

Algunos aspectos sobre la administración pública actualmente

*Gilberto Calderón Ortiz**

Este texto centra su análisis en la relación entre el gobierno y la administración y su papel como organizadora y ejecutora de las tareas del Estado, sin olvidar la función de la legalidad al deslindar las atribuciones del Estado y las prerrogativas privativas de los particulares.

La pretensión de este documento es destacar el contenido político que conlleva la administración como un complejo articulado a partir de las estructuras paralelas a los fines del gobierno y del Estado.

This article analyzes the relationship among government and administration, the role the last plays as organizer of State duties and the requirements of the principle of legality which implies to operate a separation between public faculties and private prerogatives. The aim of the author is to show the political content of public administration, as a complex, articulated from structures parallel to the ends pursued by government and State.

Sumario: 1. Administración y legislación. / 2. Administración pública y burocracia. / 3. Fines de la administración. / 4. La administración ante los problemas sociales. / Administración y política. / Bibliografía.

1 Administración y legislación

En este trabajo vamos a realizar un conjunto de reflexiones en torno a la relación que existe entre gobierno y administración pública. Pero fundamentalmente indagaremos sobre algunos que nos parecen importantes de esta última, como son: su papel como organizadora y de las tareas del Estado, y el marco legal que deslinda lo que puede hacer éste y lo que es privativo de los particulares; el sistema burocrático que requiere y el proceso de desarrollo que le lleva a concesionar servicios que eran privativos del sector público; posteriormente veremos cuáles son los fines de la administración en el Estado neoliberal que sustituyó al Estado benefactor y sus alcances y limitaciones

en la solución de los problemas sociales, comparando brevemente datos del siglo XIX sobre educación con recursos que se destinan en el México actual para ilustrar sobre el particular; más adelante daremos nuestra visión sobre administración, política y Estado. Nuestra pretensión con este conjunto de reflexiones es llamar la atención sobre aspectos que si no son considerados llevan el riesgo para los administradores públicos de concebir a la administración como una actividad, que si bien puede contemplarse como un conjunto de herramientas y quehaceres técnicos, si se olvida su contenido político y sus condicionantes puede originarles expectativas que en el ejercicio de su profesión les harían menos eficaces y eficientes.

Empezaremos diciendo que la administración es un complejo articulado de estructuras, es una organización que gira en consonancia con los fines del

* Profesor- investigador. Departamento de administración UAM-Azcapozalco

gobierno y del Estado. No elaboraremos hipótesis de trabajo pues nuestra intención es profundizar sobre la esencia de la administración. Por Estado diremos que es la expresión de las relaciones políticas de la sociedad, que aseguran el dominio de unos sobre otros —y que por tanto conllevan derechos, privilegios y obligaciones inequitativas entre ellos— y sin lo cual ninguna sociedad moderna podría subsistir.

El gobierno es, entre otros, un conjunto de programas (Rose, 1998:64). Para atender los problemas de salud, educación, recaudación fiscal, etcétera.¹ (Rose 1984:297) Algunos de los programas están destinados a enfrentar las contingencias que genera la ingobernabilidad, producto de un contexto nacional e internacional que agudiza las contradicciones políticas y sociales. Tocándole a la administración la ejecución de los programas.

La administración la podemos ver como una estructura. Para Omar Guerrero, la disciplina que ana-

liza a esta estructura,² es la ciencia de la administración. Dice el anterior que ésta *estudia el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio privado*, y más adelante citando a Bonin, anota que la administración pública: *es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas* (Guerrero, 1985'92).

De inmediato nos preguntamos ¿cuál es la dirección más conveniente y a quien o a quienes les conviene?, ¿qué significa mejora?, ¿cuál es el espacio entre lo público y lo privado?, ¿con qué instrumentos cuenta el Estado, para, a través de la administración, establecer los alcances y los límites de la relación, entre uno y otra?

Pero veamos cuál es para algunos autores, la esencia de la administración. Para Wilson, la administración pública:

es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cualquier aplicación particular de una ley es un acto de administración. Por ejemplo, la devaluación y el alza de impuestos, el ahorcar a un criminal, el transporte... el reclutamiento del ejército... los planes generales de acción gubernamental no son administrativos; la ejecución detallada de dicho plan es administrativa (Wilson, 1983:395), (el subrayado viene en cursivas en la obra).

Como vemos hay actividades reservadas para el Estado y que no pueden ser realizadas por los particulares. Estas actividades sin embargo sirven o afectan, si son actos públicos, al espacio privado. La ley es en principio el apoyo en que descansa este quehacer del Estado. El definir esas actividades están fuera de la administración, y se ubica en el campo político, en el Estado, donde los factores reales de poder: los empresarios, la iglesia, el ejército, los sindicatos, etcétera (Lassalle, 1957), expresan las contradicciones y sus soluciones a ellas. Así se dirime y define la política; su ejecución sí es responsabilidad de la administración. Se puede decir sin embargo que la administración, si bien no define la política es la ejecutora de la misma, le da contenido real.

Si bien en este trabajo en ocasiones utilizamos aquí estos términos como sinónimos tiene el objetivo de no hacer cansada la lectura. Desde luego que lo aquí expresado es un punto de partida para seguir en un futuro cercano profundizando sobre estos tres términos, pero por lo pronto adelantamos que cualquiera de ellos tienen en común el que nos da la idea de un conjunto articulado.

¹ Algunos de los programas están destinados a dar servicios a la población que utiliza los servicios públicos para atender sus problemas de salud, educación, etcétera. Hay otros que el gobierno desarrolla para enfrentar contingencias o mantener acciones preventivas para casos de urgencias: inundaciones, epidemias. Otros tienen que ver con la atención a los problemas que se generan en la sociedad derivados del proceso mismo de desarrollo y/o el crecimiento económico: inseguridad social, falta de empleos, drogadicción. El gobierno y su administración atienden un amplio espectro de servicios que son necesarios y que la sociedad ha dejado en sus manos, recolección de basura, vigilancia. Hay otros más que la administración pública lleva a cabo para mantener la relación con otros Estados. E incluso hay recursos de todo tipo destinados a la defensa y preservación de la seguridad nacional.

² Se observará que con frecuencia se utilizan en el estudio de la administración conceptos tales como estructura, instituciones y organización. Las instituciones del Estado son sistemas sociales que en la administración cuentan con presupuestos públicos para el desarrollo de sus actividades y que emplean para hacerse de los recursos (humanos, físicos, etcétera.), con los cuales pueden cumplir las funciones específicas que generalmente están establecidas legalmente. La institución y por lo tanto la administración se pueden estudiar haciendo un corte en tiempo, lo que indicaría un análisis estático, de éste modo observaríamos sus componentes y las funciones y tareas específicas que desarrollan. También, lo cual nos parece sumamente aconsejable se deben estudiar los procesos y los cambios que se dan en las organizaciones, pues estas no están dadas de una vez y para siempre.

