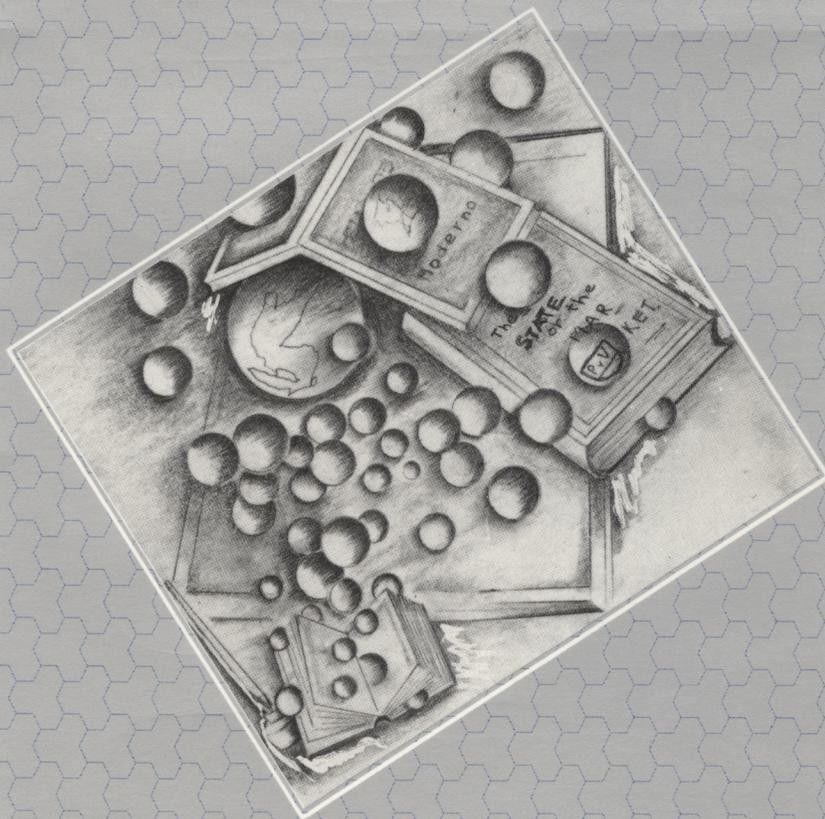


EL ESTADO EN LA ERA DE LA MODERNIZACION

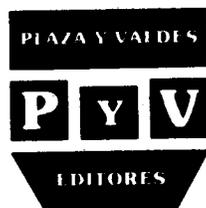
Omar Guerrero



PLAZA Y VALDES
P Y V
EDITORES

***El Estado en la
Era de la Modernización***

Omar Guerrero



©Plaza y Valdés, S.A. de C.V.

Calle Manuel María Contreras No. 73
Col. San Rafael Tel. 705-00-30
México, D.F.

Primera Edición: Agosto 1992.

Segunda edición: Plaza y Valdés. Febrero de 1993

ISBN: 968-856-294-7

Diseño de Portada: Alejandro Girón.

Hecho en México.

CONTENIDO

INTRODUCCION	7
I. LA MODERNIZACION	11
Prolegómenos	11
Interpretaciones de la Modernización	11
El acento en el aspecto político de la modernización	12
El continuo tradición-modernidad	14
La modernización como un acontecimiento histórico singular	15
La modernización como desarrollo de capacidades	18
La modernización política	20
Contribuciones del materialismo histórico a la modernización	32
Alcances de la Teoría de la Modernización	34
II. EL DESARROLLO POLITICO	37
Prolegómenos	37
Interpretaciones del Desarrollo Político	37
Movilización social y desarrollo político	37
Desarrollo político y política comparada	39
El desarrollo político como productor de capacidades estatales	41
Desarrollo político y decadencia política	46
El Desarrollo Político y sus Cultivadores	50
III. EL ESTADO MODERNO	57
Prolegómenos	57
El Desarrollo Estatal como Suceso Histórico Singular	57
Estatalidad y Modernidad	62
Absolutización y Modernización	64
Los Rasgos Estatales de la Modernidad	72
IV. PROBLEMAS DEL ESTADO MODERNO	77
Prolegómenos	77
Gobierno e Ingovernabilidad	78

Capacidad de Gobierno	82
El Problema del "Tamaño" del Estado en América Latina	85
La "Magnitud" del Estado en Europa	88
El "Tamaño" del Estado en los Estados Unidos y Gran Bretaña	103
Modernización y "Magnitud" del Estado Mexicano	115
Publicación y Privatización	133
EPILOGO	151
FUENTES	157

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Efectivos adscritos a las distintas funciones administrativas	91
Cuadro 2 Profesores en seis países de la CEE	93
Cuadro 3 Funcionarios públicos X 1000 habitantes en los países de la CEE 1983	96
Cuadro 4 Trabajadores de la Administración Pública Mexicana 1987	124
Cuadro 5 Distribución de trabajadores del Estado por composición funcional de la Administración Pública Mexicana 1987	126
Cuadro 6 Administración Pública Mexicana y Población	130
Cuadro 7 Composición funcional por sectores de la Administración Pública Mexicana. Participación relativa de trabajadores ejecutivos	130

INTRODUCCION

I

Hoy en día los problemas de la modernización han vuelto a llamar poderosamente la atención, y la atracción que han generado se extiende a las mas diversas esferas de la sociedad. Usualmente la palabra modernización se asigna a los procesos de cambio y comprende una diversidad de transformaciones, que han encarnado preferentemente en medidas gubernativas tales como la privatización, des-regulación y liberalización. Sin embargo, el uso del término es tan variado que ha perdido precisión y por consiguiente rigor semántico y conceptual. Este libro, titulado *El Estado en la Era de la Modernización*, tiene como objeto contribuir a esclarecer el problema de la modernización.

En paralelo a las décadas de los Sesenta y Setenta, actualmente la modernización se trata dentro de una atmósfera de profunda crisis del orbe entero, pero cuyos efectos más perniciosos se han dejado sentir en los países subdesarrollados. La modernización es abordada como un mecanismo de superación de la crisis y un remedio general de los males de la época actual. Surgida como una preocupación centrada en la construcción de los estados nacionales en los países que se descolonizaban rápidamente en Asia y Africa, la modernización se extendió a los de América Latina cuyas sociedades manifestaban fuertes estancamientos, y aun a Europa y los Estados Unidos donde se visualizó su origen. En todos los casos la modernización tendió a enfocar su atención prioritaria en el Estado, al que se le concedían las potestades suficientes para estimularla y conducir sus procesos, de modo que los aspectos políticos tendieron a ser los preferentes o centro de confluencia de otros aspectos de la modernización.

Dentro de este ambiente el desarrollo político se configuró como un foco de atención privilegiado, que no desmereció lugar junto al desarro-

llo económico. El resultado se tradujo en programas gubernamentales y no-gubernamentales de fomento de la vida ciudadana, del fortalecimiento de los partidos y de la consolidación de los procesos políticos, pues la mira se había puesto en desenvolver la vida cívica, sobre todo en los países subdesarrollados. Durante dos décadas la confianza social fue puesta ilimitadamente en los gobiernos y en los programas de transformación de las viejas sociedades que regían. Los progresos al respecto fueron significativos, pero el agobio de la deuda externa los fue situando en formidables desventajas ante los países acreedores. Como resultado se formó en algunos círculos sociales una pérdida de confianza en estos gobiernos e incluso una reserva sobre el papel del Estado, en esta fase de la historia contemporánea.

II

La pérdida de confianza ha tenido como base la insolvencia del gobierno para sortear problemas estructurales de la economía de los países subdesarrollados y especialmente en las deficiencias de la administración pública para satisfacer los servicios básicos a la sociedad. Pero la verdad es que el gobierno no ha contado con los medios necesarios para atender los grandes problemas a que se ha enfrentado, a pesar de los programas de reforma administrativa y de modernización administrativa, que ciertamente han sido exitosos relativamente. Estos deficiarios funcionales han sido observados como males congénitos y, hoy en día, se han propuesto medidas distintas para dar solución a las serias dificultades por las que atraviesan los países subdesarrollados.

Una de ellas consiste en la disminución del "tamaño" del Estado, cuyos confines organizativos, competenciales y funcionales se juzgan sobredilatados, particularmente en su sector de empresas públicas, que se dice indebidamente han franqueado los límites razonables del mercado receptor de sus bienes y servicios. La privatización y la des-regulación, en consecuencia, han sido implantadas como remedios que se consideran de saludables repercusiones para el "gigantismo" estatal y la sobreexpansión de sus actividades. Pero en el fondo el problema más grave consiste en el nivel de ingobernabilidad manifiesto en el Estado moderno, fenómeno que no sólo se visualiza en el mundo subdesarrollado, sino también en el desarrollado, y que propende al colapso de las sociedades contemporáneas.

Se cree que la saturación de demandas sociales provenientes de un ámbito super-politizado, donde actúan los partidos, los grupos de pre-

si3n permanentes y ocasionales, y una activa opini3n p3blica, son fuentes perennes de exigencias que los gobiernos son incapaces de absorber. Esta insolvencia es m3s dram3tica en los pa3ses subdesarrollados, donde la expansi3n de sus sectores "paraestatales" han medrado en contra de la econom3a de mercado y provocan un d3ficit fiscal permanente que est3 siendo absorbido por la sociedad. Empantanados por su estrechez financiera y ahogados por demandas pol3ticas variadas y crecientes, los gobiernos tienden a lo que se juzga como una p3rdida constante de capacidad de gesti3n en detrimento de la sociedad. La soluci3n que se propone, entonces, consiste en una deflaci3n de la producci3n de demandas pol3ticas y el fortalecimiento del mercado, donde muchas de estas demandas deben ser enderezadas para reducir el peso que carga el gobierno.

Examinar estos problemas del Estado contempor3neo, es objeto de esta obra, junto con aquellos otros relativos a la modernizaci3n.

III

En la culminaci3n del libro contribuyeron los hermanos Jos3 Francisco y Vinicio Gallardo, que mucho me ayudaron a su correcci3n. Un agradecimiento especial a Carlos Ruiz S3nchez, que revis3 y corrigi3 la versi3n final del manuscrito. Deseo asimismo externar mi reconocimiento a la Editorial Plaza y Vald3s por su buena disposici3n para publicar este libro, y en lo particular a Roberto Rives por ratificar su confianza en mi persona. Una manifestaci3n de amor a mi esposa Rita y mi hijo Omar Augusto. Dedico la obra a mi hermana, X3chitl Guerrero Orozco.

I. LA MODERNIZACION

Prolegómenos

Tratar el tema de la modernización representa un desafío: esta categoría constituye uno de los conceptos de las ciencias sociales más utilizado desde dos décadas atrás, y ha implicado tal cantidad de interpretaciones, usos y abusos, que poco ofrece para referirse a la situación del presente. Posiblemente el deterioro semántico de esta noción obedezca más a las polémicas de los "modernólogos", que al concepto en sí. Marx, en varias de sus obras, explicó la combinación de diversos modos de producción dentro de una formación social determinada, en tanto que Weber, Eisenstadt y Wittfogel han probado sobradamente la existencia de la burocracia en sociedades pre-capitalistas, sabiéndose que la burocracia ha sido considerada como uno de los elementos básicos de la modernidad. Algunos autores -como Marion Levy- se han inclinado preferentemente por una concepción laxa de la modernización en la que caben todos los países, independientemente de su grado de desarrollo económico, explicando que ningún país ha alcanzado la modernidad plena ni algún otro es absolutamente tradicional.

Ciertos "modernólogos" han mostrado gran preferencia por el desarrollo político como elemento básico de la modernidad. Otros han hecho una separación tajante entre ambos. Pero en el fondo de todos los problemas de definición de modernidad existe el imperativo de aprehender su significado, pues el desafío del futuro exige que los gobiernos contemporáneos asuman una posición positiva y los programas de acción tiendan al desarrollo de los países. Por consiguiente, una revisión relativamente exhaustiva de las diversas concepciones de la modernización es indispensable para la asunción de una posición clara ante el problema.

Interpretaciones de la Modernización

La teoría de la modernización no es, con mucho, un cuerpo homogéneo y uniforme de proposiciones sobre problemas históricos y actuales

de los países. Las contribuciones intelectuales y académicas a la misma, si pudieran representarse gráficamente, se asemejarían más a una poliarquía medieval, con sus particularismos, murallas y fueros, que un centralizado y unitario Estado moderno. Son tantas y tan variadas sus interpretaciones, algunas diversas y hasta antagónicas, que difícilmente encontramos un factor común. No es nada difícil extraviarse en el laberinto de estas interpretaciones y caer en profundos pozos repletos de confusión conceptual. Esta situación tiene el agravante de ser alimentada por clasificaciones y simplificaciones y, con frecuencia, por el uso de paradigmas y modelos inspirados en las experiencias del "Primer Mundo". No es nada raro que los países anglosajones sean presentados como paradigmas de modernización exitosa, principalmente los Estados Unidos, provocando un efecto inverso al esperado: no un proyecto proestadounidense, sino la exacerbación del sentimiento de inferioridad de los pueblos del llamado "Tercer Mundo".

Por tanto, una obra preparada sobre el tema de la modernización tiene que responder, inevitable e ineludiblemente, a los hondos problemas conceptuales comentados y asumir una posición concreta. Nosotros entramos al tema, no buscando un paradigma explicativo *a priori*, como suelen hacerlo muchos especialistas de la modernización, sino un caudal de conceptos que representen una realidad histórica que, aunque universalmente considerada, es de suyo específica y única como suele ocurrir en cada sociedad concreta.

El acento en el aspecto político de la modernización

Hay concepciones que aducen que la modernización es un proceso global que atañe a todas las sociedades contemporáneas y que encierra ciertos aspectos específicos, tales como la modernización social, la modernización económica y la modernización política. Otras versiones apuntan que la modernización política está caracterizada por la secularización de la cultura política, la diferenciación de la organización política frente a otras instituciones y el incremento de las capacidades de los estados nacionales. Aunque no se hace referencia siempre al momento histórico en el cual ocurrieron estos procesos, con la irrupción del absolutismo, esta caracterización delinea el perfil del Estado moderno organizado en un

régimen político constitucional, separado de otras instituciones, como la iglesia, y nutrido por una diversidad de organizaciones.¹

Frecuentemente se le atribuyen ciertas características, tales como la diferenciación, tendencia empírica dominante en la evolución histórica de la sociedad moderna; igualdad, el *ethos* central e imperativo ético de los valores de la vida moderna; capacidad, la adaptación constante y creciente, y las potencialidades creativas poseídas por el hombre para manejar su entorno. Estas características juntas y sumadas pueden apreciarse en el Estado moderno, pero algunas aisladamente son observables en organizaciones de dominación pre-modernas, en las cuales son visibles la diferenciación estructural y el desarrollo de capacidades de sus gobiernos. La simple mención de la razón de Estado y la policía sirven para comprobar este acierto, como facultades de los estados occidentales en su infancia política, y cualquier organograma estatal de Francia o Prusia en el siglo XVIII da fe de su diferenciación estructural.²

¹ Tal es la idea de James Coleman. Cree que la modernización política es parte de la modernización en general. La modernización política se refiere al conjunto de los cambios estructurales y culturales en los sistemas políticos de las sociedades modernas. Al referirse a los "sistemas políticos", categoría que la mayoría de los "modernólogos" prefieren al Estado, Coleman define a éstos como "todas aquellas actividades, procesos, instituciones y creencias que están relacionadas con la elaboración y ejecución de la política autorizada, y la persecución y consecución de las metas colectivas". La definición no es novedosa: está basada en las ideas parsonianas formuladas en la obra *El sistema social*. La modernización tiene relación con la estructura política y la cultura política, la primera definida como los patrones e interrelaciones de los procesos y papeles políticos, la segunda concebida como el complejo de actitudes, creencias y valores prevaletentes que se relacionan con la política. Las categorías anteriores sirven de base para la definición que Coleman hará de la modernización política, de la que dice que se "refiere a aquellos procesos de diferenciación de la estructura política y la secularización de la cultura política, y que incrementa la capacidad -la efectividad y eficiencia de realización- de un sistema político". Esta es una visión harto amplia, que según se desprende de su exposición, podría aplicarse a cualquier país en cualquier tiempo. James Coleman, "Political modernization". *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol. 12. The Mc Millan Co. and The Free Press. 1968. pp. 395-402, especialmente p. 395.

² Coleman añade que "la modernización política puede ser observada como un interminable interjuego de los procesos de diferenciación, los imperativos y las realizaciones de la igualdad, y la capacidad integrativa, adaptativa y creativa de un sistema político". De ser cierta su apreciación, este concepto sería aplicable al Sultanato otomano, caracterizado por la diferenciación entre la Institución Gobernante y la Institución Musulmana, su elevada capacidad para evitar su anunciado colapso, la igualdad plena de todos los mahometanos y la proverbial tolerancia islámica a los profesantes de otras creencias. Apunta que también significa la progresiva adquisición de conciencia, y nueva y más amplia capacidad política manifiesta en la institucionalización efectiva de nuevos patrones de integración y absorción de las tensiones y conflictos surgidos por los procesos de diferenciación, y de nuevos patrones de participación y distribución en consonancia a las demandas surgidas de los imperativos de igualdad. Finalmente, la flexibilidad permanente para establecer y alcanzar

Como se puede observar, esta visualización del mundo político contemporáneo está atrapada en las garras de una noción básica, en una perspectiva muy estrecha que condiciona su desarrollo y lo cifre irremediablemente. No es posible situar conceptualmente a la modernización sin hacer un esfuerzo de ubicuidad histórica, y por lo contrario, se destacan los patrones de la modernización, es decir, ciertas secuencias históricas que marcan el paso universal de la modernización. Se asume la periodización formulada por Black, quien encuentra en Francia e Inglaterra el origen de la modernización, a quienes siguen los Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, esto es, solamente países anglosajones, después otras naciones europeas y más tardíamente el resto del mundo. Fatalmente esta secuencia nace sin valor alguno, pues cualquier periodización queda anulada por esta versión tecnológica. Además, lo que estamos examinando es la modernización política, no la modernización en general, y si de aquella se trata, la modernización política comenzó en Italia cuando Maquiavelo introdujo a la razón de Estado en la literatura política desde los albores del siglo XVI, pero en el entendido que como práctica gubernativa había sido inaugurada por Fernando de Aragón, modelo de Príncipe del politólogo florentino.

El continuo tradición-modernidad

Hay versiones con mayor y mejor pertenencia histórica. Una de ellas define a la modernización como un proceso relativo, como un continuo en el cual uno de sus extremos muestra a sociedades relativamente no-modernizadas y en el otro las sociedades relativamente modernizadas. La diferencia entre uno y otro tipo de sociedades yace en el uso del poder humano y el desarrollo tecnológico como sustituto del esfuerzo físico. Una sociedad es más moderna por el grado que alcanza su potencial tecnológico, otra es menos moderna por la carencia de este potencial. No es difícil encontrar aquí mucha verdad, pues Marx había advertido que el paso hacia el progreso consiste en el tránsito de la economía natural a la economía social y la transformación de las relaciones naturales en relaciones sociales. Tampoco es difícil advertir una ventaja en esta

metas colectivas. *Ibid*, p. 398. Esta óptica de la modernización la concibe como una tecnología adaptativa, no como una fase histórica, lo que hace que ratifiquemos nuestra propuesta original en el sentido que Coleman propugna por una concepción aplicable a cualquier Estado en cualquier tiempo.

conceptualización: no hay sociedades totalmente modernas, ni sociedades totalmente no-modernas.³ Los Estados Unidos, cima de la modernidad contemporánea, todavía en el siglo pasado alimentaba a la esclavitud en el medio rural y hoy en día subsiste el racismo y la discriminación a las minorías étnicas, toda vez que hay en su medio social uno de los grupos racistas mas retrogrados: el Ku Kux Klan.

Como campo de estudio, la modernización resulta básicamente en un conjunto de interpretaciones de hechos ya conocidos o en plena emergencia histórica; es también una re-elaboración de viejos problemas, así como un nuevo planteamiento de otros que surgen. La modernización es un campo de problemas, no es una tecnología gubernamental como la *ciencia de la policía* o la razón de Estado. Tampoco provee de consejos a los gobernantes, como los Espejos de Príncipes. La modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o su estancamiento, y la teoría de la modernización es una visión de las capacidades e insuficiencias de los estados para progresar o evitar el colapso. No señala caminos para lograr lo primero o evitar lo segundo, pero muestra con casos históricos ciertamente "ejemplares" de lo que se debe o no se debe hacer, lo mismo de lo que se puede o no se puede hacer. Puede dar mucha luz sobre el arte del gobierno, pero no es *areté* político.

La modernización como un acontecimiento histórico singular

Una interpretación atractiva de la modernización habla del designio humano por controlar el cambio. Es el resultado del abandono de las

³ Esta perspectiva es sostenida por Marion Levy. Al tratar los problemas de la modernización y el desarrollo de las nuevas naciones, dice que estamos abordando un aspecto esencial de la historia social. Las sociedades tradicionales tienen patrones variables, pero su cambio sigue un único patrón: el de la modernidad propia de una sociedad relativamente modernizada. El cambio no necesariamente significa éxito, sino también fracaso. Para Levy la modernización significa un continuo en el que se encuentran sociedades relativamente modernizadas y no-modernizadas. Los Estados Unidos es relativamente modernizada, en tanto que Japón de los Tokugawa y la China tradicional y moderna, así como la India, son relativamente no-modernizadas. Una sociedad más modernizada es aquella que dispone de fuentes de poder animadas y en el grado de extensión en que el esfuerzo humano es sustituido por herramientas. En contraste, una sociedad relativamente-modernizada es aquella cuyos recursos inanimados son mayores que los animados. Por consiguiente, no existen sociedades completamente no-modernizadas, ni completamente modernizadas. Marion Levy, "Patterns (structures) of modernization and political development". Estados Unidos, *The Annals of American Academy of the Social Sciences*. Volume 358, march 1965. pp. 30-40.

prédicas fatalistas y las actitudes de conformidad cristiana. En contraste a versiones actualistas y occidentalizantes, se invoca a ciertas autoridades intelectuales no europeas, particularmente al célebre Ibn Jaldún y su teoría del desarrollo político. La invocación del historiador musulmán del siglo XIV tiene mucho fondo: Jaldún observaba el proceso de avance y decadencia reiterado por los diversos califatos y sultanatos que se sucedieron del siglo VIII hasta su tiempo. Ningún pueblo, hasta ese momento histórico, estaba más autorizado para comprender el complejo fenómeno del desarrollo político y de la decadencia política, como la civilización islámica. Ibn Jaldún estudió a los califatos Omeya oriental y occidental, y el Abasida, lo mismo que los sultanatos turcos formados por los mamelucos y los seljuques; pero de haber vivido tiempo después hubiera corroborado su teoría con los sultanatos Otomano y Safavida. Concluye Jaldún que el desarrollo político es posible, si se crean capacidades de los estados para absorber cierto grado de cambio.

Pero los estados musulmanes no fueron modernos, aunque progresivamente desarrollados políticamente hablando. Nunca rebasaron la franja de la modernidad, porque ello sólo ocurrió en Europa a partir del siglo XVI. Parece muy atractivo observar una necesaria relación entre modernización y desarrollo político a partir de un punto común de origen y en vías paralelas de desarrollo, pero lleva a la confusión de mostrar a Europa no como fuente de modernidad, sino como su centro de profusión y desenvolvimiento. Pero no es así: Europa fue la cuna de la modernización, pero no del desarrollo político y el hecho que éste provenga de fuentes no europeas no debe hacer suponer que la modernidad tiene su arranque fuera de Europa. Debemos desechar la tentación de hacer necesaria aquella relación, pues esta necesidad fue posible a partir del siglo XVI y sólo en Europa.⁴

⁴ Leonard Binder aduce que durante diez generaciones el hombre occidental se ha preocupado por comprender y controlar el cambio. Pero esta comprensión no es evidente por sí misma. Junto al cambio también se ha preocupado por la estabilidad y con frecuencia ambos van de la mano. El desarrollo político debe considerarse dentro de los términos de la causalidad múltiple. Ibn Jaldún fue el primer pensador que encerró el problema del desarrollo y la decadencia como marcos dentro de los cuales ocurría el cambio político. Para Jaldún una cultura puede tener dos direcciones hacia el cambio: desarrollarse y corromperse, o mantenerse cambiando sus particularidades y sus atributos comunes. Los cambios pueden observarse en la estrechez del territorio, la disminución de la población y la caída de los ingresos fiscales. Para Binder la modernización está correlacionada con el desarrollo político, y ambos son una forma de cambio que puede ser necesario, usual o accidental en la historia. El desarrollo político debe ser considerado como algo usual, más que algo necesario, y si conociéramos a los elementos del progreso podríamos saber donde va ocurrir el desarrollo. Pero lo usual es básicamente un problema de probabilidad o estadística. Existe

También se puede caer en un error colateral: pensar en la imposibilidad de un punto geográfico de inicio y un tiempo de comienzo. Ambos son identificables, la historia provee la información. Quizá no se pueda ofrecer un dato harto preciso, pero sí aproximado. La modernización se origina con el nacimiento del capitalismo, comienza con la acumulación originaria del capital, y con ella da comienzo el desarrollo político moderno con el Estado absolutista, pero no el desarrollo político en general. Como se apunta, Europa se apoderó de la historia, así fue, pues el capitalismo unió por primera vez a todo el universo al través de las relaciones económicas.

La relación necesaria modernización-desarrollo político deriva en una interpretación lineal: en los países europeos la modernización produjo el desarrollo político, en los no-europeos será el desarrollo político la causa de la modernidad. Doble falacia: Europa abrevó en el desarrollo político proveniente de Oriente mucho antes del advenimiento de la modernización. El mundo no-europeo ha iniciado la modernización por vía del desarrollo político, pero no como regla, pues algunos países la emprendieron sin desarrollo político. Así, por ejemplo, México nutrió su modernización posrevolucionaria con base en el desarrollo político estrechado en un sistema de partido dominante, en tanto que Argentina comenzó la modernización a pesar de su titubeante desarrollo político.⁵

consenso en el sentido de que el desarrollo político y la modernización surgieron relacionados, y parece como si Europa se hubiera apoderado de la historia e influido a los demás países llevando la modernización. Pero creo que no fue Europa el origen de la modernización, sino su punto de difusión universal. No todos los países se modernizaron al mismo tiempo. La modernidad es un umbral de la historia, un acontecimiento singular o una "ancha faja" al través de la cual pasan diferentes países en diferentes tiempos, unos rápida, otros lentamente, unos más retrocediendo y otros estancados "sin esperanza alguna". El umbral se puede concebir como un momento en el tiempo, franqueando por tanto una división entre lo tradicional y lo moderno; pero si es un período histórico, a las anteriores debe agregarse una etapa de modernización. Si esto último fuera aceptado, no podría concederse que ningún país haya alcanzado la modernidad, pues todos sin excepción se siguen modernizando. Hay que recalcar, sin embargo, que este parteaguas es difícilmente situable en términos cronológicos. Tampoco es posible encontrar el punto preciso de un umbral intelectual. Leonard Binder, "Las crisis del desarrollo político". Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Revista de Política y Administración número 2. Mayo-agosto, 1975. pp. 39-69.

⁵ En los países no-europeos la política se considera como la causa de la modernidad, no como una respuesta a la modernidad. Aquí la modernización es considerada como la variable dependiente y el desarrollo político como la variable independiente, en tanto que en Europa la modernización es la variable independiente y el desarrollo político la variable dependiente. "Por modernidad entendemos generalmente las condiciones históricas o patrones de conducta social observables e ideas características que prevalecen en nuestra era y no prevalecían en determinado período del pasado", ha destacado atinadamente Leonard

Hay una versión similar a la anterior, que pone el acento en la modernización como el desarrollo de la capacidad humana para adoptar decisiones y asumir la conducción de su destino. Explica que se trata de una labor de todos los tiempos, un trabajo similar al de Sísifo cuyas fatigas son interminables, pero al cual debemos imaginar feliz. Sin embargo, la modernidad es un producto del presente, pues ni siquiera la formidable cultura helénica puede ser considerada como su fuente. Explica que sería difícil asumir que civilización fue más moderna, si la griega o la china, porque ambas veneraron la cultura y levantaron los mas grandes templos a la sabiduría. Se explica que hombre moderno es aquel que es dueño de su destino, que puede decidir entre alternativas y guiar sus designios por sí mismo.

