales que contribuyan a marginar la conflictualidad social latente. Dentro de esta tendencia se va configurando lentamente la sociedad como una “asociación de dominación” y dentro de las formas y momentos históricos de asociación de dominación aparece el Estado, cuya especificidad es “el monopolio de la coacción legítima” (conviene recordar la distinción que Weber pone entre “poder” como relación social meramente coactiva y “dominación” como relación social en la que la coacción o subordinación padecida por algunos actores es legitimada y por esto obedecida). Por su carácter de necesaria legitimidad (la legitimidad moderna es la legalidad jurídica), el Estado moderno no está vinculado sólo a la producción social como su aparato de reproducción coactivo ni a las clases sociales dominantes de ese proceso de producción. El Estado, más bien, es resultado también de todo un largo proceso civilizatorio y es el efecto de toda una historia social y cultural concreta, la historia de occidente. Esta historia cultural ha desplegado un proceso de racionalización del mundo natural y social, a partir de una decisiva “ruptura con la magia” efectuada por la religión judeo-cristiana, la filosofía griega y la ciencia experimental. Este proceso de “desencantamiento del mundo” o de racionalización ha desembocado actualmente en la producción capitalista y en la dominación estatal, los dos momentos estructurales de la sociedad moderna.

Esta racionalidad desarrollada y lograda es, al final de su recorrido, una racionalidad como calculabilidad. Se trata de una “razón instrumental”, de una razón como instrumento de cálculo, que pondera la proporción o desproporción entre los medios disponibles y los fines deseados y que, calculando de antemano la factibilidad de los fines, incide como criterio clave en la decisión acerca de la acción correcta y eficaz (“acción racional con arreglo a fines”). En este sentido, se puede dar el nombre de “sociedad racional” a aquella que se ha dado medios que permiten el cálculo

exitoso de sus fines, aquella que se ha dado una estructura funcional que posibilita a todos sus actores sociales individuales y a ella misma en su conjunto calcular de antemano la factibilidad (o no) de sus fines deseados, así como los costos y beneficios que como consecuencias queridas o no queridas se derivan directamente de la realización de los fines. Esta sociedad es arquetípicamente la sociedad civil del capital ordenada por y dentro un Estado-nación constitucional.

Sin penetrar a fondo en un estudio explícito y pormenorizado de la estructura y de las condiciones de existencia y operación de la racionalidad weberiana, conviene aquí detectar brevemente las dos condiciones imprescindibles o los dos elementos constitutivos de la misma, a saber, la existencia tanto de una **objetividad calculable** como de un **sujeto calculador**: la existencia de un objeto y de un sujeto de cálculo. Según Weber, para que pueda existir una acción calculable respecto a fines, es necesario, desde el punto de vista del objeto, que todos los elementos que integran e intervienen en la acción social sean de antemano y en principio “calculables”. Ahora bien, esta calculabilidad universal de la acción se logra sólo por la homogeneización reductiva de todos sus elementos a unidades de un mismo valor unívoco. Esto significa que sólo mediante una equivalencia universal de todos los elementos pertinentes que integran la acción se constituye y opera la racionalidad. Esta homogeneización equivalente ha sido lograda por la producción capitalista mediante una **cuantificación** universal, es decir, por haber reconducido y reducido a “**unidades monetarias**” cuantificables y por ende calculables todos y cada uno de los elementos que integran y participan en la “acción económica”, en la producción y distribución de bienes y servicios, inclusive el trabajo humano. Esta homogeneización equivalente ha sido también lograda por la dominación política moderna y mediante una **juridificación universal**, es decir, por haber reconducido y reducido a “**unidades jurídicas**” equivalentes todos los miembros-actores que forman parte de la asociación estatal. Todos ellos son portadores de los mismos derechos subjetivos y son sujetos a la misma reglamentación en el ejercicio de sus derechos. La cuantificación-monetarización universal de la sociedad permite “el cálculo del capital”, el cálculo de la rentabilidad del capital invertido dentro de un mercado. La juridificación universal permite “el cálculo de la dominación social”. Ahora bien, la articulación lógicamente afín e históricamente sucedida entre la monetarización y la juridificación universal constituye la estructura misma de la sociedad capitalista hecha ordenamiento estatal-jurídico, hecha Estado constitucional. Tal sociedad resulta ser virtual-

mente una sociedad calculable por entero y, por tanto, virtualmente, una sociedad de extrema eficiencia y eficacia.

