

Del gobierno de los hombres a la administración de las cosas

Omar Guerrero

Así, pues, el Rey debe depositar definitivamente su confianza en los industriales; debe encargarles la dirección general de la administración pública.

Henri de Saint-Simon
El Sistema Industrial, 1820

INTRODUCCIÓN

A través de los tiempos modernos, principalmente cuando el Estado asume los rasgos esenciales que le caracterizan hasta el presente -y su administración se personifica en las formas actuales, su devenir tiende a ser representado por dos modos opuestos. A ello contribuyó determinadamente la emergencia de industrialización, la cual, abandonando los moldes artesanales -de la misma forma que la mariposa deja el capullo primigenio-, prohió el advenimiento de una modalidad inédita de administración llamada "gerencia" (*manejo, management*). El *locus* donde fue gestada se halla en los procesos de producción basados en el uso de la máquina, engendrando con ella nuevas relaciones de producción, y por consiguiente, nuevos administradores (gerentes) y nuevos administrados (obreros).

De la Sociedad Pre-Industrial, a la Sociedad Industrial

Desde entonces la economía y su gerencia buscan un acomodo perpetuo junto al Estado y su administración, ambos más antiguos, creándose relaciones de ajuste que tienen a ser tensas debido principalmente a sus problemas de mutua incompatibilidad.

La gerencia puede propiamente llamarse *administración de las cosas*, porque es el fruto de un escenario social emergente cuyo emblema es una industrialización que va dejando su sello en la sociedad, y su acento en la fabricación de objetos inanimados. Junto con ella surgen otras modalidades de gestión que apenas asoman como resultado asociativo de modestas proporciones, toda vez que los regímenes mutualistas viven en procesos aún incipientes. Es la industrialización la que ofrece las condiciones de un desarrollo próspero y singular basado en el dominio de la naturaleza, ofreciendo a las relaciones económicas emergentes como sede de un nuevo género de administración.

Ese género de administración está constituido con materiales diametralmente distintos a la administración del Estado, cuyo origen y asiento son las relaciones políticas, pues aquella otra es el fruto de las relaciones económicas. No es el Estado, sino la industria, el escenario posible para una vida superior del ser humano por cuanto que establece un régimen basado en la jerarquía de competencias técnicas para sustentar a la administración. Incluso, su corolario apunta a un escenario final y definitivo donde el régimen industrial reemplazará al gobierno de las personas, pues la acción de gobernar será nula o casi nula, de manera que se reducirá a las meras funciones de policía.

Consiguientemente, en el régimen industrial serán superfluos el gobierno y el Estado, así como el derecho y la reglamentación.

De la Sociedad Industrial, a la Sociedad Post-Industrial

La *sociedad industrial* es un concepto incluyente que ha abarcado experiencias, aproximadamente, de una docena de países diferentes y comprende sistemas políticos de sociedades que antaño fueron antagónicas, como los Estados Unidos y la desaparecida Unión Soviética. La sociedad industrial, que fue organizada sobre la base de la producción y la máquina, pues su objeto es la fabricación de bienes, reemplazó a la sociedad *pre-industrial* cuyo fundamento descansaba en las fuentes de trabajo natural y la extracción de los recursos primarios que brinda la naturaleza.¹ Pero la sociedad industrial está cambiando rápidamente, pues desde hace tres décadas atrás ya está siendo sustituida por la *sociedad post-industrial*, cuyo significado se expresa en cinco dimensiones: el sector económico cuyo carácter es el cambio de una economía que produce mercancías, a otra economía que produce servicios; la distribución ocupacional, cuya índole es la preeminencia de las clases profesionales y técnicas; el principio axial, es decir, la centralidad del conocimiento teórico como fuente de la innovación; la orientación hacia el futuro, bajo la forma de control sobre la tecnología; y finalmente, la hechura de decisiones como modo de creación de una nueva tecnología intelectual.

Uno de los problemas característicos de la época actual, es decir, la sociedad post-industrial, es el incremento de la ancestral tensión entre el Estado y la economía, que tiende a centrarse en los desafíos gerenciales al sistema político. Debido a que una sociedad consciente de su destino -que busca controlar su propia suerte-, se caracteriza porque el orden político lo abarca todo, tiende a sufrir presiones nacidas de su propio desarrollo. Como en la sociedad post-industrial la importancia del factor técnico del conocimiento aumentó aceleradamente, ello impulsa a sus *hierofantes*, es decir, los científicos, los ingenieros y los tecnócratas, a competir con los políticos.² Consiguientemente, la relación entre la estructura social y el

orden político sigue siendo uno de los problemas claves del poder en la sociedad post-industrial, como lo fue en la época precedente.

Las formas de vida emergentes, que dependen de la primacía del saber teórico, retan inevitablemente a la cultura dominante. La sociedad post-industrial se plantea el mismo problema que la sociedad industrial en sus albores, es decir, la primacía del conocimiento, pero con la novedad de no tratarse de conocimiento práctico, sino teórico.

La Gerencia Cataláctica

Hay que hacer notar que las condiciones sociales narradas, entre cuyas características se encuentra la preeminencia de los servicios, así como la presencia de las clases profesionales y técnicas, ha fortalecido el papel del mercado en los procesos económicos. Este nuevo escenario inspiró el uso renovado de un antiguo término económico: *catalaxia* o trueque, es decir: mecanismos de mercado a través de la coordinación, así como el papel de los precios como medio de información entre los participantes. Tal ámbito de intercambio que trasciende el *locus* de la producción y el proceso fabril, entraña mecanismos espontáneos y automatismos cibernéticos, que de conformidad con el ideario de la economía neoclásica, hacen superflua la gerencia.

Lo dicho requiere, evidentemente, una explicación.

Hay que partir del hecho de que existen, no dos especies de un género único, sino dos géneros de administración paralelos, independientes y autónomos, pero vinculados y contiguos en los temas de su interés común. Son la administración y el *management*. Junto con ellos ha brotado un tercer género, un ente distinto a lo observado por Charles-Jean Bonnin o por Henri Fayol; es decir, un tercer género de administración nacido de las relaciones comerciales, una *gerencia cataláctica* cuyo objeto existencial sólo mira hacia el mercado y sólo se explica desde el mercado.

Gerencia cataláctica es el manejo cuya operación se realiza con base en un cálculo monetario, que tiene su sede causal en las relaciones de mercantiles. Es aquella gestión donde cada persona

cooperante es evaluada en función del valor de su contribución en el proceso de producción de bienes y servicios. Salarios y sueldos no dependen de decisiones arbitrarias, sino de mandatos de los consumidores dictados desde el mercado, lo mismo que las mercancías que brotan de los procesos productivos de la empresa. Es el "consumidor soberano" quien manda sobre los empresarios, los agricultores y los trabajadores, cuyas ganancias, pérdidas y salarios, están determinados por los procesos mercantiles. La fuerza de su mandato no deriva de que involucre a *personas* relacionadas en el proceso de producción, sino a las *cosas* que ese proceso implica. La gerencia cataláctica "concierte a las cosas, no a los hombres".³

Se trata pues de la prolongación y la sublimación de la administración de las cosas anunciada muchos años antes por Henri de Saint-Simon, donde se gestiona sin prejuicio ni pasión, y con la pura objetividad de tratar con materiales inanimados.

Paradojas

Tiempo atrás se comentó como evidente paradoja que la teoría de la razón de Estado se hubiera desarrollado donde el Estado mismo no se había consolidado: Italia y Alemania. No es menos paradójico que ese último país, apenas consolidado a partir de 1871 como un Estado nacional, haya sido la cuna de la teoría del Estado durante el primer medio del siglo XX. Fue allí donde Georg Jellinek y Hermann Heller produjeron dos clásicos sobre el tema, a los que hay que agregar la obra de Hans Kelsen, por no insistir en los conocidos aportes al tema por Max Weber y Otto Hintze.

Hablamos de paradojas porque existe otra más, aún no suficientemente conocida, y que está representada por el tema aquí tratado. Hoy en día nadie duda que la *nueva* gerencia pública es una contribución de los países de habla inglesa, y que ha sido desde allí donde se ha difundido por todo el planeta. Esto ocurre, se ha dicho, porque es esas naciones la economía de mercado, la libertad empresarial y la tradición gerencial privada, han sido sus ingredientes, toda vez que son condiciones inexistentes con toda su pureza en otros lugares.

Pero eso es erróneo. Sus orígenes son no sólo más antiguos, sino producto de otras tierras. Paradójicamente, fue la estatizada Francia, con su ad-

ministración hiper-centralizada, la cuna de la nueva gerencia pública. Fue allí, donde la economía de mercado, la libertad empresarial y la tradición gerencial privada están más atenuadas que en los países anglosajones, que fue concebida el género más reciente de gerencia que conocemos. Su proceso de gestación fue largo, pues consumió más siglo y medio de desarrollo. Su fuente se halla en el pensamiento de Henri de Saint-Simon, continúa en la obra de Henri Fayol, se prolonga en el pensamiento de Octave Gelinier y Michel Messenet, y culmina con el trabajo de Romain Laufer y Alain Burlaud.⁴

Todos ellos han tratado, a lo largo de muchas décadas, sobre el tránsito del gobierno de los hombres a la administración de las cosas.

A partir del pensamiento de Saint-Simon, la gestión de los asuntos públicos se trata como algo diverso al gobierno, proponiéndose en su lugar una gerencia que no trate con los seres humanos, sino con los satisfactores materiales que requiere para atender sus necesidades. El apartamiento radical de la política y la economía deriva en supresión del gobierno como *antropocracia* y su remplazo de administración como *fisiocracia*.

La cauda de ideas que se remonta al sansimonismo formará una escuela de pensamiento fisiocrático, cuya proposición central ha sido una gestión de bienes y servicios sin preocupaciones sociales, cuyo fundamento operacional es el desplazamiento de la política, o su avasallamiento bajo el imperio de la economía.

EL GOBIERNO EMPRESARIAL DEL PRIMER TIPO: SANSIMONISMO

Quizá fue Henri de Saint-Simon el primero en anunciar que la política y el derecho serían reemplazados por la economía, es decir, por la producción, la técnica industrial y la planificación.⁵ En su entender, lo más importante para la humanidad no es la política, sino la producción de riqueza en el sentido de la producción del arte y de la ciencia, así como de la industria y la agricultura.⁶ La sociedad económica era desde entonces tan importante, que entonces ya se podía vaticinar su preeminencia, porque es en la industria donde re-

siden por principio todas las fuerzas reales de la sociedad.⁷ *Industria*, tanto en sentido lato de producción económica y adquisición, así como en el sentido estricto de producción industrializada, significó algo opuesto a la conquista militar, y estableció la antinomia entre la clase industrial y la clase militar.

La Índole de la Sociedad Industrial

La aparición y ascenso de la clase industrial fue propuesta por sus promotores como una gesta histórica que va desde la esclavitud, hasta la toma del poder. Desde la época de los griegos y los romanos, la clase industrial fue esclava de la clase militar. Esta esclavitud cambia de naturaleza y se hace esclavitud de la gleba, pero habiéndose los vencedores diseminado por el campo, los industriales se establecieron en las ciudades y ya no se sometieron a la inspección inmediata y continua de sus antiguos patronos. Después la clase industrial logró su liberación, dando comienzo su existencia política. Este paso trascendental se conoce como liberación de las comunas, pues ellas y la industria son la misma cosa debido a que originariamente estaban integradas totalmente por artesanos y negociantes establecidos en las ciudades. En suma: la clase industrial, que era esclava de origen, se había elevado y estaba en situación de asumir el poder, y si la marcha de la industria era hasta entonces muy lenta a pesar de sus numerosos e importantes éxitos, ya no tenía una existencia subalterna.⁸

La clase militar -también llamada feudal- tiene principios propios y por eso mismo conservó el poder general sobre su base. La falta originaria de ese principio propio que la industria no tuvo, a pesar de sus progresos, impidió que saliera de su estado caótico y no estuviera efectivamente organizada. Sin embargo, hacia principios del siglo XIX emergió una sociedad organizada con el fin positivo de trabajar para su prosperidad con la ayuda de las ciencias, las bellas artes, las artes y oficios. En su seno, la acción más importante de la industria consiste en fijar la dirección hacia la cual la sociedad debe marchar, de modo que ya no pertenece a los hombres investidos con funciones gubernamentales esa eminente tarea, que ahora es ejercida por el cuerpo social mismo.

El objeto de esa organización social es el orden de cosas, donde los ciudadanos encargados

de las funciones sociales desempeñan papeles subalternos, pues su función consiste en marchar en una dirección que no ha sido elegida por ellos mismos. En efecto, *la acción de gobernar es considerada como subalterna, ella es confiada a niveles subordinados*, debido a que *la acción de gobernar es entonces nula, o casi nula, como acto de mandar (...). La acción de gobernar propiamente dicha es reducida lo más posible*. El gobierno en la nueva sociedad se restringe al mantenimiento del orden, pues consiste meramente en la función subalterna de policía.⁹

Esta perspectiva, sin embargo, no se reduce a una pura predicción acerca de la desaparición del Estado, el gobierno y el poder. Significa más bien que la industria tiene la necesidad de ser gobernada lo menos posible, aunque los gobernantes quieren gobernarla más y más, pues cada vez que una acción superior y extraña se mezcla a la suya, la industria se traba.¹⁰ En realidad, la sociedad sólo es concebible como la unión de hombres que realizan trabajos útiles, y el gobierno no hace sino tiranizarla y obstaculizar su marcha. La industria no puede caminar si un poder ajeno, que esté por encima de ella, la gobierna, pues solamente enerva y obstaculiza su marcha. El avance de la industria debe de progresar en la proporción exacta en que enfrenta esta dificultad externa.

Cuando el Estado domina a la sociedad económica del régimen industrial de manera artificial, obstruyendo su desarrollo, somete a la clase de los productores al poder de las clases que han perdido toda función social útil. Esta es una acción nefasta de un Estado retrógrado, motivo por lo cual los productores deben asumir el poder político, liquidar la máquina del Estado y administrar directamente a la sociedad, pues en la industria residen, en último análisis, todas las fuerzas reales de la sociedad.¹¹

El fenómeno industrial constituye el hecho decisivo de la evolución social y tiende a convertirse en su factor exclusivo, pues como es observable en el debilitamiento del poder en el sistema feudal, este suceso es el resultado del fortalecimiento progresivo de las fuerzas productivas. El advenimiento de la nueva sociedad conferirá a la industria un significado prominente porque, luego de ser la causa de la evolución, se convertirá en el fin de la actividad social. La industria se transformará

en el móvil común de la actividad social dominando todas las actividades colectivas y les impondrá sus atributos.¹²

La Sobredeterminación de la Economía

Desde la perspectiva metodológica de Saint-Simon, la ciencia de la economía política es un gran recurso intelectual que le permitirá explicar la evolución social. Ella será uno de los fundamentos que explicarán al industrialismo, en tanto que el industrialismo aclarará el alcance de los cambios sociales. Pero hay que hacer notar que Saint-Simon consultó los trabajos de los economistas de su tiempo desde una óptica muy propia, tal como es visible cuando trata a Jean-Baptiste Say y Adam Smith, pues su interés en las investigaciones económicas no residió en el contenido de la ciencia económica como tal, sino en las conclusiones derivadas en la evolución de las sociedades que obtuvo de su estudio. No exploró los problemas económicos en sí mismos, sino el hecho del desarrollo industrial, y cuáles fueron sus consecuencias en la organización de las sociedades.¹³

Este, quizá, sea el primer encuentro donde la economía y otras ciencias sociales, entonces emergiendo, se caracteriza por la disyuntiva, no por la convergencia.¹⁴ Say había subrayado que toda ciencia debía determinar con todo rigor su campo de aplicación, limitando expresamente el objeto de la economía política al estudio exclusivo de la producción, la distribución y el consumo de las riquezas. Consiguientemente, advirtió como erróneo esperar que la economía política fuera concebida como una ciencia dedicada al estudio de la organización de las sociedades, dado que debía limitarse a su campo para evitar la confusión con la polémica política. Consiguientemente, la autonomía de la ciencia económica se explica a partir de que el estudio de las formas políticas le es inútil, porque la prosperidad económica es independiente de las formas políticas, y el progreso o el atraso económicos son independientes de esas formas.¹⁵

La economía política es observada de un modo diverso cuando de la sociedad se trata. Saint-Simon rechaza aquella visión de la economía política, introduciendo en ella un significado desemejante, pues juzga que la política y la economía no se deben convertir en cosas distintas y separadas. Más

bien, es necesario indagar sobre el tipo de organización social que corresponde a una determinada fase de desarrollo de las artes y los oficios, en consonancia con las facultades productivas de entonces. Es decir, investigar la organización social correspondiente a la producción industrial altamente desarrollada. Fiel a su concepción de los problemas sociales como conjunto, que visualiza los órganos del cuerpo social como totalidad, Saint-Simon no admitió la separación propuesta por Say, porque el problema esencial reside en el examen de las consecuencias del desarrollo industrial sobre las formas sociales en su conjunto.