La capacidad humana de decidir su destino implica un alto grado de racionalidad y la posibilidad de manejar el cambio. Es la jerarquización de prioridades y la discusión de los problemas. Esto sólo es posible en una cultura en la cual la libertad de pensamiento adquirió algún desarrollo, y estuvieron cerca de ello los griegos y los romanos. La modernización es la aplicación de la razón a los asuntos humanos, sostiene esta perspectiva. El debate de los asuntos humanos es un signo eminente de la modernidad. Las condiciones civilizatorias implícitamente se refieren a la cultura occidental, esta concepción así nos lo hace pensar. Ello puede comprobarse cuando la comercialización y la industrialización son agregadas como elementos de la modernidad, como detonantes de la ampliación del crédito y la multiplicación de los mercados.⁶

Binder, que añade que la modernización se relaciona por igual con el desarrollo político y con el cambio político. Este último lo entiende como la mutación ocurrida en una era en la cual el proceso social estaba esencialmente sin cambiar, en tanto que el desarrollo político sugiere las consecuencias políticas que ocurren al cruzar un umbral. La historia no ha cesado, por ello la modernización no puede ser considerada como su fase final. Sin embargo, la tradición se identifica con el pasado, el futuro con la modernización y el presente con la transición. Esta última se considera como síntesis de la modernidad como idea y a la tradición como configuración empírica. Para finalizar las nociones de Binder, debemos decir que sostiene que el problema del cambio no es nuevo. Lo novedoso es la forma de enfocarlo, el modo de asumir conciencia de él y el concepto que se integra de su naturaleza. Creemos que esto explica el problema del desarrollo político y la modernización, tal como lo abordan los "modernólogos": no tratan nada nuevo, pero lo hacen de una manera novedosa.

⁶ Imaginando una analogía entre el Sísifo de Camus y la modernización, a quien el literato imagina que es feliz todos los días, David Apter refiere que la modernización es tarea de todos los tiempos como la roca que trabaja Sísifo. No se ciñe a un sólo lugar ni a una

Sin embargo, la modernización no tiene siempre resultados satisfactorios. Con frecuencia produce efectos demoledores, las sociedades no están capacitadas para recibir y capitalizar beneficios futuros y hasta pierden las ventajas tenidas. Pero en sus efectos generales para el desarrollo humano sus resultados han sido plenamente positivos. Esta interpretación personifica el éxito de la modernización en Maquiavelo y Galileo, dos de sus grandes apóstoles.

El universo está hoy día relacionado, sobre todo económicamente. Pero el proceso de modernización ha variado de continente a continente. En Europa la modernización fue el producto de la industrialización y la comercialización, pero no en Asia, Africa y América Latina, donde aquella emergió del desarrollo del comercio y la actividad gubernamental.⁷ Pero

persona, es tarea de todos. Comprende por igual a las esperanzas del futuro y a todas las revoluciones del pasado. Es trascendente, pero también puede ser de consecuencias terribles. La modernización desata fuerzas que pueden ser incontrolables. Algunos piensan que la modernidad se remonta a Grecia, quizá porque ahí se distinguió a la civilización y la barbarie, y porque ésto nos ayuda hoy día a diferenciar lo moderno y otras cuestiones. Pero Apter se inquiriere acerca de quienes fueron más modernos, los griegos o los chinos, pues ambos habían venerado a la educación y la cultura era una de sus prioridades. Para Apter la modernización nace con la intención humana de inquirirse y averiguar el mecanismo de las opciones, pues la opción es esencial para el hombre moderno. "Ser moderno significa ver la vida como un conjunto de alternativas, preferencias y opciones". Esto explica porqué Maquiavelo es considerado como el primer politólogo moderno. La elección supone racionalidad, graduación de prioridades y el debate. La discusión y el debate son características de la modernidad. Tanto los griegos como los romanos se acercaron a esto. Por consiguiente, las sociedades tienen la posibilidad de elegir la dirección y los medios del cambio. Según él, la modernización tiene un signo económico, pues en Occidente nació con la comercialización y la industrialización, produciendo la expansión del crédito y los recursos fiscales, el armamento de los ejércitos, la aplicación de las tecnologías a mercados competitivos y la influencia del comercio y los viajes sobre el espíritu científico. La modernización atacó al mercantilismo, la religión, la familia y la autocracia, está fundamentada en la aplicación de la razón a los asuntos humanos. Por ello Galileo es un apóstol de la modernidad. David Apter, *La política de la modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1972. Caps. I-II.

⁷ Apter cree que en los países no industrializados la modernización ha sido un resultado de la comercialización y la burocracia, no de la industrialización. El desarrollo, la modernización y la industrialización ocupan un sitio decreciente de generalidad, pero son fenómenos relacionados. La industrialización es un aspecto de la modernización: se puede modernizar un país sin una gran industria, pero no se puede industrializar sin modernizar. Muchas veces una industria local puede ser la prolongación de otra extranjera, como ocurre en América Latina. El proceso de nacionalización de industrias extranjeras es un paso muy frecuente que señala el tránsito de la modernización a la industrialización. *Ibid*, p. 63. Ver también de Apter, "Political systems and developmental change". En Robert Holt and John Turner: *The methodology of comparative research*. New York, The Free Press. 1970. Aquí explica que su ensayo es uno entre otros que ha escrito sobre la modernización como una forma de cambio social y particularmente como un proceso que toca a diferentes tipos de sistemas políticos. Está interesado, en lo particular, por determinar la relación entre el

en cualquier caso, la modernización se relaciona con un proceso mayor del cual es una especie: el desarrollo. "La modernización es el proceso de dirigir y gobernar concientemente las consecuencias sociales, las crecientes diferenciaciones de roles y el complejo de la organización dentro de la sociedad", ha sido consignado. Consiste en la habilidad de desarrollar capacidades: la modernización es un caso particular de desarrollo y requiere tres condiciones: un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer, y aceptar la posibilidad del cambio; estructuras sociales diferenciadas y flexibles, y una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado.

La teoría de la modernización como desarrollo de capacidades, es débil y contraria al significado de la modernidad como propiamente occidental. El desarrollo de capacidades para dirigir y gobernar las consecuencias sociales, la diversificación de instituciones y papeles, y el conjunto de las organizaciones que integran a una sociedad, ha sido una habilidad histórica de todo Estado, en todo tiempo. Ello le es consustancial. El Califato árabe fue maestro en este arte y el Imperio bizantino mostró, como ningún otro, cómo un Estado puede manejar las consecuencias sociales, reformar sus organizaciones y adaptar sus instituciones hasta el agotamiento total de sus fuerzas interiores. De las tres condiciones explicadas por Apter, todas fueron alcanzadas por los estados más aptos de la antigüedad, dos de ellas por muchos y alguna de las tres por una multitud. Lo que define como modernización consiste más bien en desarrollo político.

La modernización política

Tal como ha podido observarse el caudal teórico de la modernización no es plenamente satisfactorio, en buena medida porque con frecuencia se presentan lugares comunes con nuevas denominaciones y tampoco los viejos problemas son tratados novedosamente. Un cambio en esta actitud lo representan los estudios de S.N. Eisenstadt, erudito profesor de la

nivel de desarrollo y cada tipo de sistema político. Este trabajo, según expresa, se basa en su libro *Política de la modernización*, pero hace énfasis en el concepto de desarrollo como un proceso continuo de diferenciación y complejidad creciente. El desarrollo es un término genérico que incluye procesos concretos de crecimiento, como el crecimiento específico, la diferenciación y el incremento de complejidad de los patrones de integración social.

Universidad Hebrea de Jerusalem, cuyas contribuciones merecidamente acreditadas tienen la base en su amplia cultura histórica y profundos estudios de los países subdesarrollados.

Una de las columnas más firmes en la cual está soportada su concepción de la modernización, es el neo-evolucionismo: la sociedad tiene una sola línea de desarrollo, reza uno de los aforismos del evolucionismo clásico. No obstante el tiempo y el espacio, todas las sociedades siguen el mismo curso histórico y sobre esta misma línea cada sociedad pasará por diferentes etapas, con distintas modalidades y con diversos ritmos, pero transitará por ella. La teoría de la modernización ha reformulado esta versión del desarrollo social, añadiendo connotaciones enriquecedoras. El evolucionismo clásico había construido sus teorías sobre la hipótesis que la sociedad tiene un desarrollo lineal, pero no explicó ni comprendió las condiciones que promueven los procesos de cambio al través de los cuales las sociedades pasan de una etapa histórica a otra. En contraste, la teoría de la modernización es un enfoque que replantea las premisas fundamentales del evolucionismo dentro del marco de los progresos de la sociología, muy importantes por cierto.⁸

La modernización se convierte en una concepción que entiende el cambio en términos de evolución, pero sustentado en nuevas bases hipotéticas bien distintas que explican que el cambio es consustancial a la sociedad, que debe ser capaz de enfrentarse a problemas esenciales, para los cuales no tiene ni puede tener soluciones prefijadas. Esto significa que una sociedad se mantiene debidamente organizada y en orden hasta el momento que deja de ser capaz de resolver los conflictos, las tensiones y los problemas que se plantean en su interior o al margen del mismo. Estas "perturbaciones", en el lenguaje de Eisenstadt, provienen de orígenes múltiples: incertidumbres de la socialización, es decir, la imposibilidad que los individuos tengan un reacomodo institucional deseable, o la carencia de recursos suficientes para el sostenimiento de una

⁸ El gran promotor de esta perspectiva es S.N. Eisenstadt, quien a partir de su clásico artículo "Cambio social, diferenciación y evolución", propone que la teoría de la modernización tiene bases en "la revisión y replanteamiento de la teoría evolucionista a la luz de los últimos avances de la teoría y la investigación sociológicas". Una de las ideas centrales es que "las tendencias al cambio son inherentes a todas las sociedades humanas, en la medida en que éstas han de enfrentarse a problemas esenciales para los cuales no existe globalmente una solución constante". Anota que, en este sentido, la modernización introduce nuevos aportes que "ponen en relieve tendencias generales a la evolución o al desarrollo existentes en la capacidad de la sociedad, para adaptarse a un entorno en expansión". S.N. Eisenstadt, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*. Madrid, Editorial Tecnos. 1970. p. 44.

sociedad. Incluye las disyuntivas de los individuos para optar por una orientación más adecuada al comportamiento grupal y la discrepancia surgida entre las diferentes esferas sociales para optar por una meta que genuinamente es definida como de interés colectivo.⁹

La modernización añade un ingrediente que modifica sensiblemente los planteamientos originales del evolucionismo: la capacidad de la sociedad para adaptarse a un entorno cambiante, rompiendo la versión mecánica que planteaban antaño los sacerdotes del evolucionismo. Este sólo comprendía un camino único hacia el progreso para todas las sociedades, sin ramales optativos ni retornos; la modernización visualiza la facultad de adaptación y movilidad de la sociedad. La modernización adapta la idea que las sociedades corren al través de las mismas etapas históricas, pero la sitúa en el principio de la equifinalidad, en los objetivos opcionales. Esto explica porqué sociedades que habiendo partido de las mismas condiciones históricas, en el proceso de desarrollo toman curvas y desviaciones en consonancia con el impacto de factores endógenos y exógenos, desplazándose de sus líneas originales y alcanzando situaciones finales diversas.

Estas ideas son atractivas, pero no completamente fundadas. La versión de Eisenstadt de la modernización como desarrollo de capacidades la sitúa en todo tiempo, pues muchas sociedades del pasado fueron hábiles de adaptarse a su entorno y progresar; otras, no tan afortunadas, cuando menos sobrevivieron y su decadencia se eternizó por los siglos. Esta concepción de la modernidad, como el caso anterior, es inaceptable como relativa a las naciones contemporáneas. Tales capacidades históricas no se refieren a la modernización, sino al desarrollo político, pero, como veremos, posteriormente enmienda el error. La modernización adquiere mayor significado si se le asocia al proceso de "cambio estructural",

⁹ La modernización introduce otras categorías, algunas provenientes de la cibernética, que intentan destacar la capacidad adaptativa de las sociedades. Una de ellas es la re-alimentación y con la cual sus cultivadores pretenden explicar la adecuación constante de la sociedad a su entorno histórico cambiante, toda vez que puede aprender a conseguir el éxito y evitar el fracaso. Este aprendizaje la capacita para modificar conductas colectivas futuras y evadir los riesgos de la decadencia, le habilita para valorar debidamente sus éxitos, lo mismo que sus fracasos. Eisenstadt explica que existe una provisión múltiple de categorías a la modernización, principalmente suministradas por el funcionalismo, la cibernética y el materialismo histórico, y que su maná conceptual tiende a desplazar las antiguas nociones evolucionistas. Sin duda lo más notable y aportativo de Eisenstadt yace en su visión de la modernización como un caudal de potencias de la sociedad para adecuar a las instituciones y procesos en su entorno. Esto alerta sobre los riesgos de seguir la vía unidimensional, en la cual los países industrializados aparecen como meta de los que no lo son. Los determinismos deben ser suprimidos.

que convierte a una sociedad en otra diversa. El marco analítico de la modernización nació en las sociedades que se encuentran en este periodo de tránsito, que significa el paso de una sociedad de su etapa tradicional hacia otra moderna, al través del puente "transicional". Esta categoría se refiere a la etapa en la cual la sociedad no es tradicional completamente, pero tampoco moderna completamente, que está en una fase de descomposición y transformación en la cual lo antiguo y lo moderno están mezclados y luchando por imperar uno sobre otro. Esta noción "transicional" es de suyo imprecisa, por lo que sólo es aceptable como una llana convención, pues una sociedad en modernización nunca está en una etapa de equilibrio perfecto entre lo antiguo y lo moderno, es decir, en un punto de tránsito, sino en situaciones en las cuales imperará lo antiguo o lo moderno, pero nunca ambos a la vez. No existen las sociedades propiamente transitorias, pero la infertilidad de esta noción no ha desalentado su uso entre algunos cultivadores del tema.

Una vez que nos deshacemos de una noción tan inútil, pasemos a examinar la que nos atañe: la modernización, de la que Eisenstadt reclama el significado de crear capacidades para absorber el cambio continuo.¹⁰ Las facultades que tiene una sociedad para dotarse de instituciones que sean capaces de absorber el cambio, signo de nuestro tiempo, es el *quid* de la modernización.

Dentro de la perspectiva que estamos examinando, se considera que la sociedad moderna ha sido una preocupación constante de las ciencias sociales, desde sus inicios, y este interés se ha acrecentado con la emergencia de las nuevas naciones. Esta visión se ha fundado en el concepto de movilización social, en el que se acentúan los aspectos socio-demográficos de la modernización. Esta se identifica con ciertos indicadores: elevación del grado de diferenciación, recursos libremente flotantes no adscritos a grupos específicos, desenvolvimiento de tipos de organización específicos y diversificados, identificación de grupos no tradicionales y desarrollo de papeles especializados en las diversas instituciones. Entre los últimos destacan los mecanismos de mercado, elecciones, partidos y burocracia. Divide los distintos órdenes de la sociedad moderna en lo

¹⁰ Eisenstadt formula un aforismo: la modernización se "centra en el hecho de que el problema mayor que deben enfrentar esas sociedades en [modernización] es la necesidad de establecer una estructura institucional capaz de absorber continuamente los diversos cambios sociales". S.N. Eisenstadt, *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*. Buenos Aires, Amorrortu Editores. 1972. p. 7.

que se llama esferas institucionales, distinguiendo los ámbitos económico, social, cultural y político.¹¹

Esta identificación de elementos de la modernización, formulada por Eisenstadt, tiende a acentuar su antinomia con lo tradicional, pues al mismo tiempo, en comparación, pueden también enumerarse los rasgos propios de una sociedad tradicional: indiferenciación social, recursos encasillados (amortización, p.e.), organizaciones multifuncionales únicas, identificaciones estamentales, predominio de papeles múltiples. En suma: la sociedad feudal. Sin embargo, atendiendo que Eisenstadt concibe a la sociedad moderna cuajada a partir del siglo XVIII, esta caracterización puede ser admitida, pero con la reserva de ser aplicable a una sociedad en modernización del siglo XVII y anterior, pues elementos tradicionales y modernos coexisten visiblemente.

En la esfera económica, la modernización está caracterizada por la diferenciación de las actividades económicas y los papeles ocupacionales, unidades de producción orientadas al mercado y ampliación y complejidad de éstos. En suma, en la economía de mercado libre. La esfera social, por el desarrollo de la urbanización y como consecuencia el desenvolvimiento de actividades y organizaciones de diversa índole. El orden cultural, por la transformación de una educación de élite en un sistema de movilidad dirigida a ampliar los cambios educativos y ocupacionales, y especialmente la secularización de la cultura frente a la religión.

La contribución más rica de esta perspectiva radica en la esfera política, de la cual se argumenta que sufrió también cambios trascendentales: se formó una estructura política altamente diferenciada con instituciones y papeles específicos, un cuerpo político centralizado, y metas y orientaciones políticas concretas. Asimismo la modernización política se caracterizó por la ampliación creciente de las actividades centrales, fueran las legales, las administrativas o las políticas, y su ampliación hacia las diversas esferas y regiones de la sociedad. Comprendió también la difusión continuada del poder político hacia grupos más amplios de la sociedad y, en última instancia, hacia todos los ciudadanos adultos. Se extendió al debilitamiento de las élites tradicionales y el ocaso de sus formas de legitimación, que fueron transformadas en lo que se llama "una especie de responsabilidad ideológica" e institucional de los gobernantes hacia los gobernados. Eisenstadt explica que el corolario de estos cambios se observa en la participación de los gobernados en la selección

¹¹ S.N. Eisenstadt, "Modernización: crecimiento y diversidad". En Eisenstadt, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*. pp. 65-89.

de sus gobernantes, en la determinación de las principales orientaciones políticas y en menor medida en la formación de las líneas políticas concretas.

Se advierte claramente que la modernización se forjó originalmente al calor de la centralización y la composición del Estado. Luego vinieron los progresos ganados por la burguesía y sus derechos. Así, el absolutismo y la burguesía engendraron a la modernización política. Ha sido, llanamente, una sobreposición de progresos basados, de acuerdo con esta óptica, en la movilización social y la diferenciación. Sin embargo, la modernización política trae consigo una característica propia: desarrolla un sistema político capaz de generar cambios y la aptitud para absorber otros que se produzcan fuera de su seno, capacidades que le distinguen de otros sistemas políticos anteriores. En este sentido, debe ser apto desarrollar un crecimiento auto-sustentado, a semejanza de las fuerzas económicas.

Con base en lo anterior, Eisenstadt formula un aforismo: "el problema central de la modernización política ha sido el de la disposición de cualquier sistema para adaptarse a estas exigencias cambiantes, para absorberlas en términos de la acción política y para asegurar su propia continuidad frente a las exigencias continuamente renovadas y a nuevas formas de organización política". La modernización política enfrenta el desafío permanente de adaptar la política al cambio continuo, lo cual, era impensable en sistemas precedentes. La modernización es una fuerza que crea problemas al crecimiento político auto-sustentado, lo cual es su problema central. La capacidad de afrontar estos cambios es la mayor prueba de dicho crecimiento, "del desarrollo o la modernización política". Aquí el autor identifica desarrollo político y modernización política, lo cual enmienda en obras posteriores.¹²

¹² Eisenstadt explica que la modernización produce problemas y los sistemas políticos responden de manera diversa a ellos. Unos son exitosos, otros han fracasado. El éxito o el fracaso obedecen a la capacidad de adaptación de las instituciones a los nuevos tipos de problemas y organizaciones, o a la capacidad de adaptación de las instituciones para absorber cambios y movimientos de protesta que son inherentes a la modernización. El mayor desafío que la modernización política presenta a los sistemas políticos, consiste en la capacidad de sus instituciones centrales para absorber a los movimientos de protesta que frecuentemente aparecen. Cuando las capacidades adaptativas son magras, estos movimientos pueden provocar la caída del sistema político o producir el estancamiento por una reducción de las exigencias y las organizaciones políticas. La modernización política de ningún modo produce siempre resultados lisonjeros, tal como lo demuestra el análisis de Eisenstadt. Sus efectos, positivos o negativos, están en relación directa con la estructura de la sociedad; la fortaleza de sus instituciones, el grado de movilización social y el nivel de

Este enfoque sostiene que la modernización, con base en estas condiciones generales, estuvo presente en Europa occidental y los Estados Unidos, pero no en otras partes del orbe. En otros países, Europa central y oriental, así como en Asia y América Latina, la correlación entre la movilización social y la diferenciación ha sido negativa con referencia a la capacidad institucional para el crecimiento sostenido. Así, la relación entre estas condiciones suele variar: en Occidente existe una diferenciación entre la política y la economía, y una centralización básica. En la desaparecida URSS, en contraste, la economía y la política se fusionaron y se desarrolló una gran centralización. A esto Shils lo llamó "una modernización deformada". En el mismo sentido, Japón ha mostrado cómo la tradición ha sido mantenida dentro de los marcos de modernización y el país que inició más temprano la modernización en Europa, Inglaterra, ha ratificado la viabilidad de una situación similar.

Vistas así las cosas, resulta claro que un elevado índice de movilización social no garantiza un desarrollo correlativo de marcos institucionales para observar el cambio continuo y cierto nivel de crecimiento sostenido. Ocurre igual con los criterios universalistas y de rendimiento, los cuales tampoco son decisivos, en lo general, para la modernización. Esto pone a Eisenstadt ante la disyuntiva de asumir la noción de un proceso estructural único de modernización o considerar la diversidad de alternativas. Parafraseando al economista A. Gerschekron, sostiene que los niveles de modernización son diversos porque sus puntos de arranque también lo son.¹³

diferenciación. Entre más especializada estructuralmente es una sociedad y mayor es su nivel de movilización social, más capaz será para tener un desarrollo político auto-sustentado. Pero esto no ocurre en el cien por ciento de los casos. Eisenstadt añade que tampoco es posible concebir un sistema político moderno sin la centralización política y administrativa, y un poder suficientemente difundido. Sin embargo, estas condiciones forman parte de lo que Eisenstadt llama "condiciones mínimas o básicas sin las que por definición no es posible modernización o estructura social moderna".

¹³ Eisenstadt explica que una vía ha sido el desarrollo de marcos institucionales modernos partiendo de organismos políticos tradicionales, con base en la actividad de una oligarquía modernizante, tal como ocurrió en los países escandinavos, Inglaterra, Francia y Japón; otra vía es el establecimiento de instituciones políticas al través del esfuerzo de un movimiento sectario de colonización social, como se hizo en los Estados Unidos y los dominios británicos; una más son los movimientos nacionalistas y anticolonialistas; otra son las revoluciones nacionales o sociales, como se hizo en México y Turquía; finalmente, Uganda y Marruecos en la década de los Sesenta arrancaron hacia la modernidad a partir de movimientos nacionales combinados con orientaciones tradicional-oligárquicas.

Este enfoque cuestionó el optimismo que existía en los estudios de las áreas subdesarrolladas, con relación al presupuesto que los países avanzaban inexorablemente hacia la modernización y el crecimiento continuado; con el tiempo esta visión se ha convertido en una impresión cautelosa e incluso pesimista. En el campo político el progreso fue lento, los regímenes constitucionales eran vacilantes y las autocracias estaban sustituyendo a los sistemas democráticos, tal como ocurrió en este tiempo en Pakistán, Birmania y Sudán. Estos cambios constituyeron la crisis de la modernización política.¹⁴

En los países de las áreas subdesarrolladas se establecieron instituciones políticas modernas: parlamentos, burocracias, partidos y empresas económicas. Se incrementó la urbanización, la alfabetización, los medios de comunicación de masa y la diversificación de los empleos. Asimismo, las bases tradicionales de las sociedades fueron debilitadas fuertemente. Pero surgieron grandes problemas y afloraron en un punto: la incapacidad de los sistemas políticos para mantener un crecimiento político auto-sustentado y establecer una organización institucional capaz de absorber los cambios con el mínimo de conflicto, clave de todo el proceso de modernización. Los cambios estructurales y socio-demográficos no pudieron ser asimilados por instituciones que no fueran suficientemente flexibles y diferenciadas, capaces únicamente de hacer frente a un número reducido de problemas. La modernización produjo desorganización social, mas que estabilidad. Había sido un fracaso.¹⁵

Según este enfoque, en la década de los Sesenta la consecuencia de la crisis de la modernización fue que los sistemas políticos siguieron dos

¹⁴ S.N. Eisenstadt, "Crisis de la modernización". En Eisenstadt, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, pp. 90-114.

¹⁵ Pero la crisis de la modernización no abarcó solo a las áreas subdesarrolladas, pues la Alemania nazi y el Japón militarista han mostrado hasta donde alcanzó el problema. Eisenstadt habla entonces, con enorme verdad, de un proceso de "des-modernización". En los países subdesarrollados el estancamiento del desarrollo político se evidenció en la incapacidad de las instituciones para absorber a nuevas fuerzas políticas, incluyendo a los partidos. Estas fuerzas esencialmente se manifestaron en forma de movimientos de protesta. Con frecuencia el estancamiento político se engendró en la incapacidad del centro para responder a demandas de la periferia o del sistema político para crear un nuevo centro, cuando estaba fallando el establecido. Tampoco hubo capacidad de reivindicación, con excepciones como la reforma agraria en México luego de la Revolución de 1910, que propició la apertura de nuevos canales de movilidad hacia el centro. En otros casos, las élites modernizantes estaban formadas por intelectuales desligados de los intereses de los representantes tradicionales y con los grupos más amplios de la sociedad, por lo que sus criterios se centraron sólo en la política y no se emprendieron acciones en la economía.

vías: una, la institucionalización incompleta, pero suficiente para absorber limitadamente los cambios dando lugar a cierto crecimiento económico; la otra, una tendencia a la inmovilidad y una escasa capacidad de absorción, que podía derivar en la estabilidad o en el círculo vicioso de la violencia, los bloqueos y las rebeliones.

Por añadidura, en la década de los Sesenta se estaba asistiendo en todo el mundo a la difusión de la modernización y este proceso era más amplio que el del desarrollo económico, al que se le prestaba tanta atención, pero que tiene en aquella una de sus bases. Además, en muchos países de las regiones subdesarrolladas el desarrollo económico tiene fines políticos y frecuentemente su dirección está a cargo de políticos. Por tanto, hay que analizar a la modernización política bajo métodos de comparación.¹⁶

Estas crisis plantean el problema del cambio. En unos sistemas políticos el cambio se limita hasta donde es posible, en otros se intenta mantenerlo dentro de límites estrictos y en unos más se orienta a absorber las exigencias y organizaciones bajo marcos flexibles. En los regímenes constitucionales y democráticos la capacidad de absorción de exigencias y organizaciones es posible gracias a la flexibilidad y adaptabilidad de sus instituciones, pero ello no implica que se trate de un objetivo político plenamente consciente. Estas instituciones son el legislativo, el ejecutivo, la burocracia y los partidos de masas, signos del desarrollo político moderno. Estos últimos han favorecido la movilización y la organización participativa de amplios sectores de la población. Estos regímenes estuvieron preparados para contener las conmociones que surgieron en sus regímenes, como ocurrió en Inglaterra y los Estados Unidos, por citar dos casos representativos. En otros casos estas conmociones han ocasionado derrumbes, como la Cuarta República francesa, la Alema-

¹⁶ Eisenstadt apunta que, aunque las formas de modernización difieren de Europa occidental y los Estados Unidos, y los países subdesarrollados, el hecho que se hable de modernización en ambos casos habla de sus similitudes. La modernización política para los sistemas políticos no significa únicamente el equilibrio entre las demandas y las medidas gubernamentales, sino también su capacidad para absorber nuevas exigencias y organizaciones políticas. En suma, es el problema del crecimiento auto-sustentado. Eisenstadt comenta que el problema se encuentra en la política de ciertos regímenes para absorber algunas exigencias, aunque se encuentran arraigadas en su organización social, negando su libre expresión con referencia a la participación en las decisiones gubernamentales y la formulación de políticas concretas. Abundan casos de adaptaciones políticas insuficientes o completamente deficientes, como ya lo mostró en el artículo precedente. S.N. Eisenstadt, "Algunas notas sobre modernización política comparada". En Eisenstadt, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, pp. 115-138.

nia de Weimar y la Italia pre-fascista. Debemos añadir Chile y Argentina, como ejemplos ilustrativos de países subdesarrollados.

También hay una referencia a lo que llama países "totalitarios", a los que se les atribuye que la absorción de exigencias y organizaciones es consciente y deliberadamente dirigida por la élite gobernante, pero que al mismo tiempo se empeña en aminorar la expresión política autónoma de diversos grupos. Hay otros países, como Turquía y México, donde ambas revoluciones implantaron la modernización y dieron pie a partidos monolíticos que asumieron la dirección del cambio por cauces plenamente definidos. A diferencia de los regímenes "totalitarios", el cambio fue el más ambicioso y radical, y la organización política de sus partidos -principalmente en México- era mucho menos monolítica. Al final de la escala están los regímenes autocráticos, cuyo signo es impedir el desarrollo de cambios sociales y políticos, e incluso el desenvolvimiento de características propias de los sistemas políticos modernos. En resumen: dentro de los elementos generales de la modernización, el análisis comparado puede mostrar variantes estructurales e instituciones de sistema a sistema. Este análisis también evidencia actitudes diversas con relación al cambio y a la capacidad de absorción del cambio continuo por medio de sus instituciones.