Si por el lado de la objetividad calculable, la racionalidad se logra en el momento de una homogeneización-equivalencia universal de todos los elementos que intervienen en la sociedad, por el lado del sujeto calculador, esto se logra cuando todos los elementos ya calculables son reconocidos y subordinados a una unidad central y separada de cálculo, dirección y control. Aunque este centro de cálculo puede potencialmente ubicarse y asentarse en cualquier actor social dotado de aptitudes para ello, en la realidad social efectiva este centro de cálculo y dirección radica en la “empresa capitalista” y en el gobierno estatal, concretamente, en el empresario capitalista y en el líder o gobernante político. Por lo dicho, resulta evidente que las dos condiciones sine qua non para el surgimiento y el funcionamiento de una racionalidad social o calculabilidad social, son, por la vertiente de la condición objetiva, la homogeneización-equivalencia (“unidades monetarias” y “unidades jurídicas”) universal de todos los elementos socialmente participantes y, por la vertiente de la condición subjetiva, la instrumentalización-funcionalización universal de todos los elementos hacia una unidad central y separada de propiedad, dirección, planificación y administración.

Desde esta perspectiva weberiana, resulta evidente por qué Weber conceptualiza a la sociedad y particularmente a la sociedad racionalizada como “asociación de dominación” (Herrschaftsverband), como “instituto político”, como “Estado”. Y esto es evidente porque la racionalidad calculadora implica necesariamente la subordinación de todos los elementos pertinentes a un centro de dirección autónomo, por consiguiente, a una dominación y control del sujeto de cálculo sobre todos los elementos pertinentes para sus fines. Todos los elementos, naturales y humanos, son reducidos a pura materia de su cálculo. La posibilidad de calcular se articula, entonces, con una reducción de todo lo social restante a pura objetividad calculable, a mero objeto de valor sujeto central de cálculo. Más aún, se articula con la subordinación y el control de todos estos objetos al sujeto. Cálculo y control, cálculo y dominación son sinónimos. Esta lógica inmanente de dominación, propia y necesaria de la racionalidad, se expresa históricamente en el hecho social moderno de que la constitución del centro autónomo y separado de dirección y cálculo se originó precisamente en una expropiación universal que incluye o supone además violencia previa. Esto aparece con toda claridad en el surgimiento mismo del Estado Soberano que existe

sofisticación de las especialidades de la producción social moderna, complejidad y especialidad imputables precisamente al carácter científico y tecnológico de toda la producción social contemporánea.

Ahora bien, esta creciente burocratización-racionalización del mundo sociopolítico, con el fin de superar la crisis económica y resolver el conflicto social, con el fin del desarrollo autosostenido y la pacificación de la sociedad, si abandonada a sí misma y dejada a su dinámica propia, conlleva y exige de igual manera una despolitización de la sociedad. En efecto, la única posibilidad de prevenir o disminuir los riesgos y las crisis del crecimiento económico, por ende, los conflictos sociales de masas, de manera que se mantengan y hasta se incrementen las condiciones de estabilidad del sistema económico-social, aparece hoy en día cada vez más vinculada a un uso extenso e intensivo de la racionalidad técnico-administrativa. La inserción del Estado en el proceso productivo y en sus condiciones sociales de reproducción no restringe sino expande la lógica científico-tecnológica: no se puede planificar y administrar una producción y reproducción sociales de base científico-tecnológica (fuerza productiva) más que con ciencia y tecnología. Sólo mediante éstas se puede tendencialmente llegar a controlar sin defecto, sin poros, los recursos y comportamientos naturales y humanos y, mediante el control probado, calcular y prever con creciente exactitud la eficacia de las acciones decididas respecto a los fines, así como los efectos y las consecuencias (queridas o no) que de esas acciones se derivan, de acuerdo a plazos, sobre el sistema socioeconómico en su conjunto o en sus partes significativas. Ahora bien, esta tendencia al control total sobre las condiciones de producción y reproducción social para poder lograr la racionalización de la sociedad (igual al crecimiento de la riqueza disponible y la marginación del conflicto social, la satisfacción universal de las necesidades y la pacificación universal), no es sino el anverso del oscuro reverso de la despolitización masiva y programática. La racionalización exige, para poder desplegar su eficacia ordenadora, el control universal y, por ende, la subordinación universal al centro de dirección. Más aún, la racionalidad, debido a su control científico y técnico de la naturaleza y de la sociedad, puede determinar (de acuerdo al nivel científico-tecnológico alcanzado históricamente) las magnitudes posibles de crecimiento económico y, por ende, de redistribución posible y, así, de disminución del conflicto social. Pero puede hacerlo sólo si proyecta como fines sociales alcanzables los efectos técnicamente producibles, substrayendo a toda discusión pública y política la deseabilidad o preferibilidad social de esas metas técnicas convertidas en los fines sociales mismos.