Saint-Simon fue el primer pensador social, es percibir como, una vez fenecido el feudalismo, la independencia de la política con respecto a otros órdenes sociales tiende a disminuir, pues si en la sociedad feudal las formas políticas gozaron de independencia con respecto a las formas de producción, en el nuevo sistema la industria no puede transformarse sin producir consecuencias cambiantes en la organización toda del cuerpo social. La explicación tácita es que las sociedades europeas estaban entrando en una fase de evolución, en la cual la actividad económica ya estaba dominando al conjunto de la vida social: en efecto, la industria ya era la fuerza esencial de la sociedad. En la sociedad moderna la importancia del desarrollo industrial, que había sido subrayada por los economistas, reservó a la industria las funciones dominantes.¹⁶ Esto explica por qué el pensador social debe asumir la tarea que Say había proscrito: estudiar las relaciones entre la economía y la política, que son las que explican el carácter determinante que la actividad económica sobre la organización social.

Bajo estos imperativos de estudio ya no se plantea sólo el advenimiento de una sociedad dedicada a la producción, sino el análisis de las características inherentes a la actividad industrial, para demostrar como está condicionando los rasgos esenciales de la sociedad en su conjunto. Demostrar, en fin, la manera como el desarrollo industrial es el hecho determinante de la evolución histórica, así como su motor.¹⁷ Al efecto es menester investigar como la evolución de las relaciones económicas afecta los cambios en las formas políticas, o bien, como la velocidad de la evolución de los fenómenos económicos tiene consecuencias en

las revoluciones políticas. Aunque estas ideas fueron desarrolladas de un modo similar por el liberalismo, fue Saint-Simon quien concibió más plenamente la relación de condicionamiento o causalidad de los determinantes económicos sobre las estructuras políticas.

Al definir la producción de los bienes y el desarrollo de la riqueza como actividad social, Saint-Simon reprochó a los economistas que separaran el ámbito de la economía y el espacio de la sociedad, que es la causa por la cual no observan las consecuencias de sus descubrimientos. Siendo la industria la que alteró la faz de la sociedad, que concentró a la población en las ciudades y que estableció nuevas relaciones sociales, no se deben apartar los problemas técnicos de la producción y las cuestiones propias de las relaciones sociales de producción. Es necesario brindar al concepto de industria un sentido más amplio para comprender la unidad existente entre diferentes tipos de producción. Industria no significa sólo la fabricación de productos manufacturados, pues la agricultura, el comercio, la banca y los medios de comunicación, también forman parte de ella.¹⁸

La industria es más que los medios de producción, se refiere a los hombres que participan en sus procesos. Saint-Simon analiza el acto productivo, no los instrumentos que lo hacen posible, privilegia el hecho mismo de la actividad, y subordina las técnicas y los tipos de relación social al dinamismo de la actividad.¹⁹ No desea averiguar si la tierra es un factor de producción, sino si el hogar del campesino o los instrumentos agrícolas están integrados a ese proceso creador que es el acto productivo. No se trata tanto de saber si el capital es una fuente de beneficios, sino plantear la práctica productiva en sí y el punto de vista de las consecuencias que tendrá en el régimen de propiedad.²⁰

Este desplazamiento del centro de interés desde la economía política, es claramente observable en el concepto sansimoniano de *capacidades productivas*. En tanto que Jean-Baptiste Say indicó que ese término comprende la aptitud de individuos, capitales y agentes naturales para cooperar en la producción, para hacer que las cosas sean útiles, Saint-Simon se inclinó a favor de las relaciones

sociales. Sin embargo, fue de aquí donde sacó sus lecciones Saint-Simon, pues a partir de la obra de Say, a la que juzgó como el libro *non plus ultra* de la economía política, declaró que la producción de cosas útiles es el único objeto razonable de las sociedades políticas, y que los gobiernos deberían de empeñarse por respetar no tanto a la propiedad y los propietarios, como a la producción y los productores. Esos gobiernos, en fin, deberían dejar de interferir definitivamente en la producción, así fuera para estimularla, porque de tal modo también la perjudican, dejando que sean los productores los únicos en cuidar de su buena marcha.²¹

El Estado y la industria, por consiguiente, están animados por naturalezas diametralmente diversas: en tanto que el elemento del orden y poder provienen de la organización estatal, la industria tiende espontáneamente a la unidad, todos sus miembros están vinculados, y propende a la asociación y colaboración de productores, tal como se hace en el taller.²² Todo esto deja claro que el fin de la sociedad es la producción, de modo que es necesario explicar por qué se obstaculiza la producción. En efecto: si el fin principal de la sociedad es la producción, debe indagarse dónde nacen los problemas que la obstruyen, y por extensión, determinar la organización política alterna que la favorezca.²³ En primer lugar se debe descubrir la causa la producción, y qué la obstaculiza. La fuente principal de la producción es la ciencia, en tanto que la fuente derivada es el trabajo. La ciencia descansa en la observación, de modo que el conocimiento no se debe fundar en conjeturas nacidas del razonamiento puro, los dogmas y las discusiones, sino el saber positivo.

La obstrucción radica en la organización política dominante, es decir, el régimen feudal-militar. Saint-Simon, a través de una de las parábolas más célebres de las ciencias sociales, narra ese factor de barrera. Esta parábola lo hizo comparecer ante los tribunales, acusado de lesa majestad, pero fue justamente absuelto. Hela aquí:

“Supongamos que Francia pierde, súbitamente, sus cincuenta primeros físicos, sus cincuenta primeros químicos, sus cincuenta primeros fisiólogos, sus cincuenta primeros matemáticos, sus cincuenta primeros poetas, sus cincuenta prime-

ros pintores, sus cincuenta primeros escultores, sus cincuenta primeros músicos, sus cincuenta primeros literatos.

“Sus cincuenta primeros mecánicos, sus cincuenta primeros ingenieros civiles y militares, sus cincuenta primeros arquitectos, sus cincuenta primeros artificieros, sus cincuenta primeros médicos, sus cincuenta primeros cirujanos, sus cincuenta primeros farmacéuticos, sus cincuenta primeros marinos, sus cincuenta primeros relojeros.

“Sus cincuenta primeros banqueros, sus doscientos primeros negociantes, sus seiscientos primeros cultivadores, sus cincuenta primeros maestros de taller, sus cincuenta primeros fabricantes de armas, sus cincuenta primeros curtidores, sus cincuenta primeros tintoreros, sus cincuenta primeros mineros, sus cincuenta primeros fabricantes de algodón, sus cincuenta primeros fabricantes de seda, sus cincuenta primeros fabricantes de lienzo, sus cincuenta primeros fabricantes de quincallería, sus cincuenta primeros fabricantes de mayólica y de porcelana, sus cincuenta primeros fabricantes de cristal y de vidrio, sus cincuenta primeros armadores, sus cincuenta primeras empresas de transportes, sus cincuenta primeros tipógrafos, sus cincuenta primeros grabadores, sus cincuenta primeros orfebres y otros trabajadores del metal.

“Sus cincuenta primeros albañiles, sus cincuenta primeros carpinteros, sus cincuenta primeros ebanistas, sus cincuenta primeros herreros, sus cincuenta primeros forjadores, sus cincuenta primeros fundidores y otros centenares de personas de diversas y no especificadas condiciones, muy diestras en las ciencias, en las bellas artes y en los diferentes oficios, hasta llegar a totalizar los tres mil primeros sabios, artistas y artesanos de Francia.

“Estos hombres son los productores más necesarios para Francia; son los que suministran los productos más importantes, los que dirigen los trabajos más útiles a la nación y los que la hacen fecunda en las ciencias, las bellas artes, y las profesiones y los oficios. Ellos son, verdaderamente, la flor de la sociedad francesa; son los franceses más útiles a su país, los que le proporcionan la gloria mayor, los que más aceleran su civilización y su prosperidad. Si la nación perdiera a esos hom-

bres quedaría convertida en un cuerpo sin alma; caería al instante en un estado, de inferioridad en relación con las naciones que con ella rivalizan y de las que sería una simple subalterna hasta tanto no hubiera conseguido reparar la pérdida sufrida. Francia tendría necesidad de toda una generación para reparar esta desventura. En realidad, los hombres que se distinguen en los trabajos de utilidad positiva constituyen verdaderas anomalías, y sabido es que la naturaleza no es pródiga en anomalías, particularmente en las de este género.

“Pasemos a otra suposición. Supongamos que Francia conserva todos sus hombres de genio, especializados en las ciencias, las bellas artes, las profesiones y los oficios y que, por el contrario, tiene la desgracia de perder en un mismo día a su Alteza el hermano del rey, a monseñor el duque de Angulema, a monseñor el duque de Berry, a monseñor el duque de Orleans, a monseñor el duque de Borbón, a la duquesa de Angulema, a la duquesa de Berry, a la duquesa de Borbón y a la señorita de Condé.

“Que al mismo tiempo pierda a todos los grandes oficiales de la corona, a todos los ministros de Estado (con o sin cartera), a todos los consejeros de Estado, a todos los refrendarios, a todos sus mariscales, a todos sus cardenales, arzobispos, obispos, vicarios generales y canónigos, a todos los prefectos y subprefectos, a todos los empleados de los ministerios, a todos los jueces y, por añadidura, a los diez mil propietarios más ricos, escogidos entre los que se dan una vida igual a la de los nobles.

“Semejante acontecimiento afligiría indudablemente a los franceses, porque éstos son gente buena y no permanecerían indiferentes ante la súbita desaparición de tan grande número de compatriotas. Mas esta pérdida de treinta mil individuos, los más importantes del Estado, sería solamente causa de un dolor puramente sentimental, porque ello no supondría ningún mal político para el Estado.

“Y ello, antes de todo, por el hecho de que resultaría bastante fácil reponer los cargos vacantes: existe un gran número de franceses capaces de ejercer las funciones de hermano del rey, tan bien como monseñor; muchos de ellos están lo suficientemente dotados como para ocupar los pues-

tos de príncipe, tan dignamente como monseñor el duque de Angulema, como monseñor el duque de Orleans, como monseñor el duque de Borbón; muchas francesas harían tan buenas princesas como la duquesa de Angulema, la duquesa de Berry, o las señoras de Orleans, de Borbón y de Condé.

“Las antecámaras de palacio están llenas de cortesanos prontos a sustituir a los grandes oficiales de la corona; el ejército dispone de una gran cantidad de militares, tan buenos capitanes como nuestros mariscales actuales. ¡Cuántos sirvientes domésticos hay en nuestro país que valen tanto como nuestros ministros de Estado! ¡Cuántos administradores están en condiciones de gerenciar [gérer] los asuntos departamentales mejor que los prefectos y que los subprefectos que hoy ocupan tales cargos! ¡Cuántos abogados son tan buenos juristas como nuestros jueces! ¡Cuántos párrocos son tan capaces como nuestros cardenales, nuestros arzobispos, nuestros obispos, nuestros vicarios generales y nuestros canónigos! Y por lo que atañe a los diez mil propietarios que viven como los aristócratas, no cabe la menor duda de que sus herederos no necesitarían pasar por ningún previo aprendizaje para hacer los honores de la casa, en sus salones, tan cumplidamente cómo sus mayores.

“La prosperidad de Francia no puede ser determinada más que por efecto y como consecuencia del progreso de las ciencias, las bellas artes, y las profesiones y oficios. Ahora bien, los príncipes, los grandes oficiales de la corona, los obispos, los mariscales de Francia, los prefectos y los propietarios ociosos no trabajan en absoluto para el progreso de las ciencias; no contribuyen a tal progreso, antes lo frenan, pues que se están esforzando en prolongar el predominio que hasta ahora han venido ejerciendo las teorías conjeturales sobre los conocimientos positivos; perjudican necesariamente la prosperidad de la nación al privar a los sabios, los artistas y los artesanos de la elevada consideración que legítimamente les es debida; son perjudiciales porque emplean sus medios pecuniarios de un modo no directamente útil para las ciencias, las bellas artes y las artes y oficios; son perjudiciales porque, anualmente, de los impuestos pagados por la nación, retiran de trescientos a cuatrocientos millones a título de estipendios, de pensiones, de gratificaciones, de indemnizaciones,

etc., como pago de sus servicios, que por otra parte, resultan absolutamente inútiles.

“Estas suposiciones ponen en evidencia el hecho más importante de la política actual; ofrecen un punto de vista en el que se descubre, en toda su extensión y de un solo golpe de vista, dicho hecho; demuestran claramente, si bien de modo indirecto, que la organización social está muy lejos de ser perfecta, que los hombres se dejan todavía gobernar por la violencia y la astucia, que la especie humana (políticamente hablando) todavía se halla inmersa en la inmoralidad.

“Porque los sabios, los artistas y los artesanos, únicos seres humanos cuyo trabajo sea de positiva utilidad para la sociedad y cuyas obras no le cuestan a ésta casi nada, se han convertido en subordinados de los príncipes y demás gobernantes, los cuales no son sino unos empíricos más o menos ineptos;

“Porque los dispensadores de las consideraciones y demás recompensas nacionales no deben, por lo general, el predominio de que disfrutaban más que a la circunstancia de su nacimiento, la adulación, la intriga o cualquier otra acción poco honorable;

“Porque los encargados de administrar los asuntos públicos se reparten entre ellos, todos los años, la mitad de los impuestos, sin llegar a invertir un tercio de las contribuciones, del que se apoderan personalmente en cosas de utilidad para los administrados.

“Estas argumentaciones prueban que la sociedad actual representa verdaderamente la ruina y la perdición del mundo.

“Porque las naciones han adoptado como básico el de que los pobres deben ser generosos para con los ricos, y que en consecuencia, los menos acomodados deben privarse cotidianamente de una parte de lo necesario con el fin de incrementar lo superfluo de que disfrutaban los grandes propietarios.

“Porque los máximos culpables, los ladrones generales, los que desangran a la totalidad de los ciudadanos, sustrayéndoles anualmente de tres-

cientos a cuatrocientos millones, tienen la misión de castigar los pequeños delitos contra la sociedad.