Se argumenta que la capacidad de cambio interno es manifiesta en los mecanismos estructurales o en los símbolos culturales que permiten a ciertos grupos movilizar nuevas fuerzas y recursos sin destruir necesariamente la estructura existente. Esto es importante porque la modernización no significa un cambio suave y equilibrado, sino que con frecuencia implica transformaciones revolucionarias. Así, la modernización en las áreas subdesarrolladas ha ocurrido por motivos externos, principalmente por efecto de la incidencia de instituciones occidentales. La modernización significa ciertas características estructurales definidas, entre ellas un elevado nivel de diferenciación estructural y el desenvolvimiento de la movilización social, así como un conjunto institucional relativamente centralizado, unificado y en gran escala. Estos elementos no son, sin embargo, índices de eficacia de la modernización porque su aparición no la asegura forzosamente. Son condiciones necesarias, pero no suficientes para el desarrollo de una estructura institucional capaz de absorber continuamente el cambio y asegurar el desarrollo auto-sostenido. Debe añadirse el establecimiento de centros organizativos y simbólicos viables y flexibles, así como una orientación elástica, con nue-

vos objetivos, y vinculada a los centros recientemente creados. Ejemplifica con los casos de China, Japón y la India para corroborar sus tesis, así como el papel del protestantismo en Europa.¹⁷

También los países católicos tuvieron un impulso inicial modernizante, estorbado en su transcurso, lo que impidió un desarrollo político continuo. "El caso de España -que fue en cierto modo el primer Estado moderno- constituye un ejemplo muy claro de esta tendencia", explica Eisenstadt. No es menos conspicuo el caso de Francia, cuyo proceso modernizador plural fue obstaculizado por la Contrarreforma. De aquí surgieron sus célebres dicotomías entre la monarquía y la república, la tradición y la revolución, lo religioso y lo secular, escisiones persistentes hasta los tiempos de la III República.

Este enfoque también se propone estudiar lo que llama "modernización masiva" o Segunda Fase de la Modernización. Declara que comprende dos problemas: uno, la diferenciación estructural, la aproximación al centro de grupos más amplios y los problemas ocasionados por ello; otro, la capacidad de los centros para absorber los cambios y efectuar los ajustes necesarios. Asimismo ratifica su convicción de que la Primera Fase de la Modernización comenzó en el siglo XVIII y se alargó en el XIX, comprendiendo Europa occidental especialmente y los Estados Unidos, y en menor medida algunos países latinoamericanos. Esto último es importante en nuestro trabajo, porque México inició su modernización tempranamente, precisamente en el siglo XVIII. La Segunda Fase ha sido muy diferente de la Primera: destaca su carácter masivo porque abarca las diversas esferas de la sociedad. Implicó el desarrollo

¹⁷ Para Eisenstadt la modernización original es europea y tiene su punto de arranque en el siglo XVIII. Ocurrió por el concurso exclusivo de fuerzas internas. El impulso inicial de la modernización fue fraguado en la estructura social diferenciada que distinguía los órdenes político, social y cultural, en la civilización europea cristiana. Ello no significó sin embargo que el proceso de modernización fuera continuo ni uniforme. Aquí el autor se refiere a la teoría weberiana de la ética protestante y el espíritu del capitalismo, que es considerado como un elemento de la modernización. Esto, siendo cierto, no fue una regla como lo probó el calvinismo. En sí, la Reforma originalmente no fue progresiva, sino un regreso a los criterios de pureza religiosa de tipo medieval. Pero una vez que fracasaron sus propósitos socio-religiosos, se constituyó en un impulso para la modernización. En ello contribuyó la independencia de los grupos religiosos con relación a los centros de poder existentes, fueran monárquicos o eclesiásticos. Es más, el protestantismo fue exitoso en Alemania debido a la peculiaridad del absolutismo de sus diversos principados. S.N. Eisenstadt, "Transformaciones en el orden social, en el orden político y en el orden cultural a consecuencia de la modernización". En Eisenstadt, *Ibid*, pp. 195-217.

de grupos especializados, la expansión de mercados y el incremento de la urbanización y la comunicación social.¹⁸

Esta perspectiva comprende los casos de los regímenes caracterizados por la dualidad estructural, en la cual conviven la sociedad tradicional organizada y la sociedad moderna vacilante y dispersa, como ocurre en la mayor parte de los países latinoamericanos; y aquellos otros emergentes de una revolución nacionalista, como México y Turquía. En los primeros ocurrió un fuerte hermetismo social, la ineficacia para transformar el estatuto de la propiedad agraria y las diferencias entre la vida urbana y la rural. En los segundos, especialmente en México, se rompió este hermetismo por medio de la reforma agraria y se establecieron nuevos mecanismos de movilidad social. El problema agrario ha sido, según esta interpretación, el talón de Aquiles de los movimientos reformistas de los modernizadores.

La sociedad moderna ha sido considerada teóricamente como un tipo especial de orden social. Ello ocasionó la confrontación entre sociedad tradicional y sociedad moderna, que se distinguiera lo no-moderno y lo pre-moderno, de lo propiamente moderno. La sociedad moderna fue definida como aquella orientada al progreso y el cambio, como elemento distintivo frente a la sociedad tradicional. Esto produjo la oposición de ambas sociedades como espacios cerrados, a ello contribuyen Tönnies con su dicotomía entre comunidad y sociedad, y Redfield que diferenció los pueblos primitivos y las sociedades urbanas. Estas dicotomías se han ahondado por la penetración occidental en sociedades no-occidentales.¹⁹

En el plano científico, los modelos cerrados de exposición de ambas sociedades, originalmente caracterizadas las tradicionales por el particularismo, la difusión y el nepotismo, y las modernas por el universalismo, la especificidad y el rendimiento, comenzaron a ser analizadas con base en investigaciones más extensas. Se buscaron indicadores tales como la diferenciación estructural y la movilización social, y se puso énfasis en las condiciones de aparición de las sociedades modernas, más que dar por hecho su existencia. En lugar de referirse al orden en sí, la preocupación científica estudió las condiciones por las cuales es posible alcanzar el orden. Finalmente se definió a la sociedad moderna como una

¹⁸ S.N. Eisenstadt, "El desarrollo de los centros sociopolíticos en la Segunda Fase de la modernización". En Eisenstadt, *Ibid*, pp. 218-237.

¹⁹ S.N. Eisenstadt, "Tradición, cambio y modernidad: algunas consideraciones sobre las teorías de la modernización". En Eisenstadt, *Ibid*, pp. 323-340.

sociedad propensa al cambio y se emprendió la pesquisa para entender las posibilidades del cambio continuo y auto-sustentado. Así quedó abolido el supuesto de la oposición entre tradición y modernidad.

Esta actitud científica propició el conocimiento del carácter falible de la modernización y la aceptación de sus crisis, como en Argentina, Birmania e Indonesia. Se encontró asimismo que es frecuente que la tradición fortalezca a la modernidad y que los modernos medios de información sirvan para la difusión de la cultura tradicional.

Contribuciones del materialismo histórico a la modernización

La teoría de la modernización ha sido también preocupación entre los cultivadores del materialismo histórico. En este sentido, Shlomo Avineri viene a corroborar que Marx desarrolló una teoría acerca de las condiciones en las cuales surgieron las circunstancias y posibilidades de la industrialización y la modernización de los países no occidentales. La teoría, advierte, es poco conocida. La formuló dentro de su concepción general de su filosofía de la historia y dedicó a ella muchos artículos, así como pasajes de *El capital* y *Crítica de la economía política*.²⁰

Fue Cyril Black quien hizo una distinción entre la teoría liberal de la modernización y la versión marxista, fincada en la diversidad de ideas, instituciones y formas por las cuales se formó la sociedad moderna. Sin embargo, hay escasas referencias a Marx entre los tratadistas de la modernización y, cuando es citado, se le simplifica o se le encierra en una versión unidimensional de la modernización basada en la noción de crecimiento económico. Es frecuente que, bajo esta perspectiva, se le trate de dogmático. Así, Rostow atribuyó a Marx el que la secuencia antigüedad-feudalismo-capitalismo es de aplicabilidad universal. Incluso Lucien Pye, cuya definición de modernización está emparentada con el materialismo histórico, no menciona tampoco a Marx.

Para establecer un balance de las aportaciones de Marx a la modernización e incorporar su obra a la literatura de la materia, se deben considerar las contribuciones marxistas a la modernización en Occidente y en países no occidentales. Marx nunca usó el término modernización, pero formuló un concepto de modernización similar al vigente dentro de la literatura del tema. Hizo predominar lo universal, lo específico y las

²⁰ Shlomo Avineri, "Marx and modernization". Estados Unidos, *The Review of Politics*, vol. 31. 1969. pp. 173-188.

orientaciones normativas de adquisición, así como un elevado nivel de movilidad y un sistema de clases abierto basado en el logro. Su concepto de nacimiento del mundo moderno fue desarrollado en el *Manifiesto del partido comunista*, donde invoca la universalización y la racionalización de la vida humana como pre-condiciones del desarrollo del capitalismo. Como Weber, más tarde, Marx atribuyó a la burguesía la desmitificación de las relaciones sociales y la formación del universo de las relaciones internacionales. Sin embargo, esta obra no ofrece explicación sobre el modo de modernización occidental, tarea hecha por Marx en otros trabajos. Su idea del cambio conserva algo de la tradición y resuena como reminiscencia en la teoría de Pye acerca de que el problema del desarrollo involucra no tanto la eliminación de los antiguos patrones y valores, sino más bien cómo éstos contribuyen a alcanzar sus metas.²¹

Marx contribuyó al estudio de las sociedades no europeas por medio del concepto de "modo de producción asiático". Habla de éste, junto con los modos de producción esclavista, el feudal y el moderno burgués, como épocas progresivas de la formación económica de la sociedad. Estos van secuenciados dialécticamente, en tanto que el primero se caracteriza por su aislamiento en el mundo oriental. Se ha sostenido que se trata de una categoría geográfica, más que a un concepto histórico, pero este asunto ha sido largamente debatido entre los estudiosos del tema, concluyéndose, en consenso, que constituye un concepto científico e histórico, más que geográfico. Ciertamente Marx nunca desarrolló un tratado especifi-

²¹ Otro aspecto importante de la teoría de la modernización de Marx está sustentado en su noción de la economía como una esfera autónoma, encuadrada sustancialmente en la categoría "sociedad civil" que toma de Hegel. Teóricamente está basada en la separación entre vida pública y vida privada, y en el curso de la historia significó la emancipación de las ciudades del dominio que sobre ellas ejercían los feudos. Luego vino la desmitificación de la usura, estigmatizada bajo los valores cristianos, y como consecuencia la independencia de la sociedad civil con respecto a la iglesia. Avinieri dice que lo que Weber atribuyó a la ética protestante, Marx lo hizo a la movilización urbana. Estas emancipaciones de la sociedades burguesa fueron el caldo de cultivo de la modernización por vía de la formación de la sociedad civil. La ausencia del desarrollo urbano no facilitó la modernización, como lo hace constar Marx con el caso de Portugal, enormemente favorecido por siglos con grandes recursos de origen ultramarino. Tampoco se pudo industrializar, pues no había dado cabida a la sociedad civil. No está por demás comentar que la reforma política del Marqués del Pombal, una de las primeras en su género, fue el proyecto de Portugal hacia la modernización. Marx consideró que la urbanización de los Países Bajos fue más importante que el oro de México y el Perú para España. Este proceso favoreció la modernización y la industrialización de Inglaterra, Suiza, Italia del Norte y los principados alemanes del Rin. Su ausencia ató a la tradición a los principados enmarcados bajo el Sacro Imperio Romano Germánico, cuestión saldada después de la Guerra de los Treinta Años. Aquí, hay que decirlo, el Cameralismo fue el gran movimiento modernizador.

co sobre el tema, sino diversos pasajes en obras y varios artículos. Destaca que el modo de producción asiático es estacionario, no dialéctico, ausente de cambios. No hay en él revoluciones, sino rigidez y continuos disturbios.²² Cuando se refiere a la India dice que más que historia, tiene una sucesión de invasiones y conquistas. Por consiguiente, fue la expansión colonial la vía preferente de modernización del mundo asiático.

En suma, la teoría de la modernización de Marx supone tres condiciones: propiedad privada de la tierra, comercialización del suelo y existencia de los individuos orientados hacia una cultura burguesa. Estas condiciones sólo estuvieron presentes en Europa.

Alcances de la Teoría de la Modernización

No es nada difícil que el lector haya podido apreciar el problema básico de la modernización: la variedad de interpretaciones, lo que lo hace espectador no de la teoría de la modernización, sino de las teorías de la modernización. Sin embargo, el repaso de las distintas interpretaciones de la modernización da pie al rechazo firme de algunas y la aceptación de otras. No cabe duda que no se puede identificar modernización con tal o cual país o continente, pues naciones con elevados índices de crecimiento económico están sufriendo serias crisis de modernización política. Este es el caso de los Estados Unidos, cuyo número de votantes ha decrecido, sin descontar las más diversas formas de segregación étnica y cultural de las minorías hispánicas y negras. No necesariamente, crecimiento económico es idéntico a modernización.

²² En el modo de producción asiático no existe propiedad privada, el Estado era el gran propietario de la tierra, y renta e impuesto eran lo mismo. La agricultura y la industria estaban fusionadas, el centralizado Estado era autónomo de los procesos productivos de la sociedad y proveía las obras públicas, los caminos y los trabajos hidráulicos. Finalmente, la burocracia centralizada y las autarquías locales eran factor de la situación estacionaria e inmutable del modo de producción asiático. Aunque el colonialismo fue una fuerza transformadora, Marx no descartó la existencia de fuerzas interiores de modernización en las sociedades orientales. Pero estas tuvieron escasas posibilidades, porque son diferentes a otras que crearon las condiciones de la modernización en Europa, entre ellas la dualidad del Estado y la iglesia, el desarrollo incipiente de la propiedad privada y la naturaleza contractual del feudalismo. Ninguna de ellas estaba presente en China o la India. Esto hace concluir que en Oriente puede cambiar la política, pero no la sociedad ni la economía. Por sí mismas, las sociedades asiáticas estuvieron imposibilitadas para transformarse. La expansión colonial europea en Oriente y América Latina no es justificada por Marx, pero si entendida como una pre-condición de su modernización.

Tampoco el desenvolvimiento de instituciones políticas aptas para absorber cambios y protestas, según el lenguaje de Eisenstadt, es garantía de una modernización exitosa. Si el desarrollo político no puede producir condiciones suficientes de subsistencia económica para un pueblo, el éxito de la modernización será precario. El asunto es más complejo de lo que se mira a primera vista. La modernización corresponde a un conjunto de relaciones sociales que se dan en una franja de tiempo, como atinadamente lo explica Binder, y que han tenido como escenario a la sociedad civil. Estas relaciones son distintas a las anteriores, es más, son opuestas y existen porque han destruido a las precedentes. La modernización efectivamente es un acontecimiento singular, único, que no había ocurrido y no volverá a ocurrir, y hoy se extiende y comprende a nuestras vidas.

Estas relaciones sociales están representadas por ciertos signos, que los autores estudiados se han afanado en explicar. Los principales son los siguientes: el eslabonamiento económico de toda la humanidad bajo el signo de una economía dominante; la sujeción de los hombres a una organización política específica: el Estado, forma peculiar de dominación originada a partir del siglo XVI; y la representación de la organización humana en la sociedad civil, como escenario histórico fundamental.

La modernización tiene diversas y decisivas cabezas de playa que, en su momento, evidencian su aparición: el Renacimiento en Italia, el desarrollo mercantil en Holanda, la Revolución en Inglaterra. Sin embargo, todavía en el siglo XVII la economía mercantil no encadenaba de conjunto a la humanidad. Grandes áreas estaban sustraídas a ella –la América hispánica entre otras– y, precisamente, esta centuria representa una crisis económica feudal que muestra que todavía no se ha impuesto completamente. Ello ocurre hasta el siglo XVIII y, en buena medida, el Cameralismo en Alemania y la implantación del Estado de policía en España, Portugal y sus amplios dominios americanos, contribuyen a la consumación de su papel preponderante en estos países y como aceleradores de la modernización.

Algunos “modernólogos” –principalmente Coleman, y más aun Eisenstadt– identifican a la modernización política con el desarrollo de ciertas facultades por parte del Estado. Hemos explicado que estas facultades no son privativas del Estado moderno, se pueden encontrar, magnamente desarrolladas en estados pre-modernos. Desde el punto de vista moderno, la existencia de estas capacidades no explica nada: creemos que la clave radica en la forma en que se utilizan, es decir, el marco de

una sociedad mas desarrollada, diversificada y movilizada, para defenderse de los procesos de decadencia. La sociedad moderna parece más apta para encarar el desarrollo y evitar el ocaso. Pero la modernización no es una tecnología gubernamental, es un periodo de tiempo que -por el desarrollo económico y tecnológico, por el progreso de la sabiduría política- puede proveer de tecnologías gubernamentales útiles para encarar problemas que, no hay que olvidarlo, también la propia modernización puede producir.

Las preocupaciones sociales que inspiraron los estudios primigenios sobre modernización en la década de los años Sesenta, surgieron de la honda preocupación del incierto destino que encaraban las naciones descolonizadas y que se aprestaban a construir, con sus propias fuerzas, un Estado nacional. Inmediatamente surgió una preocupación más: la comparación con los países cuya ajeja modernización, principalmente los de Europa, podía servir de espejo para medir la velocidad y fuerza de la modernización de las nuevas naciones. Muy pronto se descubrió la modernización desigual de unos y otros, y la relación evidente de dependencia y explotación que favorecía el desarrollo de los países modernos y el subdesarrollo estancado como signo de los demás.

Hoy en día, cuando los frutos de la modernización conseguida en la posguerra por muchos países del llamado "Tercer Mundo" se han agotado, y se han convertido en exportadores netos de capital a las grandes potencias de Occidente, su modernización presente y futura se encuentra comprometida. Apesadumbrados por el peso de la deuda externa, signo imperial de nuestro tiempo, los países subdesarrollados viven bajo la amenaza latente de regresiones políticas hacia regímenes autocráticos, los que se deshicieron de ellos, o en la imposibilidad de suprimirlos los que viven bajo su égida. Su desarrollo político, pues, está igualmente hipotecado y es precisamente el desarrollo político la palanca más poderosa de su modernización. Entremos pues al tema y expliquemos por qué.

II. EL DESARROLLO POLITICO

Prolegómenos

El desarrollo político constituye un tema contiguo al de la modernización, que por lo general ha sido tratado en paralelo y con frecuencia confundiendo. Algunos estudiosos, para referirse al desarrollo político, lo hacen analógicamente por medio de la modernización política. Probablemente esta confusión obedezca al carácter contemporáneo de ambas categorías, surgidas con las preocupaciones de las ciencias sociales por la descolonización de Asia y Africa a partir de los años Cincuenta. Sin embargo, a pesar del apegado parentesco que los une, su abordamiento separado rinde mejores frutos para su respectiva comprensión.

Interpretaciones del Desarrollo Político

Movilización social y desarrollo político

La movilización social ha sido considerada acertadamente como uno de los signos relevantes de la modernización, pero también con referencia al desarrollo político. Y el conocimiento de aquella contribuye directamente a la comprensión de este otro, porque los procesos sociales de cambio que desencadena lo estimulan directamente.

Un trabajo fuente muy importante para la construcción de la teoría de la modernización y el desarrollo político, es un artículo de Karl Deutsch publicado en 1961. La movilización social es considerada como un proceso inherente a la modernización. A grandes rasgos movilización social es el nombre que se da a un proceso de cambio completo que ocurre sustancialmente en sectores de la población, en los países que se mueven de una forma de vida tradicional a otra moderna. Comprende cambios de residencia, ocupación, establecimiento social, asociaciones cara a cara, papeles y formas de actuar, experiencias, expectativas y recuerdos, hábitos y necesidades personales, incluyendo incentivos para nuevos patrones

de afiliación y nuevas imágenes de identidad personal. Estos cambios tienden a influir y aun cambiar el comportamiento político.¹

Deutsch acuñó el término movilización social, pero reconoce que su espíritu fue intuido desde el siglo XVIII como recolección histórica e imagen poética, fundamentalmente sentida durante la Revolución Francesa y luego en la movilización alemana durante la Primera Guerra Mundial. A ella se referían Ernst Junger y Karl Mannheim. La noción sugería el rompimiento de los viejos compromisos en que se fundaban formas tradicionales de vida y el movimiento hacia nuevas situaciones, donde los patrones de conducta son relevantes y necesarios, y se han establecido nuevos compromisos. Más específicamente, apunta que la "movilización social puede ser definida, entonces, como el proceso por el cual grandes agrupaciones de antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos se desgastan o rompen, y las personas quedan disponibles para asumir nuevos patrones de comportamiento".²

La movilización social tiene un impacto en la política, porque alcanza a más amplias capas de la sociedad. Cuantitativamente, el incremento demográfico incide directamente en la transformación de las instituciones y las prácticas políticas; cualitativamente impacta en el cambio del rango de las necesidades humanas implicadas en el proceso político. Modifica los hábitos y tradiciones, la ocupación y la residencia. En los países subdesarrollados han fracasado los experimentos de injerto de instituciones políticas occidentales forjadas en los siglos XVII y XVIII, así como las del XIX, inspiradas por el liberalismo. Para masas desarraigadas y desorientadas por efecto de la movilización social, el nuevo gobierno no siempre es mejor que el antiguo, pues siguen más ligadas al régimen tradicional que a los regímenes modernos. Asia, Africa y algunos países latinoamericanos adoptaron en pocas décadas, instituciones políticas que en Europa fueron establecidas luego de centurias.

¹ Deutsch explica que la movilización social es mucho más que el listado de problemas enunciado. Lo importante es que todos ellos marchan junto en ciertas situaciones de la historia y etapas del desarrollo económico; que estas situaciones son recurrentes y distintas de país a país. En fin, que son relevantes para la política. La movilización social ocurre en países donde la modernización ha ocurrido, junto con el progreso, las prácticas culturales no tradicionales y la tecnología, que han sido aceptadas en gran escala. Pero no es idéntica a la modernización, como totalidad, aunque ciertamente trate con uno de sus aspectos principales; mejor todavía, trata con un conjunto recurrente de sus consecuencias. Estas consecuencias, finalmente, influyen en el proceso de modernización. Esto explica por qué ciertas consecuencias de breve alcance en la modernización, tienen una amplia repercusión a largo plazo en términos de movilización social, inclusive en forma de retroalimentación o causalidad circular. Karl Deutsch. "Social mobilization and political development". *American Political Science Review* volume. 55, num. 3. 1961. pp. 493-514.

² *Ibid*, pp. 206-07.

No fue poco común que las nuevas necesidades incentivaran a la ampliación del radio de actividad del gobierno y al crecimiento de su "magnitud", especialmente en el sector de la economía nacional. Estos incrementos suponen un crecimiento correlativo de las capacidades gubernamentales; requiere, en suma, personal más capacitado e instituciones administrativas bien organizadas y eficaces. Todo ello empujó más y más, merced a grandes presiones, hacia la aplicación de una reforma política y administrativa que generalmente derivó en una expansión mayúscula de la burocracia y el establecimiento del servicio civil. También la movilización social incide en la composición de lo que se llama la élite política, que toca por igual a sus funciones, forma de reclutamiento y comunicaciones. Todas estas transformaciones fluyen a una no menos importante: la participación política, que se incrementa extraordinariamente. Esta participación se mueve por diversas vías, que van de las demostraciones, a su organización política o no-política (en clubes, círculos de estudio, asociaciones, grupos fraternales, etc.).

Se destaca que "en la práctica, los resultados de la movilización social frecuentemente tienden a incrementar el tamaño del Estado...". Tal crecimiento, sin embargo, tiene como límite a los "asuntos interiores": el crecimiento del tamaño del Estado se encuentra limitado por el decremento del rendimiento gubernamental en la atención, recursos y respuesta a las necesidades que brotan de la población.

Desarrollo político y política comparada

Una de las fuentes más profusas de la teoría del desarrollo político, es la política comparada. Dentro de esta interpretación se hace una revisión de su literatura y afirma que una de las contribuciones más importantes de la ciencia política para el estudio del "Tercer Mundo" se ha efectuado en el campo del gobierno comparado. Dentro de este marco, el desarrollo político se ha destacado como un nuevo foco de interés para la ciencia política. Se trata de un campo de estudio prometedor en el que se pueden combinar enfoques de comportamiento cuantitativos y política comparada.³

³ Fue el Comité de Política Comparada el que recogió originalmente en los Estados Unidos el interés por los estudios sobre desarrollo político. Gabriel Almond propuso en 1963 -en su artículo "Sistemas políticos y cambio social" (Political systems and political change)- el cultivo de un nuevo campo de estudio: los problemas del cambio político. Dos años después de haber presentado este trabajo, preparó uno más, titulado "Un enfoque desarrollista de los sistemas políticos" ("A developmental approach to political systems"). Ambos artículos aparecieron posteriormente como capítulos de la obra de Almond, *Political development*. Boston, Little Brown and Co. 1970. Paralelamente el Comité de Política

Formando parte de estos enfoques se encuentra David Apter, cuya contribución se encuentra en su clasificación de tipos de autoridad en las sociedades en cambio (jerárquica, piramidal y segmental) y los valores tipo (instrumental y consumatorio). Pero la crítica más radical ha sido planteada por Samuel Huntington, quien ha impugnado la noción de desarrollo político basado en la categoría de modernidad e industrialización, llamando la atención sobre la importancia de la contraparte del desarrollo político: la decadencia política. Igual es la línea de Eisenstadt, que como Huntington ha mostrado su interés por la formulación de categorías tales como protesta, estallido y colapso de la política.

El desarrollo político como productor de capacidades estatales

Hay versiones que consideran que el desarrollo político no tiene como objetivo alcanzar una condición política específica –como sostiene Alfred Diamant– sino crear las condiciones en un esquema institucional viable para la solución de un amplio campo de problemas sociales. El concepto de desarrollo político se enfoca dentro del marco de las condiciones históricas de las nuevas naciones de Asia, Africa y América Latina, en relación implícita o explícita con las experiencias de Europa y los Estados Unidos. Se apuntan modelos históricos del desarrollo político, como los relativos a los Imperios históricos formulados por Eisenstadt (en estos imperios el desarrollo político obedeció a dos requisitos: formulación por los gobernantes de metas políticas autónomas y su acceso a recursos libremente flotantes, y la difusión territorial del poder político). Por otra parte, Reinhart Bendix es citado como un ejemplo de interpretación del desarrollo político en tanto la fundación de los Estados absolutistas en el siglo XVIII y la formación de las democracias plebiscitarias en los Estados nacionales durante el siglo XX.⁴

Comparada patrocinó diversas reuniones que derivan en varias publicaciones muy citadas y que abarcaron temas tales como la comunicación, la burocracia, la educación, la cultura cívica y los partidos, todos ellos con relación al desarrollo político, algunos de los cuales serán citados en nuestro trabajo. En estas reuniones produjeron sus obras Edward Shils, Lucien Pye, James Coleman y otros pensadores que, en nuestro parecer, forman una especie de cultivadores de la concepción universalizadora. Riggs mismo menciona lo que llama "enfoques alternativos". Fred Riggs, "The theory of political development". James Charlesworth, *Contemporary political analysis*. New York, The Free Press. 1967. pp. 319-349.

⁴ Esta es la interpretación de Alfred Diamant en su artículo "Political development: approaches to theory and strategy". John Montgomery and William Siffin: *Approaches to development: politics, administration and change*. New York, Mac Graw Hill. 1966. pp. 15-47.

También considera a los modelos actuales de desarrollo político, de los cuales hace algunas críticas. En este sentido Dunkwart Rustow, sitúa al desarrollo político en la unidad política nacional y la ampliación de la participación política, toda vez que lo caracteriza por la racionalización y la supresión de todo aquello que es irracional, emocional y conflictivo, para favorecer un manejo eficiente del sector público. Pye fundamenta el desarrollo político en el interés nacional a expensas de los intereses parroquiales en los sectores locales o regionales. Existe en este enfoque una identificación entre desarrollo y racionalización. Por su parte, para Howard Wriggins el desarrollo político es el crecimiento de instituciones y prácticas que habilitan al sistema político para enfrentar sus propios problemas más efectivamente en breve tiempo, mientras trabaja de manera más responsable para responder a un régimen popular más a largo plazo. Este autor limita el desarrollo político a las tareas del gobierno. Gabriel Almond lo concibe como la adquisición del sistema político de nuevas capacidades, como "la adquisición de nuevas capacidades, en el sentido de estructura y papel especializados, y de orientaciones diferenciadas, que unidos dan al sistema político la posibilidad de responder eficientemente, y más o menos autónomamente, a un nuevo campo de problemas". Según él, todos los sistemas políticos deben adquirir cuatro aptitudes: capacidad de integración, establecimiento de la unidad nacional y una burocracia centralizada; capacidad de ubicación internacional, habilidad para concertar contactos internacionales de diversas clases; capacidad de participación, creación de una cultura política de responsabilidad cívica y de una estructura política democrática; y capacidad de distribución, amplitud de diseminación de los estándares de bienestar y acomodamiento entre las estructuras política y social. Sin embargo, estas capacidades no pueden ser adquiridas al mismo tiempo; se desenvuelven gradualmente.