Así, “la nueva política del intervencionismo estatal exige una despolitización de la masa de población. Y al dejarse de lado los problemas prácticos, en favor de las cuestiones técnicas, pierde su función el carácter público de la política” (J. Habermans). La administración pública de masas se sobrepone a la política pública de masas. Surge así una perspectiva que identifica el desarrollo del sistema social con la lógica del progreso científico-técnico. Y la consolidación de esta perspectiva, inducida deliberadamente o aceptada espontáneamente, conduce a la decadencia de la voluntad política que define los fines y significados sociales y a su substitución por la voluntad del personal administrativo que convierte en fines sociales los medios técnicos. Su tendencia acabada sería la **tecnocracia** en lugar de la democracia.

Este escenario posible de sociedad hiperadministrada, si se volviera realidad, es llamado metafóricamente por Weber “la oscura noche polar”, “la jaula de hierro”, “la máquina muerta de la servidumbre del futuro”, y, justamente para enfrentar esta posibilidad histórica Weber propone y relanza su programa práctico, el de la politización de la sociedad, la reanimación de la voluntad política de las clases, sofocada y mediatizada por esa trágica “herencia de Bismarck” de la burocratización. Este programa político, en particular, está dirigido a la reanimación de la voluntad de la burguesía (“la cuestión burguesa”), a la necesidad de una revolución o participación política desde la perspectiva de las libertades, cuyo actor privilegiado no podía sino ser la burguesía misma, debido a su cultura (valores) y a su autonomía económica. No así el proletariado socialista, conducido por un partido carente de voluntad de poder y animado por una ideología-utopía que justamente impulsaba en el sentido de la planificación total, de la burocratización.

Weber tematizó la burocracia porque la temía, pero su temor no le impidió reconocer su necesidad en la sociedad contemporánea y oponer la contingencia de la vitalidad política a la lógica de la razón burocrática. En este sentido, Weber considera y afirma no sólo la imposibilidad de liquidar la administración separada en una sociedad de masas, sino (en conexión con esto) considera y afirma que la instauración de una administración pública orientada y ajustada a fines sociales no descansa en ni depende de un acto histórico de expropiación y de socialización de los medios de producción. Depende, más bien, de un rechazo social generalizado contra la despolitización, contra la ausencia de lucha política, es decir, depende de un acto de socialización de los medios de producción políticos, de la capacidad social permanente de producir y proyectar los

fines y valores sociales preferentes, a cuya realización debe contribuir la acuciosa ponderación y deliberación de la racionalidad técnico-instrumental, la racionalidad burocrática. En este sentido, para Weber, la socialización de los medios de producción no sólo no cancela sino reproduce ampliamente y de manera más aguda la cuestión de la administración de masas y, por ende, la cuestión de la política de masas y del liderazgo político: la cuestión de la participación política de masas. En este sentido, también, la llamada teoría positiva y supuestamente hasta ideológica de Weber acerca del Estado y de la administración pública se muestra, si léida en profundidad, como una teoría crítica y negativa.