“Porque la ignorancia, la superstición, la pereza y el gusto de los placeres caros constituyen el atributo de los jefes supremos de la sociedad, mientras que a las personas capaces, económicas y laboriosas sólo se les emplea en calidad de dependientes o de instrumentos;

“Porque, en una palabra, en todos los géneros de ocupación, los hombres incapaces tienen por misión el dirigir a las personas capaces; y, por lo que a la moralidad se refiere, los hombres más inmorales están llamados a educar en la virtud a los ciudadanos, y con relación a la justicia distributiva, los nombrados para castigar las faltas de los pequeños delincuentes son, precisamente, los grandes culpables”.²⁴

Georges Gurvitch ha observado aquí el profundo pensamiento de Saint Simon, en el cual es nítido un análisis sociológico, una doctrina política y social, y una filosofía de la historia, pues su sentido consiste en liberar a la humanidad de las cadenas del Estado.²⁵

La Administración de las Cosas

Saint-Simon fue el primer profeta de la gerencia de los negocios privados, y de su trascendencia en la moderna sociedad que estaba surgiendo. Tuvo una visión muy exacta del papel relevante de los asuntos administrativos en su tiempo, expresando con toda claridad que “en el actual momento de la civilización, la primera virtud política es la virtud de la administración”.²⁶ Tal es el motivo por el cual observó de un modo diverso a la administración pública, es decir, dentro de los procesos industriales.

Sus ojos se posaron en la administración de un Estado radicalmente diversa a la existente, pues habida cuenta de que la función estatal disminuía, las experiencias exitosas en la industria, junto con sus actores, se extenderían hacia su seno para nutrir la con la materia económica que desplazaría al material político. Él observó a la administración como una práctica social generalizada a partir de la industrialización, pues a partir de este suceso,

se pudo distinguir nítidamente entre la época pasada y la era de sus días.²⁷ El cambio fue notorio en la sociedad en sí, pues antaño el rango social lo había dado la cuna, el favor y la capacidad de gobernar, en tanto que ahora, una vez que el gobierno se convierte en una faena subalterna, ese rango es dispensado por la ciencia, la industria y la aptitud para administrar. El cambio de condiciones comenzó en el momento en que resultó inútil la vigilancia sobre el pueblo, pues el pueblo mismo se organiza por sí y para sí. Toda vez que el pueblo, trátese de trabajadores del campo o de obreros de la ciudad, fue capaz de administrar adecuadamente sus propiedades a partir que las adquirieron después de la Revolución. Desde los talleres y el comercio surgieron los industriales y directores de negocios prósperos y reductibles, de modo que la mayor parte de los gerentes han salido de las filas del pueblo.

Con miras en el progreso de la sociedad, Saint-Simon observó como el poder administrativo dominaría al poder militar y la judicatura, pues los militares y legistas deben estar bajo las órdenes de los hombres más capacitados para gestionar en una sociedad ilustrada que no debe estar *gobernada*, sino *administrada*.²⁸ De modo que la fuerza de las leyes y la potestad para hacerlas obedecer sólo deberá aplicarse contra los individuos que pretenden trastornar la buena marcha de la administración.

Habida cuenta de índole económica de la gestión pública, la *capacidad administrativa* consiste en la habilidad para elaborar los presupuestos hacendarios, pues en una sociedad bien organizada los derechos políticos no derivan de la propiedad, sino de la amplitud de tributación requerida por el erario. Sin embargo, la capacidad administrativa no es sino la primera y principal de las aptitudes políticas, en el entendido que la “ciencia política consiste esencialmente en elaborar un buen presupuesto”.²⁹

Esa aptitud es inherente a los industriales y sus actividades, pues sin ella no sería posible que incrementen sus capitales y conserven sus fortunas; de modo que el proyecto más adecuado es aquél que sirve a los intereses de los agricultores, los comerciantes y los fabricantes,³⁰ ni más ni menos.

Saint-Simon abogó decididamente por una gestión pública barata y eficiente, porque estar convencido de que los intereses de los administrados deberían ser administrados de modo tal que hicieran próspero el capital de la sociedad nacional con el apoyo de sus miembros. Esa gestión debería ser tan barata como la gerencia bancaria, cuyos gastos eran mucho menores que los de la hacienda estatal.³¹ Es más, la gestión de negocios privados como la banca, seguros, cajas de ahorro, empresas de construcción de canales y todo tipo de asociaciones productivas, serían el modelo a seguir por la administración pública.³² En fin: la acción administrativa deberá elevarse por encima de la acción gubernamental, pues de este modo la gestión de los asuntos públicos se abaratará, al mismo tiempo que disminuirá la obsesión por multiplicar los cargos públicos.

El cambio ocurrirá cuando la administración pública y el manejo de las finanzas nacionales pasen a manos de los industriales, quienes son los más interesados en el mantenimiento de la paz, la economía en el gasto público y la restricción de lo arbitrario. Pero sobre todo, son los más capaces en el arte de administrar. No está de más advertir, aunque Saint-Simon concibe como industriales a las clases que trabajan, limitando el término de un modo estricto, que no razona sobre la administración de la cosa pública como algo desempeñado por zapateros o cocineros, o trabajadores similares, sino sólo por los "industriales más importantes"; es decir, los más ricos, pero no por el mero hecho de serlo, sino porque se enriquecieron trabajando a través de los que verdaderamente saben.³³ Su éxito consiste, económicamente hablando, en que la cuantía de sus caudales son el reflejo directo de sus habilidades industriales y de sus destrezas administrativas. La administración pública, para ser exitosa, debe ser una gestión económicamente productiva.

El papel eminente de la administración en la sociedad industrial

Saint-Simon no se ocupó tanto de la naturaleza y significado de los adelantos técnicos, como de los progresos sociales que arribaron con ellos. Particularmente recalcó que la sociedad se convertiría en la organización que realizará un esfuerzo industrial para conquistar a la naturaleza y alcanzar el bienestar general, por medio de la movilización de los hombres según la capacidad de

cada cual y de acuerdo a las necesidades de una empresa común. El supuesto de esta trascendental mutación es un cambio sustancial de la política, la cual, ajena a la gobernación de los seres humanos, sería puesta al servicio de la economía. En esa gran *sociedad industrial*, "la economía política es la única y verdadera cimentación de la política", la cual se ha convertido en "la ciencia de la producción, es decir, la ciencia que tiene como objeto el orden de las cosas más favorable a todos los géneros de producción".³⁴ La economía es también el fundamento de la administración de los asuntos nacionales, la cual deberá ser organizada de la forma más conveniente para garantizar la prosperidad de la agricultura, el comercio y la industria.³⁵

Esto explica por qué Saint-Simon se colocó por decisión propia al margen de la contienda entre los partidos, la cual considera como secundaria, pues lo que le importa es la oposición entre ociosos y productores. Tampoco se ocupa de las luchas políticas de su tiempo, porque lo relativo al gobierno para él carece de importancia, lo mismo que la forma que asume, sea una monarquía o una república.³⁶ Ello obedece a que, concibiendo a la política como gestión de la producción, la política propia de su tiempo es un caos por no estar el poder en manos de los industriales. De aquí la necesidad del desvanecimiento del Estado, al que entiende como el conjunto de las fuerzas represivas y de policía, por ser la fuente del desorden, junto con el ocio, la miseria y la ignorancia. Como lo hemos observado, en la sociedad industrial la policía sólo tendrá funciones subalternas, porque las causas del desorden habrán desaparecido.

Tampoco habrá opresión en la sociedad industrial, porque los vínculos que ligan a los individuos entre sí serán relaciones sociales puramente solidarias. Como la industria es el modelo de la sociedad, donde no existe el mando, sino la colaboración de funciones, la cooperación voluntaria será su base. Se trata de una gestión racional que se ocupa de una producción que excluye toda autoridad abusiva, y cuyo funcionamiento se mueve natural y armoniosamente, sin intervención estatal alguna. Es una concordia ordenada que reposa en un acuerdo espontáneo entre los apetitos y los intereses. La producción es un valor útil al conjunto de la sociedad, porque la sociedad como totalidad, como organismo, es lo que constituye el

fin que congrega a los productores. La idea de debilitamiento del Estado es la contraparte del robustecimiento de ese cuerpo social.

La administración pública bajo los industriales

La sociedad constituye una asociación nacional organizada como una *empresa industrial*, pues la Francia de los tiempos de Saint-Simon se había transformado en una gran manufactura y la nación francesa en un magno taller.³⁷ Siendo de naturaleza similar a un taller, donde la tarea de prevenir los robos y desórdenes *-gobernarlos-* es un trabajo secundario que se confía a los subordinados, el papel del gobierno en la sociedad industrial se limitará a dar garantías a los trabajadores contra la inacción improductiva de los perezosos, y mantener la seguridad y la libertad en la producción.

A pesar de su cambio radical de cualidad, la política no desaparece en la sociedad industrial. De hecho se eleva a la condición de un campo del saber científico, pues transformada en una "ciencia positiva", deja de estar sujeta a las conjeturas, los caprichos y las circunstancias.³⁸ En tanto que en el sistema antiguo las disposiciones principales tenían como objeto dar fuerza al gobierno y establecer el dominio de las clases altas sobre las clases bajas, en el nuevo sistema tendrán como objeto restablecer y combinar sabiamente los trabajos orientados al mejoramiento físico y moral de la sociedad.³⁹ Las categorías de la ciencia política positiva son otras: en el nuevo orden las *capacidades* reemplazarán a los *poderes*, y la *dirección* suplirá al *mando*, de modo que la administración se dedicará a la protección los intereses relativos a la vida y el bienestar, que es el único orden de intereses en el cual los hombres se entienden, porque tienen necesidad entenderse. Esto es lo único en que tienen que deliberar y lograr en común; lo único, en fin, en lo cual se puede ejercer la política.

Incluso Saint-Simon creía que el gobierno inglés de su tiempo todavía no era un régimen industrial, sino un gobierno feudal modificado, pero señaló que ya se había establecido en Inglaterra un orden transitorio para pasar del sistema feudal al sistema industrial; es decir, del sistema gubernamental al sistema administrativo. Esto obedece a que el ser humano fue destinado a vivir en so-

ciudad por el imperativo de la organización colectiva, y en un principio vivió bajo el régimen gubernamental. Pero del régimen gubernamental -o militar- el hombre está destinado a pasar al régimen administrativo -o industrial-, una vez que se han realizado los progresos necesarios en las ciencias positivas y la industria.⁴⁰

En efecto, todos los pueblos tienden hacia el mismo fin, esto es, pasar desde el régimen gubernamental hacia el régimen administrativo, desembarazarse de las instituciones cuya utilidad es indirecta, para establecer aquellas que sirvan directamente al bien común. Estas instituciones son las que redundan en provecho de la mayoría, contra los intereses particulares.⁴¹ Francia fue la primera nación que inició esa transformación, pues allí operaba pacíficamente un movimiento donde la administración pública ya adoptaba el carácter industrial y se despojaba del carácter gubernamental.⁴²

Para viabilizar ese tránsito se requiere del desarrollo un saber administrativo ausente en el orden antiguo, y que sólo existente a partir de la industrialización, lo ostentan sus protagonistas: los industriales. El saber administrativo brota de la gestión de la materia inanimada, es decir, de los procesos de producción, y como es la industria el factor dominante en la nueva sociedad, los industriales serán sus *administradores*, pero nunca más sus *gobernantes*. Serán meramente los jefes de los trabajos agrícolas, artesanales, mercantiles y bancarios de una sociedad concebida como una empresa industrial nacional. El conocimiento administrativo de los industriales, consiguientemente, no se adquiere en las universidades de entonces, ni constituye un saber abstracto y desvinculado de la producción y la industria. Saint-Simon se refiere al saber práctico de la técnica, que no prescinde de la ciencia, pero que hasta entonces ha progresado gracias al ejercicio de la experiencia y la práctica. También los servidores públicos deberán ser re-educados en ese saber administrativo, de modo "que todo ciudadano empleado en la administración pública, debe haber llevado a cabo su aprendizaje en las administraciones industriales".⁴³

La administración está basada en el desarrollo de una clase de técnicos que no busca su beneficio, ni tampoco reconstruir para sí los antiguos privilegios, pues el objeto de su acción trasciende

los intereses de grupo. Son únicamente agentes de una causa que los rebasa, de un objetivo que los desborda, que no es el poder personal ni el mantenimiento del mando. Sencillamente los industriales tienen como misión desarrollar los medios físicos y morales de los productores inmediatos, es decir, los trabajadores. Tal es la razón por la cual no apetecen nada que recuerde al gobierno, porque debido a su condición social, ellos se aplican a modificar las cosas, no a mandar a la sociedad.⁴⁴ El orden industrial desarrolla una capacidad científica positiva que no requiere ejercitar la acción sobre los seres humanos, sino una gerencia que trata con objetos sin vida, que actúa sobre la naturaleza.⁴⁵

Saint-Simon se lamenta de que es la ignorancia sobre ese hecho tan importante la que ha impedido a los franceses tomar una resolución dictada por el sentido común, que nos otra que decir a su rey lo siguiente: "si deseáis sinceramente que la agricultura, el comercio y la industria prosperen en vuestros Estados, el único y exclusivo medio consiste en colocar la administración de los asuntos públicos en manos de los industriales".⁴⁶

Es más, habiendo el rey admitido el principio político de que la nación francesa debe gobernarse en interés de la mayoría de los franceses, los agricultores, los comerciantes y los fabricantes tienen el derecho de solicitarle que en adelante la administración de los asuntos públicos se organice de la forma más conveniente para la prosperidad de las diferentes ramas de la economía. Son ellos, por lo tanto, los más "capaces de determinar el proceso que deben seguir para reforzar al Gobierno a organizarse en su propio interés, que es el interés general; es decir, el interés de la mayoría".⁴⁷

La sociedad industrial tiene como principio que el orden social se encamine al objeto único, directo y permanente de la acción de los hombres sobre lo material, y que la gestión de los intereses generales de la sociedad se confíe exclusivamente en los artistas, los sabios y los artesanos, pues sólo ellos poseen las capacidades positivas que son los elementos de la acción administrativa útil.⁴⁸

En el orden antiguo la clase feudal ejercía una acción guerrera que necesariamente implicó rela-

ciones de autoridad, trayendo consigo el establecimiento de un orden jerárquico y coercitivo. En contraste, la clase industrial, que actúa sobre la naturaleza y solamente aspira a administrarla, personifica un primer ejemplar de tecnocracia,⁴⁹ cuya acción gestora provocará un cambio tal en las relaciones sociales, que hará superfluo todo régimen. Aún coexisten los dos tipos de sociedad: una está orientada a utilizar a la mayoría de los hombres en beneficio de unos pocos, la otra está encaminada a utilizar la naturaleza en provecho de todos los hombres. La primera de ellas está basada en el dominio, la segunda en la cooperación. La sociedad militar tiene como instrumento la fuerza, en tanto que la sociedad industrial el trabajo. Una confía en la coacción, la otra en la asociación. Aquélla se expresa en el derecho, ésta otra en la técnica.

La actividad bélica supone el desarrollo de relaciones de autoridad, puesto que consiste en ejercer la acción y la coacción sobre los seres humanos, en tanto que la actividad productiva supone una pura gestión de materia inanimada.⁵⁰ Es el nacimiento de esta actividad, el signo esencial del tránsito de la sociedad militar a la sociedad industrial.⁵¹ Ocurre entonces que la obediencia y la sumisión inherentes al régimen militar son remplazadas por el trabajo personal y la participación en tareas comunes. En efecto: en tanto que la actividad militar requiere la instauración de relaciones de poder, la acción productiva necesita la participación de cada individuo en las tareas comunes, con base en sus competencias y aptitudes.