Para Eisenstadt el desarrollo político se caracteriza principalmente por dos elementos: un alto grado de diferenciación, unificación y centralización del sistema político, y un desarrollo continuo de un nivel alto de recursos libremente flotantes y un poder político generalizado. La idea básica del desarrollo político es el crecimiento político auto-sustentado como problema central y la capacidad del sistema político para absorber cambios continuos.

Diamant observa que ni los modelos históricos ni los autores actuales hacen una distinción entre el proceso y el producto del desarrollo político. Por lo tanto, pone la atención en la función del sistema político en

una sociedad en modernización para enfrentar una variedad de problemas. Un sistema político está en proceso de desarrollo cuando puede incrementar su capacidad para lograr exitosa y continuamente nuevos tipos de metas sociales y la creación de nuevos tipos de organización. Su versión, como se observa, está basada en Eisenstadt. Pero también es usufructuario de las ideas de Almond, de quien toma y modifica ligeramente la noción del desarrollo político como formación de capacidades, refiriéndose a la creación de condiciones para el desenvolvimiento de una sociedad apta para resolver una variedad de problemas.

Se contempla a la experiencia europea sobre desarrollo y burocracia, pero no como un modelo normativo a seguir, sino como una opción de generalizaciones o teorías válidas para los sistemas políticos. Contribuye a explicar los procesos de cambio y, sin representar un modelo, constituye uno de los caminos a seguir por las nuevas naciones. Diamant está interesado en explicar las grandes tendencias de los patrones de modernización y de las instituciones burocráticas, así como sus relaciones entre ellas. Estima que la primera experiencia de modernización en Europa fue la "formación nacional" y el incremento de flexibilidad y especificación funcional del sistema social. Cree que el desarrollo y modernización son fenómenos diferentes, pero íntimamente relacionados.⁵

Tomando como base las ideas de David Apter sostiene que el desarrollo es un concepto general que resulta de la proliferación e integración funcional de papeles en una comunidad, en tanto que la modernización constituye un caso particular de desarrollo. Nuevamente invocando a Apter, apunta que la modernización implica tres condiciones: un sistema social constantemente innovado, estructuras sociales diferenciadas y flexibles; un esquema social que hace posible la vida dentro de un mundo marcado por el progreso tecnológico. Más particularmente, modernización significa la creciente complejidad de los asuntos humanos y una concepción de vida como alternativas, preferencias y elecciones.

Resumidamente, la experiencia europea consistió en la transformación de una sociedad tradicional, en otra moderna. Pero Europa no es completamente moderna, pues la dicotomía tradición-modernidad es falsa. Esta dicotomía representa un tipo ideal, pero en la realidad ambos elementos coexisten en las sociedades contemporáneas. En Europa la autoridad ha partido de la supresión del régimen feudal y su remplazo por los Estados absolutistas, que luego fueron sustituidos por la democracia plebiscitaria. La modernización siguió un largo proceso por el cual los

⁵ Alfred Diamant, "European models of bureaucracy and development". pp. 309-320.

costos de la diferenciación estructural y funcional variaron considerablemente. Son muy pocos los momentos en los cuales se puede percibir la aceleración de la modernización y el curso las transformaciones rápidas, tal como se puede observar en los nuevos Estados.

Las relaciones entre la modernización y la burocracia se observan en una fase originaria en la cual los cambios de la administración pública dieron comienzo en las capitales, no en las provincias, junto con la formación de funcionarios profesionales bajo la autoridad real. No menos importante fue el desempeño de ciertas funciones de gobierno, que Diamond clasifica en cuatro grupos: legitimidad legal, consejos políticos, formulación de programas y gerencia pública.

Esta interpretación tiene su creador en uno de los autores que más contribuyeron al surgimiento de la teoría de la modernización: Gabriel Almond.⁶ Su propuesta está enmarcada en el estudio general del cambio político, tema dentro del cual considera que el desarrollo político ha merecido interés especialmente en los últimos años. En su opinión, el cambio político se ha tornado en un tema central de la teoría política y aborda los problemas generales del cambio en las sociedades contemporáneas. Almond explica que no usa el término "cambio político" en el sentido que todos los sistemas políticos propenden al cambio naturalmente, sino como la adquisición de nuevas capacidades. Estas habilidades son la capacidad integrativa, capacidad de acomodamiento internacional, capacidad de participación y capacidad de distribución, como ya lo consignamos. Ellas constituyen lo que llama cambios "sistémicos" o sea: el desarrollo de nuevas capacidades asociadas a cambios fundamentales en la cultura y la estructura.

Así, las diferencias entre los sistemas políticos pueden encontrarse en el desarrollo de facultades o en los fracasos para desenvolverlas. Estas facultades contribuyen a comprender el significado del término "desarrollo" y responde a la pregunta acerca de la naturaleza de la adquisición de una capacidad, cuya respuesta es que la nueva facultad de realización está expresada en estructuras especializadas que están en relación con orientaciones o culturas psicológicas diferenciadas. Las relaciones entre estas capacidades pueden explicar el ocaso de los Imperios del cercano Oriente. En suma, según aforismo de Almond, "el criterio del cambio político, entonces, es la adquisición de nuevas capacidades, en

⁶ Hay una obra, comentada en la nota 3, que agrega toda su producción sobre el tema, a excepción de su conocida "Introducción" al libro *La política en las áreas de desarrollo* (*The politics in the developing areas*).

el sentido de estructuras especializadas y orientaciones diferenciadas, que juntas dan al sistema político la posibilidad de responder eficientemente, y más o menos autónomamente, a un nuevo conjunto de problemas".

Una ligera variación temática dentro de esta concepción corre a cargo de Milton Esman, quien anuncia que la noción de "desarrollo" denota una gran transformación social y el paso de una sociedad agraria a otra de tipo industrial, e incluye el desarrollo tecnológico. Las sociedades que sufren este proceso de cambio han sido definidas como sociedades "transicionales". En las sociedades "transicionales" la política pública tiene dos metas fundamentales: construcción nacional y progreso socio-económico. La construcción nacional supone la integración de una comunidad política dentro de fronteras geográficas definidas, en las cuales el Estado-nación es la institución política dominante. El progreso socio-económico significa el sostenimiento y provisión ampliamente difundida del bienestar social y material. Estas no son las únicas metas, pero sí las principales, pero están en correspondencia con otras de menor jerarquía que también ofrecen los estadistas: protección de intereses económicos o expansión territorial.⁷

Siendo estas metas lo principal, la cuestión consiste en saber cuál patrón de acción y de organización es el adecuado para poder alcanzar el progreso socio-económico y la construcción nacional. Esman descubre que las tareas son las relativas a cualquier Estado, desarrollado o subdesarrollado, a saber: seguridad contra agresiones externas e internas; establecimiento y mantenimiento del consenso de legitimidad del régimen; integración de grupos étnicos, religiosos y racionales dentro de una comunidad nacional; organización y distribución de poderes y funciones formales entre los diferentes ámbitos de gobierno; desplazamiento de los intereses económicos tradicionales; desarrollo de habilidades e instituciones modernizantes; seguridad material y psicológica; movilización de recursos financieros; establecimiento de programas racionales; activación de la participación en funciones modernizantes; gestión eficiente de servicios públicos; y adecuado acomodo en la comunidad internacional.

Cree que en la mayor parte de los países subdesarrollados la ejecución de estas tareas reclama una amplia intervención gubernamental. Estos países no pueden gobernar por medio de sistemas creados en el siglo XVII,

⁷ Milton Esman. "The politics of development administration". John Montgomery and William Siffin (eds.), *Approaches to development: politics, administration and change*. New York, Mac Graw-Hill Book Co. 1968. p. 65 p.

ni por medio de los sistemas liberales. Sus gobiernos hacen sentir su autoridad para el desarrollo de programas que entrañan un compromiso colectivo. "La habilidad de los gobiernos para ejercer las tareas antes enumeradas -prosigue Esman- está en función de sus capacidades para ejecutar programas de acción en gran escala". Este modelo de gran intervención contrasta con el "modelo de *laissez-faire*", aplicado a otras realidades. Es imposible entender o evaluar al gobierno y al proceso político de estas sociedades sin la concentración en estos programas de acción, que consumen la mayor parte de los recursos públicos.

Hay otra variante de esta interpretación que juzga que en la actualidad está en entredicho, no el desarrollo de las nuevas naciones, sino su sobrevivencia misma, tal como lo argumenta Karl von Vorys. La política raramente se efectúa únicamente dentro del sistema político, sino ciertamente también afuera. El poderío de las fuerzas que han destruido a las sociedades tradicionales, ha sido mucho mayor que aquel otro empeñado en la construcción de las nuevas naciones. Aun subsisten privilegios mercantiles y modos de administrar favorables a los antiguos colonizadores. Pero sólo el gobierno parece ser el único medio de asumir un papel decisivo en esta situación, puesto que es el más comprensivo y la única organización en escala nacional. Asimismo, es el que tiene los recursos administrativos más pródigos.⁸

En estos países se está considerando a una clase especial de proceso, más específico que un cambio político y algo diferente a la modernización. Es un cambio que tiene su origen en presiones anónimas, no en el equilibrio de sociedades tradicionales. Es un proceso cuya meta principal es la persistencia de un país a largo plazo, cuyo sistema político podría asumir la prueba de la modernidad, pero no necesariamente. Es un proceso que incluye cambios económicos y sociales, pero cuyo foco es el desarrollo de la capacidad gubernamental para dirigir el curso del cambio social y económico. Es un proceso que descansa en realizaciones sociales y económicas, pero cuyo progreso es medido por el incremento de las capacidades gubernamentales para persuadir y coercionar. En fin, es un proceso que deriva en la consecución de una meta política, que von Vorys llama desarrollo político.

El autor argumenta que la política del cambio no es un foco de interés nuevo. Pero todavía el esquema teórico es rudimentario, los datos escasos y los conceptos imprecisos, incluyendo el concepto de desarro-

⁸ Karl von Vorys, "Toward a concept of political development". Estados Unidos, *The Annals of American Academy of Social Sciences*, vol. 358. March, 1965. pp. 15-19.

llo político. Pero la teoría del desarrollo político es relevante, en especial para la ciencia política norteamericana, ciertamente etnocentrista. La teoría está solidamente enraizada en la cultura occidental y ha sido inspirada por europeos y estadounidenses. También es relevante para el estudio de un problema crucial de nuestro tiempo: la inestabilidad de los sistemas políticos, enfrentados al problema del cambio como su mayor desafío. La historia reciente está plagada de constituciones suprimidas, golpes de Estado, violencia política y revoluciones.⁹

Por su parte, el desarrollo político fue enfocado básicamente de manera prescriptiva, pero no es tal en esencia. El concepto de desarrollo político puede ser aplicado al cambio, pero a un tipo específico de cambio. No se refiere a cambios circunstanciales o variaciones de política, sino al cambio estructural. Denota el progreso hacia una meta específica, está en relación con el concepto de viabilidad. Por lo general se vincula a la modernidad con desarrollo político, pero ello no es siempre conveniente. La primera implica un concepto etnocentrista y se expresa en lo general en los desarrollos sobresalientes del mundo occidental. Así, un sistema político generalmente es considerado como democrático y la democracia es caracterizada por la igualdad y la participación. Los indicadores de la modernidad pueden ser fácil, pero equívocamente, identificados con los logros de la civilización occidental. "La conclusión de que la meta del desarrollo político debe ser un facsímil de los sistemas occidentales es sin embargo sustancialmente pernicioso", concluye von Vorys.

Desarrollo político y decadencia política

Vamos ahora a estudiar una concepción que, tratando del desarrollo político, se encamina más bien a estudiar sus frustraciones, y que su autor identifica como decadencia política.¹⁰ Como Eisenstadt, un adalid de la modernización política que estudia igualmente los colapsos de modernización, Samuel Huntington es también un intérprete del colapso político.

Explica que la diferencia más importante entre los países no consiste en su forma de gobierno, sino en el grado de gobierno que tienen. Inclu-

⁹ Karl von Vorys, "Use and misuse of development theory". James Charlesworth: *Contemporary political theory*. New York, The Free Press. 1967. pp. 350-363.

¹⁰ Samuel Huntington. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1972. pp. 13-46.

so la diferencia entre democracia y dictadura no es tan grande como aquella otra que distingue a los países cuya política incluye el consenso general, comunidad, legitimidad, organización, eficacia y estabilidad, frente a países que carecen completamente de ellos. Los atributos enunciados los encontramos en los Estados Unidos y Gran Bretaña, a pesar de sus diferencias de forma de gobierno. Los dos países tienen instituciones políticas sólidas, flexibles y coherentes, en las que se desenvuelven la burocracia eficiente, partidos organizados, elevada participación popular en los asuntos públicos, control de los militares, importante ingerencia gubernamental en la economía y procedimientos eficaces para garantizar la continuidad y frenar el conflicto político. Cuentan con la lealtad de los ciudadanos y por lo tanto pueden recabar tributos suficientes, reclutar mano de obra y realizar su política.

En Asia, Africa y América Latina encontramos un gran contraste: hay escasez de alimentos, de alfabetización, educación, riqueza, rentas, salud y producción, a pesar de los esfuerzos para resolver los problemas. En algunos países los sistemas políticos son muy evolucionados, pero en otros el desarrollo económico no tiene un desenvolvimiento comparable. El foco del "subdesarrollo político" se localiza en países de estos continentes, donde ha declinado el orden político, se deterioró la autoridad, eficacia y legitimidad de los gobiernos y las instituciones políticas, que se volvieron incapaces de dar sentido al interés público. "El escenario estaba dominado por la decadencia política, no por su desarrollo". La decadencia política obedece al rápido cambio social y a la velocidad de la movilización política de nuevos grupos, acompañados por un lento desarrollo de las instituciones políticas. El principal problema de la política en estas áreas es el atraso del desarrollo de las instituciones políticas para respaldar los cambios económicos y sociales. Huntington explica que aquí, para derribar un gobierno, se necesita un batallón, dos tanques y media docena de coroneles. Pero en los países en modernización el desafío no es derribar gobiernos, sino el constituirlos. En esto los sistemas socialistas habrían sido ejemplares: no producían libertades, pero sí la autoridad suficiente para gobernar. Ninguno de ellos fue reemplazado por un golpe de Estado.

La relación positiva entre las fuerzas y las instituciones políticas está reflejada en el nivel de comunidad política. Una fuerza política es un grupo étnico, religioso, territorial, económico o de estatus. "La modernización implica, en gran medida, la multiplicación y diversificación de los fuer-

zas políticas en la sociedad". Los procedimientos políticos son dispositivos que ayudan a mantener el orden, resolver discusiones y elegir gobernantes, promoviendo con ello la comunidad de la diversidad de las fuerzas políticas. Cree que no existen diferencias definidas entre la institución política y la fuerza política, sobre todo en sociedades simples donde una fuerza social es capaz de imponerse fácilmente. Pero en una sociedad compleja ninguna fuerza es suficientemente poderosa para ser hegemónica y establecer una comunidad, por lo que requiere fundar instituciones políticas independientes de las fuerzas que las originaron.

Aduce que una sociedad está fundada en un elemento común que vincula a sus miembros. Una sociedad simple implica una asociación inmediata de sus miembros, pero una sociedad compleja significa una cuestión distinta. Con fundamento en la definición de República de Cicerón, concebida sobre la base del consenso y la utilidad colectiva, explica que la comunidad se funda también en la regularidad, estabilidad y permanencia, es decir, en la institucionalización. En suma, el grado de comunidad política depende de la fuerza y envergadura de las instituciones políticas, que son un reflejo del consenso moral y del interés mutuo. Históricamente las instituciones políticas surgieron de la interacción y desacuerdo de las fuerzas sociales, y del desarrollo gradual de procedimientos y organizaciones para dirimir estos desacuerdos.

En una sociedad compleja la comunidad política depende de la fuerza de estas organizaciones y procedimientos, pero esta fuerza está subordinada al alcance del apoyo con que se cuentan unas y otros, así como de su nivel de institucionalización. Este alcance es simplemente el grado en que las organizaciones y procedimientos engloban la actividad de la sociedad. El alcance es amplio si comprende a toda la población políticamente organizada, es limitado si sólo incluye a una minoría. Declara el autor que "las instituciones son pautas de conducta reiteradas, estables, apreciadas", en tanto que "la institucionalización es el procedimiento por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos". El nivel de institucionalización es variable y se puede definir por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia.¹¹

La modernización es un proceso multifacético que comprende un conjunto de cambios en el pensamiento y la actividad humanos. Implica varios aspectos: urbanización, industrialización, alfabetización, secularización y participación de los medios de difusión, que no se dan aislada ni casualmente. En el ángulo del pensamiento, la modernización trans-

formó el sentido del hombre tradicional, encerrado en la continuidad de la naturaleza y sociedad, que no creía poder modificar, por la concepción humana en que el cambio es posible y necesario. Los valores universales se elevan por encima de los particulares y las pautas adquisitivas sobre las asignativas. Huntington cree que los aspectos políticos de la modernización se pueden agrupar en dos categorías: movilización social y desarrollo político. La primera implica cambio en las aspiraciones de individuos, grupos y sociedades, el desarrollo económico y el incremento de sus capacidades. La modernización requiere de ambos.

Ella tiene un impacto variable sobre la política. La mayoría de los autores definen a la primera como propia del Estado moderno, en contraste con el Estado tradicional, de modo que la modernización ha sido considerada como el paso del segundo hacia el primero. Sus principales rasgos son la racionalidad de la autoridad y el reemplazo de los poderes tradicionales por autoridades seculares y nacionales. Esto produjo el concepto de que el gobierno es obra humana, no divina, y que la fuente de la autoridad es la ley positiva que debe ser acatada por encima de cualquier otra responsabilidad. Implica la soberanía en lo interno y lo

¹¹ Huntington desarrolla la dicotomía adaptabilidad-rigidez. La adaptabilidad es propia de las instituciones antiguas y esta cualidad se obtuvo por el paso del tiempo y el desafío triunfante sobre el ambiente. La rigidez caracteriza a las instituciones jóvenes. La adaptabilidad puede medirse por la eficacia para realizar la función vital de la institución, como ocurrió al Partido Comunista soviético encaminado a conseguir la industrialización; asimismo lo puede ser por la capacidad de una institución para absorber nuevas funciones, como la Corona británica. También desarrolla la dicotomía complejidad-simplicidad, diciendo que la primera significa la multiplicación de sub-unidades organizativas y la diferenciación de ellas mismas. La complejidad, como vimos, es propia de las instituciones desarrolladas y menos vulnerables a influencias externas. La dicotomía autonomía-subordinación sirve para medir el grado de independencia de las organizaciones y procedimientos políticos, de la influencia de grupos sociales determinados. La institución política, que es instrumento de un solo grupo, carece de autonomía y tal es el significado del Estado; según él, lo atribuye a la concepción marxista, que lo resume en el comité ejecutivo de la burguesía. También existe subordinación cuando las organizaciones y los procedimientos políticos son depuestos por unos cuantos soldados o comprados con unos pocos dólares, es decir, los sistemas políticos son vulnerables a la violencia y a la riqueza. Finalmente, el grado de institucionalidad se puede medir por la dicotomía coherencia-desunión: es más institucionalizado un sistema político cuanto más coherente y unificado sea. Así, la Institución Gobernante otomana -con la que ejemplifica Huntington- se mantuvo vigorosa hasta que se debilitaron exageradamente los métodos de reclutamiento, decayendo la disciplina y la eficacia. Sentencia que la coordinación y la disciplina han sido cruciales en la guerra y la política, tal como lo demuestra la historia con las sociedades que fueron capaces para organizar por igual a la guerra y la política. Para Huntington "la política es un mundo hobbsiano de competencia implacable entre distintas fuerzas sociales -el hombre con el hombre, las familias, las regiones y las clases entre sí". La única fórmula de comunidad política para este mundo son las instituciones políticas fuertes.

externo, así como la integración nacional y la centralización. Por lo general esto que se ha llamado "modernización política", coincide con lo que se ha definido como "regiones en 'modernización'".

El impacto de la modernización en Asia, Africa y América Latina no produjo el avance hacia la democracia, sino su erosión y la propensión a regímenes militares y gobiernos unipartidarios. Y en lugar de estabilidad, emergió la inestabilidad política. Lo distintivo fundamental del Estado moderno, frente a los regímenes tradicionales, es la amplitud de la participación política. La modernización produjo también la dislocación de las autoridades tradicionales, pero no su reemplazo eficiente por las modernas, trayendo como saldo anomia y desintegración psicológica. Los grupos dejan de adherirse a los viejos símbolos, pero no se adscriben a otros nuevos, no al menos completamente. Pero la modernización trajo la toma de conciencia de los grupos como tales y por lo tanto de sus intereses y exigencias frente otros grupos. El autor ejemplifica con Marx, quien apuntó que la industrialización primero produjo la conciencia de clase en la burguesía y luego en el proletariado.

La modernización y la movilización social tienden a producir la decadencia política, a menos que se tomen medidas para morigerar su impacto, incluyendo aquellas sociedades que cuentan con instituciones políticas tradicionales con cierto desarrollo por cuanto a su adaptabilidad y complejidad, pero que son incapaces de evitar la decadencia dentro de los procesos de modernización. Esto ha provocado que los modelos de "desarrollo" o "modernización" preparados para los países en proceso de modernización sean inaplicables, pues se orientan al desarrollo político, cuando el problema es la decadencia política.

El Desarrollo Político y sus Cultivadores

Toca aquí hacer una revisión del desarrollo político, por medio de sus modernos cultivadores, comenzando por el último autor que hemos examinado. Huntington asume una clara posición con referencia al concepto de desarrollo político. Primero: diferencia desarrollo político y modernización; segundo: identifica desarrollo político con la institucionalización de las organizaciones y los procedimientos políticos.¹² Por su parte, la modernización se caracteriza por el rápido incremento de movilización y participación, así como de una variedad de instituciones

políticas. La "modernización acelerada, en suma, no produce desarrollo político, sino decadencia política".¹²

La mayoría de las definiciones reclaman el uso de cuatro categorías: racionalización, integración nacional, democratización y movilización. La primera está fundada en las pautas variables formuladas por Talcott Parsons, y que se refieren al movimiento del particularismo hacia el universalismo, de la difusión hacia la especificidad, de la adscripción a la realización y de la afectividad a la neutralidad afectiva. Explica que en términos de desarrollo político, lo enfatizado son la diferenciación funcional y la realización. Con respecto a la democratización, Huntington hace referencia a una propuesta de James Coleman por la cual declara que el régimen angloamericano se aproxima estrechamente a un modelo de sistema político moderno, lo cual nos dice mucho de lo que debemos entender del mensaje que algunos "modernólogos" imprimen en sus concepciones. No podemos dejar de resaltar la filiación parsoniana de la teoría de la modernización, según la explicación de Huntington, ya que buena parte de su esquema conceptual descansa en ella. Finalmente, el autor destaca que la categoría más utilizada, sin embargo, es la de movilización social según atinada concepción de Karl Deutsch. En fin, la movilización social es la fuente de la participación y ésta de la noción de desarrollo político que contrasta a una sociedad moderna con otra de tipo tradicional. La movilización-participación inspira la versión del desarrollo político de Riggs, en el sentido que significa un proceso de politización, el incremento de participación o el involucramiento de la ciudadanía en las tareas del Estado.

¹² Huntington considera que las definiciones de desarrollo político son múltiples, pero que éste tiene dos características distintivas estrechamente relacionadas. La primera se refiere al desarrollo político como un aspecto de la modernización, con la cual se encuentra estrechamente relacionado; está vinculado con los más amplios aspectos de la modernización de una sociedad como un todo. Como la modernización se refiere a todos los aspectos de la sociedad, el desarrollo político significa su aspecto político. Así, algunos autores prefieren referirse a la "modernización política", en lugar del desarrollo político. La segunda se refiere al desarrollo político como un fenómeno amplio y complejo, por la relación que guarda con la modernización. Por ello algunos autores argumentan que el desarrollo político puede ser medido con varios criterios o como lo declara Pye: ninguna escala particular es válida para medir el grado de desarrollo político. Las definiciones del desarrollo político tienden a elaborar *items* de criterio; comenta que Rustow habla de ocho características, Emerson de cinco y Pye de cuatro, lo mismo que Eisenstadt. Concluye que son muchas y variadas estas definiciones, pero que se ciñen generalmente a la identificación del desarrollo político y la modernización, salvo algunas excepciones. Samuel Huntington, "Political development and political decay". Estados Unidos, *World Politics*, volume. XVII, num. 3. April, 1965. pp. 386-430.

Huntington declara que todas las definiciones son arbitrarias, pero también legítimas. Pero uno de sus usos más importantes consiste en que una definición debe ayudar a facilitar la comprensión de los procesos políticos contemporáneos de las sociedades de Asia, Africa y América Latina. Por consiguiente, una definición debe ser precisa y relevante, y suficiente en generalidad para permitir el análisis comparado de diferentes situaciones. Comenta que varias de las definiciones son incapaces de realizar esta tarea. Aquí pone el dedo en la llaga: pensamos que se trata del talón de Aquiles de la teoría de la modernización toda, a saber: que "abarca mucho y aprieta poco", pues comprende realidades tan disím-bolas de continentes tan históricamente distantes y cuyo único punto en común son sus diferencias con los modelos políticos occidentales y el punto crucial: el subdesarrollo.

Ello acontece con la versión que identifica al desarrollo político con la modernización, que lo hace inaplicable en el tiempo y el espacio, según lo aprecia este autor. Como la modernización es aplicada a países modernos, a países por modernizarse y a los Estados de la antigüedad, el desarrollo político se identifica con una sociedad tribal, con una Ciudad-Estado, con una monarquía feudal y con un Imperio burocrático, cuando sólo debe referirse a un tipo de sistema político. Por lo tanto, el desarrollo político no es una cualidad que pueda caracterizar a cualquier sistema político, sino un elemento de un tipo de sistema político. De otro modo, las Repúblicas ateniense y romana, el Imperio romano y el Imperio Han y Tang en China, y los Estados Unidos en el siglo XVIII, serían no modernos por ser políticamente subdesarrollados, cuando simplemente "ninguno de estos sistemas políticos fue moderno".

Un segundo aspecto a considerar, como corolario del primero, es que el desarrollo político está limitado a las características del moderno Estado-nación, toda vez que se le adscriben también todas las características generales de la modernización. Vuelve a concluir, que el concepto de desarrollo político pierde contenido analítico y adquiere un sencillo color geográfico y, hasta cierto grado, se convierte en la historia de Asia, Africa y América Latina. Otro punto débil de las definiciones consiste en la identificación de las nociones de desarrollo y subdesarrollo con etapas o fases, así como con procesos e incluso con áreas geográficas de países desarrollados.

Considera que a los países en modernización parece únicamente aplicable la categoría de movilización social, no las de racionalización o integración nacional, alejadas de sus realidades contemporáneas. Ocurre

igual con la democracia, menos frecuente en los países subdesarrollados, que las autocracias militares. "El concepto de desarrollo político puede ser reversible".¹³ La sombra del desarrollo político es la decadencia política, pero frecuentemente la teoría del desarrollo político desecha la categoría *decadencia política*. Solo Almond prefiere el término *cambio político*, como marco del desarrollo político. Debemos recordar que él fue uno de los precursores del estudio del desarrollo político, haciendo uso inicial de la categoría cambio político.

Por lo anterior resulta legítimo el principio científico que dentro de la teoría de la modernización caben por igual la teoría del desarrollo político, como la teoría de la decadencia política. Pero los "modernólogos" han vertido menos tinta para examinar el subdesarrollo político, que el desarrollo político. En última instancia, la teoría de la modernización consiste en un re-planteamiento de las sociedades tradicionales, cuyo eclipse y sustitución por la modernización es el objeto de sus disquisiciones.