WHITE, LEOMARD D. (1891-1958) Norteamericano.

Obras: *Introducción al Estudio de la Administración Pública; El Administrador de Ciudades; Valor Prestigioso del Empleo Público; otras.*

Figura de reconocimiento internacional en la administración de personal público. Autor del primer texto sobre administración pública, el cual también contenía una cantidad considerable de información sobre administración de personal; fue el primero en enseñar administración pública en un salón de clases universitario.

Los estudios de White sobre las organizaciones y la administración de personal estuvieron influenciados por el movimiento de administración científica. Algunos de sus alumnos, principalmente Herbert Simón, más tarde cuestionaron la adhesión de White a los principios de organización. El trabajo de los científicos conductistas proporcionó muchos elementos sobre la administración y el comportamiento organizacional que White y otros de sus contemporáneos no habían explorado.

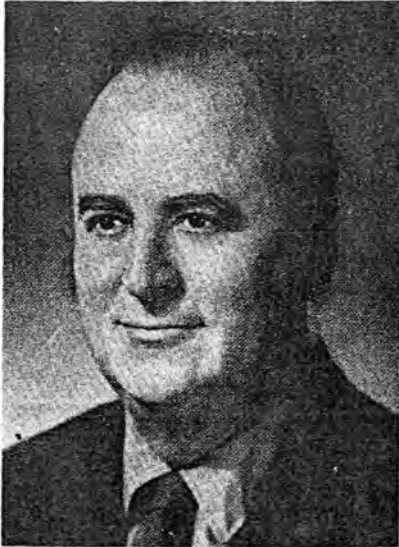
En retrospectiva, su mayor contribución a la administración de personal fue su sistema de méritos; el haber permitido el ingreso a la burocracia federal de egresados de todas las disciplinas universitarias; el estímulo que dio a la creación de la profesión de administrador de personal; y, su preocupación por el prestigio del servicio público. ABD

WHYTE, WILLIAM H. (1917-) Norteamericano.

Obra: *El Hombre Organizacional.*

Whyte se ha preocupado por las tendencias contemporáneas de la sociedad norteamericana y su libro *El Hombre Organizacional* es un intento de describir una de las tendencias que Whyte siente que puede llegar muy lejos. Señala el advenimiento de un hombre organizacional que no sólo trabaja para *La Organización*, sino que pertenece a ella. Dicho hombre es miembro de la clase media y ocupa los puestos intermedios en todas las instituciones. Pocos de ellos llegan a ser gerentes, pero han “tomado los votos de la vida organizacional” y se han comprometido a ella.

Estas personas necesitan un sistema de creencias nuevo que les dé sentido a lo que hacen, de ahí el surgimiento de lo que llama la ética social. Esta sostiene que el individuo solo no tiene sentido, pero que si es absorbido por el grupo puede crear un nuevo todo que es más grande que la suma de sus partes.



Whyte señala el advenimiento del
hombre organizacional.

La ética social hace creer al individuo que a *La Organización* le interesan sus intereses, cuando en realidad sólo le interesan sus propios objetivos. Con esto, *La Organización* suprime la imaginación individual y se afana a un consenso mediocre. Tal vez las personas se llevarán mejor, pero no se preguntarán el porqué. Según Whyte el hombre organizacional debe luchar contra *La Organización* y aceptar el conflicto entre él y la sociedad. ABD

WILSON, WOODROW (1856-1929) Norteamericano.

Obras: *El Gobierno del Congreso*; *El Estado*; *El Gobierno Constitucional en los Estados Unidos*; *El Estudio de la Administración*.