Al final del proceso histórico, el orden basado en la coacción y la jerarquía de autoridad será substituido por la organización de las capacidades, pues la industria es refractaria a la poder y el privilegio, tendiendo a instaurar la igualdad.⁵² Porque una consecuencia inherente a la actividad administrativa consiste en desarrollar la mayor igualdad posible ante las desigualdades hereditarias, toda vez que promueve el establecimiento de derechos políticos en función de las capacidades positivas.⁵³ En efecto, la actividad industrial induce una nueva socialización de los individuos y crea un tipo de solidaridad igualmente nuevo, de modo que las funciones hasta entonces confiadas a poderes coactivos, como las tareas de orden y cohesión, en la sociedad industrial se ponen en manos de la

dinámica del trabajo. A partir de entonces, el trabajo es el agente de unión e integración entre los individuos en la nueva sociedad, pues al inducir que cooperen en una tarea común, favorece su asociación y colaboración en tareas distintas.

Como resultado de ese proceso, las actividades que parecían no tener puntos de contacto, como la investigación teórica y las tareas ejecutivas, se organizan conjuntamente y concurren en la producción. Es de tal modo que la industria provoca la emergencia permanente de nuevas asociaciones, en tanto que los asociados se unen por medio de intereses comunes y por efecto del trabajo como vínculo de la comunidad, pues la industria es un gran cuerpo único cuyos miembros se complementan y son de tal modo solidarios.

El sistema industrial nadie dará órdenes ni nadie las recibirá, pues las funciones se realizarán en forma concertada y de conformidad con las necesidades de cada situación. Ya no habrá lugar para la acción arbitraria ni al placer de ordenar. En el pasado el orden y la ley se consideraban como la misión principal del gobierno, porque el régimen no era tanto de orden, como de desorden real o latente, mientras que en el régimen administrativo esta cuestión quedará relegada a una condición de auxiliar con escasa importancia; se convertirá en una tarea fácil y sencilla desempeñada por unos pocos policías. Como lo advertimos, los militares y los abogados dejarán de ser los personajes más importantes y poderosos de la sociedad, porque no habrá necesidad de imponer las leyes, ni se precisa un aparato gubernamental para mantener el orden donde las masas son consideradas como enemigos del orden establecido. Cuando la mayoría se convenza de que toda la estructura social se orienta hacia el bienestar general, se ejercerá una fuerza pasiva que por sí sola podrá contener a la minoría antisocial. Una sociedad ilustrada como esta precisa de más de administración, que de gobierno, para hacer cumplir las leyes sólo vigentes en caso de perturbación.⁵⁴

Saint-Simon augura el advenimiento de una nueva era donde reinará la cooperación humana, auxiliada solamente por una gerencia dedicada a tratar con materia inanimada, era en la cual "todos los pueblos del mundo avanzan hacia una misma meta: la transición del sistema gubernamen-

tal, feudal y militar, al administrativo, industrial y pacífico (...) No hay fuerza capaz de oponerse a esa marcha (...) Nuestro plan de organización social proviene directamente del avance del espíritu humano y su adopción es consecuencia inevitable del pasado político de la sociedad europea".⁵⁵ Sus ideas son el germen del conocimiento acerca de que las condiciones económicas son la base de las instituciones políticas, y la dirección de procesos de producción.⁵⁶

La técnica se ha elevado a la condición de una actividad intrínsecamente ética y social, la cual significa la lucha inteligente del hombre por modificar a la naturaleza, así como su el esfuerzo en pro de la felicidad de todos. La nueva era se distingue por la abolición de la voluntad de dominio, la cual es sustituida por la voluntad de servicio.⁵⁷ En las nuevas condiciones sociales donde la técnica y la voluntad de servicio imperan, el Estado, que personifica la organización jerárquica y coactiva de la sociedad, se irá extinguiendo gradualmente en la medida que la técnica se expanda y una economía racionalmente configurada es dirigida por los industriales. Sin embargo, Saint-Simon no observa en el futuro su destrucción a través de un movimiento revolucionario, ni *minimizarlo* como anhelaban los liberales, sino someterlo a la sociedad económica. Se trata más bien de hacerlo superfluo a través del reemplazo de un nuevo tipo de relaciones sociales, y así acelerar su obsolescencia. Una vez que el Estado es algo prescindible, la sociedad se convierte en una asociación de trabajadores y técnicos.

La administración espontánea emanada de los procesos cooperativos de la industrialización ha puesto al descubierto un fenómeno derivado de la misma, que era desconocido hasta entonces. Las relaciones cooperativas pre-industriales desarrollaron formas autogestionarias nacidas del proceso cooperativo mismo, pero fue la industrialización la que concibió una administración emanada de procesos económicos en gran escala sin mediación de factores de autoridad, sino por medio de movimientos libres y espontáneos. Saint-Simon llamó la atención sobre el modo como la industrialización desarrolló estos mecanismos de ajuste entre las etapas o partes de un proceso administrativo de manera automática, como un proceso autónomo sin interferencia exterior.

La industrialización hizo ver de un modo diverso el presupuesto de egresos de la administración pública. Francia estaba sumida en un gran desorden que afectaba al sistema financiero, cuyo origen era un caos general en el sistema político emanado del hecho de que los no-productores gobernaban a los productores. Mientras la dirección de los asuntos públicos -asuntos propios de los industriales, los sabios y los artistas, que constituyen el conjunto de la nación- siguieran confiadas en manos de los nobles, los militares, los juristas y los propietarios ociosos -asociación de los "zánganos"-, sería imposible un presupuesto verdaderamente económico.⁵⁸ De aquí se desprende que la administración pública, que siempre debe ser concebida como un medio, se hubiera convertido en el fin del gobierno. El sistema administrativo vigente no era susceptible de economía alguna, a menos que se introdujeran mejoras sustanciales en la organización tributaria de la hacienda pública. En tanto no se realizara una reforma continuaría el aumento incesante de gastos públicos y se conservaría del sistema político establecido. Mientras la sociedad francesa conservara su forma borrosa y fluctuante de organización, el sistema financiero seguirá siendo abusivo porque sólo se "administra por administrar".

El presupuesto sólo podría ser mejorado mediante la adopción de un nuevo sistema político basado en la organización del sistema industrial y científico. Su objeto sería conferir mayor actividad a las empresas agrícolas, industriales y comerciales, así como a las tareas científicas y las bellas artes, logrando que el dinero público se utilizara de la manera más útil para la nación francesa.⁵⁹ Hasta el momento en que la sociedad se planteara como fin directo y único el incrementar el desarrollo industrial y científico, la administración sería económica y se podría hacer una distinción entre las funciones útiles y las funciones inútiles, es decir, entre las que concurren al fin perseguido y las que se apartan del mismo.

El nuevo sistema será conducido por los industriales, quienes, tal como lo observamos páginas atrás, son los que poseen la capacidad administrativa propiamente dicha porque sólo ellos la aplican continuamente y ponen en juego todo lo que poseen. Cuando el poder les haya confiado, el mero estímulo de sus costumbres, que son emi-

nentemente económicas, les hará reducir los gastos de administración. Sólo de este modo se pueden cumplir las condiciones fundamentales que deben animar todo presupuesto.

Para facilitar el establecimiento de la administración industrial, Saint-Simon diseñó un plan de administración pública que tituló *Medidas a tomar para terminar la revolución*, y que reproducimos enseguida:

"Las autoridades competentes decretarán lo que sigue:

Artículo primero. El Ministro de Finanzas habrá de ser ocupado por un ciudadano que haya sido industrial de profesión durante dos años consecutivos.

Artículo segundo. Se creará un consejo de industriales (que llevará el título de Cámara de la Industria): este Consejo dependerá del Ministerio de Finanzas y estará formado por 25 personas.

El ministro de Finanzas será un miembro de esta Cámara y será nombrado su presidente.

Esta Cámara estará compuesta en principio por los cuatro agricultores de mayor extensión de cultivo; por los dos comerciantes que posean un mayor volumen de negocios; por los dos fabricantes que empleen a un mayor número de obreros; y por los cuatro banqueros que gocen del mayor crédito.

Esta primera mitad de la Cámara procederá al nombramiento de otros doce miembros, elegidos entre los industriales en la siguiente proporción: seis agricultores, dos comerciantes, dos fabricantes y dos banqueros.

Artículo tercero. La Cámara de Industria se reunirá una vez al año, previa convocatoria del ministro de Finanzas.

El ministro de Finanzas someterá a esta Cámara el proyecto de presupuesto por él elaborado.

Esta Cámara discutirá el proyecto que el ministro someta a su examen y aprobará dicho proyecto tras haber hecho las modificaciones que juzgue convenientes.

Todos los ministros tendrán derecho a asistir a las sesiones de dicha Cámara y podrán tomar parte en las discusiones; pero no poseerán voto.

Artículo cuarto. El primer artículo del presupuesto de gastos tendrá por objeto garantizar la existencia de los proletarios, procurando trabajo a los válidos y ayuda a los inválidos.

Artículo quinto. El Ministerio del Interior deberá ser ocupado por un ciudadano que haya sido industrial de profesión durante seis años consecutivos.

Artículo sexto. Se creará un Consejo dependiente del Ministerio del Interior; el ministro será miembro y presidente de dicho Consejo.

Este Consejo estará compuesto por 25 miembros, a saber: primero, por siete agricultores, tres fabricantes y tres comerciantes; segundo, por dos físicos, tres químicos y tres fisiólogos, todos ellos miembros de la Academia de las Ciencias, y por tres ingenieros de puentes y caminos.

Los miembros de este consejo, a excepción del ministro, serán nombrados por la Cámara de Industria.

Artículo séptimo. El consejo dependiente del Ministerio del Interior se reunirá dos veces al año, a convocatoria del ministro.

Este Consejo se reunirá una primera vez para discutir y aprobar el proyecto de presupuesto del Ministerio del Interior.

Se reunirá una segunda vez para aprobar la utilización de las sumas que hayan sido concedidas al Ministerio del Interior por el Presupuesto General.

Artículo octavo. El Ministerio de Marina tendrá que ser ocupado por un ciudadano que haya vivido en un puerto de mar durante veinte años y que haya dirigido una firma comercial dedicada a la fabricación de armamentos por los menos desde hace diez años.

Artículo noveno. Se creará un Consejo Marítimo.

Este Consejo estará formado por 13 miembros, a saber: un diputado de Dunkerque, dos del Havre, uno de Saint-Malo, dos de Nantes, uno de La Rochelle, dos de Burdeos, uno de Bayona, dos de Marsella y el ministro, que será el presidente de dicho consejo".⁶⁰

Tal es la primera imagen de lo que hoy se entiende como un *gobierno empresarial*, es decir *de, por y para* empresarios, integrado por industriales. Un régimen conducido por agricultores, comerciantes, fabricantes y banqueros, que formarán una cámara y desde su seno proveerán la persona que asuma la titularidad del Ministerio de Finanzas. Este poderoso gremio, integrado sólo por los industriales prósperos, acaudalados y socialmente eminentes, también será la fuente en la que se reclutará al ministro del Interior. La economía y la política pasarán a manos de los gestores de objetos inanimados.

Este feliz encuentro entre la economía y la política, donde la primera impera sobre la segunda, será posible a través del presupuesto nacional, pues el ministro de Finanzas deberá someter ante Cámara industrial su proyecto de presupuesto. La Cámara discutirá el proyecto sometido a su examen y lo aprobará tras haber hecho las modificaciones que juzgue convenientes.

Saint-Simon fue el primer pensador en visualizar uno de los signos emblemáticos de los nuevos tiempos: el carácter antagónico de la estructura política establecida y la estructura económica naciente, cuya interacción se estaba desplazando hacia el ámbito de la gerencia, pues su movimiento ha sido más *desde* la economía *hacia* la política, que al revés. Junto con el ancestral género *administración estatal* apareció el nuevo género *administración industrial*, con naturaleza y objeto propios y diversos. Fue asimismo, antes que nadie, quien observó a la sociedad como una empresa industrial en gran escala, la cual, por tal carácter, debía modelarse con base en su propia criatura: la industria. De aquí su visión de un mundo social sin necesidad de gobierno, sino de administración, más no de los seres humanos, sino de objetos inanimados, extendiéndose hacia su seno los procesos de producción, y de gestión industrial.

En efecto, él sostuvo en forma aleccionadora que:

“lo que nos hace falta es una administración de aquellas cosas de las tenemos necesidad, nunca un gobierno de los hombres”. En tanto que en el antiguo régimen “se colocaban los hombres antes que las cosas”, en el nuevo sistema “el orden social debe tener como único objeto la acción de los hombres sobre las cosas”.⁶¹

Tal como lo observaremos más adelante, los modernos modelos neogerenciales proponen la administración pública de los empresarios, cuya pieza maestra es el Ministerio de Finanzas, y someten la política al dictado de la economía. Hoy en día están en boga concepciones que recuerdan extraordinariamente las propuestas de Saint-Simon, y más acá en el tiempo, las consideraciones de Henri Fayol. Todavía se considera que las experiencia gerencial de las empresas privadas puede ser adoptada por el Estado, transformando su régimen en un gobierno empresarial.

No queremos cerrar este apartado sin comentar, al menos en forma somera, el aporte de Saint-Simon al desarrollo de la tecnocracia, de la cual es su fundador. Saint-Simon, considerando como más provechoso que los asuntos del Estado sean manejados haciéndose uso de los métodos de la vida industrial, fue el precursor de la tecnocracia como acción y como ideología. Estas ideas, en entender de un experto en el tema, fueron expuestas con una fuerza y claridad excepcionales por su autor.⁶² El centro de su visión es la superioridad de las facultades de los industriales, técnicos cuyo desempeño racional contrasta con la ineficiencia e irracionalidad de los políticos de entonces. Los industriales, prole primigenia de la tecnocracia, son concebidos como militando en la apoliticidad absoluta, así como ajenos los partidismos y la esgrima ideológica, pues el gobierno de los hombres implica por sí mismo un referente de concepción global de las relaciones humanas.

El industrialismo en sí fue concebido como una de las seis grandes ideologías francesas, cuyo carácter: la sumisión de la política a la economía, se personificó emblemáticamente en el sansimonismo como el concepto en el cual la política se ha convertido en medio de favorecer el desarrollo de la producción.⁶³ Bajo esta rúbrica, Saint-Simon es el

antecesor de todos aquellos que preconizan el otorgamiento a los técnicos de las riendas del gobierno. Descendientes de los industriales, los ingenieros desligados de la política, y de su comprensión, imaginaron como posible aplicar al gobierno las reglas propias de las construcciones. Situación similar guardan los *managers* estudiados James Burnham, quienes, hasta nuestros días, son considerados la *quintaescencia* del tecnócrata.

No habiendo lugar aquí para abordar este interesante filón sobre el perfil tecnocrático del gerente, dejamos hasta aquí nuestra digresión.

EL GOBIERNO EMPRESARIAL DEL SEGUNDO TIPO: FAYOLISMO

Saint-Simon prolongó su doctrina a través de una escuela que continuó sus proyectos industriales, un sansimonismo que se embarcó en proyectos empresariales de ferrocarriles, gas y alumbrado, servicio de agua y canales, así como de crédito inmobiliario, y compañías marítimas e inmobiliarias.⁶⁴ Pero hay otro sansimonismo que queremos aquí destacar, no tanto como una secuela de Saint-Simon, sino como un suceso identificado con él a través de la industrialización.