La diferencia entre institución y organización para nosotros es que la primera se refiere fundamentalmente a la función o tareas que les es asignada por el Estado. En este sentido por ejemplo vemos instituciones cuyo fin es atender los problemas sociales, de salud, educación. Y, por organización entendemos a aquel conjunto de componentes que, dentro de la institución desarrollan funciones diferenciados y que en conjunto permiten alcanzar los fines de ésta. Una institución es un sistema normativa dentro de sí misma y para con la sociedad. Así regula tanto las relaciones de los individuos que son sus integrantes como con aquellos externos a ella. La institución tiene fines, normas, cuenta con instrumentos y medios para alcanzar los fines.

Estructura, por este término entenderemos el conjunto articulado de órdenes los cuales contienen a su vez diferentes tipos de instituciones (con sus respectivas organizaciones), algunos órdenes son: el económico, que contiene el mercado, las empresas; el político el cual a su vez está compuesto de partidos, gobierno, etcétera, el militar en cuyo caso hablaremos del ejército, la marina.

Por eso Uvalle anota que:

la administración pública... organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad.

Este aparato, sostiene Uvalle en esa misma página (Uvalle, 1984: 108), tiene la función de mantener las condiciones para que las relaciones entre las clases —de dominación y explotación y los problemas que originan— no lleguen a un límite tal que rebasen tanto a la sociedad como el Estado; la función de la administración pública es atenuar el conflicto, pero en última instancia con ella el Estado domina a la sociedad civil³ (Bobbio, 1994:67).

También Uvalle señala, al igual que está implícito en Wilson, que la elaboración y sanción de leyes no es responsabilidad de la administración —esto significa que si hay inestabilidad política y ésta se torna peligrosa amenazando con la paz social—, la definición de acciones y normas para solucionar los problemas no queda en manos de la administración pero sí su ejecución (Uvalle, 1984:108).

Desde luego que el Estado domina a la sociedad civil elaborando leyes. Sobre el contenido de las leyes A. de Tocqueville, es tajante, pertenezco, dice: *al grupo de los que creen que no hay casi nunca bondad absoluta en las leyes* (Toqueville, 1992:39). Los ejemplos sobre los fines que se persiguen con las leyes apoyan esta idea tan clara de Tocqueville. Si nos trasladamos al pasado, Gladden, en el caso de Francia del siglo XIX, sobre este tópico anota que: *Un medio favorecido para estabilizar la sociedad fue la codificación de la ley iniciada sin demora por Napoleón... fue el célebre Code Civil des Français... en 1807. Sustituyó a todas las leyes civiles anteriores y fue esencialmente contrarrevolucionario en espíritu* (Gladden, 1989:342). De acuerdo con ello el Estado domina a la sociedad a través de leyes que incluso

pueden ir en contra de los esfuerzos para lograr que haya avances y no retrocesos. Avances, entendemos, que tengan en cuenta principalmente a los intereses de los más y no de los menos.

Es la administración la que guiándose por las leyes, actúa, concretando los fines del Estado. En casi todos los países los gobernantes tienen como referente a las leyes que se plasman como leyes supremas en constituciones. Para Fernando Lassalle, la constitución de un país *solo reside en los factores reales y efectivos del poder* (Lasalle, 1957. 41 y ss). Agregaremos que en la constitución se plasman el conflicto y la solución a intereses encontrados, en ella se dirimen, no para siempre sino sujetos a los cambios, las fuerzas de los contendientes.

Un estudioso del pasado como Bonnin, citado por Omar Guerrero, considera a la administración también como una institución *destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes, [éstas anotó] son la expresión de las necesidades sociales: necesidades y dependencias puestas en común para el orden público y el interés general*. Para Guerrero la administración pública puede ser definida como la dirección del Estado: *es una potencia que mueve al Estado* (Guerrero, 1985:93-94). Mientras que Bonnin habla de los fines de la administración que buscan el bien común, Guerrero, nos hace recordar que ésta encarna y ejecuta prácticamente la esencia del Estado. De este modo el primero nos da una imagen formal de la administración, pero el segundo nos vuelve a situar para no perder de vista que es el Estado y su esencia lo que finalmente está en el centro del debate.

Siguiendo con el hilo de este discurso, encontramos que Ricardo Uvalle dice que la administración realiza la materia del Estado y que los congresos o parlamentos elaboran las leyes generales y la administración pública las concretiza: *Hablar de la administración pública es destacar la acción del ejecutivo en la sociedad civil, es subrayar el supremo poder del Estado capitalista, es destacar que el gobierno y la administración pública no son entes divorciados, sino que configuran una unidad dialéctica que cobra realidad política en el ejecutivo* (Uvalle, 1984: 109). A nosotros nos parece que si bien la mayor parte de la administración pública cae en manos del ejecutivo, en el poder judicial para la impartición de justicia se requiere de un aparato administrativo para realizar éste objetivo. Quizá sea el legislativo el que cuente con los aparatos más reducidos dentro de la administración para

³ Bobbio señala que la contraposición sin embargo entre sociedad y Estado es real. Para él no puede la sociedad hacer un lado al Estado, porque entonces éste se extinguiría; a su vez éste no puede subestimar a la sociedad porque entonces se llegaría al Estado totalitario. Bajo este aspecto la sociedad y el Estado y el Estado fungen como dos momentos necesarios, separados pero contiguos, diferentes pero interdependientes, del sistema social en su complejidad y en toda su articulación. Bobbio, N, *Estado, Gobierno... op. cit.*, 67. Si la sociedad hace a un lado al estado, entonces se comprende que no habrá dirección y reinaría el caos.

desarrollar sus funciones⁴ (Uvalle, 1984:109). Pareciera que las tareas de gobierno solo recaen en el ejecutivo, desde nuestra óptica, debido a la división de poderes, también el judicial y el congreso o parlamento llevan a cabo tales trabajos.