Woodrow Wilson, presidente de los Estados Unidos durante la Primera Guerra Mundial, se destacó también por su teoría sobre la administración, desarrollada

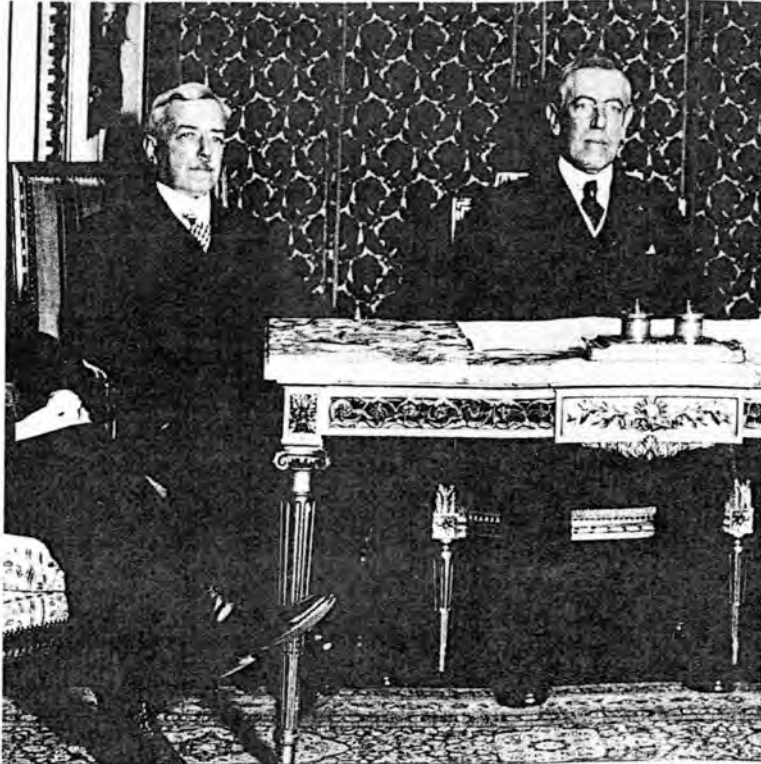
a lo largo de la carrera académica que ejerció en diferentes universidades norteamericanas. Por su escrito *El Estudio de la Administración* es reconocido como el fundador de la Administración Pública como disciplina científica. En su obra califica a la administración como ciencia, revestida de un carácter eminentemente práctico, cuyo conocimiento es indispensable para mejorar la organización y los métodos de trabajo de las oficinas públicas. Wilson sostenía que la ciencia de la administración debía ser aplicada como un complemento a la reforma del servicio civil, iniciada en su país en aquel tiempo. Su estudio consistía en determinar, primero, lo que un gobierno podía hacer apropiadamente y con éxito; y, después, establecer el mecanismo para llevar a cabo las cosas apropiadas con la mayor eficiencia y al menor costo posibles, tanto en dinero como en energía. Al efecto, había que apartar a la administración del “apresuramiento y la pugna propios de la política..”, ya que “la administración es un campo de negocios”... Estableció así la dicotomía política-administración, que marcó todo el periodo clásico de la teoría de la administración pública.

Wilson reconocía que para poder realizar un estudio de esa naturaleza, era necesario ubicar históricamente a la administración. Consideraba que la administración había sido relegada durante mucho tiempo; la importancia de cómo administrar las leyes, era menospreciada frente a la delimitación de quién haría la ley y cuál sería ésta. Imperaba más el enfoque legal o constitucional del gobierno en la mente de los hombres, que sus aspectos administrativos, pues consideraban que su actuación era imperativa y sus funciones sencillas.

El cambio en el estado de cosas, a través de los sistemas democráticos de gobierno, dirigido por las mayorías, cambiaría también el enfoque sobre la administración. La transformación social y económica de los pueblos exigió que las labores administrativas se ajustasen más a patrones normativos cuidadosamente probados.

Wilson sostenía que el desarrollo científico de la administración había sido realizado por profesores franceses y alemanes pero sus características obedecían a las necesidades operativas de un gobierno centralizado, por lo que consideraba necesario cambiar en ese tipo de administración sus principios y objetivos, para adecuarla a los sistemas democráticos. Por ello, Wilson no creía en una concepción puramente constitucionalista del gobierno de los Estados Unidos, sino en una administrativa y de creación que, al tiempo que respetara el marco legal existente, coadyuvara a dinamizar a un país en pleno desarrollo, como el Estado norteamericano.