Vamos a pasar a revisar las proposiciones de Lucien Pye, quien sostiene que el lenguaje político moderno asemeja mucho a una Torre de Babel. Dentro de este ambiente se acuñó el término "desarrollo político" y ha ido sustituyendo al término de "progreso". Las ciencias sociales estuvieron impreparadas para proveer una guía intelectual a los problemas del desarrollo político.¹⁴ Junto a la conciencia contemporánea de este desarrollo político, aun persiste ambigüedad e imprecisión en el uso del término. Existe una diversidad de definiciones:

¹³ Según el autor, la teoría del desarrollo político debe ir en paralelo con una teoría de la decadencia política, y comprender también categorías tales como la corrupción, inestabilidad, autoritarismo, violencia política, decadencia institucional y desintegración política, más aplicables a las áreas en desarrollo. Mucho se ganará, concluye, al separar el concepto de desarrollo político y el de la modernización, aunque se mantengan sus relaciones de influencia mutua. Y, con base en la estrecha relación entre movilización y participación, con crecimiento político, define al "desarrollo político como la institucionalización de las organizaciones y los procedimientos políticos", liberándolo de la modernización. Al mismo tiempo, anuncia que es aplicable a cualquier sistema político, moderno o no. Con ello sería posible definir como políticamente desarrollado a un sistema político como una Ciudad-Estado o un Imperio burocrático, al tiempo que se elimina la identidad entre desarrollo político y país occidental. Su base descansa en la categoría de institucionalización, que Huntington precisa: "proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad". Añade que el nivel de institucionalización de un sistema político está definido por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos, como ya lo corroboramos.

¹⁴ Lucien Pye, "The concept of political development". Estados Unidos, *The Annals of American Academy of the Social Sciences*. Volume 358, march 1965. pp. 1-13.

1) *Desarrollo político como prerrequisito del desarrollo económico*: el acento fue puesto principalmente en el crecimiento económico y los economistas desatendieron las condiciones sociales y políticas cuyo papel lo favorece u obstaculiza. Cuanto más, se consideró al desarrollo político como la situación de un régimen dado, que puede estimular al crecimiento económico.

2) *Desarrollo político como política típica de las sociedades industriales*: este punto de vista está muy emparentado con la anterior y se refiere a las sociedades con elevado nivel de crecimiento económico. Este nivel define los estándares adecuados del desarrollo político y se proponen como modelos para otros países.

3) *Desarrollo político como modernización política*: definidas las sociedades industriales como sociedades modernas, constituyen el tipo de política idealizada en que se sustenta el desarrollo político. El punto es el modo como una sociedad no moderna es capaz, para ser moderna, de equiparse de instituciones tales como partidos, administraciones públicas racionales y cuerpos legislativos. Esta es una visión etnocentrista relativa al carácter occidental de estas instituciones. Aquí el problema básico debe buscarse en la diferenciación entre "occidente" y "moderno".

4) *Desarrollo político como las funciones del Estado-Nación*: esta percepción define al sistema político como la organización y las funciones que, como estándares, son esperables en los modernos estados nacionales. Si una sociedad se dice moderna, el desarrollo político debe ser definido por la ejecución de actividades propias de aquel tipo de Estado: desarrollo de la capacidad para establecer cierto orden público, movilización de recursos para un conjunto de empresas colectivas y establecimiento de ciertas formas de comunicaciones internas. Implica la fundación de diversas instituciones políticas y el desarrollo del nacionalismo. Pero el nacionalismo, que tiende a desenvolverse en aquellas instituciones, debe ser considerado como una condición necesaria pero no suficiente para dar pie al desarrollo político. Es imperativo que el nacionalismo se desenvuelva dentro del espíritu de ciudadanía y que sean fundadas instituciones en las cuales el nacionalismo y la civilidad se incorporen a la política y a los programas gubernamentales. En suma, el desarrollo político es igual a construcción nacional.

5) *Desarrollo político como desarrollo administrativo y legal*: se trata de la identificación del desarrollo político con un proceso legal ordenado, así como de una adecuada organización administrativa. Esta concepción se originó en los países subdesarrollados durante los tiempos del

dominio colonial, cuando fue establecido un sistema administrativo de instituciones y procesos racionalizados.

6) *Desarrollo político como movilización y participación masivas*: aquí se enfatiza la participación ciudadana en la política y el desarrollo de mayores estándares de legalidad y responsabilidad gubernamentales. En algunos países la participación política se ha transformado en un fin en sí mismo y ello estimula decisivamente el desarrollo político por vía de la intensificación y frecuencia de las demostraciones de la "pasión política de las masas". En Occidente esta dimensión del desarrollo político ha estado asociada a la ampliación del sufragio e incorporación de nuevos elementos populares al proceso político, particularmente la influencia popular en la toma de decisiones gubernamentales.

7) *Desarrollo político como construcción de la democracia*: la versión anterior deriva en la identificación del desarrollo político con la construcción de la democracia. En algunos países esta igualdad ha sido considerada como único modo del desarrollo político.

8) *Desarrollo político como estabilidad y cambio ordenado*: esta versión se centra en la capacidad de estimular y ordenar el cambio, pero básicamente la idea consiste en la capacidad del sistema político para conducir y controlar el cambio. Así, un sistema exitoso es aquel que no resulta víctima de las fuerzas sociales y económicas, sino el que las pone bajo control.

9) *Desarrollo político como movilización y poder*: ambas capacidades son consideradas como inherentes de un sistema desarrollado.

10) *Desarrollo político como un aspecto de un proceso multidimensional de cambio social*: se trata, en suma, del aspecto de un proceso mayor de cambio social completo, que incluye también al cambio económico, etc.

De todas estas versiones del desarrollo político, Pye destaca tres elementos: amplitud de la participación ciudadana, desarrollo político como capacidad del sistema político y la racionalización de los procesos administrativos.

Esta exposición es muy aleccionadora, porque reporta las diversas interpretaciones del desarrollo político, que en realidad consiste en los diez puntos que trata Pye. Pensamos que con la comprensión de realidades tan diversas como pueden ser la de los países de Africa, Asia y América Latina -sin descontar Europa occidental y oriental, así como los Estados Unidos- el concepto de desarrollo político viene a significar algo relativamente distinto en cada país y por este motivo en cada cual el grado de desarrollo político es diverso. El punto débil de la teoría del desarro-

llo político –y de la modernización, como consecuencia– es su generalidad, es decir, su principio esencial. La única manera de validar esta teoría es estableciendo el peso decisivo del desarrollo histórico particular de cada país. Podría alegarse que esto ocurre con cualquier disciplina o conocimiento, pero no es así porque la teoría mencionada es una escuela o problema unificador; de aquí el sentido de unidad y generalidad de sus proposiciones. No debemos olvidar que esta teoría es una interpretación de la historia contemporánea, al través de una nueva categorización, esencialmente basada en el funcionalismo parsoniano.

Dentro de la variedad de interpretaciones del desarrollo político destaca el peso otorgado a la democratización y esto tiene mucho de validez, porque hoy en día, cuando está por fenecer el siglo XX, menos de la mitad de los países del orbe desconocen la democracia. El énfasis en el valor de los partidos, los parlamentos, las instituciones políticas, los sistemas de elecciones y la ampliación de la participación política, significan beneficios de los que ningún país, propiamente moderno, puede prescindir. Pero no cabe duda que el desarrollo político es extraordinariamente desigual, pues algunos países que ya gozaron del desarrollo pleno de la estatalidad están por ingresar a sistemas políticos supra-estatales como modalidad política pos-moderna, cuando otros más no han llegado a constituir Estados nacionales propiamente hablando. No es posible la aspiración al desarrollo político cuando el desarrollo estatal es frágil e inmaduro, sólo cuando los países subdesarrollados fincan la prosperidad de sus sociedades en el vigor de sus gobiernos. Pasemos, entonces, a abordar el tema del desarrollo estatal.

III. EL ESTADO MODERNO

Prolegómenos

Uno de los aspectos más interesantes de la modernización consistiría en su apreciación a partir de elementos específicos, y más en lo particular su referencia a circunstancias concretas que sustenten más y mejor la comprensión de su carácter singular. Una de sus manifestaciones más significativas radica en el origen del Estado como la organización de dominación peculiar contemporánea, es decir, propiamente moderna, en comparación con aquellas otras que le precedieron: el Imperio universal, la Ciudad-Estado y los regímenes feudales. Así observado, dentro de su circunstancia histórica, el examen del Estado moderno aparece como una ventana al través de la cual se puede visualizar el empuje de la modernidad con toda su fuerza de progreso, con toda su significación como sustento del desarrollo político occidental.¹

El Desarrollo Estatal como Suceso Histórico Singular

El examen precedente invita a un ineludible replanteamiento alternativo a la propuesta de algunos "modernólogos" contemporáneos, cuyas categorías lógicas poco contribuyen a la explicación de fenómenos y procesos concretos. La modernización misma no es un proceso universal, -pero sí universalizado por el efecto de difusión- sino un acontecimiento histórico singular cuya comprensión reclama una conceptualización pertinente: la categoría histórica, pues la modernización es precisamen-

¹ Algunas organizaciones de dominación pre-estatales han sido examinadas por Eisenstadt con la categoría de *Imperio histórico*, como contraparte del Estado moderno. El Imperio histórico fue sede de las grandes civilizaciones de la humanidad: "cada uno de estos imperios o sistemas políticos ha desempeñado un papel grande e importante en la historia y la cultura de la humanidad... en muchos aspectos es imposible comprender los rasgos y los problemas del sistema político moderno sin analizar su derivación histórica desde estos imperios". *Los sistemas políticos de los imperios*. Madrid, Revista de Occidente. 1966. p. 30.

te un fenómeno concreto.² El desarrollo de las distintas organizaciones de dominación ha influido directamente en el grado de modernidad de cada una. En Europa, cuna del Estado, el grado de modernidad está determinado por el nivel de degradación de los elementos feudales. Ahí donde los ingredientes feudales fueron más persistentes, la modernización fue más lenta y encaró más dificultades; pero donde fueron suprimidos con mayor fuerza, la modernización avanzó con mayor agilidad.

La contraparte de la modernidad estatal es el régimen feudal, que la mayoría de los "modernólogos" lo identifican con la sociedad tradicional en Europa, y no pocas de las características en las sociedades de otros continentes son parangonadas con el feudalismo. Pero el feudalismo tampoco es un acontecimiento universal, sino singular, como la modernización, y su conceptualización por medio de categorías lógicas no hace sino esparcir el desconcierto. En realidad la modernización y el desarrollo político pueden comprenderse mejor si, como declaramos, se asumen como categorías históricas y se asocian al concepto de *desarrollo estatal*. La modernización es más comprensible si se circunscribe a realidades concretas dentro de su *circunstancia histórica*, es porque el grado de modernidad y tradicionalismo son variables; y si se le adscribe a procesos específicos y a referentes históricos determinados, es porque existen condiciones necesarias y suficientes que determinan el grado de mo-

² En su polémica con Proudhon, Marx le reprocha formular sus conceptualizaciones sobre la economía política sin conocimientos históricos. Proudhon no pudo observar que los hombres al desarrollar sus facultades productivas, desenvuelven entre ellos ciertas relaciones y que estas relaciones varían de conformidad con el acrecentamiento de las facultades. En fin, le incrimina no visualizar que las categorías económicas no son sino la abstracción de relaciones reales, y que no son verdades sino en la medida en que subsistan éstas. "De aquí que caiga en el error de los economistas burgueses que ven en esas categorías económicas leyes eternas y no a leyes históricas, que no son leyes mas que para un determinado desarrollo histórico, para un determinado desarrollo de las fuerzas productivas". Opuestamente, Proudhon hizo una "inversión mística" por medio de la cual las relaciones reales las visualiza como encarnaciones de abstracciones. El espíritu de esta crítica puede ser extendido a ciertos "modernólogos", que han hecho también una inversión mística, por medio de la cual la modernización aparece como una encarnación de la abstracción, cuando ella es un hecho singular cuya categorización no es otra cosa que la abstracción de relaciones reales, no al revés. "Carta de Marx a Annenkov" de diciembre 28 de 1846. *Karl Marx-Friedrich Engels: Cartas sobre el Capital*, Barcelona, EDIMASA. 1968. p. 26. La categorización con los conceptos históricos también ha demostrado su enorme potencial científico entre los cultivadores de la administración pública. Alejandro Nieto suscribe que "la administración no es un producto lógico sino histórico. La administración en que vivimos es simplemente un estadio evolucionado de un proceso centenario, que la condiciona. Sin estas raíces tradicionales no hubiera adoptado las formas concretas de la actualidad. La administración no se rige por leyes lógicas, sino históricas. Sólo así se puede entender su ilógica estructura". *El mito de la administración prusiana*. Universidad de Sevilla. 1962. p. 7.

derinidad en función del grado de tradicionalismo que se suprime. De esta forma, la modernización y el desarrollo político escapan de su pecado original: su extrema abstracción y generalidad, adquiriendo la consistencia conceptual que le asigna la expresión circunstanciada como hechos singulares.

No sólo el grado de modernidad, sino también la velocidad y la modalidad de modernización de un país, estuvieron directamente determinados por las condiciones históricas de las que partieron. En Europa, durante los siglos XVI y XVII, estas condiciones eran diversas en cada país, porque en cada cual el poderío feudal era variable. Esta variedad de los grados de feudalidad en las organizaciones de dominación europeas de entonces, respondía a un hecho histórico singular y único: el desarrollo del feudalismo a partir o no, del Imperio carolingio. Por consiguiente, la modernización política está determinada original y directamente por la pre-existencia de un Imperio universal, que determinó el grado variable de feudalidad que históricamente se interpone entre ambas, pero no de un Imperio preeminente, sino de uno frustrado.³ A la modernización política concurren diversos factores: la decadencia política del Imperio romano, el subdesarrollo político del Imperio carolingio y la constitución tribal de los francos, es decir, factores des-estimulantes de la organización de un Estado.

Como fenómeno general, el desarrollo hacia una organización de dominación había tenido, como regla histórica, el origen en un sistema tribal, de modo que la Ciudad-Estado o el Imperio universal se desarrollaron por esta vía. Las organizaciones de dominación pre-estatales nacieron directa y positivamente de regímenes tribales en tanto que el moderno Estado europeo siguió una vía excepcional: dio un rodeo al través de un Imperio universal frustrado, el Carolingio, y luego por medio de un largo periodo de predominio feudal. Aquí el desarrollo del Estado fue indirecto y tuvo gran retraso en comparación con Oriente. Este retraso estuvo acompañado por una decadencia política generalizada que siguió a la disolución del Imperio de Carlomagno y la entronización de la feudalidad por varios siglos. La decadencia fue evidente en la integración

³ Otto Hintze consigna que el feudalismo está "determinado sobre la base del fenómeno histórico individual que ha recibido su nombre, que es la constitución feudal del Imperio franco y de sus estados sucesores y circunvecinos, y por tanto, del círculo de pueblos romano-germánicos de la Edad Media". No fue la corrupción feudal lo que desnaturalizó al Imperio franco, sino la existencia de este Imperio fue la causa que hizo posible el feudalismo porque no se llegó a constituir en un Estado. "Esencia y difusión del feudalismo". *Historia de las formas políticas*. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 37-77.

insuficiente de las partes del Imperio, la división del poder político con base en la propiedad de la tierra y el predominio del factor personal en el ejercicio de la dominación, como contraste de la división planificada de las funciones del Estado moderno y la fuerza de sus instituciones.⁴ En suma, la objetivación propia de un Estado fue sustituida por la cosificación de las relaciones de dominación inherentes a un régimen patrimonial. La cosificación es un signo de feudalidad, en tanto que la objetivación representa un ingrediente de modernidad, traducida en racionalidad e institucionalidad.⁵ El Imperio franco constituyó la combinación frustrada de una estructura social tribal, que sostuvo a una superestructura política romana.

La institución fallida del Imperio franco desvió de su curso una tendencia histórica, que en Oriente había propiciado la formación de las organizaciones de dominación pre-estatales, y del fracaso de la restauración de un Imperio universal, el lugar del Estado moderno fue ocupado por los restos autárquicos de un Imperio frustrado. Por consiguiente, frente a la tradición política asiática, en Europa el Estado moderno constituyó una aparición tardía históricamente indirecta. Este fracaso es explicable por la incompatibilidad entre un proyecto de desarrollo estatal y los medios de dominación aplicados al efecto. El origen y desarrollo del feudalismo ocurre por un desvío de tendencias históricas que, en otras partes, había fructificado positivamente con la formación del Es-

⁴ Esta caracterización representa un suceso histórico singular en el tiempo y el espacio, y se refiere, como estímulo fundamental, al Imperio de Carlomagno donde convergen la institucionalidad romana y el personalismo germánico como una síntesis histórico-cultural. Hintze apunta que "este mismo carácter personal de la dominación y de los medios de dominio es lo que, bajo condiciones dadas, ha producido al feudalismo. Este suceso singular ocurrió en condiciones en las cuales privaba la economía natural, no existían medios de comunicación y había una ausencia de instituciones racionales. *Ibid*, p. 42.

⁵ Hintze ha explicado que "el feudalismo no es una criatura de un desarrollo nacional inmanente, sino una constelación histórica-universal". Es decir, no se trata de una etapa transitoria de todos los pueblos, por la que necesariamente han de pasar, sino un acontecimiento singular en la historia, un hecho único que rompió la tendencia histórica que había construido a los Estados a partir de los sistemas tribales, tomando un rodeo al través del Imperio universal romano por "una dirección fatalista hacia un imperialismo súbito (es decir, que se establece repentinamente, pasando por alto muchas etapas), que se propone nada menos que someter y gobernar a este poderoso Imperio universal, mediante el despliegue heroico de fuerzas de las tribus guerreras, agrestes y juveniles". La disolución del Imperio franco obedeció a causas concretas que derivan del fracaso original de esta combinación. Específicamente, su ocaso se inició con la transformación de las huestes de guerreros en un estamento militar profesional, con rango de caballeros; la aparición del campesinado germánico, y la arrogación de los derechos de autoridad por aquel estamento, hasta formar autarquías casi independientes. Esta arrogación, que se desenvuelve como un régimen político propiamente hablando, franqueó el paso a la formación del feudalismo a partir del colapso del Imperio carolingio. Aquí encontramos el punto histórico más alejado para la virtual formación del Estado moderno. *Ibid*, p. 55.

tado. El feudalismo es un acontecimiento singular, pero también inesperado, que provocó el atraso de la modernización de Europa por casi mil años. La feudalidad y la modernidad que le siguen no son sucesos universales en su origen, sino acontecimientos singulares, hechos históricos que requieren una explicación igualmente singular.

No puede soslayarse una falta de proporción y alcances en el proyecto imperial de Carlomagno, bajo condiciones históricas inviables, con métodos de dominación primitivos y ausencia de medios de administración racionales. Las condiciones históricas, caracterizadas por la economía natural, falta de medios de comunicación, ausencia de burocracia y de un sistema financiero racional, entre otros, más las desgastadas instituciones adoptadas de los romanos, imposibilitaron la integración de un gran Imperio, pero hubieran dado pie a una organización de dominación en correspondencia a ella y de aquí a un Estado, como ocurrió en la periferia carolingia, no tanto en Francia y Alemania, sucesoras del Imperio donde el feudalismo tuvo un desarrollo pleno. Esto se ejemplifica perfectamente con Inglaterra,⁶ donde la feudalización exportada por los invasores normandos estuvo permeada por las tecnologías gubernamentales aprendidas en Oriente, además de la ausencia del precedente de un Imperio universal.⁷ Inglaterra tuvo un desarrollo directo hacia el Estado partien-

⁶ La ubicación dentro o fuera del Imperio de Carlomagno fue decisiva para el grado de feudalización de los países europeos y, por consiguiente, de la velocidad con que se modernizaron. Según Hintze, "el feudalismo en un pleno sentido solo aparece, por regla general, allí donde la evolución normal y directa de la tribu al Estado es desviada por una constelación histórica universal, que conduce a un imperialismo precipitado. Esta situación singular es aplicable a sus sucesoras, Francia y Alemania. Pero Inglaterra, situada en el margen, fue feudalizada desde afuera y "las aguas feudales no llegaron a ser muy profundas y se retiraron pronto", sin "padecer la enfermedad infantil imperialista". En el siglo XI los normandos habían suprimido la constitución feudal militar, aplicado el recurso de expropiación en gran escala y declarado al monarca como propietario universal del suelo. Dos siglos después la constitución estamental había suplido a la feudal, la monarquía era muy vigorosa y se había desarrollado la economía monetaria. *Ibid.*, pp. 55, 58.

⁷ Inglaterra, que es una excepción dentro de la feudalización de Europa, corresponde a la regla de la formación del Estado a partir de la tribu. Esta tendencia fue fortalecida por la invasión normanda, que había introducido, junto a un feudalismo precario, eficientes métodos de gobierno de origen oriental, sobre todo instituciones y procedimientos financieros, y haber estado exenta de la enfermedad infantil del imperialismo, como lo anota Hintze. Aquí la romanización fue superficial y temprana, y dejó leves huellas. Su espacio territorial dio lugar a regímenes comarcales autónomos que se fueron agregando gradualmente, hasta formar un Estado mayor caracterizado por la compatibilidad de sus medios de dominación con su territorio. Los elementos feudales fueron débiles e insignificantes, dentro de esta tradición política singular, y en ellos la hidalguía compartía lugar con profesiones prácticas, como el comercio. Los rudimentos del Estado de policía fueron implantados por Guillermo y desarrollados por sus sucesores, principalmente para centralizar un solvente sistema financiero. Este proceso de formación estatal contrastaba con la situación en el Conti-

do de un sistema tribal, tendencia reforzada por los normados y su fino sentido de estatalidad.

El tránsito hacia el siglo XVIII ha sido considerado, con toda razón, como un puente a la modernidad, pues consistió en la formación de un sistema mundial de estados; un hecho singular en la historia. Sin embargo, estos rasgos no aparecieron de golpe, sino gradualmente, y sólo se pueden referir a un tipo específico de organización de dominación si se conjugan en un tiempo determinado. El tiempo en el cual se fraguó la combinación de estos elementos dio principio en el siglo XVI, como lo explicó Maquiavelo. Ocurre del tal modo, porque las distintas formas de dominación que se han sucedido en la historia tienen relaciones genéticas: todos los estados de Europa emergieron de los poros de los grandes Imperios universales que hemos examinado, y ellos, antes y después del siglo XVI, determinaron su proceso de construcción.

Estatalidad y Modernidad

Los rasgos primigenios del Estado son necesariamente elementos de modernidad, pues el Estado, en sentido estricto, es la organización de dominación peculiar de la modernidad. Todas las organizaciones de dominación que le precedieron no eran modernas y las que desarrollaron rudimentos de modernidad, fue de manera transitoria y dentro de un esquema en el cual estos rasgos fueron determinantes en cierto periodo para alcanzar la preeminencia mundial, como España, pero no para mantenerlos en el cauce de una transformación continua. La modernización política se caracteriza, hay que recordarlo, por la capacidad de los Estados para absorber cambios continuos, para generar la transformación dentro de su interior, para alcanzar un desarrollo auto-sustentado. Esta capacidad fue perdida por el Imperio universal hispánico en el siglo XVII. La capacidad de cambio no era una de sus virtudes.

El concepto de Estado moderno es, por consiguiente, una categoría histórica. Por contraste, cuando se hace referencia al Estado moderno se le difiere de las autarquías medievales y los Imperios orientales, y la pala-

nente, donde el Imperio alejó de la viabilidad estatal inmediata a las partes en que se desgajó. Todavía el régimen feudal hubo de ser sustituido por la constitución estamental, para franquear el paso al advenimiento del Estado moderno, cuya aparición en Europa dilató un milenio.

bra Estado, acuñada más recientemente y que corresponde a la fase actual de la organización política, se aplica a todas las precedentes. Pero, por la individualidad concerniente a cada cual, es forzado agruparlas bajo la misma categoría sacrificando el segmento de su peculiaridad. Por consiguiente, no corresponden a una colección de especies del mismo género, como apunta Otto Hintze, sino a "formas de vida históricas" configuradas sucesivamente y en parte enlazadas como eslabones de "un desarrollo histórico universal". El Estado corresponde a la modernidad, no las organizaciones políticas que le precedieron.⁸

Según Hintze, el desarrollo del Estado moderno transcurre en tres estadios: en el primero los rasgos originales del Estado moderno parten de la forma anterior del Estado medieval, que siendo aun vigorosos, tienden a desaparecer gradualmente. Tal estadio temprano es el de la construcción de su estructura y llega hasta la Revolución Francesa. El segundo estadio cubre el siglo XIX. El último toca al siglo XX y se mueve hacia su desaparición. El tiempo final de una etapa coincide con el tiempo de inicio de otra, combinando sus características. Durante la Primera Fase los rasgos de modernidad y estabilidad varían de país en país. Hintze dice que Bodino sostenía que sólo Francia era un Estado soberano, pero que Inglaterra también lo era. Alemania se consolidó como Estado soberano hasta la supresión del Sacro Imperio Romano Germánico en 1806, por

⁸ Hintze, un autor que ha contribuido al estudio de la modernización, ha sido sorprendentemente ignorado por los "modernólogos". Escribe que "Estado moderno" es una expresión usual, incluso en el lenguaje científico, que designa la forma de nuestra vida pública en la época moderna". Aunque concisa, esta expresión es una determinación temporal que no es clara ni unívoca. Una forma de definir la esencia del Estado moderno, es el estudio constitucional comparado. Advierte que el *Estado moderno* no es un concepto lógico sistemático, sino una noción plástica, una expresión abstracta de la especie de lo que suele llamarse "tipo ideal". El Estado moderno está definido por su esencia y nivel de comunidad: es algo real, "una situación o condición de una comunidad en la que ésta se encuentra capacitada para producir una voluntad común y un obrar común y, por lo tanto, también un esfuerzo común". Añade que "situación y condición" tienen un significado dinámico de "actualización", es la repetición constante de actos que realizan la unificación de la voluntad. El Estado es el pueblo como una unidad de capacidad para actuar. Opuestamente, la sociedad es este mismo pueblo en la multiplicidad de sus intereses privados, en su estructuración de estamentos y clases. El Estado y la sociedad están unidos por el mismo sustrato viviente del pueblo, pero la naturaleza de esta relación es diferente. "La esencia del Estado moderno no es posible determinarla, por tanto, sin tener en cuenta todo el proceso de desarrollo que es conocido de la formación de los estados, no como algo que es de por sí, sino como algo que deviene, que se transforma y que en ciertas circunstancias, si no se desvanece, al menos, se transmuta en otras formas". "Esencia y transformación del Estado moderno". *Historia de las formas políticas*. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 293-322.

vía del principado de Prusia. Pero Prusia no fue un Estado, dice Hintze; lo fue hasta la época de Bismark cuando el Imperio alemán alcanzó la condición de Estado moderno.⁹

La relación entre el Imperio universal y el régimen feudal, por un lado, y del Imperio y el Estado moderno, y de éste y del feudalismo, constituyen una compleja trama histórica que determina el curso, vigor y velocidad de la modernización en Europa y su grado de consolidación en cada uno de los países. Pero, si este cuadro no fuera suficientemente complejo, debe añadirse un factor más: el éxito o no del Imperio universal bajo circunstancias históricas específicas, mas precisamente, si su desenvolvimiento ocurrió antes o después de la preeminencia feudal. En el primer caso, como lo examinamos, fue el Imperio carolingio el factor estimulante del feudalismo y de inhibición del Estado. En el segundo, fue el Imperio español, pero bajo una organización de dominación extraordinariamente exitosa por toda una centuria, antes de ingresar a una de las decadencias más impresionantes.