Para Weber en el sentido más amplio, *el círculo de la administración 'pública' encierra tres clases de tareas, a saber: creación del derecho, aplicación del mismo y lo que queda de la actividad de los institutos públicos después de separar aquellas dos esferas: lo que llamaremos gobierno'* (Weber, 1984:500). De este modo la administración pública, no es sólo el ámbito del ejecutivo.⁵

Para Gladden, la administración pública sirve al gobierno, *cualquier evaluación sobre su forma y sus logros deben depender del continuum político dentro del cual funciona*. Y este continuum político, se enmarca también en el proceso económico y social; el primero, es el proceso de acumulación de capital, y el segundo es la forma en que socialmente los hombres se colocan en la pirámide social, dependiendo de múltiples factores, entre otros la riqueza y los medios que tienen para conservarla y/o conseguirla.

El mismo Gladden, nos señala, dentro del párrafo anterior que el gobierno central tiene una legislatura y un ejecutivo, y este último tiene *el mando de los servicios de una compleja maquinaria administrativa* (Gladden, 1989:T.II,428). El legislativo y el judicial inclusive pueden reorientar a la administración pública que queda en manos del ejecutivo, éste debe acatar decisiones que rectifiquen su quehacer si es que se aparta de la normatividad. En México por ejemplo, si el presidente quiere salir del país o desea aumentar la deuda pública, tiene que tener el consentimiento del legislativo.

2 Administración pública y burocracia

En esta breve revisión que estamos haciendo, vamos a indagar cómo es que la administración realiza sus

funciones. Gladden apunta que el gobierno requiere de una organización creada para la transmisión de instrucciones y regulaciones (Gladden, 1989:T.II 428). Esta organización sigue procedimientos burocráticos. No todo aparato de la administración pública, debe considerarse como burocrático, ese es caso de las oficinas, en algunos países, del ejecutivo (Peters, 1999:70), pero en general; la burocracia permea a casi todas las estructuras del gobierno.

Bertha Lerner, sostiene que Weber relata cómo en el ejecutivo se concentra la burocracia y se preserva el secreto administrativo —es esencial como rasgo burocrático—, y que ante ello en este caso el parlamento es impotente. Por ello, *El dominio burocrático que se produce en el mundo moderno conduce y se basa, a la vez, en una superioridad de los administradores* (Lerner, 1993:115). En ese mismo sentido se pronuncia Guy Peters (Peters, 1999:110). No sólo los legisladores se encuentran en desventaja, sino incluso los políticos de primer nivel que se sitúan en la cúspide del ejecutivo, cuando tratan de imponer sus puntos de vista a las oficinas administrativas que dependen de ellos (Peters, 1999:111). Es difícil encontrar alguna administración pública donde no exista esta tendencia al dominio del ejecutivo sobre los otros dos poderes. Entre otros el secreto es patrimonio de tal sector, así como el nivel de experiencia y conocimiento sobre las formas de resolver los problemas concretos.

En todo el mundo la lucha de los otros dos poderes para conocer de materias, como son las de seguridad nacional y el destino de partidas presupuestarias a cargo del ejecutivo, se enfrentan a trabas burocráticas, incluso los funcionarios escudándose en razones de Estado se niegan a dar información a aquellos que aprueban o vigilan que los presupuestos tengan transparencia. En México, es difícil encontrar datos precisos por ejemplo del gasto del sector paraestatal. El predominio de los administradores en aspectos como los señalados se da en detrimento de los otros dos poderes. El grueso de la burocracia de que dispone el poder ejecutivo, queda en manos de operadores a los que se les delega autoridad. El responsable de sus acciones, por omisión o por desconocimiento es el propio ejecutivo. Pero difícilmente el titular de este poder e incluso los más altos funcionarios pueden supervisar lo que hacen los subordinados quienes pueden interpretar las órdenes y en la práctica modificar su intencionalidad.

y los funcionarios del cuerpo burocrático, esto es, de la administración pública, son la presencia del Estado en la sociedad. El gobierno en *op.cit.*, p. 114.

⁴ Ricardo Uvalle dice que: *al legislativo le concierne la tarea de elaborar las normas generales de la sociedad y al ejecutivo le corresponde concretar y de manera particular y detallada, la generalidad de las normas* *Idem*, p. 114.

⁵ Ricardo Uvalle, sostiene que: *la administración pública... concreta la materialidad del Estado en la sociedad, y a diferencia del parlamento, le corresponde ser ejecutora de actos particulares... En este sentido diputados y senadores son la presencia de la sociedad en el Estado. particularmente en el parlamento,*

La burocracia puede verse como una organización y también como un conjunto de procedimientos y reglas. No puede seguirse sosteniendo anota Severo Giannini Massimo que las administraciones públicas sean máquinas neutrales en *el juego de las fuerzas políticas y sociales* (Giannini, 1978:60). Así también lo consideramos nosotros.⁶ Ya Weber, había escrito que *En el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración [que] se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil* (Weber, 1964:1060). Para Weber en tal nota no existe distinción entre burocracia y administración. Diremos que la administración es más que la burocracia, pues es la organización compleja mediante la cual se realizan los fines y metas del Estado, en tanto que la burocracia son los procedimientos que sigue la anterior para operar la maquinaria a su cargo. La burocracia es también el conjunto de individuos interrelacionados y diferenciados en sus funciones y en las tareas que realizan.

En la cita anterior vemos como hay burocracia tanto civil como militar, la última tiene la función de guardar, por medio de la fuerza, el orden interno y hacer frente a las amenazas, si las hubiera, del exterior; en tanto que la civil atiende las tareas cotidianas, de mediano y largo plazo. El marxismo sostiene que el aparato de Estado descansa en la burocracia y el ejército. Ricardo Uvalle cita a Carlos Marx:

La 'burocracia' es el formalismo del Estado' de la sociedad civil. Es la 'conciencia del Estado', la 'voluntad del Estado', el poder del Estado como corporación, es decir, una sociedad particular, cerrada en el Estado. Frente al interés particular el 'interés general' no puede ser más que 'un particular', en tanto que lo particular es, frente a lo general, 'un general'. La burocracia está obligada, pues, a proteger a la generalidad imaginaria del interés particular, para proteger a la particularidad imaginaria del interés general a su propio espíritu (Uvalle, 1984:111).

La burocracia de acuerdo con lo anterior como se observa es un cuerpo cuyos fines son evitar que los intereses generales prevalezcan sobre los intereses

particulares. La burocracia en la administración es el poder del Estado. Pero es un poder que no existe por sí y para sí, si bien cuida sus propios intereses, estos son los intereses también de sectores reducidos.⁷ Ahora bien en un contexto globalizado mundial como el que actualmente existe donde se están borrando las fronteras económicas para el traslado de mercancías, servicios y sobre todo capital, la burocracia actúa y adecua la administración para que responda a las exigencias que marca el sistema tanto nacional como, fundamentalmente, internacional; persiguiendo los intereses particulares a los que legitima y difunde en el seno de la sociedad como los intereses generales, reduce la atención a los problemas que crea el propio sistema.