Para Wilson, era fundamental que la administración pública contara con funcionarios y personal eficiente, pues del arte con que aplicaran los principios administrativos, dependía el logro de la eficiencia en las labores.



Wilson sostenía que en la administración había imperado el enfoque legal y se habían relegado sus aspectos administrativos.

En materia política, Wilson afirmaba que para que un gobierno fuera eficiente, enérgico y responsable, era necesaria la existencia de un liderazgo ejecutivo fuerte, aunque en estrecha cooperación con el legislativo. Inspirado en el modelo británico de gobierno, Wilson sostenía que este tipo de gobierno podía establecerse en los Estados Unidos, mediante la abolición de la división de poderes, pero formando el gabinete del presidente con miembros de las dos Cámaras del Congreso.

Wilson aplicó su teoría en su cargo como gobernador del estado de New Jersey, supervisando todo el proceso legislativo para la aprobación de sus programas de reformas sociales. Como presidente, Wilson continuó con su teoría, originalmente pensada para el gobierno nacional. Al decir de Henry Turner, Wilson guió y controló por seis años al Congreso.

Sus secretarios de Estado y jefes de departamento contaban con una absoluta libertad para la dirección de los asuntos públicos. De acuerdo con Turner, durante el periodo presidencial de Wilson se registró un fuerte incremento en las actividades del gobierno federal; extendió las actividades de la administración federal hasta la jurisdicción propia de los estados, regulando sus gastos, y aplicó la autoridad gubernamental en áreas anteriormente no reguladas y determinadas. Aseguraba que el mérito de un gobierno consistía en cooptar con personal competente e inteligente, efectivo en los servicios y que guardara buena conducta.

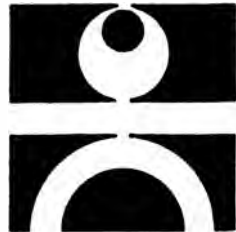
Cuando el partido demócrata perdió el control del Congreso en las elecciones de 1918, Wilson perdió también el instrumento más importante, por medio del cual ejercía su liderazgo.

En el ámbito internacional, Woodrow Wilson fue el promotor de la primera organización mundial para la paz: la Sociedad de Naciones, antecedente inmediato de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Su iniciativa para la formación de esta Sociedad de Naciones, fue formulada en sus Catorce Puntos.

- 1) Pactos de paz conocidos de todos, preparados abiertamente, de manera que no haya ya en adelante alianzas particulares de ninguna especie entre las naciones, sino una diplomacia que proceda siempre con franqueza y a la vista de todos. Este punto fue llamado como la proclamación de diplomacia abierta.
- 2) Libertad total de los mares.
- 3) Libertad del comercio internacional: “supresión dentro de lo posible de las barreras económicas y consagración de la igualdad de tratamiento en materia comercial para todas las naciones que consientan en la paz y se asocien para conservarlas”.
- 4) “Intercambios de garantías suficientes de que los armamentos nacionales serán reducidos al *minimum* compatible con la seguridad nacional”.
- 5) “Los intereses de la población deben tener un peso igual al de los gobiernos”.
- 6) Rusia, después de la evacuación de tropas extranjeras, puede escoger libremente sus instituciones y entrar en la Sociedad de Naciones.

- 7) La restauración de la independencia de Bélgica.
- 8) Restitución de Alsacia y Lorena a Francia.
- 9) Las fronteras de Italia serán fijadas en base a las “líneas claramente reconocibles de la nacionalidad”.
- 10) Autonomía de los pueblos de Austria-Hungría.
- 11) Las fronteras de Balcan serán fijadas en base a elementos étnicos, económicos e históricos.
- 12) Libertad a los pueblos del Imperio Otomano.
- 13) Restitución de Polonia con un acceso al mar.
- 14) “Es preciso que se constituya una asociación general de naciones, en virtud de compromisos expresos, a fin de procurar a los Estados, grandes y pequeños, garantías mutuas de independencia política y de integridad territorial”.