Absolutización y Modernización

Perry Anderson comprende muy bien la naturaleza de la potencia mundial hispánica, cuando dice: "España, la primera potencia de la Europa moderna". Obviamente, al tratar el tema general del absolutismo europeo, su punto de partida es el Imperio hispánico. El papel español dentro del conjunto de Estados europeos que está en gestación, consistió en

⁹ Ni la plurilingüe Austria-Hungría ni la monarquía española fueron estados modernos. La modernidad se basa en la nacionalidad y la soberanía. La monarquía española desempeñó un gran papel en la historia universal, pero su carácter universal, supranacional y su supeditación al "catolicismo jesuítico" en materia de política "le dan una característica que no es moderna en absoluto", sentencia Hintze. Tampoco Rusia dejó de ser nunca un despotismo oriental y Turquía -dice- ni mencionarla. Antes de la Revolución Francesa sólo Francia e Inglaterra eran plenamente modernas, es decir, antes de finales del siglo XVIII únicamente ambas habían ingresado plenamente a la modernidad. "En todo caso, de ellas provienen casi todas las instituciones importantes que caracterizan al Estado moderno", concluye el autor. La diversidad de sus instituciones ha sido fundamental para la formación del Estado moderno. La soberanía es una fuerza de modernización porque significó el desligamiento del Estado, como individuo, de la sujeción de antiguas relaciones de comunidad y la transición hacia su autodeterminación individual. En términos de desarrollo político, esto distingue al Estado moderno de las formas precedentes. Debemos destacar que principalmente la singularidad soberana del Estado se debió a las fuerzas interiores que produjo en su seno para sacudirse la influencia de poderes tan vastos y formidables como lo que representaron el Imperio y la iglesia, y que en este proceso la *policía* fungió como el cúmulo fundamental de estas fuerzas.

ser un determinante auxiliar de todo el conjunto, por lo que no puede considerarse como mero episodio.¹⁰ Consecuentemente, el papel protagónico del absolutismo europeo durante la etapa inicial de la modernización mundial es asumida por un Imperio universal. El impacto hispánico en el proceso de absolutización europeo fue ciertamente desmesurado. Un impacto de estas magnitudes sólo lo podía ocasionar una organización de dominación de dimensiones colosales, con recursos titánicos y con medios de administración muy flexibles y eficientes. Y esta posibilidad sólo la tenía una organización de dominación capaz de contar con un caudal gigantesco de recursos que fluyeran abundante y continuamente. Estos recursos provenían de las Indias, cuyo despojo por el pillaje generalizado operó como un proceso de acumulación primitiva del capital, paralelo al que aconteció durante el Renacimiento. Pero se trató de un Imperio que no sentía apego a los criterios burgueses de acumulación y respetaba el estatuto nobiliario. Su subdesarrollo industrial y mercantil fue la contraparte de este caudal de metales preciosos que provenían de las minas americanas. Los efectos no sólo se sintieron en la Península ibérica, sino que se extendieron a Italia y los Países Bajos, las regiones de Europa más desarrolladas y modernas donde la vida urbana comenzó a ser asfixiada. Nunca una potencia europea tuvo una influencia tal, como la ejercida por España. El papel del Imperio hispánico fue contrastante al del Imperio carolingio; éste como determinante de la feudalización, aquél como determinante de la absolutización. Sin embargo, el absolutismo hispánico era parcial e incompleto, y prácticamente se circunscribió a Castilla donde los poderes feudales fueron tempranamente suprimidos, las órdenes militares decapitadas y sus posesiones expropiadas a favor de la Corona. Las fortalezas, símbolo de las autarquías, fueron demolidas, los señores fronterizos aniquilados y las guerras internas prohibidas. La administración provincial fue asumida por el corregidor, que suplió a los feudatarios como autoridades regionales.¹¹ Igualmente las cortes se convirtieron en instituciones gubernamentales, dejando su antiguo carácter

¹⁰ La política española sobredeterminó los modelos nacionales en el Continente, a causa del poder y riqueza desproporcionados que poseía este Imperio universal frente a los demás países. Anderson explica que "la concentración histórica de este poder y esta riqueza en el Estado español no pudo dejar de afectar en su totalidad a la forma y dirección del naciente sistema occidental de estados". Perry Anderson, *El Estado absolutista*. México, Siglo XXI Editores. 1980. pp. 55-77.

¹¹ Una gran obra fue preparada en 1597 para la administración de los corregimientos: Jerónimo Castillo de Bovadilla, *Política para corregidores*. Amberes, en Casa de Juan Bautista Verdussen, Impresor y Mercader de Libros. Dos volúmenes. 1704. La primera versión apareció en el año antes mencionado.

representativo, y desde un principio la iglesia fue sometida por el poder real.

Uno de los factores decisivos de los progresos del absolutismo castellano, fue su exitosa política tributaria. Anderson cuenta que las rentas de la Corona aumentaron en solamente 30 años de 90 mil reales en 1474, a 26 millones en 1504. Un incremento fiscal tan elevado supone la supresión de una variedad de potestades tributarias medievales, cuyos ingresos se desviaron hacia la Real Hacienda. Otro factor predominante fue la profesionalización del Consejo Real, al cual ingresaron funcionarios de carrera y letrados, especialmente los secretarios sobre los que recaía el despacho de los asuntos públicos. Ningún otro reino en la Península tuvo tales progresos ni se emitieron disposiciones comunes para ellos, como moneda única o tributos idénticos. Uno de los pocos organismos imperiales en sentido estricto, era el funesto Tribunal de la Inquisición, cuya actividad no tenía ninguna relación con la modernidad.

La dualidad imperial germánico-española se inauguró con una rebelión urbana en Castilla, motivada por la aceptación de Carlos al trono imperial y su marcha al Norte de Europa, y una derrota de la tierna burguesía con las sucedanea marginación de España de los progresos capitalistas que favorecieron a otros países. Aquí el absolutismo no solamente se impuso sobre la aristocracia, sino también sobre la burguesía. El absolutismo hispánico marchó por una vía distinta a la regla establecida en Europa y a la postre lo apartó del curso de la modernidad. Otra variación fundamental en contraste a la regla del absolutismo europeo, fue que el absolutismo hispánico no tuvo necesidad de implantar un sistema tributario centralizado porque la abundancia de metales indios lo suplía con creces. La riqueza ultramarina fue la que mantuvo las bases altamente descentralizadas de la organización política del Imperio mundial de los Austrias.¹²

El papel de los metales americanos merece examen especial, no tanto por la cuantía, de suyo considerable, sino por su ubicación estratégica. Anderson calcula en 20 o 25% la contribución americana al presupuesto hispánico, pues el resto de los ingresos eran provistos por Castilla. Los

¹² Anderson explica que "la tenaz obstinación de Aragón se compensó con la ilimitada condescendencia del Perú". Los dominios americanos fungieron como sustitutos estructurales de los reinos peninsulares, que tenían una irrestricta vida autónoma, en tanto que aquellos eran parte de las propiedades patrimoniales de la Corona. Ello explica por qué Aragón e Italia no contribuyeron de ningún modo a las guerras que durante dos siglos los Habsburgo tuvieron en Europa. Los cuantiosos gastos erogados por Castilla en estas contiendas, provenían de las inagotables minas indianas.

ingresos americanos eran muy importantes porque se podían convertir rápidamente en dinero y usarse en favor de una multitud de fines, entre ellos la diplomacia y la guerra, además de facilitar la obtención de cuantiosos y oportunos créditos que otros Estados no podían disfrutar. Esta cantidad desmesurada de recursos en gran escala, que en el lenguaje de Eisenstadt comprendería un cúmulo colosal de "recursos libremente flotantes", consistió en el sustituto de la completa absolutización hispánica y, como contraparte, el estímulo de la absolutización de los Estados rivales de España, cuya estatalización acelerada se dejó sentir como una respuesta de supervivencia frente al incontestable poderío de su imperial vecino. Este método de gobierno imperial en gran escala, este exitoso experimento imperial universal del siglo XVI constituiría en la centuria siguiente el fardo más pesado para la absolutización de España, que quedó circunscrita a Castilla, y retardó extraordinariamente la modernización hispánica hasta el advenimiento de la Casa de Borbón en el siglo XVIII. Al final, el ensayo imperial español fue el más grande estímulo del desarrollo estatal de sus vecinos, y la rémora más enraizada de feudalidad para su postrer proyecto de modernización, que retardó, por dos siglos más, el advenimiento del Estado moderno en España y sus dominios.

La modernización, tal como lo hemos podido constatar, se ha presentado siguiendo dos fases separadas por grandes lapsos de tiempo signadas por la presencia de ambos Imperios universales, cuya existencia determinó la aparición del sistema de estados soberanos e independientes y determinó la lentitud con que emergió la modernización en Europa. La Primera Fase, caracterizada por la disolución del Imperio franco y la reproducción de una multitud de autarquías feudales, retrasó la aparición de la modernización, junto con el Estado moderno, por mil años. La Segunda, manifiesta en la preeminencia mundial del Imperio hispánico, distorsionó el desarrollo europeo de la modernización y determinó su desenvolvimiento desigual dentro y fuera de sus fronteras. Eisenstadt ha visualizado dos etapas de la modernización: la primera, que benefició inmediatamente a Italia, donde floreció el Renacimiento de la cultura greco-romana durante el siglo XVI, y también tocó su turno a Inglaterra y Holanda en el XVII, gracias al progreso del comercio y dos notables revoluciones burguesas que atenuaron el absolutismo del Estado en la primera y lo suprimieron en la segunda. Posteriormente, en la centuria del XVIII la modernidad ingreso en los dos Imperios universales de la época: Alemania y España, ayudando a su derrumbe final y propiciando la formación del Estado moderno.

El tránsito de una forma de dominación política a otra fue precedido por un prolongado siglo de decadencia, por una larga contienda –la Guerra de los Treinta Años– y por la lenta irrupción del capitalismo que fue sustituyendo gradualmente a las formas pre-capitalistas de producción. En buena medida el ocaso de los Imperios universales se explica por su naturaleza tradicional, frente a la modernidad que encarna el Estado, con todas las ventajas históricas que Francia o Inglaterra habían alcanzado al organizar sus sistemas de dominación con base en la nacionalidad, la unidad y la centralización.

La inviabilidad política del Imperio universal frente al carácter dominante del capitalismo universal, fue el proceso dialéctico que precipitó su colapso y el reemplazo por el moderno Estado que se estaba diseminando por toda Europa. Sin embargo, el derrumbe de estos Imperios fue posible hasta que el capitalismo fue el modo de producción dominante y por lo tanto su decadencia ocurre en un cierto periodo de la historia de Europa.¹³ Esto explica por qué el Imperio universal no sólo fue viable durante todo el siglo XVI, sino también la forma de organización política hegemónica, toda vez que la más exitosa para supeditar vastos territorios transatlánticos bajo su férula. “Por imperios universales entiendo –define Hintze– aquellas configuraciones de Estados de la antigüedad

¹³ Fue de la escisión entre el Imperio y el papado de donde emergieron los Estados europeos, pues ninguno logró imponer el concepto de Imperio universal por su mutua obstrucción. En medio de su antinomia se fue desarrollando la teoría de la soberanía durante el siglo XVI y con ella el derecho político y el derecho internacional. Así, lo que antaño era impensable: separación Estado-iglesia, fue un hecho. Junto a la formación del Estado moderno se produjo una proliferación de fuerzas políticas que encontraron diversas maneras de organización, por medio de gremios, corporaciones profesionales, ligas municipales y uniones estamentales. Aquí, al lado de la modernización política encarnada en la formación del Estado, surgieron los elementos básicos del desarrollo político. Estas corporaciones han emergido de la escisión entre el Estado y la sociedad, y tal como se dieron en Europa, eran inconcebibles en Turquía o China. El concepto de Imperio universal es relativo, corresponde a la extensión y horizonte cultural y de comunicaciones respectivo. El Imperio romano cultivó el cesaropapismo y se lo heredó a Bizancio, de donde pasó a Rusia y pervivió una especie de despotismo oriental a pesar de la influencia europea. “Esta forma imperialista ha sido la herencia política que el mundo antiguo ha dejado a los modernos pueblos romano-germánicos”. Este concepto imperial sobrevivió en el Estado alemán y la iglesia romana. El cesaropapismo fue legado a los merovingios, pero negado a los emperadores carolingios a pesar de su adhesión a la iglesia. Tras la muerte de Carlomagno el poder temporal se derrumbó, en tanto el poder de la iglesia se afianzaba. La iglesia se emancipó del poder temporal, pero “el vigor organizativo y el arte del gobierno romanos perviven en el lenguaje hablado y escrito y no sólo se ha preservado la independencia, sino que la ha hecho por siglos portadora de la idea de un poder imperial occidental”. “La configuración de los estados y el desarrollo constitucional”. Otto Hintze, *Historia de las formas políticas*. Madrid, Revista de Occidente. 1968. p. 27.

y de culturas extraeuropeas que, dentro de un espacio que era considerado entonces como el mundo conocido y habitado, establecieron una dominación universal y no reconocieron junto a ellos a ningún Estado con los mismo derechos”.

Tomando como comparación al Imperio universal, al que se considera una forma progresiva de desarrollo político, Hintze analiza al mundo feudal que observa como una fase de subdesarrollo político. Su mejor representante fue el Imperio franco, en el cual se muestra la incapacidad para organizar espacios relativamente amplios con medios de dominación de una sociedad subdesarrollada. En la Edad Media persistía la economía natural, no había medios de comunicación ni administración burocrática. “Yo me inclino a ver que la causa principal de la que han surgido las constituciones feudales, es la desproporción entre la magnitud del espacio a dominar y los medios de dominación entonces disponibles”, añade. El Imperio carolingio fue un intento frustrado por restaurar a un Imperio universal, el romano, por medio de una cultura primitiva. En el Medievo hay subdesarrollo político por la incompatibilidad entre el espacio territorial y los medios de dominación, cuando en el Imperio universal romano esta incompatibilidad fue inexistente. Faltó a los carolingios la administración romana, con su sistema tributario. Inglaterra medieval es una excepción: el régimen anglosajón tenía elementos feudales, pero no constituía un Estado feudal. Esta tendencia fue reforzada por Guillermo El Conquistador, cuya invasión produjo “un régimen burocrático militarista absolutista”, no uno feudal, y con base en él, un “Estado centralizado, el primero de Europa”. Inglaterra estaba asentada en un territorio de 150 mil km.², es decir, perfectamente proporcionado a los medios de dominación y las fuerzas políticas del siglo XI.¹⁴

Un signo de progreso y por tanto de modernización es el desarrollo de un sistema de Estados soberanos, pero este hecho singularísimo es una excepción y esta excepción es propia de nuestros tiempos. Tal es la modernización política. Es, también, una condición del desarrollo político. Además, según se desprende de su interpretación, el desarrollo estatal exige, como necesaria y suficiente, la proporción entre el territorio a dominar y los medios de dominación. Si existe compatibilidad entre ambos, hay desarrollo estatal. Si hay incompatibilidad ocurre el subdesarrollo estatal; si comienza a haber incompatibilidad, ocurre el subdesarrollo estatal. Si hay incompatibilidad, donde la había, se genera la decadencia política.

¹⁴ *Ibid.*, p. 28.

España constituye una restauración del ideal romano, como Imperio universal. Frente al mundo medieval, el Imperio universal aparece en el siglo XVI como progreso político y una organización de poder exitosa en la cual hay proporción entre el factor geográfico y los medios de dominación. Dentro del fenómeno general del absolutismo en Europa, el Imperio universal constituye la regla en las organizaciones de dominación. Tanto el mundo alemán, como la variedad de reinos englobados por el poderío español, yacían sujetos a dos grandes Imperios universales. El Sacro Imperio Romano Germánico constituía una ecumene católica universal. Pero la suerte de ambos sería diversa, pues el primero contenía los mismos elementos de precariedad de sus antecesores medievales, en tanto que el segundo estaba nutrido por esa nueva fuerza que era el absolutismo. El desarrollo político de ambos Imperios era diverso, uno yacía estancado bajo sus fundamentos feudales y el otro se erigiría en la cabeza del mundo civilizado, a pesar de seguir fundado en aquellos.

En el siglo XVI la formación de los Estados era incipiente, una excepción en ciernes. Sólo Inglaterra y Francia contenían los ingredientes primordiales de la estatalidad, pero la modernidad aun no era visible en ambas como fuerza de progreso. Los dos países, frente a España y sus dominios, no tenían capacidad política competitiva. El absolutismo hispánico era más fuerte y vital, a pesar de convivir con múltiples ingredientes de la vida feudal, y de tener un desenvolvimiento parcial y desigual. La diferencia debe buscarse en la vitalidad desproporcionada del absolutismo hispánico, esto es, en la aptitud de algunos de sus reinos para procesar los elementos de la estatalidad moderna tempranamente. Esta vitalidad, que surge en algunas regiones, y en otras no existe, fue suficiente para alcanzar la supremacía dentro del Imperio y en toda Europa. Al mismo tiempo, la posibilidad de movilizar recursos en gran escala, extraídos de sus distintos reinos, facilitaba la supremacía militar, imposible de agrupar por otras organizaciones de dominación.

Un siglo después, el Imperio universal ingresó en una crisis generalizada y su forma de organización se tornó inviable, ante las circunstancias históricas prevalecientes en Europa. Los países que habían desarrollado un absolutismo integral, como Francia e Inglaterra, consiguieron suficiente aptitud para modernizarse. La clave fue la centralización y la unificación política, con base en la homogeneidad nacional: se habían constituido como Estados nacionales. En contraste, el Imperio multinacional hispánico, descentralizado y heterogéneo, comenzó a mostrar incapacidad para desarrollarse, luego para mantenerse y después para sobrevivir como totalidad. Los dominios flamencos se independizaron

y se convirtieron en sus más formidables rivales, los territorios italianos mostraron más vitalidad económica y pronto España se enfrentó a uno de sus más grandes desafíos: constituir a la nacionalidad hispánica, cuando otros países de Europa ya eran naciones.

El Imperio universal, como cualquier forma de dominación, tuvo capacidades adaptativas: la mayor consistió en su aptitud para restaurar exitosamente el ideal romano tardío de unidad cristiana, propósito en el que fracasó el Sacro Imperio Romano Germánico. Fue igualmente apto para mantener unido un universo de pueblos y una variedad de culturas. Fue flexible para asumir tradiciones e instituciones políticas muy sólidas de los reinos absorbidos y hacerlas compatibles con la organización imperial. Fue hábil para movilizar recursos en gran escala, provenientes de una variedad de fuentes. Pero no tuvo una facultad básica del desarrollo político: la capacidad de asimilar el cambio y transformarse bajo el imperativo de nuevas realidades históricas, que Estados mejor proporcionados territorialmente en el siglo XVII, en función de sus medios de dominación, sí lo fueron. Esto explica la preponderancia del Estado moderno frente a la decadencia del Imperio universal durante este siglo, y el propósito irrenunciable de España para alcanzar la estatalidad moderna en la centuria siguiente para ingresar en la modernidad durante su Primera Fase. Por lo tanto, la instauración de Estados independientes y soberanos es exclusivamente moderna. Los Estados griegos y los Estados latinos del siglo XVI se movían en una órbita natural como residuos de un Imperio universal destruido, pero no eran Estados independientes. Los Imperios universales se esforzaron por dominar todo un territorio que abarcaba a una cultura, no reconocían en pie de igualdad a ningún Estado independiente.¹⁵ La modernidad y el Estado, como una manifestación peculiar de asociación de dominación, frente otras más, que Eisenstadt llamó "Imperios históricos", es una relación propia de nuestro tiempo.

¹⁵ Otto Hintze explica que, por contraste, cuando se hace referencia al *Estado moderno* se le difiere del medieval y del oriental, y la palabra *Estado*, acuñada recientemente y que corresponde a la fase actual de la organización política, se aplica a todas las precedentes. Pero, por la individualidad concierne a cada cual, es forzado agruparlas bajo la misma categoría sacrificando el segmento de su peculiaridad. Por consiguiente, aquellos tres Estados no corresponden a una colección de especies del mismo género, sino a "formas de vida históricas" formadas sucesivamente y en parte enlazadas como eslabones de "un desarrollo histórico universal". Esto es una contribución a la modernización, según se puede evidenciar, pues el Estado corresponde a la modernidad, no a las organizaciones políticas que le precedieron. Otto Hintze. "Esencia y transformación del Estado moderno". *Ibid*, pp. 293-322. Aceptada esta explicación, pues las organizaciones de dominación conocidas no son especies del mismo género, hemos usado convencionalmente el término "Estado" para todas éstas -como lo hace el propio Hintze- alternándolo con "organización de domina-

Los Rasgos Estatales de la Modernidad

La noción de Estado moderno tampoco es sencilla: todo lo contrario; del siglo XVI a la fecha su desenvolvimiento ha tenido tal grado de complejidad, que la identificación de rasgos específicos, para todo el largo periodo que comprende de esa centuria a la presente, es muy difícil. Dentro del tipo de Estado moderno, han sido identificados clases de Estado, particularmente con referencia a los regímenes políticos que se han fraguado en su seno con el paso del tiempo. Estas configuraciones gubernamentales sucesivas representan, del pasado hacia el presente, el grado de modernidad alcanzado. A partir de esta perspectiva, se visualizan cuatro subtipos: el Estado soberano o de poder soberano, que dominaba "quizá" hasta 1650 y estaba caracterizado por el confesionalismo y la constitución estamental. Los dos siguientes se aproximan entre sí cronológicamente, y son el Estado de economía y el Estado de derecho. Son vigentes en el siglo XIX y se desdoblan en el parlamentarismo británico y en el absolutismo continental. El último tipo es el Estado nacional y generaliza a la constitución representativa orientada al sufragio universal y la democracia. "La función de estos cuatro tipos forman la esencia del Estado moderno desde el final de la Edad Media hasta el siglo XIX". Comenta Hintze que, con más claridad, el Estado moderno se manifiesta con más vigor durante el siglo XIX y hacia el presente. El Estado moderno fue construido en cuatro o cinco siglos. "Si se pudiera expresar con una breve frase la esencia del Estado moderno, en el lapso del siglo XIX al XX, propondría llamarlo Estado nacional burgues...", concluye.

Aquí, este último aforismo de Hintze sobre la esencia del Estado moderno, organizado bajo régimen burgués de derecho, representa la esencia de aquél en su fase actual. Pero tal esencia ha sido observada como el todo de la modernidad por muchos estudiosos del tema, cuando sólo se trata de su fase final. Es obvio que, en el presente, la forma más evolucionada de modernidad estatal sea la más representativa; pero ello no autoriza, de ningún modo, comprender el todo en una etapa, por más que ésta sea la más evolucionada. No está por demás que insistamos en

ción". Weber se refiere a "asociaciones de dominación" al mencionar su célebre definición de política, cuando explica que "difícilmente podrá encontrarse una tarea que no haya tenido que ver con alguna asociación política y, sin embargo, puede decirse que no hay una sola tarea que haya sido siempre exclusiva y peculiar de las asociaciones que se designan como políticas, es decir, el Estado en nuestro tiempo, o las asociaciones que históricamente han precedido al Estado moderno". Max Weber, "La política como vocación". México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales* números 16 y 17. 1959. pp. 143-44.

que Estado moderno es una categoría histórica, que en sucesión acumulativa de rasgos de estatalidad, lo signan hoy la soberanía, intervención racional en la economía, régimen de derecho y nacionalidad. Esta suma de ingredientes de estatalidad, que tardó quinientos años en desarrollarse, definen al Estado moderno, el cual, cuanto más cerca esté de nuestro tiempo, más modernamente será concebido.

Otra interpretación temprana del desdoblamiento del régimen feudal en el Estado moderno, debida a Gaetano Mosca, observa este tránsito como una manifestación del desarrollo estatal, como un crecimiento civilizatorio. En este sentido, los organismos políticos se pueden clasificar en dos tipos: el feudal y el burocrático. El incremento de civilización hace más complejos a estos organismos y más extensos, pero es la primera condición la determinante, pues también los regímenes feudales pueden ser de gran magnitud.¹⁶ Esta idea la aplicaríamos a los Imperios universales europeos, cuyas acrecentadas dimensiones no correspondieron a su mínima modernización política. La exposición de Mosca resulta aleccionadora y contribuye a la determinación de ciertas reglas del desarrollo estatal, no comprendidas por los "modernólogos": que no hay una variedad de Estados dentro de un tipo único, sino realidades individuales que pueden estar o no relacionadas. Así, del orden feudal surgió en lo general el Estado burocrático, pero de un Imperio burocrático no necesariamente se engendró una sociedad feudal, salvo en Europa, donde el retorno a un régimen político más simple consistió en un fenómeno de subdesarrollo estatal. Para Mosca la transformación de un régimen feudal en un Estado burocrático significa desarrollo estatal, en tanto que el paso de un Imperio burocrático a un régimen feudal es subdesarrollo estatal, porque el grado civilizatorio aumenta o disminuye según el caso, sin que la magnitud política sea significativa. Otro signo de desarrollo del Estado burocrático, consiste en su cualidad de no concentrar necesariamente todas las funciones en la administración pública. Esta cualidad se ha

¹⁶ Mosca consigna lo siguiente: "nos parece, más bien, que los dos tipos no son más que la manifestación, en momentos diferentes, de una sola tendencia constante por la cual la organización política de la sociedad humana se hace menos sencilla, es decir, más complicada, en forma paralela al aumento en grandeza y civilización de cada sociedad. La segunda de estas condiciones es más indispensable y de carácter más general que la primera, porque, a decir verdad, también los Estados muy grandes pueden estar organizados feudalmente. En el fondo, un Estado burocrático no es sino un Estado feudal cuya organización va progresando y va desarrollándose, se ha hecho más complejo; también una sociedad feudal puede provenir de una sociedad burocratizada, cuya civilización decadente y constantemente fragmentada, se vió obligada a regresar a un orden político más sencillo y primitivo". *Elementi di scienza politica*. Roma, Fratelli Bocca. 1896. pp. 97-100.

podido constatar en los Imperios burocráticos, donde tampoco existió una completa centralización en sus funcionarios. La característica central del Estado burocrático consiste en su capacidad de extraer ingresos por vía de impuestos, de modo que el grado de burocratización está determinado por la cantidad de ingresos de la sociedad que sirven para cubrir el salario de los funcionarios. En suma, según Mosca, la modernidad estatal radica en el grado de civilización alcanzado, más que la magnitud y burocratización que tenga un Estado burocrático.

Lo que entendemos como Estado moderno ha sufrido una serie de mutaciones dentro de su tipo básico. Queda claro, por consiguiente, que corresponde a un tipo histórico singular de organización de dominación identificable en un espacio-tiempo específico. Lo que le caracteriza, como tipo histórico específico, es la expropiación de estos cometidos de manos de sus antiguos poseedores. El acontecimiento más importante, desde el punto de vista del desarrollo político, consistió en la disociación entre el cargo y quien lo ocupaba, en la separación entre el funcionario y los medios de administración.¹⁷ Este proceso histórico es único: ocurrió en Europa a partir del siglo XVI, si bien sus precedentes inmediatos pueden ser observados en el siglo anterior. Esta situación se caracterizó por la estructuración de la obediencia sobre la base de un dominio organizado, cuya garantía era el control de los medios de administración que aseguraban el uso de la fuerza física. Como lo explica Weber, "el dominio organizado requiere del control del personal ejecutivo y de los elementos materiales de administración". De aquí nació el impulso para una ampliación del patrimonio del Estado, que hubo de ensanchar su organización económica porque, "para conservar el dominio por la fuerza, se necesitan ciertos bienes materiales, así como una organización económica". Fue la necesidad de organizar la violencia, según Weber, lo que impulsó al Estado para configurar su patrimonio económico y su caudal de medios materiales de administración. Esta circunstancia ha sido un hecho único en la historia y marcó la diferencia específica entre el Es-

¹⁷ Max Weber ha descrito transparentemente este proceso histórico: la era del Estado moderno se caracteriza por la concentración de los medios de administración, que se separan de sus antiguos propietarios estamentales. Sin embargo, la nueva apropiación no recae en los gobernantes y sus servidores, sino en la persona del Estado. "Al final, efectivamente, en el Estado moderno concurre en una sola cima la disposición de la totalidad de los medios políticos de explotación, y que ya ni un solo funcionario es personalmente propietario del dinero que gasta o de los edificios, depósitos, utensilios y máquinas de guerra de que dispone". Tal Estado se corporiza en la administración pública burocrática, que aspira a la más grande racionalización. Max Weber, *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. 1966. Dos tomos. Tomo II, p. 1159.

tado moderno y las asociaciones políticas que le precedieron. La separación de los funcionarios y medios de administración o su no separación, es la línea divisoria entre los distintos Estados. Según Weber, esta separación fue paralela a la disociación entre los propietarios y medios de producción, y distingue al Estado moderno de los que le precedieron. Sólo en el Estado moderno los medios de administración han sido completamente apartados de quienes los utilizan.¹⁸ Este hecho, pues, es singular y solo ha ocurrido una vez en la historia: la administración estamental era una característica del Medievo, peculiar del mismo; su supresión fue también un fenómeno singular en la historia universal. El proceso está caracterizado por la centralización de los medios de administración, que ha sido arrebatados a la aristocracia estamental, y la modernidad que caracteriza al Estado radica en que "al final, el Estado moderno controla todos los medios de organización política, que en realidad se reúnen bajo la misma cabeza", sentenció Weber. Esta separación, determina el grado de modernidad alcanzado por un Estado concreto. Ahí donde ésta separación ha sido plena, la modernidad del Estado es mayor.¹⁹ Dentro de este proceso expropiatorio, acaudillado por los príncipes, la formación del Estado ha sido acompañada por el desarrollo de políticos profesionales que laboraron a su servicio y se ganaban la vida administrando la política de aquellos. El marco institucional en el que hacen su trabajo desarrolló una política metódica y altamente organizada, de modo que el diario entrenamiento habilita a quienes sirven a los príncipes en la lucha por el poder y en lo que Weber llama "los métodos de la moderna práctica política". Junto a los políticos profesionales, la racionalizada organización administrativa es nutrida con

¹⁸ Weber explica que "estas asociaciones políticas en donde los medios de administración materiales están controlados autónomamente, en forma total o parcial, por el personal administrativo dependiente pueden calificarse como asociaciones organizadas en estamentos". En estas asociaciones los vasallos cubren de su peculio los gastos de administración, pero también de la administración obtienen sus ingresos. Esta situación, que únicamente se dio en la Europa medieval, señala una administración estamental en la cual el señor gobernó de consuno con la aristocracia agraria. "La política como vocación", p. 248.