En abundancia sobre los rasgos de las organizaciones burocráticas, Guy Peters, sostiene que éstas se caracterizan por contener *una estructura de administración piramidal, que aplican reglas universales e impersonales para mantener la estructura de autoridad, y que subrayan los aspectos no discrecionales de la administración* (Peters, 1999:69). Desde luego que esta definición encuentra en la realidad matices que incluso la contradicen, si bien efectivamente la burocracia requiere que la autoridad esté claramente establecida entre los niveles horizontales y verticales de la organización y sus componentes, y es además la aplicación sin que tengan que ver cuestiones emotivas, de capricho, etcétera, de reglas de arriba hacia abajo. Pero en lo tocante a las cuestiones discrecionales, justamente vemos que hay procesos que requieren la elasticidad y el secreto en la solución de problemas, esto permite, como ha quedado anotado que los administradores y los operadores del poder ejecutivo tengan predominio.⁸ (Uvalle, 1984:111) sobre el legislativo, el judicial y por supuesto sobre la sociedad.

B. Guy Peters, considera que las burocracias son actualmente más poderosas en los últimos decenios —tanto por el número de empleados públicos que tiene como por su papel en la elaboración de las políticas—,

⁶ Si decimos esto tenemos congruencia con nuestra concepción de Estado y gobierno, como instituciones donde se favorece en primer lugar los intereses de un sector reducido de la sociedad.

⁷ En todos los niveles del gobierno, los integrantes buscan, si tienen la oportunidad de sacar ventaja de las posiciones de poder que gozan. En los EU, por ejemplo parte de los propios legisladores y sus asesores eluden el pago de todos los impuestos. Se ha calculado que *La evasión fiscal de los legisladores suma 10.5 millones de dólares* Brooks, David y Cason Jim. La Jornada, Masiosare. 9/04/00

⁸ Ricardo Uvalle, en *El gobierno en acción*, ha escrito: *Es pues, la burocracia, el cuerpo político del Estado que domina a la sociedad; sus directrices políticas y administrativas son definidas por el ejecutivo que las instrumenta y ejecuta mediante funcionarios, es decir, por cuerpos burocráticos.* Op.cit. p. 111

dice que incluso el gasto gubernamental ha aumentado *En un nivel menos cuantificado, el crecimiento del poder burocrático ha sido documentado, discutido y condenado en diversos lugares* (Peters, 1999:103). Luego de preparar varios cuadros comparativos donde se observan los aumentos del gasto público respecto al PIB, llega a la conclusión que ha incrementado el tamaño del gobierno en países de distinto desarrollo Kenia, India, Suecia, Reino Unido. Por ejemplo, a pesar de los esfuerzos incluso en países como EU e Inglaterra, para reducir su crecimiento, poco se ha logrado. De suyo ello implica más poder para la burocracia (Peters, 1999:90-95). Pero este incremento de poder está respondiendo a los intereses dominantes en la globalización. Si bien en países desarrollados los esfuerzos para reducir el crecimiento de la burocracia han logrado pocos avances en naciones como la nuestra está comprobado cómo el número de empleados se ha reducido. Luis Méndez, anota que antes de la globalización, había en México una nómina de dos millones de empleados, y para 1994, se redujo su número en medio millón; en los casos de Perú y Brasil, ha disminuido sustancialmente el número de ministerios (Peters, 1999:24-33).

El mismo autor sin embargo nos explica que desde los noventa ha habido un proceso creciente de privatización de funciones públicas, sin una reducción sustancial del tamaño del gobierno. También indica que las fronteras entre lo público y privado se han hecho difusas, vagas, pues se han creado organizaciones semigubernamentales (Peters, 1999:90-105). Para nosotros estas organizaciones semigubernamentales a menudo son empresas privadas que se hacen cargo de servicios que generalmente había venido prestando el sector público.

Una nota periodística nos permite ver que si bien el gasto público no decrece, parte de él se destina a organizaciones privadas que prestan servicios públicos, y estos, en manos de particulares no dan los resultados esperados. Los periodistas David Brooks y Jim Cason, escriben desde Washington que el gobierno norteamericano está concesionando el servicio carcelario, pero es tal la calidad que brindan que un juez norteamericano que había condenado a una prisión para menores de edad, a seis jóvenes, después de visitar el recinto y observar las condiciones en que los tenían purgando su pena, les otorgó la libertad. El Departamento de Justicia de ese país, declaró: *que las condiciones de esa prisión administrada por una empresa privada son 'peligrosas y amenazan la vida' de los reos* (La Jornada, 2000/09/04). Esto

nos plantea una línea de investigación que aquí no desarrollaremos, como es el analizar si con este proceso el Estado se está desnaturalizando al dejar en manos de particulares tareas considerados tradicionalmente exclusivas del gobierno.

Se puede decir que un dato no es prueba suficiente para establecer una generalidad, pero este es un indicador que no se puede soslayar. Es probable que haya otros datos donde los servicios públicos concesionados en todo el mundo, muestren sustancialmente que se eleva la calidad cuando los toman a su cargo empresarios privados; pero también habría que indagar si con ello los costos para los usuarios se elevan sustancialmente y originan pingües ganancias privadas. Es necesario estudiar por otra parte el impacto respecto a la fuerza de trabajo que trae consigo la privatización de servicios públicos en manos del Estado desde dos ángulos por lo menos: con relación a la ocupación y en su definición como servidores del Estado. En el primer aspecto ya sabemos que en la ola que recorre el mundo, tanto en el sector público como en las empresas en manos de particulares, se busca reducir las plantas laborales, con ello se disminuyen los gastos, por lo que es probable que disminuya el nivel del empleo; en relación al segundo, la definición de trabajadores del Estado se vuelve vaga y confusa, sobre todo para cierto tipo de tareas como la recaudación de cierto tipo de impuestos que se concesionan al sector privado, en este punto interesará saber si los empresarios y sus trabajadores son sujetos de derecho público o privado.