Este último punto se realizó en la Conferencia de Versalles generando la forma de la Sociedad de Naciones. MHP



XENOFILIA

Simpatía, amor y benevolencia para con los extranjeros reflejada por un gran sentido de la hospitalidad y suma cortesía a los mismos. Es equivalente a entreguismo, a una sumisión ante lo extranjero. JRM

XENOFOBIA

Aversión hacia el extranjero que puede manifestarse desde el odio y el desdén callado de una persona o grupo de personas, hasta el hostigamiento que lleva a desencadenar la represión, masacres y guerra entre países.

La aversión puede ser hacia todos los extranjeros o hacia los de algún país específico. Las razones son de lo más diversas: raciales, religiosas, políticas, económicas, etc. La duración es temporal y pasajera, como producto de ciertas circunstancias o de terminación indefinida. Aunque el nacionalismo puede llegar a excesos que lo lleven a la xenofobia, ambos fenómenos son diferentes. GHM



ZOON POLITIKON

Locución acuñada por Aristóteles para indicar que el hombre es, por excelencia un “animal político”, o “comunitario”, es decir, el único animal que, por estar dotado de la palabra, puede tener relaciones de utilidad y justicia con sus semejantes. En este sentido, el hombre sólo puede acceder a la humanidad verdadera dentro del marco de la *polis*.

El *zoon politikon* está presente en el escudo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. ABD



BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*. F.C.E., México, 1974.
- Akoun, Baile y otros. *Dictionnaire de Politique. Le Préseni en Question*. Larousse, París.
- Ammer, Christine and Dean. *Dictionary of Business and Economics*. The Free Press, New York, 1977.
- Bannock, Baxter and Rees. *A Dictionary of Economics*. Penguin Books, Great Britain, 1975.
- Bartra, Roger. *Breve Diccionario de Sociología Marxista*. Colección 70, No. 127, Grijalbo, México, 1973.
- Beval, Yvon. *Historia de la Filosofía*. Siglo Veintiuno, México, 1977.
- Birou, A. *Léxico de Sociología*. Laia, Barcelona, 1973.
- Birou, A. *Léxico de Economía*. Laia, Barcelona, 1973.
- Bittel, Lester R. *Encyclopdia of Pmfcssional Management*. McGraw Hill, New York, 1978.
- Bobio, Norberto e Matteucci. *Dizionario di Política*. UTET.
- Borizob, Zhamin y Markarova. *Diccionario de Economía Política*. Akal, Madrid, 1975.
- Butteriss, Margaret. *Neza Management Tools. Ideas and Techniques to Help You as a Manager*. Prentice-Hall, Inc., New Jersey, 1979.
- Cazeneuve y Victoroff. *Diccionarios del Saber Moderno. La Sociología*. Mensajero, Bilbao, 1974.
- Colé, G. D. H. *Historia del Pensamiento Socialista*. F.C.E., México, 1974.
- Coloma, José María. *Léxico de Política*. Laia, Barcelona, 1973.
- Curtis, Michael. *The Great Political Theories*. Avon Books, New York, 1961.

- Davis Jr., Robert. *Lexicón of Historical and Political Terms*. Simón and Schuster, New York, 1973.
- Fairchild, Henry Pratt. *Diccionario de Sociología*. F.C.E., México, 1974.
- Ferro, Marc. *Diccionarios del Saber Moderno. La Historia*. Mensajero, Bilbao, 1975.
- George Jr., Claude S. *The History of Management Thought*. Prentice Hill, Inc., New Jersey, 1972.
- Gil-Robles y Pérez Serrano. *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*. Taurus, Madrid, 1977.
- Görlitz, Axel. *Diccionario de Ciencia Política*. Alianza, Madrid, 1980.
- Greenstein and Polsby. *Handbook of Political Science*. Addison Wesley Publishing Company, Massachusetts, 1975.
- Heyel, Cari. *The Encyclopedia of Management*. Van Nostrand Reinhold Company, New York, 1973.
- Hills, Van Rest, Kearney and Smith. *Administration and Management. A Selected and Annotated Bibliography*. University of Oklahoma Press, Oklahoma, 1975.
- Horizon Book. *Makers of Modern Thought*. American Heritage Publishing Co., Inc., New York, 1972.
- Horton, Jr. Forest W. *Reference Guide to Advanced Management Methods*. American Management Association, Inc., U.S.A., 1972.
- Instituto de Estudios Políticos. *Diccionario de Ciencias Sociales*. UNESCO, Madrid, 1975.
- Kemig, C. D. *Marxismo y Democracia. Enciclopedia de Conceptos Básicos*. Rioduero, Madrid, 1975.
- Lacouture, Simone y Jean. *Pequeña Enciclopedia Política*. Colección 70, No. 133. Grijalbo, México, 1973.
- Merrill, Hardwood F. *Clásicos en Administración*. Limusa-Wiley, S. A., México, 1971.
- Meza, V. y Dávalos F. *Glosario de Ciencias Histórico-Sociales*. ANUIES, México, 1977.
- Moreno, Daniel. *Diccionario de Política*. Porrúa, S. A., México, 1980.
- Mousseau, Jacques. *Les Communications de Masse*. Hacliette, París, 1972.