¹⁹ Según Weber, al final del proceso de expropiación de los estamentos, la modernidad llegaba a su clímax, pues ningún funcionario sería propietario de los medios de administración. "En el Estado contemporáneo -y esto es esencial para el concepto de Estado- la 'separación' de los cuadros administrativos, de los funcionarios y los trabajadores, de los medios materiales de organización administrativa se realiza plenamente". Es decir, la plena estatalidad se alcanza cuando esta separación es completa, pero esta separación muestra al mismo tiempo la plenitud del concepto de Estado y por tanto de modernidad. El Estado moderno es aquél, según Weber, en el cual la distancia entre el administrador y el medio de administración es completa.

nuevos elementos que forman a la burocracia profesional y que consiste en administrar al Estado en los recientes campos de su actividad. Estatalidad y modernidad van de la mano y tienen, como presupuesto histórico, la separación entre el administrador y el medio de administración. Pero, en la medida en que el viejo orden estamental ha sido suprimido, la modernidad estatal está representada por la aparición del político y el administrador público como aliados prominentes de los príncipes contra los estamentos.

Tal como se ha podido observar hasta aquí, los problemas fundamentales que atañen a la modernización ya habían sido detectados y examinados por científicos sociales, tanto del siglo pasado, como del presente, y muchas de las categorías planteadas por los "modernólogos" son re-elaboraciones de las ideas de Marx, Mosca y Weber. Pero no deja de asombrarnos que Otto Hintze no haya sido una fuente utilizada, que pudiera haber nutrido vigorosamente los análisis de los cultivadores contemporáneos de la modernización. Seguimos pensando, como lo adelantamos, que lo interesante de la modernización radica, precisamente, en la forma novedosa como plantea viejos problemas y el esfuerzo de categorización, aunque muy abstracto, con que encuadra sus proposiciones.

Una vez que hemos abordado con cierta extensión a la modernización, el desarrollo político y el desenvolvimiento del Estado moderno, entraremos a los problemas contemporáneos del Estado, comenzando con el relativo a la magnitud del gobierno.

IV. PROBLEMAS DEL ESTADO MODERNO

Prolegómenos

En esta época, el tema de la modernización ha vuelto a llamar la atención. Por doquier se utiliza la palabra y prácticamente se aplica a cualquier cosa. En el ámbito de la política se asigna a los más diversos temas, sobre todo en los campos de la economía y la administración pública. Por lo general las personas la asocian al desarrollo tecnológico, a las máquinas, a las computadoras; otras más la identifican con la industrialización y el consumo de productos industriales. El tópico de moda es la modernización. Su irrupción no es accidental, ya que su introducción acompaña a la política económica de liberalización implantada por los gobiernos. Así, dentro del discurso gubernamental la modernización ocupa un lugar privilegiado.

Una versión de la modernización se ha dejado sentir preferentemente en el Estado, que ha sido centro de controversia y crítica muy severa, principalmente centrada en la necesidad de la liberación de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de empresas estatales, la contracción de la economía pública y la abolición del proyecto de Estado corporativo. En especial, la modernización se ha asociado a la pugna contra el "tamaño" del Estado, al que se juzga tener dimensiones colosales. Se da por hecho que el Estado no sólo es organizativamente titánico, sino congénitamente ineficiente, es decir, que sus incapacidades obedecen a enfermedades que le son inherentes y que estas incapacidades se han reproducido e incrementado en la medida en que el Estado ha crecido. Además, la abundante legislación emanada de los poderes públicos asfixian la libre producción y reproducción económica, y enervan el espíritu de empresa. Por consiguiente, se hace imperativo un programa gubernamental de "des-regulación" que rompa las ataduras de la iniciativa privada y obra el paso al libre juego de las fuerzas del mercado. Finalmente, para favorecer la libre empresa, se requiere la supresión de las conquistas obreras y el desmantelamiento de los contratos colectivos, rémoras del pasado, que estorban un replanteamiento de las relaciones entre el capital y el trabajo con miras a la modernización industrial. El Estado moderno, por consiguiente, con-

siste en un proyecto político caracterizado por la brevedad de su organismo, la agilidad de su movimiento y su extrañación de la economía. El Estado "mínimo" es signo de modernidad, el Estado colosal, de antigüedad. Todos estos planteamientos se encaminan a reconsiderar el proyecto del Estado hasta el presente, planteándose una transformación en la cual la iniciativa privada ocupará los espacios dejados por un gobierno cuya actividad se ha sobredilatado fuera de los marcos de sus deberes básicos.

Hasta donde los hemos podido apreciar, en contraste a esta versión, en contraste a esta versión, la modernización ha consistido en el desarrollo de capacidades estatales, en la formación de condiciones en las cuales la centralización, la difusión del poder político, la diferenciación estructural y otros signos, no se han referido a un Estado "mínimo", sino a un Estado máximo, pletórico de responsabilidades sociales y económicas, presente juiciosamente en la vida productiva y mercantil, consciente de sus responsabilidades educativas, sanitarias y asistenciales.

Gobierno e Ingovernabilidad

En el otro planteamiento se habla de la incapacidad del Estado para gobernar, es decir, que existe una deficiencia congénita para realizar su misión histórica: regir a la sociedad. Esta interpretación de "ingovernabilidad" o incapacidad de gobierno ha sido formulada paradójicamente en sociedades con un elevado desarrollo político, precisamente para refutar las bondades de este desarrollo en términos de democratización, restringir la presencia del Estado en la economía e impugnar sus deberes sociales. El argumento central es la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas emergidas en un espacio político expandido y diferenciado, demandas provenientes de partidos, grupos de presión y medios de comunicación que disfrutaban de una amplia libertad de expresión. Entonces ocurre una sobrecarga de exigencias, ante las cuales el Estado no tiene capacidad de responder positivamente.¹ Es decir, la modernización ha expandido el espacio público acrecentando el poder y difundiéndolo por toda la sociedad y por todo el territorio, y el desarrollo político ha creado capa-

¹ Claus Offe, "Ingovernabilidad: el renacimiento de las teorías conservadoras". *Revista Mexicana de Sociología*, número especial. 1981. pp. 1847-1865.

ciudades estatales para absorber tipos cambiantes de organizaciones y demandas políticas, pero todos estos factores de desarrollo político son definidos como fuentes primarias de sus males.

El resultado es, como consecuencia, una sobrecarga de exigencias continuas y crecientes, que incrementan las obligaciones y los deberes que el Estado tiene que atender, ineludiblemente, por medio de una capacidad menguada de respuesta positiva. El Estado es la primera víctima de su modernización y su desarrollo político, pues ni sus capacidades ni sus instituciones son suficientemente aptas para ingresar a estas demandas; se haya atrapado en su propia modernidad. La sobredilatación de las expectativas son el producto de una sociedad ampliamente democratizada y politizada, pero cuyos problemas tienen una trascendencia que rebasa a la política. La más grande atadura para los movimientos del Estado consiste en la libertad individual, que él mismo ha de garantizar. De su inacción, por fin, brota la inconformidad y la frustración de los sectores sociales insatisfechos, cuyas demandas el Estado no puede ya satisfacer y se incrementa el nivel de ingobernabilidad.

Este discurso propone que, para detener el aumento de la ingobernabilidad, se desvíen las reivindicaciones que rebasen los límites del Estado hacia las relaciones monetarias. Entonces el nivel de gobernabilidad podrá incrementarse por medio de la privatización de sectores económicos y sociales a cargo del Estado, por medio de la des-estatización de servicios públicos. Este proceso debe extenderse a los "nichos" en los cuales reposan las actividades económicas del Estado, es decir, deben ser suprimidos sus monopolios económicos y creados a los marcos de la libre competencia.

Pero el mecanismo de transformación de la economía de Estado no debe detenerse aquí, debe extenderse a las funciones sociales y reformarse los regímenes de seguridad social, de asistencia y del trabajo. De este modo, las demandas son sofocadas antes de nacer, consiguiéndose un decremento muy sustancioso de exigencias no generadas y una deflación considerable del cúmulo de reivindicaciones. Pero, habiendo brotado exigencias no suprimidas en su etapa de gestación, que pudieron ser desviadas al mercado de libre competencia o frenadas suficientemente, deben ser filtradas por medio de la administración pública y seleccionadas como "insumos" accesibles al Estado. Otras más, que hayan escapado a estos mecanismos deflacionarios, sencillamente deben ser desechadas por su "irracionalidad".

Tal como lo podemos observar, la propuesta general del discurso analizado consiste en la degradación de la modernidad política, no su des-

envolvimiento, pues se propone, ni más ni menos, desechar sus beneficios históricos. Debemos recordar que la modernización política es un proceso histórico caracterizado por el desarrollo del Estado y por tanto del desenvolvimiento de sus potencialidades. Sus rasgos básicos, que reflejan ese desarrollo estatal, son los siguientes: la diferenciación estructural, que se expresa en la multiplicación de organizaciones políticas y la especialización de los papeles políticos, y en lo particular, un plan político centralizado y unificado; en suma, la configuración de un espacio público especializado, diverso a la economía o a la sociedad. Por el incremento de las actividades de la administración pública y su incesante penetración en la sociedad y en el espacio territorial. Por la extensión interior de la soberanía y la comprensión de toda la ciudadanía por el ejercicio del poder del Estado. Por el debilitamiento de las organizaciones políticas tradicionales: caciques, caudillos, líderes "morales", etc. Esta expansión del Estado solo fue posible por el incremento de la politización y la necesidad de un apoyo político cada vez mayor por parte de las grandes capas de la sociedad. Su corolario fue la democratización general y la transformación de las demandas sociales en planes gubernamentales. En suma, la diferencia entre los Estados modernos y los premodernos consiste en la expansión que alcanza el poder político.²

Es la modernización la causa primordial del cambio constante de exigencias y situaciones que caracterizan a la política moderna, por las rápidas transformaciones que induce. Por consiguiente, la clave del Estado moderno consiste en su aptitud para su desarrollo político, que no es otra cosa que su capacidad constante para absorber tipos variados y cambiantes no solamente de exigencias, sino también de nuevas organizaciones políticas. El desarrollo político incluye la habilidad del Estado para encarar positivamente nuevos y diversos problemas, que son precisamente estimulados en su interior o por sus relaciones internacionales. Entre más diferencia la modernización política el espacio público y le dota de instituciones y organizaciones políticas, más puede el Estado absorber exigencias sin ahogarlas en el seno de la sociedad, reprimirlas una vez que se generaron, desviarlas fuera del ámbito de la política hacia el mercado monetario o rechazarlas por supuesta irracionalidad. A mayor diferenciación, mayor gobernabilidad y por tanto más aptitud para la formulación de programas políticos. A mayor desenvolvimiento de la mo-

² S.N. Eisenstadt, "Burocracia y desarrollo político". J. Lapalombara, *Burocracia y desarrollo político*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1970. pp. 91-92, 94-96 y 98-100.

democratización política y el desarrollo político, más activo es el movimiento de la administración pública y más variado el abanico de los servicios a la sociedad. El desarrollo político no únicamente incrementa la capacidad del Estado para enfrentar problemas cambiantes, sino también su disposición para influir en el curso de los acontecimientos sociales: en suma, para gobernar.

La clave de la modernización política consiste en la habilidad del Estado para absorber tipos cambiantes de exigencias y organizaciones políticas, no en suprimirlas; y su problema fundamental, en términos de desarrollo político, es mantener un crecimiento auto-sustentado, es decir, nutrido por sus fuerzas interiores. Es este sentido, el desarrollo político se refiere al desenvolvimiento de las facultades del Estado para incrementar su nivel o grado de gobierno, no para disminuirlo, y efectivamente corre aparejado al desarrollo administrativo porque las dependencias públicas son las responsables de responder positivamente a las exigencias cambiantes y renovadas de una sociedad modernizada.

El desarrollo político expande las responsabilidades de la administración pública, que tiene que desenvolverse y perfeccionarse para contar con mecanismos de anticipación de problemas. El uso extenso de estadísticas, informes, diagnósticos y demás instrumentos modernos de gobierno, para conseguir cierto grado de prospección de problemas, estimula el incremento de rendimientos de la administración pública.³ Pero este incremento, en el Estado moderno, sólo es posible con abundante y decidido apoyo político, de modo que la administración gubernamental debe estar permeada no únicamente al mérito, sino también a la democratización. El desarrollo de instituciones gubernamentales dedicadas al puenteo de las exigencias ciudadanas se convierte en un imperativo de gobernabilidad.

³ Claus Offe sugiere una doble estrategia, política y administrativa, para incrementar las facultades estatales que denomina "capacidad estatal de dirección". La estrategia administrativa consiste en el incremento de la participación estatal en el producto social bruto y en el aumento de la capacidad organizativa de la administración pública, para alcanzar una sustancial mejoría en los mecanismos de anticipación de problemas por medio de una planificación eficaz. Hay una modalidad política que se finca en una ampliación e institucionalización de alianzas, fundamentalmente por medio de un sistema efectivo de agregación de pareceres de sindicatos, corporaciones empresariales y asociaciones de consumidores, pero Offe no la recomienda por su fragilidad como "corporativismo liberal" sustitutivo de la vida parlamentaria. Además de no tener un claro signo constitucional, también no tiene fundamento legal la representatividad de los gremios concertadores y ésto es óbice para la obligatoriedad de las determinaciones acordadas. Alternativamente, sugiere una estrategia política fundada en el fortalecimiento de la opinión pública y la ampliación de la politización, que dé pie a acuerdos efectivos que disminuyan el potencial de mutua obstrucción.

En contraste a los valores de la modernización, sustentados en criterios de rendimiento y mérito, el discurso analizado se inclina por la evocación de los valores propios de la tradición, particularmente los relativos a las asociaciones humanas basadas en lazos biológicos, como la familia, y retorna a los vetustos criterios de rendimiento basados en la individualidad y las gestas de empresarios audaces. Los valores que propone están fundados en la reivindicación de la familia y la propiedad privada, y acentúa sus criterios de articulación social en el individualismo, más que en la colectividad. Estas ideas se encaminan contra la modernización política, pues no propugnan la igualdad, la participación y la socialización, que son los que le dan precisamente su carácter, sino la exacerbación del individualismo y la competencia entre agentes desiguales.

Su talón de Aquiles consiste en su concepto de sociedad, pues presume que sus problemas no son accidentales o contingenciales, sino de estructura, y que obedecen al fatal desarrollo de tendencias inevitables que les son inherentes. Estas deficiencias en la arquitectura social constituyen la causa prima, el motivo natural del que brota la ingobernabilidad. De esta visión social se origina la interpretación patológica que observa a las deficiencias políticas del Estado como males congénitos. Una sociedad tal no puede ser reformada, sino degradada, la curación de sus enfermedades no es posible con un tratamiento positivo, sino con medidas negativas. La sociedad tiene males porque está mal construida, de modo que en lugar de su remodelación, hay que derribarla desde los cimientos y edificar otra con los materiales sobrantes. El gobierno es menos que un mal necesario; es un bien innecesario, prescindible y sustituible por mecanismos de mercado.

Capacidad de Gobierno

La complejidad de la sociedad moderna ha hecho que los problemas se hayan colectivizado a tal nivel, que su degradación y desvío hacia los mecanismos de mercado puede derivar en una política de futuro incierto. La sociedad moderna ha hecho imperativo que el grado de gobierno, es decir, la eficiencia para satisfacer la sobrevivencia, la vida y la vida más cómoda, reclame conciencia general y un elevado índice de comunidad. Hoy en día la legitimidad, la capacidad organizativa y la eficiencia de los gobiernos, y la estabilidad política, son condiciones básicas

que estimulan un nivel mínimo de desempeño gubernamental.⁴ Los Estados modernos están caracterizados por un elevado nivel de rendimiento gubernamental, que no únicamente ha sido mesurado por criterios de capacidad administrativa, sino también por consenso popular, apoyo político, legitimidad constitucional y sobre todo, nivel de comunidad social sobre los determinantes de los conflictos sociales y la prepotencia de los individualismos. El Estado moderno se distingue tanto el crecimiento económico que ha inducido, como por el grado de desarrollo político alcanzado. En buena medida el desarrollo político tiende a manifestarse en el nivel de gobierno y éste a expresarse en ciertos signos, particularmente la presencia popular efectiva en los negocios públicos, la ingerencia de las demandas populares en los planes gubernamentales y la eficiencia de los procesos electorales. En los países modernos, sobre todo de Europa occidental, un signo de modernidad evidente –tal como lo estudiaremos más a fondo adelante– es la intervención económica racional del Estado, el gasto social y el número proporcional de funcionarios públicos dedicados a estas actividades. Su grado de gobierno es manifiesto no únicamente en la solvencia de la administración pública, sino en el nivel de su organización y la variedad cualitativa del radio de acción de sus dependencias.

En contraste, los países subdesarrollados, con bajo nivel de modernización política, conllevan una degradación de gobierno que se refleja de muchos modos: desnutrición, morbilidad elevada, analfabetismo, es decir, simplemente subdesarrollo. Este es, precisamente, el resultado de la degradación de gobierno, signo del subdesarrollo político. Desde el punto exacto del desarrollo político, estos signos muestran la otra cara de la moneda: la incapacidad para absorber nuevas organizaciones y exigencias políticas, o lo que es lo mismo, la insolvencia del Estado para acu-

⁴ Uno de los progresos más significativos de la ciencia política es la re-consideración de las tipologías de regímenes políticos. La tradicional bipartición parlamentarismo-presidencialismo ha sido revisada y empatada por otra clasificación, brotada del fragor de los procesos políticos, que examina al congresismo y la dictadura como deformaciones de aquellos que, siendo excepcionales, han tendido a transformarse en regla. Uno y otro regímenes han sido en el mundo moderno los retos más formidables del desarrollo político en los países subdesarrollados, sobre todo la segunda, que ha sido el azote de los pueblos latinoamericanos. No debemos olvidar que Huntington ponía el acento en que, ahora, más importante que la diferencia de regímenes era el grado de gobierno. Un grado elevado de gobierno está caracterizado por la participación popular en los asuntos públicos, sistemas eficaces de control civil sobre las fuerzas armadas, intervención del Estado en la economía y procedimientos solventes para garantizar los procesos políticos. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1972. p. 13.

mular más poder.⁵ La capacidad de acumular más poder, por consiguiente, consiste en la aptitud del Estado para absorber más demandas y darles debida satisfacción. El desafío del gobierno consiste en tener las instituciones y mecanismos suficientes para garantizar esta absorción y acrecentar el poder político. El Estado puede encontrarse ante tres opciones: impedir todo cambio que estimule nuevas demandas; controlar y dirigir estos cambios; o absorber limitadamente los cambios. Cualquier régimen puede enfrentarse a estas opciones y algunos pueden elegir la reducción de cambios, pero ninguno evitar tomarlos en consideración porque la capacidad de absorción de cambios es signo precisamente de modernidad. Para evitar el cambio y suprimir toda exigencia, se requiere que el régimen sea tradicional, no moderno. Pero la capacidad de absorción de cambios, que no es otra cosa que la solvencia para ingresar nuevas demandas y fuerzas políticas, varía de régimen a régimen y así como hay ejemplos exitosos de desarrollo político; hay otros más de adaptabilidad limitada y unos más de grandes fracasos.

El problema del grado de gobierno debe situarse en el nivel de modernización política, más que en el de ingobernabilidad, porque aquella es el semillero de demandas y fuerzas políticas, y porque algunas de las deficiencias gubernamentales obedecen a su incapacidad de adaptación al cambio. Un régimen moderno puede frenar la modernización política sin convertirse por ello en un régimen tradicional, pero sí en otro conservador. El mecanismo consiste en dejar latentes las demandas y adormecer la aparición de nuevas fuerzas políticas, amputándose los mecanismos de su manifestación y emergencia. La modernización política puede ser retardada, con merma del desarrollo político, pero no puede ser suprimida en países donde se halla consolidada y es producto de un largo periodo de gestación. La modernización fue retada por el nacional-socialismo en Alemania, pero no pudo ser suprimida. Hoy en día este país es nuevamente uno de los más modernos del orbe.

⁵ Refiriéndose a los sistemas políticos, Huntington consigna que "los modernos se diferencian de los tradicionales en la proporción de poder que contienen, no en su distribución. Tanto en unos como en otros el poder puede encontrarse concentrado o disperso. Pero en los modernos hay una mayor parte de la sociedad que participa en mayores relaciones de poder, en comparación con lo que ocurre en los sistemas tradicionales". *Ibid*, p. 134. La capacidad de contener más poder y hacer participar a más personas ha sido advertido de antiguo: "el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible", decía Juan Enrique von Justi en 1756, refiriéndose a la *policía* como una tecnología gubernamental. Al efecto, por medio de la policía se proveía a los ciudadanos de lo necesario para su subsistencia y se garantizaba el orden social. Tocaba a ella todo lo relativo a la salud, la nutrición y el vigor político del Estado. *Elementos generales de la policía*. Barcelona, Eulalia Piferrer. 1784.

Pero la modernización política y la modernización en general sí pueden ser abolidas ahí donde ha fracasado o se ha frustrado, donde su avance es parcial y frágil, en fin, en los países subdesarrollados. El mecanismo de des-modernización es simple: "la única forma en que un sistema moderno puede obstruir por completo la modernización en lugar de limitarla o postergarla, es cambiando las condiciones sociales básicas que motivan el surgimiento de esas exigencias".⁶ Esto significa la abolición de las condiciones sociales de las que brotan las exigencias que motivan la "ingobernabilidad" en el Estado moderno: la contratación colectiva de los trabajadores, la seguridad social, la salud y asistencia públicas, es decir, todas aquellas conquistas sociales que antaño dieron pauta a la erección de los programas de bienestar social y que son signo de modernidad.

El Problema del "Tamaño" del Estado en América Latina

Uno de los problemas más debatidos hoy en día, es el relativo al "tamaño" o magnitud del Estado. En este caso no se critican deficiencias, como aquellas que se presume que brotan de los males congénitos del Estado, sino más bien su crecimiento vegetativo y patológico. Además de tratarse de una enfermedad, su dimensión obedece a una sobre-dilatación por absorción de organismos, funciones y procesos ajenos a su carácter esencial de preservador de la libre competencia, del mercado, y de garante y custodio de la iniciativa de los particulares. La "obesidad" evidente del Estado, este magno sobrante organizativo, trasciende la configuración de un Estado "mínimo" que esté más allá de la esfera de actividad de los particulares.

Estas interpretaciones adolecen de validación empírica, pues sus presunciones no han sido corroboradas por la realidad. En este sentido Bernardo Kliksberg las ha criticado válidamente como mitos y dogmas, no como proposiciones científicas,⁷ y sobre el problema del "tamaño"

⁶ Para Eisenstadt "el crecimiento sostenido es el problema principal de la modernización, y la capacidad para enfrentar el cambio constante es la prueba crucial de dicho crecimiento". Eisenstadt, "Burocracia y desarrollo político". J. Lapalombara, *Burocracia y desarrollo político*, pp. 99-100.

⁷ Bernardo Kliksberg. *¿Cómo transformar el Estado?: más allá de mitos y dogmas*. México, Fondo de Cultura Económica. 1989. Cap. III. Sobre el problema del "tamaño" del Estado en América Latina, ver: Memoria del Seminario Internacional *Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989. Destaca, en especial, el adelanto de resultados de una

del Estado refuta a quienes lo proponen como tema de análisis científico o de polémica seria. Prefiere, con toda razón, situarse en el examen de su función. Polemiza agudamente contra aquellos que sostienen la idea de que el Estado latinoamericano ha crecido patológicamente; que ha alcanzado un tamaño enfermizo y que oprime, como organismo todopoderoso, a una sociedad civil asfixiada. El discurso contra el Estado propone una reducción drástica de su magnitud, la disminución del gasto público, la supresión de organismos y la privatización acelerada. En lugar del colosal Estado, desean al "Estado mínimo" que sería la imagen del presente, en tanto que aquél lo sería del pasado.

Este discurso no tiene respaldo empírico alguno, se trata de una exposición des-historizada que no comprende al Estado en su evolución histórica y en su contexto general, toda vez que no se practica una comparación con otras realidades. En suma, no tiene verificación empírica, ubicuidad histórica y método de comparación, se trata de "verdaderos dogmas" que no son presentados a discusión, son argumentos cerrados a sí mismos. Especialmente, nunca se explica en que consiste lo "enorme" o el "gigantismo" del Estado, elementos centrales de la polémica. Así, una imagen "mítica" del Estado-todopoderoso no puede ser materia de discusión científica, pues es ajena completamente a la evidencia empírica.

De acuerdo con todo lo anterior, la disminución del "tamaño" del Estado no es la solución del problema de los Estados latinoamericanos, ni dicho problema es enfocado adecuadamente. La opción es el papel futuro del Estado dentro de condiciones caracterizadas por la crisis y la demanda de democratización, de lo cual derivará lo que Kliksberg llama el "perfil de un Estado deseado", algo muy distinto al mito del "Estado mínimo", pues "el debate sobre el rol y capacidad de gestión parece un camino mucho más fecundo en posibilidades, que el 'debate trampa' del mero tamaño". El asunto no es reducir al Estado, sino acrecentar su capacidad de gestión al tenor de las nuevas tareas a desempeñar. Hay "un trágico desencuentro histórico entre la explotación de una crisis económica profunda y el desarrollo de la democratización", con un evidente debilitamiento de la segunda. El papel del Estado sigue siendo prominente, pero se requiere una revisión a fondo que lo haga eficaz y pueda ser transfor-

investigación ofrecidos por José Sulbrant en dicho Seminario, sobre "El tamaño del sector público en América Latina", pp. 157-169. Ver también: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, "Avances recientes en la transformación, redimensionamiento y modernización, de la administración pública en América y España". Caracas, 1990. Y, David Ibarra, *Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y Mercado*. México, UNAM. 1990.

mado con miras a una más amplia democratización y permeación a la ciudadanía. El meollo del asunto, consiste en una transformación que incrementa sustancialmente su capacidad de gestión. Sin embargo, dentro de los planes de transformación debe añadirse el ingrediente de una política de administración pública, cuyo vacío hoy en día lo ocupa la presunción tácita de que la respuesta está entera en la planeación económica y social, y que simplemente hay que implantarla. El problema, pues, no consiste en el "debate trampa de moda", que se circunscribe al "tamaño" del Estado. En el futuro inmediato será necesario que sean formuladas políticas nacionales de administración pública.

La intervención del Estado ha obedecido a causas de tipo estructural, como la insolvencia de los empresarios privados, que se ha reflejado en el crecimiento de la administración pública y en el incremento de la actividad administrativa del Estado. El resultado, no obstante, ha sido una degradación de la capacidad de gestión estatal manifiesta en un Estado latinoamericano administrativamente deficiente. La exigencia de ampliación democrática y la eclosión de la crisis económica han multiplicado las demandas, ensanchando este deficitario de capacidad de gestión. Dentro de tal atmósfera, a pesar de su insolvencia, el Estado sigue siendo considerado como el instrumento maestro de acción ante la situación de crisis latinoamericana. Una nueva visión de la administración pública, ofrece un panorama caracterizado por la optimización del gasto público, articulación sustantiva del aparato estatal, reivindicación de la imagen del funcionario público, desenvolvimiento de las capacidades de gerencia pública, transformación estructural de las empresas públicas y desarrollo de la capacidad de ejecución de programas interinstitucionales.

Esta argumentación, pone de manifiesto que, hasta el momento, los críticos del "tamaño" del Estado no han demostrado su magnitud, no han establecido los parámetros de sus dimensiones, ni definido lo que entienden como "grande" o "extenso". No han pasado, pues, de un discurso mitológico anti-estatal. En contraste a los detractores del Estado, quienes sostienen la adecuación organizativa a sus responsabilidades históricas, sí han presentado pruebas que acreditan sus proposiciones. Y, contra la opinión mítica, que aduce que entre más subdesarrollado es un país, más grande es su Estado, trabajos científicos han venido a probar lo contrario: que a mayor grado de desarrollo integral, mayor nivel de modernización, de radio de actividad de la administración pública, de organismos públicos, de gasto administrativo en las áreas de bienestar y de número de funcionarios públicos. Que entre más moderno es un Estado, más desarrollo político tiene, más desarrollo administrativo ha alcanzado y más

preocupaciones tiene por la salud, la seguridad social y la educación de su población. Que a mayor modernización de un país, corresponde mayor grado de comunidad de la vida nacional.

El Estado no puede ser medido -esto es imposible porque constituye un conjunto de relaciones de dominación, cuya configuración organizativa más próxima encarna en el régimen político-, tampoco su gobierno. La mayor aproximación cuantificable son sus servidores, pero obviamente no se obtendría una medición del Estado, pues éste es incommensurable, ni tampoco de su administración pública, porque ésta es su actividad, ella es el dato mas cercano a su carácter de organización de dominación humana y social. Aquí no entraremos a definir al Estado ni a la administración pública, temas que hemos tratado en otras obras,⁸ toda vez que no es el propósito de este libro y antes hicimos ya algunas indicaciones al respecto. Aquí sólo queremos apuntar la utilidad de un indicador de cuantificación de un aspecto tan importante de la administración pública, como lo son sus servidores.