Las privatizaciones no tienen como objetivo cambiar los rasgos estructurales del sistema. Esa entrega de servicios públicos al sector privado, despeja la duda que señala Theodore J. Lowi, citado por Guy Peters, *el sector público puede ser apropiado para propósitos privados, todo ello financiado con el dinero de los contribuyentes*. Esto no difiere mucho de lo que su vez escribió Mancur Olson, en el sentido de que: *también se ha sostenido que la apropiación del poder gubernamental por intereses aislados se ha asociado al mal desempeño económico* (Olson, 1992:98). No hay duda que los gobiernos y sus burocracias, tienen desempeño económico donde hay desperdicio;⁹ pero éste es ne-

⁹ De que los gobiernos en todo el mundo a través de sus administraciones desperdician recursos públicos. no hay duda B. Guy Peters señala que los desastinos de la burocracia no deja lugar a dudas. Así escribe que en el Reino Unido, la falta de coordinación entre

cesario al sistema, tal como la corrupción y la ineficacia e ineficiencia, son partes integrantes del sistema. La ineficiencia como anotó Offe, es consustancial al sistema (Offe, 1991:125).

Los egresos públicos aumentan respecto al PIB, pero en ellos quedan encubiertos dice Guy Peter inclusive —además del destino de recursos para empresas privadas que hoy se encargan de servicios públicos—, los préstamos, *otorgados a ciudadanos o a empresas privadas [que] no se cuentan a menudo como gastos, en el supuesto de que tarde o temprano serán pagados* (Peters, 1999:90). Se supone que serán pagados, pero cuántos de ellos han sido otorgados sin que se sepa, en todo el mundo, si realmente los deudores liquidan sus compromisos. En México, se dio un préstamo bancario, estando la banca en manos del gobierno por 20 mil millones de pesos en 1985, a una trasnacional automotriz, para instalar una planta en Hermosillo, Sonora. Nunca se ha sabido si tal empresa pagó algo de esa cantidad.¹⁰

3 Finalidad de la administración

La administración pública se presenta siempre ante los individuos y las organizaciones sociales como atenta a resolver los problemas de interés general, pero eso sólo puede aceptarse como finalidad formal. Para Uvalle: *el Estado asume tareas relacionadas con el bienestar social. Institucionaliza, con el concurso de la administración pública, el diseño y la ejecución de la política de bienestar social*¹¹ (Uvalle, 1995:39).

oficinas públicas: ha hecho que las organizaciones pública." pavimenten la misma calle docenas de veces en un periodo de dos años. Idem. p. 104.

En México también algunas de las decisiones que se toman, muestran grados de irracionalidad casi kafkiana. Recien en la administración del presidente Ernesto Zedillo, en la reconstrucción de poblaciones que habían sufrido el embate de los huracanes, el entonces Secretario de Desarrollo Social, decidió que en la construcción de casas habitación los predios, tuviera un 'garage' (las viviendas tienen 36 metros de construcción); se gastaron recursos para elevar el nivel de las calles, pues se inundan, por donde pasaria el titular del ejecutivo, pero no así en los terrenos habitacionales (hoy por consiguiente se inundan) y en la utilización de materiales de construcción, se resolvió usar productos no adecuados. Hay que aclarar que los habitantes de esos predios en su mayoría no tienen ni tendrán posibilidades de comprar un automóvil. Masiosare, La Jornada. 9/04/00

¹⁰ Véase Calderón Ortiz, Gilberto. *La privatización de la banca en México*.

UAM.Azc. No. I. Julio-diciembre de 1991.

El día 18 de octubre de 1984, en los diarios Excelsior, Novedades y El Universal, se informa de tal préstamo de la banca nacionalizada, encabezada por Banamex y Ballcomer.

¹¹ Uvalle Berrones, Ricardo. *Estado, Liberalismo, y Administración Pública*. En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Año XL, 53.

Hemos visto cómo la administración se guía por un marco normativo que para Uvalle son las constituciones escritas, en las cuales: *La autoridad política y administrativa del Estado se legaliza y legitima atendiendo al interés general* (Uvalle, 1995:32). Ya hemos anotado lo que piensan Tocqueville y Lassalle, sobre las constituciones. Si decimos que el Estado atiende el interés general, estamos hablando entonces de la necesidad de mantener la cohesión y la estabilidad. Si nos referimos al bienestar social, las tareas de tal institución son las de procurar que haya salud, educación, etcétera, con ambas el Estado se legitima y son tan necesarias que de no realizarse se corre el riesgo de caer en la inestabilidad. En contraposición con la cita anterior de Uvalle, éste mismo anotó en 1984.

El Estado se vincula a la sociedad a través de la administración pública que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: el político y el económico. En lo político, la administración pública ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad, es decir, individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad. En lo económico, crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca con su carácter privado, egoísta y lucrativo (Uvalle, 1984: 106-1 07).

Aquí ya no se trata de buscar el interés general, sino las condiciones para que prevalezca el interés del individuo y mas aún de los grupos poderosos que tienen intereses que proteger. Pero los individuos no sólo se vinculan en el campo económico, sino que también en otros como son el social, el político, el ideológico, pero el Estado tiene como tarea principal, no explícita en las sociedades modernas, el de crear las condiciones que promuevan y sostengan el proceso de acumulación de capital, manteniendo esa vinculación entre los individuos en límites que procuren ese proceso.

La administración no se aparta de los fines del Estado. Por eso no compartimos la opinión de W. Wilson, cuando sostiene: *Precisamente el hecho de que hemos logrado por completo el gobierno popular [el cual tiene] la tarea de organizar ese*

Época. No. 161. México 1995. P. 39. En esa obra escribe que *El interés público, suma de los intereses particulares, se integra con las necesidades y relaciones que los individuos tienen.* P. 33

reinado sumamente complicado (Wilson, 1983:391) (en negrillas por el autor). Actualmente el concepto de gobierno popular hace tiempo que se desechó. Tuvo su utilización sobre todo en América Latina en las décadas de los treinta y cuarenta sobre todo. Los gobiernos de Lázaro Cárdenas en México, de Juan Domingo Perón, en Argentina, de Getulio Vargas, en Brasil y el de Haya de la Torre en Perú se erigieron como gobiernos populares.

Actualmente es difícil que los políticos utilicen el término pueblo en sus discursos, hoy se habla más de la sociedad civil, los cambios del discurso tienen que ver con la necesidad de alejar de la mente de vastos sectores de la población, la idea de que pueden tomar en sus manos la dirección de sí mismos. Con los términos sociedad civil se le da al individuo una identificación que lo inserta mejor en los momentos actuales donde predomina—en un mundo donde se borran diferencias culturales— como decía el doctor Uvalle, el egoísmo y el lucro.