En efecto, el sansimonismo que fue personificado por el precursor de la sociología se prolongó a través de un siglo con otro Henri francés, de apellido Fayol, quien lo llamó adecuadamente la *administración industrial*.

La Industrialización del Estado

En las páginas que siguen posiblemente el lector encuentre un Fayol poco conocido, o desconocido, merced a que su fama se ha concentrado casi únicamente en su célebre obra *Administración Industrial y General*, ampliamente consultada en su idioma original, así como en otras lenguas.⁶⁵ Su propio título anuncia la prelación de lo *industrial* sobre otros tipos de la administración, incluso la que tiene en su entender una proyección general, que se explicará sólo a partir de aquél eminentísimo factor que califica a la sociedad moderna.

Fayol es autor de otros trabajos, quizá no tan célebres, pero sí tan importantes como su escrito

más acreditado. De hecho su obra como conjunto es una especie de red general de argumentos acerca de lo que llamó la *industrialización del Estado*, y que constituye no sólo la prolongación del industrialismo sansimoniano, sino una versión avanzada de la privatización del Estado.

Su argumento se inició junto con su primer encuentro con un fenómeno social caracterizado por la importancia de las cuestiones administrativas, que todavía no se resaltaban suficientemente. En efecto, en el seno de las empresas industriales privadas los servicios técnico y comercial ya estaban definidos de antaño, pero aún no el servicio administrativo. Su constitución y atribuciones se conocían inadecuadamente porque la *administración* era todavía algo incógnito cuyas operaciones no se apreciaban a través de los sentidos, porque no se le observa fabricando ni fraguando, ni vende ni compra.⁶⁶ Pero ya estaba allí: a la administración le corresponde prever y preparar las condiciones financieras, comerciales y técnicas, donde la empresa nace y vive, preside la organización, el reclutamiento, y el funcionamiento del personal; y personifica al instrumento que relaciona a las diversas partes de la empresa, y a la empresa con el exterior.

Él observó que en su época la gestión sobre los objetos físicos se había consolidado en el orden industrial, pero ese orden aún no había triunfado en el ámbito estatal. A pesar de que las causas de sus defectos y sus problemas persistían añejamente, y se requería una nueva cruzada en pro de la industrialización del Estado.⁶⁷ El espacio donde se observaban más claramente esos defectos y problemas son los servicios públicos, cuyo mal funcionamiento preocupa por igual a gobernantes y gobernados, pues todo el mundo se queja del papaleo y la lentitud burocrática.

La organización de la administración pública era deficiente y sus causas muy numerosas, comenzando por el excesivo número de ministros, cuando la experiencia muestra que cada jefe sólo debe tener hasta un máximo de seis subordinados. Se trata sencillamente de un *ley* del rendimiento administrativo, que enuncia que cada jefe debe conocer a sus colaboradores.⁶⁸ Fayol estaba convencido que ese mal se puede eliminar si cada

ministerio se organiza como una empresa privada, en la cual el director distribuye su tiempo en dos partes iguales: la primera está ocupada por el consejo de administración, asuntos comerciales, despidos, recepciones, visitas, correspondencia, control y estado mayor. La segunda parte se consagra a la dirección de los servicios, y se reparte entre entrevistas particulares y conferencias con los jefes de los servicios técnico, comercial y financiero.

Hay que consignar asimismo otro problema de igual importancia: cada ministro dirige su entidad administrativa sin atender el trabajo de sus colegas, no existiendo unidad de dirección. Fayol encuentra aquí es vicio original de la administración pública francesa, del que se desprenden numerosas enfermedades administrativas, especialmente la inestabilidad ministerial y la indiferencia del público a los cambios de las personas. Por consiguiente, debe iniciarse la reforma administrativa de los servicios públicos a partir de una buena dirección de los ministerios.⁶⁹

Fayol, que observó como el sistema industrial triunfó en los procesos económicos y como la vida estatal se mantiene aletargada, estancada y alejada del industrialismo, propuso que los servicios públicos dejaran incluso de estar organizados bajo la forma de empresa gubernamental (*entreprise gouvernementale*). Su ejemplar emblemático era la compañía de Correos, Telégrafos y Teléfonos, la cual, Fayol, contratado para evaluar su rendimiento, terminó su trabajo exponiendo una conclusión lapidaria: "el estudio permite afirmar que el Estado es incapaz de "gerenciar" [gérer] bien a una empresa industrial";⁷⁰ y de tal modo tituló, sin vacilaciones, a su trabajo.⁷¹ Pensaba que asistía la razón, pues esa empresa de gobierno, como tal, pecaba de los vicios propios de lo que llamó *gubernalismo*, comenzando por su cabeza, un subsecretario de Estado incompetente e inestable, y carente de responsabilidad, sin descontar la intervención desmedida de los diputados del Parlamento. El *talón de Aquiles* de la empresa estaba, paradójicamente, en su cabeza: el subsecretario desempeñaba el papel político de delegado del ministro, y el papel industrial, que era igualmente absorbente. El primer papel exige a un parlamentario capaz, el segundo a un *administrador experimentado*.⁷²

Pero igualmente a la empresa le afligían carencias como la de un plan de acción a largo plazo y un balance, así como la ausencia de estímulos de rendimiento y recompensa por la calidad de los servicios.⁷³

La empresa obviamente estaba dotada un carácter económico formalmente hablando, toda vez que era una gran compañía con 150 mil empleados que trabajaba en auxilio del comercio y la industria. Fayol también la concibe como una "industria de Estado" (*industrie d'Etat*), para diferenciarla de la empresa patronal y de la sociedad anónima.⁷⁴

Habida cuenta de que la empresa de Correos, Telégrafos y Teléfonos está mal "gerenciada" (*géréé*) por el Estado, es decir, que dicho Estado es incapaz de "gerenciar" (*gérer*) cualquier otra compañía, Fayol sugiere que esa industria se *exo-privatice*,⁷⁵ es decir, que sea reubicada en condiciones distintas a las propias del Estado. Ese ámbito es la industria privada, pues allí se explotará más adecuadamente el servicio, habrán mejores resultados y una gestión (*gestion*) más adecuada. Se trataría de un convenio de colaboración donde el Estado conserva la dirección y el control, en tanto que la industria privada se reserva la explotación.⁷⁶ Esta fórmula favorecería que la deficiente gestión pública del Estado, se transformara a una adecuada gestión privada de la empresa.⁷⁷ De ese modo, la compañía de Correos, Telégrafos y Teléfonos puede ser sustraída parcialmente del gobierno de los hombres, para pasar propiamente a la gestión de las cosas. Pero, de permanecer la empresa bajo la gestión directa del Estado, lo mismo que tratándose de los servicios públicos en general, Fayol recomienda que se *endo-privatice*,⁷⁸ es decir, que se implanten en su seno las técnicas comerciales, financieras y administrativas que son propias de la industria privada.⁷⁹

Para asegurar la marcha de cualquier departamento, el ministro designado debe ser buen administrador -en el sentido gerencial obviamente-, tener competencia en los asuntos de su cargo, recibir órdenes de un solo jefe y apoyarse en un núcleo reducido de subordinados directos. La paradoja es que con frecuencia el ministro raramente es un buen administrador, debido a que generalmente no estudió el "arte de prever, organizar, mandar, coordinar y controlar", es decir, las máxi-

mas fayolianas de la gestión industrial. Es más: Fayol observa que, por lo general no tiene ninguna de las cualidades imprescindibles para un jefe de gran empresa, es decir, capacidad administrativa y profesional.⁸⁰

El Modelo Industrial del Estado

La *industrialización del Estado*, prolongación y desarrollo del sansimonismo, se había consolidado hacia 1918 dentro de amplios círculos sociales. Por lo tanto, la idea de industrializar al Estado no era una opinión compartida sólo en las esferas ilustradas, pues en la Francia de entonces flotaba en el aire del sentido común del público, sobre por la conveniencia de imponer al Estado las fórmulas y remedios que daban pruebas cotidianas de éxito en la industria. Esta atmósfera era palpable en los discursos de los políticos porque en ellos indicaban los medios para eliminar los errores y desaciertos del gobierno. En fin, el significado imperante en aquellos tiempos se podía resumir en la demanda social acerca de lo que, por medio de la letra de Fayol, no era sino "introducir dentro del Estado los procedimientos que favorecen el "éxito de las empresas industriales".⁸¹

Este también fue el sentir de personajes de la época, como Raymond Poincaré, quien en el Consejo de Ministros siempre volvía a la misma comparación; es decir, que el papel de un jefe de gobierno no debía ser distinto del papel de un jefe de industria.⁸² Por su parte, Máximo Leroy decía que *industrializar al Estado* era una fórmula que se usaba mucho y que había llegado el momento de explicarla y aplicarla. En efecto, el jefe del gobierno será comparable al jefe de una empresa industrial, y conferenciará con pocos colegas como verdaderos jefes de servicios, pues en su compañía debatirá con base en la especialidad de cada uno.⁸³ Ya no habrán conversaciones políticas sin concierto, ni charlas de sobremesa, sino verdaderas conferencias mediante las cuales se enterará de todo lo que interesa al gobierno. De tal modo tendrá una visión de conjunto, pero con matices particulares, una visión amplia para poder prever y coordinar.

El método recomendable para *industrializar al Estado* es la analogía, de modo que por principio es necesario indagar si entre el Estado y la industria hay suficiente afinidad como para hacer posi-

ble que los procedimientos administrativos afortunados en la industria, lo sean igualmente en el Estado.⁸⁴ Fayol acepta que no todos los procedimientos administrativos de la industria son aplicables en el Estado, de modo que éste deberá buscar el modelo a imitar solamente en la gran empresa industrial. Esto no quiere decir que el Estado no pueda servir de modelo a la industria, sino que la industria tiene fórmulas más numerosas y seguras que el Estado, porque sus experiencias son más variadas y sus repercusiones necesitan un esfuerzo mayor que el Estado, el cual no quiebra ni perece, y aquella sí.⁸⁵ Es decir, la amenaza de la bancarota y la cesación constituyen alicientes negativos de la empresa, que el Estado no sufre.

En efecto, Fayol entiende que las generaciones francesas de los primeros años del siglo XX han experimentado que la forma más adecuada de las grandes empresas industriales es la sociedad anónima, y la forma más conveniente de las grandes naciones civilizadas es la Constitución democrática parlamentaria. Por lo tanto, sociedad anónima y parlamentarismo son analogías naturales.

Comencemos con las semejanzas:

La denominación *sociedad anónima* no implica un organismo social idéntico, ni el uso de procedimientos administrativos iguales en todas las empresas industriales. Tampoco el gobierno parlamentario contiene cuerpos sociales y procedimientos administrativos idénticos. No obstante, la sociedad anónima y el gobierno parlamentario tienen algunas características fundamentales comunes. Fayol anota que en la sociedad anónima hay accionistas, Consejo de Administración, dirección general y agentes, a los que corresponden los electores, el parlamento, la Dirección Ministerial y los funcionarios del Estado. Sin embargo, la semejanza no es absoluta: la sociedad anónima no tiene un cargo equivalente al Presidente de la República. Tampoco en la industria existe algo parecido a la responsabilidad constitucional del Presidente de la República, ni hay lugar a la dualidad de primer mandatario y primer ministro. Empero, como el Presidente de la República ejerce una acción débil en el funcionamiento de los servicios públicos, el paralelismo entre el cuerpo social de la *empresa industrial* y el de la *empresa nacional* es marcado.⁸⁶

Para más abundamiento, Fayol recalca que el Estado tiene deberes para con los contribuyentes, que son sus verdaderos accionistas, y quienes le proporcionan los capitales necesarios para operar.⁸⁷

Ahora pasemos a las desemejanzas:

En contra de este paralelismo se oponen objeciones como las siguientes: el Estado ejercita operaciones análogas y hasta idénticas a las industriales, especialmente en las manufactures y en algunos servicios públicos. Pero la analogía desaparece cuando se asciende a las esferas superiores del gobierno donde reinan preocupaciones alejadas a las propias de la industria, tales como la guerra, huelga general, relaciones exteriores, instrucción pública y asuntos de moralidad -e incluso de religión-.⁸⁸ Fayol consigna que el Estado no tiene propiamente accionistas cuya satisfacción se realice mediante la producción o venta de mercancías. En suma: las esferas gubernamentales no hallarán en la industria tantos ejemplos que imitar, ni tantas lecciones que aprovechar.

A pesar de lo dicho, el balance entre las semejanzas y diferencias entre el Estado y la industria brinda como saldo que tales diferencias son de complejidad y tamaño, mas no de naturaleza.⁸⁹ De este rasgo esencial, Fayol deriva que el paralelismo entre la gran empresa industrial y la empresa nacional es completo, de manera que esto explica que similares reglas y principios generales dirijan ambas clases de empresa.

Si bien los principios y las reglas fundamentales comunes en la empresa nacional y la empresa privada son indiscutibles, esto no sucede con los procedimientos y los medios de ejecución, donde existen variantes y divergencias muy numerosas, particularmente el programa de acción, las conferencias de los jefes de servicios, el gráfico de organización, la pasarela y el cronometraje. Veamos de qué se trata.

La Gestión Industrial Implantada en el Gobierno

Fayol había advertido que no existe una doctrina administrativa para el Estado y otra doctrina administrativa para la industria, sino una sola aplicable a los dos por igual, pues sus principios y reglas son válidos para ambos. Consiguientemente, cuando habla de *industrializar* al Estado, no debe-

mos olvidar que quiere decir que se deben introducir en su seno las buenas prácticas administrativas desarrolladas en la empresa privada, comenzando con los seis mandamientos: prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.⁹⁰

Entre esas prácticas está el programa de acción, que es la principal manifestación y el instrumento más eficaz de la previsión, porque va definiendo al mismo tiempo el resultado perseguido, la línea de conducta a seguir, las etapas por avanzar y los medios a utilizar. Se trata de un plan para fijar el porvenir donde los acontecimientos próximos se prefiguran con nitidez según la idea que se tiene de ellos, en tanto que los acontecimientos lejanos ya se vislumbran. Dicho programa es el movimiento de la empresa previsto y preparado de antemano. Aplicado en el Estado produce la siguiente imagen: de la misma manera que lo hace el director general de una gran empresa industrial, el primer ministro reúne en conferencia a los jefes de servicios, es decir, los ministros: les comunica lo que deberá ser el programa de acción y pide a cada uno que prepare un proyecto de programa de acción para su respectivo departamento, que serán examinados conjuntamente cada mes. "Tal deberá ser el primer paso hacia la industrialización del Estado".⁹¹

Empero, el número crecido de ministros y la costumbre que tiene el primer ministro de también asumir la gestión de un ministerio en particular, han hecho que el cumplimiento de este primer paso sea excesivamente difícil, si no imposible. Por consiguiente, si el gobierno quiere proceder ordenadamente en la preparación del programa de acción, es menester modificar las forma y las costumbres ministeriales, es decir, la cultura de la administración pública francesa de entonces.