- Nystrora, Paul C. and Starbuck H. *Handbook of Organizational Design*. Oxford University Press, New York, 1981.
- Parodi, Jean-Luc. *La Science Politique*. Hachette, Paris, 1972.
- Pina Vara, Rafael de. *Diccionario de Derecho*. Porrúa, México, 1976.
- Plano and Greenberg. *The American Political Dictionary*. Holt, Rinehart and Winston, New York, 1979.
- Pollard, Harold R. *Developments in Management Thought*. Grane, Russak and Company, Inc., New York, 1974.
- Poviña, Alfredo. *Diccionario de Sociología a Través de los Sociólogos*. Astrea, Buenos Aires, 1976.
- Powell, Richard. *Director's Guide to Management Technique*. Directors Bookshelf, London, 1970.
- Prokovsky y otros. *Historia de las Ideas Políticas*. Grijalbo, México, 1973.
- Pugh, Hickson and Hirvings. *Writers on Organization*. Penguin Books, Great Britain, 1975.
- Quintanilla, Miguel A. *Diccionario de Filosofía Contemporánea*. Sígueme, Salamanca, 1976.
- Roberts, Geoffrey K. *A Dictionary of Political Analysis*. Longman, Great Britain, 1971.
- Rosenberg, Jerry M. *Dictionary of Business and Management*. John Wiley and Sons, New York, 1978.
- Rouvier, Jean. *Le Droit. Aujourd'hui*. Hachette, Paris, 1973.
- Sabine, George H. *Historia de la Teoría Política*. F.C.E., México, 1968.
- Sallois, Jacques. *Administration. Les Hommes, Les Techniques, Les Rouages*. Hachette, Paris, 1974.
- Schoeck, Helmut. *Diccionario de Sociología*. Herder, Barcelona, 1973.
- Seldon y Pennace. *Diccionario de Economía*. Oikos-Tau, S. A., Barcelona, 1975.
- Sills, David L. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Aguilar, Madrid, 1975.
- Sloan and Zurcher. *Dictionary of Economics*. Barnes and Noble Books, New York, 1970.

Sutherland, John W. *Management Handbook for Public Administrators*. Van Nostrand Reinhold Company, New York, 1978.

Thines y Lempereur. *Diccionario General de Ciencias Humanas*. Cátedra, S. A., Madrid, 1975.

Tinder, Glen. *Political Thinking. The Perennial Questions*. Little, Brown and Company, Boston, 1974.

Urwick y Brecli. *La Historia del Management*. Oikos-Tau, S. A., Barcelona, 1970.

Willems, Emilio. *Dictionnaire de Sociologie*. Librairie Marcel Rivière. Cié, Paris, 1970.

Esta edición se terminó de imprimir en los TALLERES DE IMPRENTA VENECIA, S. A., Mártires de la Conquista No. 20 México 18, D. F., su revisión fue coordinada por Antonio Bayona Diego y Rafael de Antuñano Sandoval. Su tiraje fue de 2,000 ejemplares.



El 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.