No compartimos las expresiones que en su tiempo vertió Wilson, quien dijo que el gobierno tiene ahora muchos jefes—no como en otras épocas en donde la nobleza hacía y deshacía— y que las mayorías conducen al gobierno pues los actuales protagonistas de la historia son las grandes empresas, el capital financiero, los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, quienes en estrecha relación con los gobiernos, imponen las directrices más importantes. Si realmente las mayorías condujeran a sus gobiernos, difícilmente encontraríamos los movimientos sociales que ponen en riesgo la gobernabilidad. Las finalidades de la administración pública como dice Uvalle, crear y mantener las condiciones que necesita el sistema. Abarcan todos los aspectos de la vida social: la cultura, la política, la ideología y, por supuesto la política económica.

4 La administración ante los problemas sociales

Con Rose hemos encontrado que el gobierno es también un conjunto de programas y quienes los aplican son los funcionarios, aunque subraya él anterior, que no pueden desarrollar los programas al margen de la decisión expresa de las políticas, pero dado su nivel profesional y su interés, ello los impela a buscar el éxito de los trabajos que se emprenden bajo su responsabilidad (Rose, 1998:20). Los programas son

para resolver problemas, pero de que hay diferencias entre estos no hay duda: como ya dijimos hay unos que son más difíciles o casi imposible de resolver, como por ejemplo el desempleo creciente. Sobre lo anterior, Richard Rose, anotó, que los programas podrían:

Preservar decenas o aún centenares de miles de empleos. Pero esto no reducirá necesariamente el desempleo; sólo impedirá que éste aumente o que crezca con mayor rapidez. Un gobierno puede anunciar intenciones de desarrollar políticas prometedoras de todo aquello que al electorado le gusta oír, pero debe adoptar programas que guarden correspondencia con lo que se pueda hacer a partir de los recursos y la tecnología de que se disponga (Rose, 1998:300).

Un gobierno y su administración tienen que partir de esas dos variables, los recursos y la tecnología que pueden ser utilizadas, pero estas no son variables independientes, sino que están sujetas al proceso de desarrollo, el cual ha su vez depende de las condiciones internas y externas que genera el sistema. Con tales condicionantes se fija la política económica, así si es necesaria la creación de empleos, un problema es definir quién los va a crear y si serán trabajos productivos o improductivos, dentro de los parámetros del sistema económico en las actuales condiciones. El Estado benefactor ha dado paso al Estado neoliberal, y dentro de él ya no toca al gobierno crear núcleos inproductivos que en otro contexto tenían su razón de ser—incluso ya ni siquiera mantener en el aparato administrativo la misma planta laboral, sino reducirlo como hemos visto nos precisa Méndez, para países como México— por lo que serán las empresas privadas las que así lo requieren ampliarán o reducirán las fuentes de empleo y como hemos anotado, en todos los sectores de la actividad económica hay una tendencia a desplazar mano de obra.

También hemos anotado que el Estado se mueve en la contradicción de resolver problemas que con su política económica él mismo crea. Así respecto al desempleo, en México, el Presidente Ernesto Zedillo, en su toma de protesta dijo:

El propósito de la política económica debe ser el bienestar creciente de cada persona y de su familia. Ese bienestar se funda en un empleo digno, estable, bien remunerado. México necesita muchos más de esos empleos y nuestro compromiso es crearlos. Para crear esos empleos la economía debe crecer de manera sostenida, aun ritmo mucho mayor que la

población. Para que los empleos estén cada vez mejor remunerados se requiere el aumento sostenido de la productividad.¹²

Precisamente el aumento de la productividad implica justamente que los bienes o servicios contengan plusvalía en una proporción superior a como se venía produciendo. O lo que es lo mismo cada trabajador debe en el mismo periodo de tiempo producir más y mejores mercancías. Cuando en boca de un representante del Estado y del gobierno como lo es el Sr. Zedillo, se pronuncia por crear más empleos, se dirige sobre todo al sector que los puede crear, el empresario.

A lo largo de los siglos las administraciones en el Estado moderno, se han venido esforzando para resolver los problemas sociales. El régimen napoleónico, citado ya en estas páginas, por ejemplo erigió un sistema de seguridad social bastante adelantado para su época, pero no pudo ser realmente eficiente porque no contó con suficientes recursos (Gladden, 1989:T.II,346) los cuales no se otorgaron por la imposibilidad, coaligamos, de elevar los impuestos al capital. No sabemos de algún gobernante que haya solucionado, en cualquier época, el problema de la pobreza. En la actual etapa del Estado neoliberal se ha comprobado que el nivel de vida alcanzado en los países de América Latina, se está deteriorando y cada vez hay más pobres.

En México, la administración en el periodo 1988-1994, estableció el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). El presidente de aquel entonces señalaba entusiasmado que tal programa era la gran epopeya del pueblo mexicano. El programa realmente era una política pública pues se hacían obras que la comunidad definía y en la que recursos de todo tipo eran aportados tanto por el gobierno como por los solicitantes. Las cifras de los recursos destinados variaban entre los que se dieron oficialmente, respecto a los calculados por investigadores.¹³

En la historia de los programas de gobierno para solucionar el problema de la pobreza y la marginación,

origen también de los movimientos sociales que cuestionan directa o indirectamente al sistema, hay muchos ejemplos de las limitaciones que existen. Carlos Marx, analiza la pretensión de solucionar la pobreza en la Inglaterra, Prusia y Francia del siglo XIX. En Inglaterra, se sostenía que los culpables de la pobreza son los propios trabajadores, los pobres se reproducen y no hay forma de evitarlo, la beneficencia lo único que hace es sostener a familias e individuos sin futuro y lo que es peor que dan origen a nuevos descendientes. En Prusia los niños abandonados –en México, este es un problema sin solución– no eran atendidos por el Estado, por ello no se les daba educación (Marx., 1983 :362-363).

El régimen napoleónico, tan apreciado por parte de W. Wilson por la remodelación adecuada de la administración (Wilson, 1983 :389), lo cual no significó resolver el problema de la pobreza.

Cuando se reforma el Estado, en el pasado y en la época presente, no es para solucionar a fondo los problemas de la miseria y generalizar el bienestar y la felicidad.

Sobre Educación en el régimen napoleónico, Gladden anotó que Bonaparte, reorganizó la administración para que el control quedase en sus manos, incluso permitiendo la participación de la iniciativa privada, siempre y cuando pagara elevados impuestos, este emperador: *consideraba que era mejor dejar al pueblo en la ignorancia. La mayoría de los esfuerzos se concentró en el desarrollo de la educación secundaria en los Lycées introducidos en 1802. Estos establecimientos, creados para los burgueses y no para los pobres, estuvieron sujetos a un régimen militar con el objeto de producir una élite amoldada* y en particular respecto a la preparación de los cuadros de administradores, el anterior autor dice que ese sistema educativo tenía la finalidad de producir buenos administradores para el Estado, leales y obedientes al emperador: *Se dejó a las Facultés de Droit el ofrecer justo el tipo de administradores requeridos por el imperio* (Gladden, 1989: T.II, 347).