El reinado de la armonía entre las distintas partes del organismo social de la gran empresa, esto es: entre su poder técnico, comercial y financiero, con mira a sus operaciones, se precisa en un programa de acción y organización, así como una coordinación minuciosa. Estas conferencias son un poderoso instrumento de unidad de acción, coordinación y control. También en los asuntos de Estado se realizan conferencias conducidas por el Presidente de la República o del primer ministro,

pero su saldo es que los servicios públicos están entorpecidos por falta de unidad de acción, coordinación y control, porque no tienen ninguno de los caracteres exitosos de las conferencias industriales.⁹²

Organizar una empresa quiere decir proveerla de todo lo necesario para su funcionamiento, a saber: materiales, herramientas, capitales y personal. La tabla de organización interesa al cuerpo social, ella tiene como objeto facilitar su constitución y vigilancia. Generalmente no se utiliza en los servicios del Estado, de modo que el ciudadano que solicita algo o presenta alguna reclamación, no sabe a dónde remitirla, y después de haberla presentado tampoco sabe a dónde recurrir si ésta no surte efecto, pues no posee ningún hilo conductor.⁹³

Igualmente, el gobierno debe hacer uso de la pasarela y el cronometraje, la primero para definir la jerarquía con sus escalas de mando y subordinación, y el segundo para determinar el rendimiento del organismo por cuanto a obreros, cuadrillas, talleres, oficinas y servicios.

La introducción de los cinco procedimientos industriales en los ministerios eliminaría una gran cantidad de errores y equivocaciones que agobian al país y que se han perpetuado en la sucesión de los regímenes.⁹⁴ Del mismo modo, en el entender de Fayol, si se requiere introducir en el gobierno aquellas prácticas administrativas exitosas en la conducción de las empresas industriales, es menester reducir a seis el número de los ministros, y que el primer ministro no desempeñe cartera ministerial alguna.⁹⁵

Muchas empresas industriales salvaron una situación precaria después de cambiar al personal dirigente. Fayol explica que el Estado también cambia a su personal dirigente, incluso a menudo, pero el funcionamiento de los servicios públicos sigue siendo mediocre. La diferencia radica en que las empresas industriales que alcanzaron la prosperidad cambiaron no sólo al personal, sino también los procedimientos administrativos, en tanto que el Estado no hace mejora alguna en los segundos. No basta mudar al régimen gubernativo ni al constitucional porque la forma de gobierno no otorga

capacidad administrativa espontánea a los dirigentes, que pueden ser buenos o malos administradores en una monarquía o en una república.⁹⁶

La experiencia industrial vivida por Fayol enseña que el progreso de los negocios depende principalmente de los procedimientos administrativos empleados, de modo que si se hace lo mismo en el Estado, la capacidad administrativa de los jefes influirá más en el funcionamiento de los servicios públicos, que el régimen gubernativo o constitucional. El gobierno puede proceder de las dos modos para mejorar su funcionamiento: por medio de una reforma constitucional o de una reforma administrativa. Hay que destacar que, a pesar de las imperfecciones de la Constitución francesa de entonces, ella no requería reformas y se presta adecuadamente a la introducción en el Estado de los procedimientos administrativos de la industria, pero considerándose tres factores que pueden demorar o entorpecer el cambio, a saber: la ignorancia administrativa, la rutina y algunos intereses particulares.⁹⁷

Fayol sugiere la incorporación de la contabilidad de ganancias y pérdidas como corolario de la industrialización del Estado, la cual, aunque no es usada en todas las empresas privadas, su empleo se está generalizando porque aquilata la relación entre los precios y la producción.⁹⁸ Obviamente su introducción en los servicios públicos será beneficiosa por ser, asimismo, un incentivo del buen rendimiento individual y colectivo.

A través de esta última sugerencia, Fayol inicia una tradición de enfoques de industrialización del Estado que ha llegado hasta nuestros días. La contabilidad de ganancias y pérdidas es uno de los factores centrales que diferencian al Estado y la empresa, de modo que su adopción por el primero haría posible la generalización de la doctrina administrativa desarrollada por Fayol, aunque no ha faltado quien reniegue de ella.⁹⁹

La *industrialización* del Estado se prolongó hasta nuestros días, si bien, cambió de nombre al tenor de los tiempos mutantes por los que transcurrió. Debido a que su prolongación por el tiempo ha estado dictada por su paso a través de etapas, es decir, del sansimonismo al fayolismo, hoy en día su pervivencia obedece no sólo a la perpetua-

ción de sus rasgos sustanciales, sino a la adopción de caracteres de nuevo cuño.

EL GOBIERNO EMPRESARIAL DEL TERCER TIPO: NEOGERENCIALISMO

Los caracteres emergentes, en contraste con los rasgos permanentes, han brotado también de la economía, pero no del proceso de producción, sino del ámbito del comercio.¹⁰⁰ Las condiciones en las cuales ha fraguado la versión actual de la gestión de la cosas han sido definidas como inherentes, no de la sociedad industrial, sino de la sociedad post-industrial.

Su origen se remonta a la década de 1960, tal como es patente en su cultivador emblemático Octave Gelinier, un profesante de la gerencia de empresas privadas en cuya obra se observa con toda nitidez el tránsito desde el enfoque basado en la producción, hacia la perspectiva centrada en el comercio. La primera visión se transparenta en un escrito típico al estilo Fayol, es decir, una obra formulada con apego a los cánones doctrinarios clásicos en gerencia privada.¹⁰¹ El nuevo enfoque destaca en un trabajo que, con toda justicia, podría ser clasificado como el punto de quiebra entre un paradigma antiguo y otro moderno.¹⁰²

Hay que dar énfasis en que Gelinier es un autor original que, por propio derecho, debe ser situado como uno de los eslabones esenciales entre el neoliberalismo de especie austriaca y la *nueva gerencia pública*, pues buena parte de las categorías que desarrolla proceden de la economía neoclásica. Junto con Gelinier destaca Michel Messenet, quien posiblemente sea el primero quien señaló lo *nuevo* de la gerencia así concebida; y Romain Laufer y Alain Burlaud, autores del tratado gerencial más completo desde la perspectiva de la economía neoclásica, antes del advenimiento de los modelos anglosajones.

Incorporación de la Economía Neoclásica en el Estudio de la Administración Pública

En efecto, Gelinier fue más allá del fayolismo clásico, cultivado en las entrañas de la empresa, para buscar nuevos caminos en el exterior: el mercado. Pasó, pues, del ámbito de la producción, a

la órbita del comercio. Ya no utilizó el término "industrialización del Estado", sino las categorías de la economía neoclásica de su tiempo para demostrar que el campo de aplicación de los principios de competencia y rentabilidad, lejos de estarse restringiendo, estaban expandiendo.¹⁰³ Gelinier usó las categorías *competencia*, *rentabilidad* y *cálculo de precios*. Y, asimismo, planteó la tesis acerca sobre que el impulso colectivo ha dejado de estar centrado en la sociedad política, mundo del voto y del control de los ciudadanos, para pasar a la sociedad civil como cosmos del contrato y del ejercicio de la libertad creativa de las personas.¹⁰⁴

Propuso la orientación de la administración pública hacia el mercado y la noción del "ciudadano-usuario", además de que sustentó que la gestión pública se define a partir de las relaciones con los usuarios, y sobre la base de la lógica de eficiencia y relaciones "costo-eficacia". A partir de esta noción, propuso renovar la teoría del servicio público, del mismo modo que lo había hecho su paisano Fayol.

También como Henri Fayol, Gelinier observó como precepto que toda actividad sólo puede estar bien administrada si se posee una contabilidad que permita establecer la cuenta de pérdidas y ganancias, así como el balance, ambos ausentes en establecimientos públicos industriales como los ramos de teléfonos, aguas y bosques. De ese precepto se derivan numerosas técnicas de organización que están coronadas por el cálculo económico y por los métodos de cálculo de rentabilidad del capital invertido.¹⁰⁵ Igualmente, observó que la competencia y rentabilidad es inexistente en la administración pública, donde impera la noción burocrática del servicio público. Tampoco en su seno se aprecia el uso del cálculo y la orientación al cliente.

Gelinier realizó un análisis draconiano de la administración pública. Explicó que también la burocracia administrativa basa sus criterios en la idea de servicio público, no en la competencia ni la rentabilidad. Ello obedece a que la administración pública está en una posición de monopolio o de competencia restringida, pues no ejercita ningún balance ni hace cuentas de las explotaciones que realiza. Pero, de tenerlos poco importa, porque el equilibrio de la cuenta de explotación y la

rentabilidad del capital invertido no son los criterios de decisión que se aplican en su seno. El canon aplicado es un servicio público que contiene un conjunto heteróclito de factores, como la eliminación del interés personal o privado, el aseguramiento de la perpetuidad del servicio y la orientación del servicio hacia el interés general.¹⁰⁶

En administración pública es la alta burocracia la que interpreta lo que concibe como el interés general, no el usuario. Es aquí donde es visible una paradoja conocida: la consagración al servicio público (interpretado desde el interior) coexiste con la indiferencia hacia el público, es decir, hacia el usuario, tal como ocurre en el exterior de la administración. Según Gelinier, las administraciones públicas tradicionales no están dotadas de una actitud de "servicio al público-cliente que caracteriza frecuentemente al **management** moderno".¹⁰⁷ Gelinier insiste en que esta indiferencia emana de la carencia de una cuenta de explotación, a través de la cual se registren las reacciones del público. Lo dicho es especialmente observable en la burocracia francesa, que se ha caracterizado por un desdén *aristocrático* por los conceptos económicos como la rentabilidad, así como por un comportamiento igualmente *aristocrático* que recuerda al despotismo ilustrado.

Siguiendo los trazos establecidos por Gelinier, Michel Messenet preparó un escrito pionero que consolidó la ruta de la gerencia de las cosas hacia el presente. Él la bautizó con su denominación actual: *nueva gestión pública (nouvelle gestion publique)*, rótulo que en su entender representa el tránsito de la mera racionalización de la función central de dirección, hacia la hechura de las decisiones.¹⁰⁸

Messenet también se ocupó del estudio de la introducción de los modelos de gestión privada dentro de la administración pública, y puso el acento en la descentralización y en el manejo con base en una idea de misión. Igualmente destacó el papel relevante de la información y la informática, así como del presupuesto, el control de gestión y la administración de "recursos humanos".

Hay que hacer notar que la adopción del concepto de soberanía del consumidor, bajo la rúbrica de orientación al cliente, es un mérito francés.

Avanzando en las nociones de orientación hacia el cliente, Messenet explora las relaciones entre la gestión y el público, y trazando las líneas originales del concepto de nueva gestión pública, apunta que la renovación de la administración pública sólo se efectuará por la adopción de las técnicas del **management** privado.¹⁰⁹

La buena vecindad entre administración y mercado, patente en la orientación al cliente, fue perfeccionada por Romain Laufer y Alain Burlaud. En su obra es visible la superación de los antiguos esquemas basados en la colaboración de los usuarios, cuyo ejemplo emblemático fue la Autoridad del Valle del Tennessee y su reemplazo por la orientación al cliente.¹¹⁰

Laufer y Burlaud tomaron distancia de la macroeconomía, a la que juzgan cada vez más alejada del funcionamiento real de la economía privada, pues los mercados perfectos, la racionalidad de los consumidores y la ausencia de externalidades, están alejadas de una descripción realista de las condiciones efectivas de la vida económica. A estas dificultades hay que añadir otras más que resultan de la hipótesis errónea de que el comprador conoce todas las alternativas existentes. Hay numerosos casos donde la mercancía constituye una innovación, sobre la que el consumidor sencillamente no podrá actuar como comprador.¹¹¹

Cuando de la administración pública se trata, las dificultades encontradas por el modelo microeconómico en el sector privado vienen por añadidura. La microeconomía trata con bienes divisibles, en tanto que la economía pública visualiza bienes colectivos que están caracterizados por el hecho de que todos los usuarios pueden consumir la misma cantidad. Este es el caso, por ejemplo, cuando todo ciudadano no puede elegir el consumo de menos defensa nacional de la necesaria para la seguridad interior y exterior. Igualmente los bienes públicos constituyen, por motivo del pago indirecto, un conjunto complejo de bienes y no un producto definido. Esto induce a que el consumidor perciba su situación como un derecho a ciertas prestaciones. Pero la complejidad del producto público va más allá de estas consideraciones, pues los ciudadanos no están en condiciones de evaluar muchos de los programas

gubernamentales, como si se tratara de las valoraciones de mercado. En efecto, normalmente el ciudadano no es apto para formular una opción según el modelo de mercado.¹¹² Laufer y Burlaud ejemplifican sobre que, para superar estas limitaciones, en Estados Unidos de América se propuso el sistema de *vouchers*, método que después se ha ido adoptando en otros países. El sistema consiste en reemplazar las subvenciones en equipamientos públicos por derechos concedidos a los ciudadanos, a través de cheques para que expresen sus demandas según modalidades más próximas a los sistemas de mercado.

Los problemas señalados no amilanaron a los dos pensadores franceses, quienes se propusieron definir el alcance del **management** y responder tres críticas de las que fue objeto: que la administración y el sector público no tienen clientes ni competencia; que no existe un objetivo fácilmente cualificable como de lucro; y que hay restricciones estatutarias y presupuestarias que se oponen a los métodos gerenciales.

Una de las objeciones más fuertes que se formulan contra la aplicación de los conceptos gerenciales a la administración pública, es que el sector público no tiene relación con clientes, sino con súbditos y usuarios, de modo que desconoce todo aquello que se refiere a la competencia. Para dar respuesta a semejante objeción, Laufer y Burlaud sugieren analizar en forma más precisa la relación entablada entre una organización y una persona que es extraña a la misma, pues el cliente no es sino la caracterización de un cierto tipo de relación que explicitar. Y aquí piden venia para demostrar que el concepto de cliente no está asociado de forma esencial al intercambio monetario.¹¹³

Los autores tienen que hacer un esfuerzo de imaginación y ajuste, que posibilite el aterrizaje de los conceptos económicos neoclásicos en la gerencia pública. Su idea es la siguiente: lo que les interesa saber con respecto a una relación, es si existe la opción o no de entrar en ella. Su hipótesis es que el hecho de saber si existe o no la opción, es lo determinante en las características esenciales de dicha relación. Para ello consideran la relación entre lo que diferencian como *administración* y *administrado*, y que se representan por

dos variables: la administración tiene la opción o no de administrar, y el administrado tiene o no la opción de ser administrado. Esta relación brinda cuatro categorías: súbdito, usuario, cliente y poder discrecional arbitrario.

La situación del *súbdito* consiste sencillamente en que el individuo no tiene opción. Es decir, tiene que pagar impuestos, cumplir el servicio militar y respetar la ley, en tanto que la administración no tiene la opción de no administrar, pues debe percibir los impuestos, obligar al servicio militar y hacer respetar la ley. En este caso no existe competencia como en el sector privado, pues el administrado es esencialmente una persona sujeta de deberes y dotado con derechos. La situación de *usuario* contrasta con la anterior, pues ella difiere en que el individuo tiene la opción de utilizar o no el servicio público (la electricidad, el servicio postal o el ferrocarril), en tanto que la administración no tiene la opción de ofrecer o no ofrecer el servicio. Esto obedece a que una vez decidido el establecimiento de un servicio público, la administración garantiza su continuidad. Pero el individuo puede utilizar medios diferentes de los que le son ofrecidos por la administración, es decir, hay competencia de derecho aunque moderada. El administrado en una situación como la narrada sigue siendo esencialmente un sujeto de derechos, aunque al mismo tiempo tiene obligaciones. Una tercera situación entraña la condición de *cliente*. Aquí nos encontramos con la situación relativamente rara debido a que la administración puede optar por ofrecer o no ofrecer ciertos servicios al administrado. Este último, convertido en *cliente*, tiene la opción de consumirlos o no. Según Laufer y Burlaud este es el caso de las obras publicadas por Imprenta Nacional o los mapas de carreteras oficiales de Francia. En este caso la competencia es intensa, de modo que el administrado es un cliente condicionado por sus deseos de consumo.¹¹⁴

Una última situación muestra condiciones paradójicas en las cuales la administración tendría la opción, pero el administrado no. Se trata de lo que Laufer y Burlaud llaman *definición de lo arbitrario*, es decir, una situación en la que el individuo se convierte en objeto del poder discrecional de la administración. El desarrollo de este poder ha he-

cho de esta situación algo menos excepcional de lo que debiera.