En el México actual la administración pública ha destinado menores recursos para la educación en general y superior en particular (Melgar, 1994:149). Según datos oficiales de un total de 21.5 millones de habitantes entre los cinco y catorce años, 1 millón 658 mil niños (7.7%) no cursan la educación básica. La disminución del gasto público destinado a la educación obedece también al igual que en Francia del siglo pasado, a la cada vez mayor participación de la

¹² El gobierno mexicano. Ceremonia de transmisión de poderes. Poder Ejecutivo Federal. México. 1994

¹³ El secretario de Hacienda, Pedro Aspe, en el sexenio de 1988-94, escribió que *El Programa Nacional de Solidaridad forma parte del nuevo enfoque del gasto social para enfrentar la pobreza extrema. A partir de diciembre de 1988, el programa ha desembolsado un promedio de 3 billones de pesos al año, cifra que a pesar de su modesto tamaño en comparación con el PIB (0.4%), ha logrado ya importantes resultados, sobre todo por haber involucrado activamente a amplios y diversos sectores de la población.* El camino mexicano de la transformación económica FCE. México. 1993.

iniciativa privada en este rubro, lo que significa que sólo los que puedan pagar por ella tendrán acceso a los planteles. Desde luego que tenemos que dar una explicación a por qué el Estado antes hacía mayores esfuerzos en educación y ahora estos disminuyen. Una posible respuesta es que desde una óptica pragmática el Estado considera que no tiene caso preparar a la mano de obra que sepa leer y escribir, si lo que sobra actualmente es mano de obra, no tiene sentido destinar parte de esos recursos al sistema educativo.

Como en cualquier época la pobreza en el régimen napoleónico ocasionaba protestas e inconformidades por lo que siguió los pasos de tantos otros que le antecedieron:¹⁴ (Marx, 1973:T.II, 713 y ss)

Para el mantenimiento del orden los Commissaires Généraux tenía el control de los destacamentos militares y la gendarmerie la cual había sido transferida del Ministerio de Guerra. Estas fuerza eran desplazadas en columnas móviles para someter los desórdenes, incluyendo huelgas y similares. Esta inmensa organización policiaca extremadamente actualizada, que convirtió a Francia en el primero de los Estados policiacos de tipo moderno, se preocupó primeramente de los asuntos políticos —la eliminación de los opositores al régimen— y sólo en forma secundaria de los asuntos criminales normales, aunque también en este departamento fue muy eficiente (Gladden, 1989:T 11,343-344). (El subrayado viene en cursivas en el original).

En América Latina, este es el común denominador. Si hay protestas, los aparatos policiaco y el ejército, se utilizan para acallar las protestas y esa es la respuesta de los gobiernos y sus administraciones a sus poblaciones.¹⁵

5 Administración y política

Durante la vigencia del Estado de bienestar, hubo programas, insistimos que paliaron las consecuen-

cias del desarrollo del capitalismo, pero ahora con esfuerzos en Suecia, Austria y Suiza, cuando en el pasado contaron con amplios recursos, los mantienen con dificultades. En los más desarrollados, dice Kliksberg: *el neoconservadurismo no condujo al dismantelamiento del Estado de bienestar sino al desarrollo de una sociedad de clases más estratificada, se ha ido erosionando la solidaridad hacia los pobres y necesitados* (Kliksberg, 1994:67). Es claro, en todo el mundo actualmente se reducen los recursos públicos para atender las necesidades de los más pobres. De hecho con la llegada, en 1980, del neoconservadurismo se inicia el dismantelamiento del Estado de bienestar.

La política que se sigue en la administración pública no puede considerarse desligada del Estado, la racionalidad de los pasos que da la administración, su modernidad y rigurosidad objetiva está en consonancia con la razón del Estado, esta es: *la suprema y última estrella conductora del árbitro creador del funcionario [sostiene Weber] Con la canonización de esta idea abstracta y 'objetiva' se hallan inseparablemente fundidos ante todo los seguros instintos de la burocracia con vistas al mantenimiento de su poder dentro de su propio Estado [y, a través de él, frente a otros Estados (el subrayado viene en cursivas en la obra)] (Weber, 1984:735). Lo racional en la era de la globalización es para la administración el reducir el aparato del Estado.*

Como escribe Weber: *tras cada acto de un gobierno auténticamente burocrático existe en principio un sistema de 'motivos' racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios* (Weber, 1984:735). La administración y su burocracia (la de máximo nivel, sobre todo) ejecuta decisiones que cuando son discutibles y sobre todo impugnadas, obligan al Estado a explicar las razones que lo llevaron a tomar unas medidas y no otras. Desde luego que a pesar de ello siempre esconderá los verdaderos fines que persigue.

En algunos países de América Latina, como son los casos de Chile y México, las administraciones públicas no sólo han reducido los subsidios a las poblaciones sino que incluso a los trabajadores se les han modificado el régimen de retiro. Así han dejado

¹⁴ Carlos Marx, en el primer tomo del Capital, detalla como en Inglaterra, Enrique VII, legisló para evitar la destrucción del campesinado, pero sus leyes carecieron de efecto. Pero en el país donde las ovejas se comen a los hombres, decía Tomas Moro que el terrateniente se apodera de las tierras de los campesinos, quienes sin medios de subsistencia mendigaban en las ciudades y si no encontraban trabajo, por el exceso del ejército de reserva, eran apaleados y ejecutados, *op. cit.*, T I. P. 713 y ss.

¹⁵ Un ejemplo más de los muchos que hemos anotado lo tomamos de el Periódico El Financiero. que el día 10 de abril del 2000, *Chocan*

militares y campesinos en Bolivia; tres muertos. La protesta se originó cuando el gobierno anunció la privatización de la dotación de agua. Ante las revueltas declaró el Estado de sitio.

que sean hoy empresas privadas las que manejen esos recursos cuantiosos, con ello además se proporcionan fondos al capital que requiere esos apoyos para sus planes de inversión. Esas experiencias ponen en riesgo seriamente las posibilidades de bienestar para los que alcanzan esos beneficios —pues parte de la mano de obra, no tienen esa posibilidad— ya que la responsabilidad queda en manos de inversionistas privados, ligados al sector de la intermediación financiero.¹⁶ Las administraciones públicas al tomar esas decisiones marchan en consonancia con los cambios que se dan en el mundo.