Ambos autores añaden dos comentarios para completar la descripción anterior, comenzando por señalar que no tratan del *ciudadano* porque él es el sujeto del poder, y ello plantea el problema del voto, la participación en la vida política y el fenómeno asociativo. Consideran también una categoría intermedia entre el usuario y el súbdito: aunque por derecho el administrado es usuario, de hecho, por la inexistencia de competencia real, no hay posibilidad de opción; es un *usuario cautivo*.¹¹⁵ Es el caso de numerosas personas que dependen del tren cercano a su domicilio para acudir a su empleo. Son usuarios pero no tienen opción, por lo que surgen dificultades cuando se modifican los horarios del servicio. Esta es causa frecuente de las protestas, reclamaciones y manifestaciones. Falta igualmente una especie de categoría intermedia entre el cliente y el usuario: el *usuario-cliente*. Es el caso en el que hay opción para el usuario, pero en principio y por derecho la administración no tiene opción porque está sometida a las obligaciones del servicio público. Se puede producir incluso una selección de usuarios-clientes que sea capaz de inducir efectos contrarios al interés del servicio público, produciéndose expresiones de protesta y deserción como formas de reacción del usuario. La inclusión de la categoría de usuario-cliente considera las preocupaciones emergentes de la gestión en la administración pública.

La tendencia perceptible en las relaciones administración-administrado señaladas por Laufer y Burlaud desde principio de la década de 1980, muestra que la administración pública estaba tendiendo a concebir al súbdito en calidad de usuario, pero al usuario lo estaba definiendo como cliente. Al final de cuentas los autores concluyen que en tanto la administración dotada de público descubre que tiene clientes, la empresa privada relacionada con clientes descubre que tiene público.¹¹⁶

Management

Aunque muy emparentado con el libro de Messenet, el trabajo de Laufer y Burlaud proclamó la emergencia de una nueva disciplina situada en

la frontera de los sectores público y privado. Ambos autores pretenden salvar la antinomia entre el *management* como propio de los negocios y lo público como inherente a la ciencia administrativa. El *management* público no se refiere privativamente a ninguno de esos sectores en particular, sino a ambos, pero entrañados en la sociedad en su conjunto con las administraciones que les son propias. E incluye a las sociedades de economía mixta, asociaciones y fundaciones. Se trata de una disciplina cultivada, suponen ellos, por administradores, sociólogos, comunicadores y especialistas en organizaciones.¹¹⁷

La aclimatación del *management* se debió a la tendencia manifiesta en la Francia de esos días, consistente en un cambio en el lenguaje administrativo. Hasta entonces el idioma había estado dominado por el derecho, pero a medida que el Estado abandonó su papel de *vigilante nocturno* para intervenir como Estado providencial, el lenguaje proveniente de la economía fue ocupado un espacio cada vez mayor.

A pesar de la proclama ampliamente social del *management* público, los autores lo ciñen a una antigua mixtura, la asimilación entre los sectores público y privado: "es entonces permisible hablar de *management public* no solamente como una cosa que ha de llegar, sino como un nuevo campo del *management*. Este nuevo dominio es el producto del encuentro de dos mundos antinómicos, es decir, el sector público y el sector privado".¹¹⁸ Aunque este encuentro significa un caudal de riqueza para la nueva disciplina, también entraña grandes desafíos para la conjunción de dos culturas administrativas diversas. El punto central de la confrontación es que el *management* introduce al sector público en un ámbito donde la maximización de ganancias y la venta de productos, no constituyen imperativos categóricos.

El *management public*

Es un campo de intersección dominado por un conjunto de disciplinas diversas, como el *management* y las ciencias de la organización, por un lado, y las ciencias administrativas y las ciencias políticas, por el otro. Laufer y Burlaud creen que la nueva disciplina podría proceder por medio del mimetismo de los negocios privados como un modelo para el sector público, pero que esto es

una práctica muy anticuada; o bien, disolver al *management* dentro de una ciencia administrativa fundada en el derecho público, la ciencia de la organización, la historia administrativa y la ciencia política. Juzgan que un más promisorio horizonte es la fundación de un nuevo marco conceptual específico y coherente para el *management public*, ocupando un lugar ganado por derecho propio dentro de aquél campo de intersección disciplinaria.

Se debe pues lidiar con la contradicción que entraña el término mismo de *management public*, pues *management* procede del sector privado y público del sector público, toda vez que desde 1980 se podría pensar que se trataba de una moda, interesante como todas las modas, pero pasajera como ellas.¹¹⁹

Como suele ocurrir con los propulsores de los cambios sociales, lo que se va cambiar se declara en crisis, y en este caso lo crítico es una administración pública que tiene problemas en su funcionamiento tradicional y deberá ser alimentada, según Laufer y Burlaud, con una necesaria racionalidad proveniente del *management public*. Bajo su tutela, la administración pública será eficaz por la participación de los usuarios, por la introducción de la idea de mercado, y paradójicamente, por un sentido de humanidad brindado por los beneficios públicos.

Laufer y Burlaud apuntan que el *management public* es una metodología de definición del sector público diversa a la propia del derecho y de la perspectiva institucional, definición que encara la crisis de separación de los sectores público y privado que dicho *management* resuelve, se supone, y que se aplica a los organismos de ambos sectores. El *management public* es el modo de *gestión* que desarrollan las organizaciones cuyo modo de legitimidad tradicional se ha convertido en inoperante.¹²⁰

En abono de su tesis, los autores externan lo siguiente: "nosotros proponemos llamar *macro-management o management público* en sentido amplio, lo que deviene en el *management* de una organización cuando el público (y no sólo su mercado) toma conciencia de que es el objeto de esta organización (...) cuando el público toma concien-

cia del efecto de la acción de organización sobre su entorno económico y social".¹²¹

El *management* consiste en la aplicación del análisis de sistemas a la empresa, toda vez que se aplica por igual al sector privado y el sector público. Pero, a diferencia de antaño, ahora el *management public* está basado en la aplicación del *marketing* al sector público, que no es otra cosa que la adopción de una técnica proveniente del sector privado. Laufer y Burlaud observan, por principio, que la lógica respectiva de la administración pública y el *marketing* son opuestas: la administración pública es normativa y porta la idea del bien público, se basa en la ética y desea la satisfacción del interés común. En tanto que el *marketing* busca satisfacer el bienestar individual, es oportunista y se basa en la novedad. La administración pública representa la situación permanente del Estado y tiene responsabilidades a largo plazo, en tanto que el *marketing* está atento al mercado en un momento dado de su funcionamiento y tiene objetivos a corto plazo. La primera se basa en la lógica política, la segunda en la lógica económica. Empero, los autores juzgan que administración pública y mercado son menos opuestos de lo que se piensa, pues el *marketing* consiste en una relación entre el mercado y su público.¹²²

En las obras de Gelinier y Messenet es visible un proceso de maduración de las categorías económicas que se estaban comenzando a aplicar a la gerencia, proceso de maduración aún visible en el escrito de Laufer y Burlaud, donde todavía no tienen un acomodo pleno. Esto ocurrirá diez años después, con el advenimiento de la nueva gerencia pública. Sin embargo, cuando la *nueva* gerencia pública aparece en tierras anglosajonas hacia principio de la década de 1990, la continental Francia había hecho tradición acerca del estudio del *gobierno empresarial*, es decir, sobre las propuestas que se han empeñado hacer del Estado el *locus* de los capitalistas, los emprendedores y los gerentes, como lo es la empresa.

Cuando fue publicado en 1992 el libro *non plus ultra* del neogerencialismo, obra de Osborne y Gaebler,¹²³ la tradición neogerencial estaba tan firme, que de nueva sólo tenía el nombre. Más de una década atrás (1980), Laufer y Burlaud habían planteado el ideario general de la nueva gerencia

pública, haciendo patente que el libro de la dupla Osborne-Gaebler sólo tenía como novedoso su título.

La propuesta del paso del gobierno de los hombres a la administración de las cosas, es antigua.

EPÍLOGO

La gerencia de bienes inanimados ha sido un tema perpetuo entre los pensadores administrativos privados, tal como lo hemos podido constatar. Esta visión está firmemente arraigada no sólo entre los autores franceses, sino también en los de otras nacionalidades, como es patente en el ideario del inglés Oliver Sheldon, donde esa gerencia es exaltada con un vigor extraordinario. De hecho, es la base de la gerencia privada por cuanto ciencia.

Sheldon -de manera similar a Saint-Simon- sostuvo, que siendo la ciencia apta para elaborar principios de la planificación del trabajo susceptibles de aplicación universal, inevitablemente debe considerar la reserva de que están sujetos a los caprichos del factor humano. Es decir, que, "en otras palabras, en la medida en que el *management* trata de cosas, sus métodos pueden reducirse a términos de principios científicos, pero en la medida en que trata con seres humanos, únicamente puede utilizar principios científicos en la medida en que los seres humanos estén dispuestos a sujetarse a ellos".¹²⁴ La gerencia está más cómoda, pues, manejando cosas, que tratando con hombres, de modo que la "ciencia del management" deriva en conclusiones relativas a cada uno de los elementos que intervienen en el trabajo del hombre, pero es solamente el arte del *manager* lo inducirá a poner esas conclusiones en práctica. Esto obedece a que, si bien, existe una ciencia de la contabilidad de costos, planificación, fabricación y comunicación, la ciencia de la cooperación humana es existente.

Sin embargo, la gerencia de bienes inanimados no puede prescindir de las relaciones sociales, las cuales persisten a pesar de estar separadas del imperio del poder y el dominio (gobierno de los hombres), pues ellas se sitúan en el ámbito al

que Marx se refirió como *fetichismo* de la mercancía.¹²⁵ Es decir, los vínculos comunes entre los seres humanos se han consificado al punto que ahora existen *relaciones materiales entre personas y relaciones sociales entre cosas*.

La administración pública no puede prescindir de su índole antropocrática, ni de su carácter fisiocrático. Esto es patente en el pensamiento de uno de los próceres intelectuales estadounidenses, Leonard White, quien siendo un lector cuidadoso de Sheldon, no dejó de percibir el asunto de un modo diverso. White definió a la administración pública como el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado.¹²⁶ De manera casi idéntica, Dwight Waldo la definió como la

organización y el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno.¹²⁷

Está claro en ambos escritores la idea de no prescindir del gobierno de los hombres ni de la administración de las cosas, pues del mismo modo como la administración pública emana del gobierno, tiene inherentemente su gerencia de bienes inanimados.

Esto no escapó al fundador de nuestra disciplina, quien en una definición temprana de la administración pública, la concibió como “una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”.¹²⁸

Bibliografía

- Ansart, Pierre. **Sociología de Saint-Simon**. Barcelona, Ediciones Península. 1972 (1971).
- Bell, Daniel. **El Advenimiento de la Sociedad Post-Industrial**. Madrid, Alianza Editorial. 1976 (1973).
- Bonnin, Charles-Jean. **Principios de Administración Pública**. México, Fondo de Cultura Económica. 2004.
- Capelletti, Ángel. **Etapas del Pensamiento Socialista**. Madrid, Las Ediciones de la Piqueta. 1978.
- Cole, G.D.H. **Historia del Pensamiento Socialista**. México, Fondo de Cultura Económica. 1957 (1953). Seis tomos.
- Engels, Federico. **Anti-D, ring**. México, Editorial Grijalbo. 1975.
- Galbraith, John Kenneth. **The New Industrial State**. Boston, Houghton Mifflin Company. 1967.
- Gelinier, Octave. **Funciones y Tareas de Dirección General**. Madrid, Ediciones TEA. 1966 (1963).
- . **El Secreto de las Estructuras Competitivas**. Madrid, Ediciones Tea. 1967 (1965).
- . **Préface**. Messenet, Michel. **La Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Burocratie**. Paris, Editions Hommes et Techniques. 1975.
- Gide, Charles et Charles Rist. **Histoire des Doctrines Économiques**. Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey. 1913 (1909).
- Fayol, Henri. **Administration Industrielle et Générale**. Paris, Dunod. 1931 (1916).
- . **L'Incapacité Industrielle de l'Etat: les P.T.T.** Paris, Dunod, Editeur. 1921.
- . **La Industrialisation de l'Etat**. Paris, Dunod, Editeur. 1921.
- . “La Réforme Administrative des Services Publics”. Fayol, Henri. **L'Éveil de l'Esprit Public**. Paris, Dunod Editeur. 1927.
- . “Sobre la Organización Administrativa”. Buenos Aires, Edit. El Ateneo. 1956 (1900).
- . “La Doctrina Administrativa Aplicada al Estado”. Buenos Aires, Edit. El Ateneo. 1956 (1923).
- Gurvitch, Georges. **Los Fundadores Franceses de la Sociología Contemporánea: Saint Simon y Proudhom**. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión. 1970 (1955).
- Guzmán Valdivia, Isaac. **Reflexiones sobre la Administración**. México, Editorial Reverté. 1961.
- Levy, Marion. **Modernization an the Structure of Socities**. Princeton, Princeton University Press. 1966.
- Laufer, Romain et Alain Burlaud. **Management Public: Gestion y Legitimité**. Paris, Deloz. 1980.
- Marx, Carlos. **El Capital**. México, Fondo de Cultura Económica. 1968. Tres tomos.
- Messenet, Michel. **La Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Burocratie**. Paris, Editions Hommes et Techniques. 1975.

- Meynaud, Jean. **Problemas Ideológicos del siglo XX**. Barcelona, Edit. Ariel. 1964.
- . **La Tecnoctratie: Mythe ou Réalité**. Paris, Payot. 1964.
- Mises, Ludwig, von. **Liberalismo**. Madrid, Planeta Agostini. 1994 (1927).
- . **The Human Action**. Foundation for Economic Education. 1996 (1949). Cap. XIV, parte 1, y Cap. XVI, parte 1. <http://www.mises.org/humanaction.asp>.
- Osborne, David and Ted Gaebler. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. New York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1992.
- Pividal, Raphael. **Saint-Simon**. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, S.A. 1970.
- Saint-Simon, **El Sistema Industrial**. Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo. 1975 (1820).
- . **Catecismo Político de los Industriales**. Buenos Aires, Aguilar Editor. 1960 (1823).
- . "La Industria". Ionescu, Ghita. **El Pensamiento Político de Saint-Simon**. México, Fondo de cultura Económica. 1983.
- . "L'Organisateur". Saint-Simon, Henri. **La Physiologie Sociale: Oevres Choices**. Introduction et Notes, Georges Gurvitch. Paris, Presses Universitaires de France. 1965.
- . "Lettres á un Américain". Saint-Simon, Henri. **La Physiologie Sociale: Oevres Choices**. Introduction et Notes, Georges Gurvitch. Paris, Presses Universitaires de France. 1965.
- Say, Jean-Baptiste. **Traité d'Economie Politique**. Paris, Guillaumin, Libraire. 1841. Sixime edition.
- Sheldon, Oliver. **La Filosofía del Management**. Barcelona, Ediciones Orbis. 1986 (1923).
- Talmon, J.L. **Mesianismo Político**. México, Editorial Aguilar. 1969 (1960).
- Waldo, Dwight. **The Study of Public Administration**. New York, Random House. 1967 (1955).
- White, Leonard. **Introduction to the Study of Public Administration**. New York, The McMillan Co. 1926.

Referencias Bibliográficas

1. Bell, Daniel. **El Advenimiento de la Sociedad Post-Industrial**. Madrid, Alianza Editorial. 1976 (1973). pp. 12 y 30.
2. **Ibid**, p. 29.
3. Mises, Ludwig von. **The Human Action**. Foundation for Economic Education. 1996 (1949). Cap. XIV, parte 1, y Cap. XVI, parte 1. <http://www.mises.org/humanaction.asp>. p. 38.
4. La nueva gerencia pública también está integrada por otras fuentes intelectuales, principalmente la economía neoclásica desarrollada por le Escuela Austriaca y la opción pública norteamericana, tal como lo hicimos saber en trabajos precedentes. Aquí enfatizamos las contribuciones francesas, algunas hasta ahora del mérito que se hacen acreedoras.
5. Gurvitch, Georges. **Los Fundadores Franceses de la Sociología Contemporánea: Saint Simon y Proudhom**. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión. 1970 (1955). pp. 9-10.
6. Cole, G.D.H. **Historia del Pensamiento Socialista**. México, Fondo de Cultura Económica. 1957 (1953). Seis tomos. Tomo I, p. 56.
7. Gurvitch, obra citada, p. 35.
8. **Ibid**, pp. 54-55
9. Saint-Simon, Henri. "L'Organisateur". Saint-Simon, Henri. **La Physiologie Sociale: Oevres Choices**. Introduction et Notes, Georges Gurvitch. Paris, Presses Universitaires de France. 1965. pp. 115-117.
10. Saint-Simon, Henri. "La Industria". Ionescu, Ghita. **El Pensamiento Político de Saint-Simon**. México, Fondo de Cultura Económica. 1983. pp. 110-111.
11. Gurvitch, obra citada, p. 61.
12. Ansart, Pierre. **Sociología de Saint-Simon**. Barcelona, Ediciones Península. 1972 (1971). p. 108.
13. **Ibid**, pp. 53-54.
14. Saint-Simon expuso claramente su posición al respecto, cuando comentó el *Discurso preliminar* que Say había preparó como prefacio de su **Traité d'Economie Politique**.
15. Say, Jean-Baptiste. **Traité d'Economie Politique**. Paris, Guillaumin, Libraire. 1841. Sixime edition. p. 1.
16. Ansart, obra citada, p. 55.
17. **Ibid**, pp. 56-57
18. **Ibid**, p. 109.
19. La teoría de la modernización abandonó el concepto *industria*, por lo que consideró como su significado de manufactura; si bien, como Saint-Simon, acreditó al término una significación más amplia que cubre la agricultura, la

- recreación y las comunicaciones, y hasta los procesos de aprendizaje universitario. Esto es claramente observable en uno de los escritos de uno de sus próceres: Levy, Marion. **Modernization an the Structure of Socities**. Princeton, Princeton University Press. 1966. p. 9. Sin embargo, hay que tomar con reservas la aseveración de Levy, sobre todo cuando precisamente el término *industria* sirve para acentuar el carácter fabril y productivo de la sociedad contemporánea. Lo dicho se puede ilustrar adecuadamente por medio de la obra de John Kenneth Galbraith. **The New Industrial State**. Boston, Houghton Mifflin Company. 1967.
20. Ansart, obra citada, p. 111.
 21. Saint-Simon, "La Industria", p. 18.
 22. Gurvitch, obra citada, p. 63.
 23. Pividal, Raphael. **Saint-Simon**. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, S.A. 1970. p. 63.
 24. Saint-Simon, "L'Organisateur", pp. 103-107.
 25. Gurtvich, obra citada, p. 65.
 26. Saint-Simon, **El Sistema Industrial**. Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo. 1975 (1820). p. 30.
 27. Saint-Simon, Henri. "De la Organización Social". Ionescu, obra citada, pp. 241-247.
 28. Saint-Simon, Henri. **Catecismo Político de los Industriales**. Buenos Aires, Aguilar Editor. 1960 (1823). pp. 87-88.
 29. Saint-Simon, Henri. "El Político". Ionescu, obra citada, pp. 146-147.
 30. Saint-Simon, **El Sistema Industrial**, p. 30.
 31. Aquí es el lugar para rendir un crédito más a Saint-Simon, como lo patentiza Ansart, quien llama la atención sobre el hecho de que usa la voz *administración* de la misma manera como se emplea hoy en día el vocablo *gestión*. Es decir, que no consiste en una actividad rutinaria, sino caracterizada por la invención y la imaginación. Ansart, obra citada, pp. 133-134.
 32. Saint-Simon, "De la Organización Social", pp. 256-261.
 33. Capelletti, Ingel. **Etapas del Pensamiento Socialista**. Madrid, Las Ediciones de la Piqueta. 1978. pp. 54-55.
 34. Saint-Simon, Henri. "Lettres á un Américain". Saint-Simon, **La Physiologie Sociale**, p. 78.
 35. Saint-Simon, **El Sistema Industrial**, p. 25.
 36. Pividal, obra citada, p. 66.
 37. Gide, Charles et Charles Rist. **Histoire des Doctrines Économiques**. Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey. 1913 (1909). p. 244.
 38. Saint-Simon, "Lettres á un Américain", p. 78.
 39. Gide et Rist, obra citada, p. 345.
 40. Saint-Simon, **Catecismo Político de los Industriales**, pp. 115 y 119-120.
 41. **Ibid**, pp. 134-135.
 42. **Ibid**, p. 136.
 43. Saint-Simon, **El Sistema Industrial**, p. 31.
 44. Capelletti, obra citada, pp. 56-58
 45. Saint-Simon, Henri. "L'Organisateur". Saint-Simon, **La Physiologie Sociale**, pp. 110-111.
 46. Saint-Simon, **El Sistema Industrial**, p. 34.
 47. **Ibid**, pp. 28-29.
 48. Saint-Simon, "L'Organisateur", p. 115.
 49. Capelletti, obra citada, p. 58.
 50. Esta visión tuvo una asombrosa resonancia muchos años después, cuando Isaac Guzmán Valdivia aseguró que habiendo una identidad idiomática entre manejo (**management**, en inglés) y administración, en lo tocante a los negocios su sentido era *administración de cosas*. Guzmán Valdivia, Isaac. **Reflexiones sobre la Administración**. México, Editorial Reverté. 1961. p. 2.
 51. Ansart, obra citada, p. 115.
 52. **Ibid**, p. 16.
 53. **Ibid**, pp. 16-17.
 54. Talmon, J.L. **Mesianismo Político**. México, Editorial Aguilar. 1969 (1960). pp. 40-41.
 55. La referencia es de Talmon, obra citada, p. 42.
 56. Engels, Federico. **Anti-D, ring**. México, Editorial Grijalbo. 1975. p. 255.
 57. Capelletti, obra citada, p. 59.
 58. Saint-Simon, **El Sistema Industrial**, p. 247.
 59. **Ibid**, pp. 249-250.
 60. **Ibid**, pp. 68-69
 61. Estas frases, que han hecho célebres, fueron plasmadas por Saint Simon en un folleto titulado "Los Borbones y los Estuardos", publicado en 1822. La referencia es de Gide y Rist, obra citada, p. 109.
 62. Meynaud, Jean. **Problemas Ideológicos del siglo XX**. Barcelona, Edit. Ariel. 1964. pp. 11-13.
 63. Meynaud, Jean. **La Tecnocracia: Mythe ou Réalité**. Paris, Payot. 1964. pp. 187-190.

- ⁶⁴. Charlety, Sébastien. **Histoire du Saint-Simonisme**. Paris, Éditions Gonthier. 1964. pp. 251-252.
- ⁶⁵. Fayol, Henri. **Administration Industrielle et Générale**. Paris, Dunod. 1931 (1916).
- ⁶⁶. Fayol, Henri. "Sobre la Organización Administrativa". Buenos Aires, Edit. El Ateneo. 1956 (1900). pp. 131-132.
- ⁶⁷. Fayol, Henri. "La Réforme Administrative des Services Publics". Fayol, Henri. **L'Éveil de l'Esprit Public**. Paris, Dunod Editeur. 1927. p. 90.
- ⁶⁸. **Ibid**, p. 93
- ⁶⁹. **Ibid**, p. 97.
- ⁷⁰. Hay que hacer notar que Fayol usó ampliamente el término *administración*, en lugar de *gerencia* o *gestión*, términos que, empero, aparecen esporádicamente para señalar algún acento. Para dejar esa sensación superlativa, enfatizamos ambos términos según la ocasión.
- ⁷¹. Fayol, Henri. **L'Incapacité Industrielle de l'Etat: les P.T.T.** Paris, Dunod, Editeur. 1921. p. 8.
- ⁷². **Ibid**, p. 44.
- ⁷³. **Ibid**, p. 7.
- ⁷⁴. **Ibid**, p. 27.
- ⁷⁵. Fayol enuncia este concepto, si bien no lo llama de tal modo. El término la *exo-privatización* lo hemos propuesto en otro lugar. La *exo-privatización* del Estado consiste en el procedimiento por el cual la administración pública trasfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia *fuera* del mercado.
- ⁷⁶. Fayol, obra precitada, p. 79.
- ⁷⁷. **Ibid**, p. 81.
- ⁷⁸. Tampoco Fayol usa esta palabra, pero sí desarrolla el concepto. Es igual que el caso precedente: la *endo-privatización* es la sustitución la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia *dentro* del Estado. Aquí añadimos un aspecto puntual sobre las diferencias de ambas categorías: en la *exo-privatización* la gerencia pública fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado; en la *endo-privatización* esa gerencia se convierte el objeto de la transacción mercantil. En la primera etapa la gerencia pública es el mercader, en la segunda fase es la mercancía. En tanto la *exo-privatización* afecta al *qué* de la administración pública, la *endo-privatización* lo hace con el *cómo*.
- ⁷⁹. Fayol, obra precitada, pp. 84-85.
- ⁸⁰. Fayol, Henri. "La Doctrina Administrativa Aplicada al Estado". Buenos Aires, Edit. El Ateneo. 1956 (1923). p. 190.
- ⁸¹. Fayol, Henri. **La Industrialisation de l'Etat**. Paris, Dunod, Editeur. 1921. p. 89.
- ⁸². "Cartas sobre la Reforma Gubernamental", **Revue de Paris**, 1898. **Ibid**, p. 103.
- ⁸³. "El Renacimiento Económico, Literario y Artístico", 1918. **Ibid**, p. 103.
- ⁸⁴. Fayol, **La Industrialisation de l'Etat**, p. 90.
- ⁸⁵. **Ibid**, p. 91.
- ⁸⁶. **Ibid**, pp. 91-92.
- ⁸⁷. **Ibid**, p. 93.
- ⁸⁸. **Ibid**, p. 92.
- ⁸⁹. **Ibid**, p. 93.
- ⁹⁰. Fayol, **L'Éveil de l'Esprit Public**, p. 6.
- ⁹¹. Fayol, **La Industrialisation de l'Etat**, p. 97
- ⁹². **Ibid**, pp. 97-100.
- ⁹³. **Ibid**, pp. 104-105.
- ⁹⁴. **Ibid**, pp. 108-109.
- ⁹⁵. **Ibid**, p. 111.
- ⁹⁶. **Ibid**, p. 112-113.
- ⁹⁷. **Ibid**, p. 113.
- ⁹⁸. Fayol, **L'Éveil de l'Esprit Public**, p. 6.
- ⁹⁹. Ludwig von Mises, en contraste con Fayol, se propuso destacar las diferencias entre la administración pública y la empresa privada a partir del cálculo monetario y la contabilidad de costos, como sus instrumentos esenciales, junto con la estadística de ventas y operaciones. Explicó que, a través de ellos, es como las empresas conocen los resultados de la actividad de sus departamentos y se aprecia la medida en que cada uno de los gerentes contribuyen al resultado final de la compañía. La diferencia específica entre la empresa privada y el gobierno, por lo tanto, consiste en el cálculo económico como arma esencial de la que dispone primera y carece el segundo. Esto obedece a que la compañía privada es inherentemente lucrativa, pero el gobierno no lo es. Mises, Ludwig, von. **Liberalismo**. Madrid, Planeta Agostini. 1994 (1927). pp. 125-127.
- ¹⁰⁰. Los problemas tratados en esta sección son más extensamente abordados en el libro de quien escribe estas líneas: **La Nueva Gerencia Pública: Neoliberalismos en Administración Pública** (México, Fontamara, en prensa).
- ¹⁰¹. Se trata del libro de Octave Gelinier: **Funciones y Tareas de Dirección General**. Madrid, Ediciones TEA. 1966 (1963).

- ¹⁰². Gelinier, Octave. **El Secreto de las Estructuras Competitivas**. Madrid, Ediciones Tea. 1967 (1965). p. 90.
- ¹⁰³. **Ibid**, p. 90.
- ¹⁰⁴. Gelinier, Octave. **Préface**. Messenet, Michel. **La Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Burocratie**. Paris, Editions Hommes et Techniques. 1975. pp. 9-11.
- ¹⁰⁵. **Ibid**.
- ¹⁰⁶. **Ibid**, p. 106.
- ¹⁰⁷. **Ibid**, p. 107.
- ¹⁰⁸. Messenet, obra citada. pp. 23-24.
- ¹⁰⁹. **Ibid**, p. 63.
- ¹¹⁰. Laufer, Romain et Alain Burlaud. **Management Public: Gestion y Legitimite**. Paris, Delloz. 1980. pp. 23-24
- ¹¹¹. **Ibid**, p. 37.
- ¹¹². **Ibid**, pp. 37-38.
- ¹¹³. **Ibid**, p. 79.
- ¹¹⁴. **Ibid**, pp. 79-80.
- ¹¹⁵. **Ibid**, pp. 80-81.
- ¹¹⁶. **Ibid**, pp. 131-132.
- ¹¹⁷. **Ibid**.
- ¹¹⁸. **Ibid**, p. 1.
- ¹¹⁹. **Ibid**, p. 8.
- ¹²⁰. **Ibid**, p. 31.
- ¹²¹. **Ibid**, pp. 52-53.
- ¹²². **Ibid**, pp. 102-104.
- ¹²³. Osborne, David and Ted Gaebler. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. New York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1992.
- ¹²⁴. Sheldon, Oliver. **La Filosofía del Management**. Barcelona, Ediciones Orbis. 1986 (1923). p. 35.
- ¹²⁵. Marx, Carlos. **El Capital**. México, Fondo de Cultura Económica. 1968. Tres tomos. Tomo I, p. 38.
- ¹²⁶. White, Leonard. **Introduction to the Study of Public Administration**. New York, The McMillan Co. 1926. p. 2.
- ¹²⁷. Waldo, Dwight. **The Study of Public Administration**. New York, Random House. 1967 (1955). p. 2.
- ¹²⁸. Bonnin, Charles-Jean. **Principios de Administración Pública**. México, Fondo de Cultura Económica. 2004. p. 265.



La

Revista del IAPUG

Guanajuato, Gto.

Octubre de 2004

Número 7

Año 3

Órgano de difusión del Instituto de Administración Pública de Guanajuato A.C.

Ley sobre el Uso de
Medios Electrónicos y
Firma Electrónica

**Del Gobierno
de los hombres**
a la administración
de las cosas

**El Estado
irresponsable:**
Conceptos foráneos
y conductas autóctonas