Por supuesto que la discusión se va a centrar en analizar si con tales medidas como el desmantelamiento de la administración, el Estado se fortalece o debilita. Cuando Norberto Bobbio anota que: *cuanto un Estado es más fuerte y por tanto sin límites en el interior, tanto más es fuerte y por tanto con menores límites en el exterior; al proceso de unificación interior corresponde un proceso de emancipación exterior; mientras un Estado logra vincular más a sus súbditos, más logra hacerse independiente de los otros Estados* (Bobbio, 1994: 140). Parcialmente estamos de acuerdo, pero acotamos, el Estado contemporáneo es fuerte al interior, sobre todo respecto a los trabajadores, pero es débil ante el capital nacional e internacional en

países como el nuestro. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, incluso castigan a los gobiernos y a sus administraciones que no cumplen con los pactos convenidos. Cuando W. Wilson acota que: *la administración está fuera de la esfera propia de la política... [pero] la política hace nada sin la ayuda de la Administración; la administración no es, por tanto, política* (Wilson, 1983:393-394).

Como ya habíamos sostenido si bien no define las políticas, al ejecutarlas y darles su matiz, indirectamente está haciendo política. Es cierto, el gobierno no puede hacer nada sin la administración. Pero ésta obedece a las condiciones objetivas y subjetivas del contexto interno y externo. Por ello cabe lo que a su vez anotó Ornar Guerrero: *La política pública y la administración son un producto social y existen como unidad en el gobierno, en tanto que el propio gobierno también es un producto social en el que se sintetizan las contradicciones sociales* (Guerrero, 1985:90).

Una revisión de los programas públicos de toda índole, creación de caminos, ferrocarriles, etc., incluida la atención a los sectores mayoritarios, salud, educación, etc., en todo el mundo (Rose, 1998:297), tiene que tener en cuenta que en el pasado cumplieron una función importante para el desarrollo del capitalismo. Si hoy algunos programas se hacen a un lado y se fortalecen otros, se trata, en suma de la necesaria y permanente refuncionalización de la administración pública para que siga siendo un coadyuvante del proceso de acumulación de capital y no un obstáculo.

El Estado, el gobierno y la administración pública no pueden verse como un bien o un mal, sino como realidades que obedecen a contextos internos y externos que los condicionan y ante los cuales tienen un margen de acción reducido para acelerar o retardar los procesos que demandan las fuerzas dominantes.

Bibliografía

- ASPE Armella, Pedro (1993), *El camino de la transformación económica*, México, FCE.
 BOBBIO, Norberto (1994), *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, FCE.
 GLADDEN, E. N (1989), *Una historia de la administra-*

¹⁶ Dos notas dejan claro lo anterior. *La experiencia chilena es aleccionadora al respecto porque después de una alta rentabilidad inicial, vinculada a la privatización de las empresas estatales, se tuvo que permitir la inversión de los fondos en el extranjero para evitar la caída de las tasas de interés ganadas. Aún así, en J 995, estos fondos tuvieron pérdidas que se reflejaron en una caída en las aportaciones individuales de los trabajadores. El Financiero. Fin de la seguridad social pública y solidaria. 22/06/97.*

En esa nota se anota que: *si el saldo acumulado en la Afore por un trabajador llega a los 160 mil pesos y tiene 65 años de edad, no puede retirar todos su dinero sino una parte mínima a plazos largos (10 por ciento cada cinco años) y con las modalidades que imponga su administradora. O en su caso contratar un seguro de retiro con una compañía de seguros que le entregará el equivalente a mil cien pesos mensuales.*

Ese monto mensual lo tendrán sólo aquellos que cumplan con el requisito de mil 250 semanas de cotización y sus ingresos se sitúen en el rango de los tres salarios mínimos que es el ingreso promedio de 69 por ciento de los 11 millones de afiliados al IMSS. El resto, con ingresos de entre cuatro y hasta diez salarios mínimos podrán aspirar a pensiones máximas, pero se requerirán tasas de interés insólitas para que superen las que propicia el actual sistema.

En México, en el diario La Jornada, apareció la siguiente nota. *Las recientes reformas a la Ley del Seguro Social, ponen a disposición del capital especulativo los fondos de pensiones, siendo esto una agresión más a la seguridad social y en detrimento del patrimonio de los trabajadores. De no ser debidamente reglamentados los organismos que en el futuro manejarán las pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social, se corre el riesgo de que las mismas dejen de cumplir su función solidaria y social. 8/03/96. p. 23.*
 Revista Gestión y Estrategia

- ción pública. Desde los primeros tiempos hasta el siglo XI*, México, FCE.
- GUERRERO, Omar (1985), *Introducción a la administración pública*, México, Harla.
- KLIKSBERG, Bernardo (1994), *El rediseño del Estado*, México, INAP/FCE.
- LASSALLE, Fernando (1957), *¿Qué es una constitución?* Bs. As. Argentina. Siglo XX.
- LERNER, Bertha (1993), *Democracia política o dictadura de las burocracias*, México, FCE.
- MARX, Carlos, *El Capital*, Argentina, Cartago, 1973.
- MELGAR, Adalid, Mario (1994), *Educación Superior, propuesta de organización*, México, FCE.
- OLSON, Marcur (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa.
- PETERS GUY (1999), *La política de la burocracia*, México, FCE/CNCP AP.
- ROSE, Reich (1998), *El Gran Gobierno, un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, FCE.
- TOCQUEVILLE, Alexis (1992), *La democracia en América*, México, FCE.
- UVALLE, Berrones, Ricardo (1984), *El Gobierno en Acción*, México, FCE.
- WEBER, Max (1984), *Economía y sociedad*, México, FCE.

Publicaciones periódicas

- CALDERÓN, Gilberto (1993), *Algunos aspectos de la relación de México-Estados Unidos- Canadá y su impacto en el TLC con México*, México, revista *Gestión y Estrategia*, núm. 3, UAM-Azcapotzalco.
- GIANNINI Massimo, Severo (1978), *La administración pública como instrumento*, revista *Administración pública y cambio social*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, abril-junio, México.
- La Jornada*, Massiosare (2000/09/04), México.
- MARX, Carlos (1983), *La sociedad, el Estado y la Administración Pública*, revista *Administración Pública* 1-54, México, Antología INAP.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1994), *El gobierno mexicano*. Ceremonia de transmisión de poderes, México.
- WILSON, Woodrow (1983) *El Estudio de la Administración Pública*, revista de *Administración Pública* 1-54, México, INAP.
- UVALLE Berrones, Ricardo (1995), *Estado, Liberalismo, y Administración Pública*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, año XL, 53, época, núm. 161, México.