La "Magnitud" del Estado en Europa

Ya pudimos apreciar cómo la modernización ha tenido su cuna y centro universal de difusión en Europa, y cómo el desarrollo político ha tenido ahí su más importante desenvolvimiento. No existe progreso político importante que no se haya desarrollado originalmente allí o que no se haya inspirado en la cultura política europea. Europa es también el origen de la administración pública y de las teorías que más profundamente han explicado su naturaleza. Qué mejor, pues, que examinar brevemente la modernidad europea contemporánea como laboratorio de medición y cualificación de la administración pública al través de los servidores del Estado.

El desarrollo del Estado moderno ha comprendido, desde el punto de vista de sus funciones y cometidos, una agregación gradual de responsabilidades a partir de su alumbramiento desde el seno del régimen feudal y en medio de las ruinas de los Imperios universales. El núcleo de sus atributos políticos se formó a partir de su disputa contra el Imperio universal, contra la iglesia, contra los feudos y contra los estamentos. Estos

⁸ Omar Guerrero: *La administración pública del Estado capitalista*. Barcelona, Fontamara. 1981. *El Estado y la administración pública en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.

atributos emergieron de una larga lucha señalada por gestas reivindicatorias y han conformado lo que, sencillamente, se han llamado funciones primordiales del Estado que brotaron de cruentos procesos expropiatorios que consumieron dos siglos. El atributo central ha sido la soberanía, alrededor de la cual, con base en la política regalista de los soberanos absolutistas, se desdobló en funciones específicas; no debemos olvidar que uno de los progresos de la modernización es la diferenciación estructural, con su multiplicación de instituciones públicas.

Una función primordial derivada de la impronta soberana, como manifestación de la personalidad estatal frente a otras personas estatales, en igualdad de estatuto, es la de relaciones exteriores. En el mismo sentido, para defender la soberanía del exterior y reprimir las conmociones internas, brotó otra de las funciones primordiales: la defensa nacional. En lo interno, como soberano absoluto, el Estado puede dirimir controversias entre sus súbditos, ejerciendo la tercera función primordial: la justicia; y para sufragar el sostenimiento de la población, financiar la defensa del país, sostener a la política exterior y costear los gastos jurisdiccionales, ha desenvuelto a la cuarta función primordial: la hacienda. Finalmente, para articular un cúmulo de cometidos disímolos que van siendo asumidos por el Estado moderno, y que se multiplican en su fase de Estado de bienestar, la quinta función primordial, lo interior, se ensancha para caracterizar la etapa más progresiva de modernización política.

Las cuatro primeras funciones no han tenido mayor variación, aunque hayan sido compartidas por diversos organismos públicos, no así la última, que siendo de moderna raíz, ha sido el semillero de los cometidos económicos, sociales e individuales contemporáneos. Esta ordenación nos servirá para clasificar a los servidores públicos de la Comunidad Económica Europea, de la que trataremos brevemente al través de los funcionarios de los Estados que la conforman. Una ventana muy amplia por la cual se puede visualizar el grado de modernización de una administración pública, es el nivel de desarrollo de las funciones interiores del Estado, principalmente las económicas y sociales, frente a las otras cuatro del núcleo primordial. En este sentido, Juan Junquera González apunta que "el predominio o mayor peso específico de estas funciones, en cualquier administración pública, son expresión de antigüedad o vetustez. Por el contrario, la importancia y el auge de las llamadas funciones económicas o sociales son manifestaciones convincentes de su modernidad o pujanza".⁹

⁹ Juan Junquera González, *La función pública en la "Europa de los Doce"*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1986. p. 103.

El grado de modernidad que puede alcanzar un Estado tiene como signos vitales la profundidad de su intervención económica, la trascendencia de las expropiaciones efectuadas y su participación en la producción o manejo de artículos estratégicos. Pero el índice máximo de modernización encuentra su mejor expresión en el campo del bienestar social, donde la educación y la cultura, la salud y la asistencia pública, la seguridad y la prevención sociales, reclaman la mayor parte del gasto público. La modernidad estatal, tiene su mejor expresión en el espacio de la economía que se ha reservado el Estado y el ámbito del bienestar social establecido. La administración pública contemporánea ha puesto el acento preferentemente en las funciones sociales y ha hecho de la noción del "Estado-fuerza" una cuestión del pasado.

El Estado moderno es un Estado típicamente administrativo: su objeto es el hombre en sociedad, la humanidad asociada bajo contradicciones sociales y bajo la prepotencia del individualismo. Frente a la vida personal se muestra pasivo, pero vigilante, y cuando la ocasión lo dicta interviene restringiendo la libertad individual a favor del interés colectivo. La categoría utilidad pública, uno de los artificios más formidables creados por el Estado para preservarse de sus enemigos en sus etapas de formación original, le permite normar las relaciones entre el individuo y la comunidad. El Estado moderno organiza a la administración de la vida física individual para atender los asuntos demográficos, turísticos y de colonización; a la administración de la salud pública para cuidar la salubridad, los servicios sanitarios y el ejercicio de la medicina; a la administración de la vida intelectual para fomentar la educación y la cultura. Todo este cúmulo de cuidados de la persona humana, en su integridad física e intelectual, que comprenden a la administración de la vida personal, ha trascendido hacia el espacio comunitario por efecto de la modernización y la reproducción de las relaciones sociales. Más fuerza tiene todavía otro signo vital de modernización: la administración de la vida social, cuya organización obedece a la asunción estatal de los deberes de la beneficencia pública, la asistencia social, el trabajo y la prevención social. Esta administración, junto con la administración de la vida económica, representa los caracteres más desenvueltos de la modernización contemporánea.

Estas manifestaciones administrativas del Estado representan un influjo de la modernización, expresada en la socialización producida por el desarrollo económico, por la ampliación de las interdependencias so-

ciales y por el sentido de comunidad que adquieren las grandes cuestiones nacionales; en fin, por la colectivización que han alcanzado las necesidades sociales. En la Comunidad Económica Europea la modernización política deja verse en tres grupos de funciones (propuestos por Junquera González): de "soberanía", sociales y económicas. Las de "soberanía" aglutinan a las cuatro funciones primordiales. Observemos el siguiente cuadro:

Cuadro 1

EFFECTIVOS ADSCRITOS A LAS DISTINTAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

PAIS	F. SOCIALES (%)	F. DE SOBERANIA (%)	F. ECONOMICAS (%)
Alemania	} 55-60	30-35	10-15
Bélgica			
España			
Francia			
Italia			
Dinamarca	} 62-67	17-22	10-15
Gran Bretaña			

FUENTE: Junquera González, p.109

Las cifras son muy elocuentes: la mayor parte de los servidores públicos de estos países, están concentrados en funciones sociales. Pero es muy significativo que cuatro muy desarrollados, como Alemania*, Francia, Italia y Gran Bretaña, a la vez que más modernizados, dediquen tantos efectivos -como llama Junquera a los funcionarios públicos- a tareas sociales. Hay que recalcar que el Reino Unido, cuna del individualismo empresarial, es el que más invierte de los cuatro en el bienestar de sus ciudadanos. El promedio del gasto de la administración pública en 1980, en Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña e Italia, era del 65.90% del gasto total. Esto es, en cada uno de ellas, el mínimo

* Junquera González se refiere a Alemania occidental, en la época que escribe su libro se distinguía de la Alemania oriental. Aunque sus cifras se refieren exclusivamente a la primera, nosotros mencionaremos a Alemania en atención a su reciente unificación, pero respetando que los números únicamente son inherentes a la antigua Alemania occidental.

erogado en funciones sociales era de 60%. Y dentro de las cuatro funciones, las preponderantes son las relativas a educación, y después las de salud. De acuerdo con estas cifras, a mayor modernización, más grande es el gasto social.¹⁰

Otro indicador del grado de modernización, es el peso del gasto de la administración pública en relación al producto interno bruto (PIB). También en 1980, en la "Europa de los Doce" la distribución era la siguiente: Bélgica, 59.8% del total; Dinamarca 54.9; Alemania, 47.3; Francia, 46.7; Italia, 46.3; Gran Bretaña, 44.9. En estos países, todos caracterizados por una intensa modernización, el gasto de la administración pública con relación al PIB nunca fue menor del 44%. Todos, obviamente, también son países desarrollados, altamente industrializados y con un vigoroso sector privado. En contraste, España, menos modernizada, industrializada y desarrollada, representaba un 38.0% de gasto de la administración pública con referencia al PIB. Debemos destacar que, además de Dinamarca y Bélgica, constan en este grupo de países con elevados gastos de la administración pública, las cuatro potencias de Europa¹¹

Hemos apuntado que, dentro de las funciones sociales, las relativas a la educación son las prominentes y por tanto la mayor parte de los servidores públicos europeos son profesores. Debemos explicar que estos catedráticos también comprenden a los de las instituciones educativas subsidiadas por el Estado, lo que incrementa su número. En 1982 en Bélgica había 181,514 profesores de estas últimas; en Francia 115 mil y en España 48,538. Nuevamente se manifiesta la tendencia de que, entre más desarrollo, más modernización y más participación de la administración pública en las responsabilidades sociales. Una corroboración ampliada de esta aseveración es el número total de mentores en las cuatro potencias que, como se podrá constatar, anuncia que entre más desarrollado y moderno es un país, mayor nivel educativo ostenta y más catedráticos tiene. Las cuatro potencias de la Comunidad Económica Europea contaban cada cual, en 1978, con cifras muy superiores a los 500 mil docentes de enseñanza primaria y secundaria. El Reino Unido, que contenía el menor número, contaba con más de 600 mil, en tanto que Italia detentaba más de 832 mil. Para 1982 la tendencia no se había frenado,

¹⁰ *Ibid.*, ver cuadro 9, p. 112.

¹¹ *Ibid.*, ver cuadro 13, p. 121.

de ningún modo, pues, sumándose los catedráticos universitarios, los números se acercaban en Italia y Francia al millón de profesores y en Alemania era de 717 mil. España, por su parte, apenas alcanzaba la cifra de 323,100 y Portugal 120,360. El conjunto puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 2

PROFESORES EN SEIS PAISES DE LA CEE

PAIS	PROFESORES/PRIMARIA- SECUNDARIA	PROFESORES/AÑADIENDO UNIVERSIDAD
	(1978)	(1982)
Italia	832,808	928,500
Francia	667,052	957,000
Alemania	630,352	717,000
Gran Bretaña	613,251	-----
España	-----	323,100
Portugal	-----	120,360

FUENTE: Junquera González, pp.141-142.

Según la fuente que hemos estado citando, en 1983 en Bélgica habían 71.1 profesores por cada 1000 habitantes; en Francia, 46.9; Italia 44.2; Holanda 41.8; Dinamarca, 36.9; Alemania, 34.6; Portugal, 28.0; España, 20.1. Estas cifras corroboran las afirmaciones precedentes: a más desarrollo y modernización, mayor nivel educativo. España y Portugal, países subdesarrollados, son los que menos catedráticos disponen por cada mil habitantes, con la anómala excepción de Alemania, moderna y desarrollada, pero con menos mentores por el número indicado de moradores.

El examen de las cifras citadas ha venido a corroborar que la modernización en Europa -y en ella sus cuatro países más desarrollados modernos y politizados- se ha traducido en lo que antaño se llamaba Estado de bienestar, cuyos deberes relativos a la vida social son el signo de los tiempos contemporáneos y la amplitud de las organizaciones públicas relativas a ella, de sus funcionarios y de los gastos dedicados a atenderla, y que se distinguen por su extensión, no por su estrechez. Esto es: la modernización en los países que han sido su fuente y centro de difu-

sión, ha tenido como signo el desenvolvimiento de la vida humana en comunidad y ha sido el resultado de la problematización del mundo moderno dentro de los marcos de la vida colectiva, no en los ámbitos de los mercados monetarios. El sentido de Ciudad (como *Polis o Civitas*), como comunidad de la vida de una nación, representa el adelanto de la modernización que se ha traducido en una problematización política, no mercantil.

Otro de los dogmas esgrimidos como anatema del Estado en los países subdesarrollados, es el de Estado deficiente por su "tamaño", pero no como grande y deficiente como efecto de su carácter subdesarrollado. Se dice que el Estado en los países subdesarrollados es grande por efecto del subdesarrollo, en tanto que en los países desarrollados es pequeño por el desarrollo. Si esta afirmación fuera cierta, a mayor desarrollo menor "tamaño" del Estado y a menor desarrollo mayor "dimensión", y a mayor "magnitud" mayor burocratización. Uno de los motivos de la satanización de Estado en los países subdesarrollados, es la sobre-burocratización. En contraste, los Estados desarrollados son alabados por ostentar una burocracia de menor cuantía. Observemos si es así.

Regresemos a la "Europa de los Doce", pero cifámonos a 11 países, pues no hay información sobre el duodécimo: Grecia. Los resultados de la exploración del número de funcionarios públicos en Europa de la Comunidad Económica son asombrosos: la suma total de los servidores del Estado en Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, España y Portugal, es de casi 21 millones. Cuán grande es el peso de la modernización, particularmente de la modernización política, así como el desarrollo político, para requerir de administraciones públicas de tan voluminosos números. Ni los detractores de Max Weber podrían reprocharle que, dadas estas cifras, pudiera decirse que las sociedades contemporáneas no son burocráticas. Y esto sin considerar el peso cualitativo que representa algo más, nada digno de despreciarse.

El crecimiento, estancamiento y retroceso de la burocracia -de la que no hablamos, de ningún modo, en forma peyorativa- están sujetos a muchos factores determinantes, que aquí no es posible considerar completamente. Uno, de gran importancia y de signo cualitativo, tiene relación con el desarrollo político y más precisamente con el desarrollo estatal, y se refiere al nivel de asunción de los atributos del Estado moderno en su estatuto de tal, a partir de su gestación desde las entrañas del régimen

feudal. Es un tema básico que aquí no podemos abordar, sino únicamente dejarlo reseñado de la siguiente forma: entre más arraigo existe de los ingredientes de feudalidad, menos modernidad se desenvuelve y menor grado de burocracia se puede desarrollar, esto es, priva la des-burocratización. En contraste, entre más rápida y profundamente el Estado se desprende de las rémoras feudales y suprime las bases estamentales de la organización de su régimen, más pronto la burocracia adquiere poderes políticos y corre hacia la burocratización. Finalmente, en la medida en que son evitables uno u otro extremos y se guarda un equilibrio, la burocracia mantiene su autonomía y separación, y entonces el desarrollo de los atributos del Estado quedan preservados del asalto de fuerzas extra-estatales o intra-estatales -feudatarios o burócratas omnipotentes- y puede desenvolverse más sanamente por el impulso de la modernización.¹²

El proceso burocrático puede decaer en la des-burocratización o dispararse hacia la burocratización, de conformidad con el vigor de la modernidad alcanzada. Ahí donde la modernización política ha dado frutos maduros y la diferenciación de las instituciones políticas y el vigor de las fuerzas y los procesos políticos es elevado, el crecimiento de la burocracia es uno de los signos más transparentes de una elevada modernización. Donde una modernización ha sido frustrada o refrenada y es inmadura, o es sólida, pero está sujeta a un proyecto de adormecimiento o congelación, la des-burocratización consiste en uno de sus signos de debilitamiento. En fin, cuando la modernización fluye por un proceso desequilibrado e incompleto, y algunos aspectos crecen más que otros, la burocratización es el indicador de su desenvolvimiento anormal y virtualmente frustrado.

Esta breve exposición debe servir de prólogo al examen estadístico que enseguida realizaremos y que se centrará en la "Europa de los Doce". Aquí las dilucidaciones se fundamentan en la relación entre la progresión demográfica y el número de funcionarios, tomándose como base su concentración o dispersión, el volumen de la población económicamente activa, la estructura del empleo y el grado de crecimiento económico, según patrones impuestos por nuestra fuente, que añade un factor cualitativo: el grado de intervención del Estado. Salvo este último, los demás vienen a ser el resultado de la movilización social que configuró a la Europa moderna. Comencemos con el cuadro 3:

¹² S.N. Eisenstadt. "Burocracia, burocratización y desburocratización". México, *Revista de Administración Pública* número 46. Abril-junio, 1981. pp. 15-21.

Cuadro 3

**FUNCIONARIOS PUBLICOS X 1000 HABITANTES
EN LOS PAISES DE LA CEE 1983**

<i>País</i>	<i>(En miles)</i>		<i>Funcionarios X 1000 hab.</i>
	<i>Funcionarios</i>	<i>Población</i>	
Dinamarca	762	5,114	149.0
Gran Bretaña	5,241	56,377	93.0
Bélgica	711	9,856	72.1
Francia	3,754	54,729	66.8
Alemania F.	4,026	61,423	65.5
Italia	3,342	56,325	58.8
Holanda	733	14,367	51.0
Irlanda	174	3,508	49.6
Luxemburgo	17	365	46.6
España	1,699	38,173	44.4
Portugal	430	10,070	42.7
TOTAL	20,786	310,807	66.9

FUENTE: Junquera González, p. 75.

Del análisis de este documento, se desprenden las siguientes reflexiones: Primero, el crecimiento demográfico únicamente puede ser considerado como un factor de progresión burocrática en lo general, pues es cierto que los países más poblados son los que tienen más funcionarios. Esta es una consecuencia mecánica y debe revisarse su interpretación, porque en lo particular existen variaciones significativas. Por ejemplo, la población de Italia y Gran Bretaña es casi idéntica: 56,377.000 y 56,325.000 respectivamente. Italia tiene casi medio millón de moradores más, pero Gran Bretaña detenta casi dos millones de burócratas más. Esto es, a igual población no corresponde número idéntico de funcionarios. Hay una diferencia significativa en el número de servidores públicos en entre Gran Bretaña, la que tiene mayor número de éstos, e Italia, que tiene el menor entre las potencias industriales, diferencias que como advertimos es de dos millones de funcionarios; pero la distancia que separa a

esta última, de España es de casi millón y medio, y del Reino Unido es de más de 3 millones y medio.

De acuerdo con estas cifras, el número de servidores públicos se convierte en un indicador confiable del desarrollo administrativo de los países. Entre más funcionarios públicos, por efecto del desarrollo económico, la extensión de las funciones sociales y el incremento del gasto social de la administración pública, mayor desarrollo administrativo se percibe en cada país. El desarrollo administrativo puede ser medido, de este modo, pero bajo la combinación de factores de índole no administrativa como los mencionados, y como un indicador necesario prominente del desarrollo integral o de la modernización. Es uno, entre otros, de los factores de modernización y no necesariamente el país con mayor desarrollo administrativo es el más moderno o el más desarrollado en general. Esta breve exposición sirve para el análisis de la proposición de Junquera González, en el sentido de que el número de funcionarios y su proporción por habitante y por población económicamente activa, representa el mayor o menor grado en su clasificación del desarrollo administrativo. En función de la media de proporción entre funcionarios y población, que es de 66.9, clasifica a los países según su grado de desarrollo administrativo.

Países que están por encima de la media, como Gran Bretaña y Bélgica, tienen, dentro de su tipología un "desarrollo administrativo elevado", pero cuando la superan ampliamente, como Dinamarca, se trata de un caso de un país administrativamente "hiperdesarrollado". Las tres potencias europeas restantes, Francia, Alemania e Italia, que guardan una fuerte proximidad por abajo de la media, han tenido un desarrollo administrativo "típico o medio". El resto, finalmente, se encuentra ante un desarrollo administrativo "insuficiente": Holanda, Irlanda, Luxemburgo, España y Portugal. Estadísticamente la apreciación de Junquera González es adecuada, pero si la relacionamos con otros factores aparece una sensible variación de juicio al respecto. Dos casos ilustran nuestra proposición: primero el de Dinamarca, que consideramos no tiene mayor grado de desarrollo administrativo que Francia, Alemania e Italia, pues el hecho que tenga una proporción mayor de funcionarios por habitante, significa sencillamente eso: que la actividad del Estado es muy ancha, frente a la de otros elementos de la sociedad, pero no que haya un "hiperdesarrollo administrativo". Lo que existe es una desproporción entre el desarrollo administrativo y el desarrollo integral. El mejor signo de desarrollo administrativo, como representación del grado de modernización política, es la proporción con otros factores de progresión, tal como lo traslucen las cuatro potencias europeas.

El otro caso es el de Holanda, a la que juzga ostentar un desarrollo administrativo "insuficiente", cuando su modernización administrativa es mucho más vigorosa que la de Dinamarca -"hiperdesarrollada"- y Bélgica -con un desarrollo administrativo típico-. Holanda no está insuficientemente desarrollada, administrativamente, sino que, dentro de su grado de modernización política la diferenciación estructural ha tendido a desenvolver otros elementos además de la administración pública, sin que ésto haga pensar que es subdesarrollada. Contrariamente, la insuficiencia del desarrollo administrativo sí es evidente en países tales como Irlanda, Luxemburgo, España y Portugal, donde existe una modernización inmadura y un desarrollo en fases intermedias o iniciales. Un país modernizado vigorosamente, como las cuatro potencias, desenvuelve todos los elementos de la modernización y el desarrollo político, y el grado de desarrollo administrativo puede ser variable, entre otros factores modernizantes, pero siempre es necesariamente elevado.

Pensamos que el desarrollo administrativo está determinado directamente por el desarrollo integral y más precisamente por la modernización. Las cuatro potencias son las que más antiguamente se comenzaron a modernizar, más rápidamente configuraron al Estado y se libraron del Imperio universal, del peso de la iglesia y de las rémoras estamentales, y aunque Alemania e Italia lo hicieron más tardíamente, el vigor de su modernización fue sumamente intenso y alcanzó un índice de aceleración reciente muy alto. El grado de desarrollo administrativo está condicionado directamente por el grado de desarrollo integral, e indirectamente por la progresión demográfica. Esto explica el caso de Dinamarca, menos poblada que Holanda, pero que se juzga mucho más administrativamente desarrollada, cuando no es así, pues el elemento de comparación es la población, no el desarrollo y la modernización. La población es un elemento del desarrollo integral, un elemento de base. Las cuatro potencias son las más pobladas de la CEE. Ellas solas suman 228,824.000 de los 310,807.000 de habitantes del total de la CEE. Es decir: cuatro países: Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia, suman más de las dos terceras partes de los pobladores de la CEE. Pero también son los más desarrollados y las que suman el número mayor de servidores públicos: 16,363.000, de los 20,786.000 millones, es decir, tres cuartas partes. A mayor desarrollo mayor población y mayor modernización administrativa, que representa aproximadamente el 75% de la burocracia total, a pesar de los cambios en la Gran Bretaña ya mencionados. Pero no hay un factor decisivo único, como el desarrollo económico, pues es eviden-

te que el desarrollo político ha sido también de influencia preponderante. Estos cuatro países han dado al mundo las instituciones políticas más importantes: Gran Bretaña los regímenes políticos, Francia las libertades, Italia el Renacimiento y Alemania la racionalidad administrativa.

Finalmente, debemos considerar el papel del Estado europeo como empleador, particularmente del trabajo intelectual. La cuantía de funcionarios públicos dentro del mercado de trabajo es un indicador de la demanda y satisfacción de servicios públicos, pero también del nivel de absorción de exigencias políticas y por lo tanto del desarrollo político cuyo signo es el crecimiento auto-sustentado, es decir, sufragado por fuerzas interiores. Junquera González, con mucho tino, explica que el nivel de absorción de servidores públicos por el mercado de empleo, muestra la evolución de la función pública y así es, pues en Dinamarca, Gran Bretaña y Bélgica parece haberse consolidado, en tanto que en Alemania, Francia e Italia parece que está por ocurrir y en los demás países está en la etapa inicial. En Dinamarca hay 27.8 funcionarios dentro de la población económicamente activa, en Gran Bretaña 19.58, Bélgica tiene 16.88, Francia 15.43, Alemania 14.65, Italia 14.42, Irlanda 13.30, Holanda 12.56, España 12.39, Luxemburgo 10.63 y Portugal 9.95.

A mayor desarrollo y modernización, mayor participación de la administración pública en el mercado de empleo, y a menor desarrollo y modernización menor incidencia en él. Nuevamente, el mejor testimonio es el de las cuatro potencias, como países desarrollados, que son también los más poblados y que tienen elevados índices de participación de sus servidores públicos en la estructura laboral. En contraste, España y Portugal, menos poblados, menos desarrollados, con menor desarrollo político, son de los que menos participan con sus funcionarios en el mercado de trabajo. En los países desarrollados el Estado es el empleador más grande, según lo expresan estas cifras, en tanto que en los subdesarrollados no desempeña necesariamente tal papel preponderante. No debe escapar de nuestro análisis la posibilidad de la burocratización y uno se puede inquirir si en Dinamarca no estuviera ocurriendo un fenómeno tal. También es probable que, por la estrechez territorial del país y de sus recursos naturales, el campo de la iniciativa privada sea restringido y que los asuntos sociales se colectivicen e ingresen a un espacio público expandido cuyo rendimiento es nacionalmente mayor y más confiable.

La información precedente resulta aleccionadora. Sin embargo, se restringe a un aspecto de la administración pública, el principal, que se refiere a los servidores públicos. La administración pública misma está

relacionada estrechamente con factores políticos más complejos, que pueden ser indicadores complementarios para entender el fenómeno de expansión de los espacios públicos modernos, porque principalmente aquella administración tiene vínculos muy íntimos con las relaciones de dominio. Una forma de "mesurar al Estado" consiste en la capacidad del gobierno para relacionar el territorio y la población, al través de los medios de dominación, particularmente con los medios de administración. Esta capacidad reflejaría, dicho de otro modo, la aptitud de gobierno y por lo tanto la dilatación del desarrollo político. Tal como lo hemos podido apreciar en el capítulo precedente, la capacidad de gobierno es un determinante sustancial del espacio de las relaciones políticas y por lo tanto del número de personas que participan en ella, activa y positivamente. Ha ocurrido que ciertas organizaciones de dominación han sido incapaces de relacionar debidamente ambos elementos, porque sus medios de administración no han tenido el mismo desarrollo que sus pretensiones políticas. Generalmente esto ha ocurrido cuando los Estados se encontraban en territorios demasiado extensos, sin medios de comunicación y con una administración rudimentaria. La historia está llena de fracasos de desarrollo estatal, cuya degradación gubernamental ha significado un deprimente proceso de des-burocratización que precedió a su estancamiento, regresión o colapso. Opuestamente, un proceso de burocratización puede ser degradado sin que mengüe peligrosamente la estabilidad política y el destino del Estado, y con mucha frecuencia en lugar de un desplome ocurre un prolongado proceso de desgaste del Estado y de la burocracia, que coincide finalmente con la disolución total de la sociedad.¹³

El fracaso súbito de los imperialismos medievales, ya reseñados páginas atrás, corroboran las deficiencias de gobierno frente a grandes es-

¹³ Otto Hintze ha estudiado profundamente el desarrollo estatal. Su ejemplificación más lúcida es la del concepto de Imperio universal, el que corresponde a la extensión y horizonte cultural y de comunicaciones respectivo. Explica que el Imperio egipcio abarcó 4/5 partes del Imperio alemán; el Imperio asirio-babilónico era tres veces mayor. En ambos casos el espacio territorial estaba rodeado por desiertos, lo que tuvo un peso decisivo. Un progreso significativo lo constituyó el Imperio sasánida, cuyo perímetro territorial abarcaba 5 millones de Km². El Imperio macedónico cubría 4 y el romano 3.3 a la muerte de Augusto. Dentro de su seno se desarrolló el escenario de la historia, hasta que al menguar su poder, este escenario pasó hacia la dividida Europa. El Imperio turco, que ocupó parte de Asia y Europa, cubrió 2 millones de Km². Los Imperios azteca e incaico también tuvieron dilatadas fronteras. China sumaba más de 4 millones. Los Imperios universales eran mundos en sí, "partes de la humanidad organizados unitariamente, que se consideraban como el todo". Otto Hintze. "La configuración de los estados y el desarrollo constitucional". *Historia de las formas políticas*. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 13-35.

pacios territoriales, poblaciones masivas y antecedentes civilizadores superiores. El Estado moderno está mucho más capacitado para hacer proporcional el territorio y la población, por medio de los medios de dominación, y particularmente por medio de la administración pública y sus servidores. Antiguamente la relación entre el territorio-población y los deberes del Estado, no significaba ningún imperativo de gran participación política. Hoy en día sí: el Estado moderno tiene condicionada su misión histórica por el grado de poder que pueda desarrollar, es decir, por la cantidad de personas políticamente activas. Karl Deutsch ha explicado que los Estados antiguos se distinguen de los modernos por la estrechez de la participación política, pero no fueron aptos para desarrollar juntos el alcance y dominio. El alcance refleja el monto de actividades humanas bajo control por el gobierno; el dominio, el territorio y la población controladas.¹⁴ A más actividades controladas, mayor capacidad de gestión estatal para administrarlas y darles servicios, esto es, en tanto mayor es el alcance, mayor es la organización del Estado, más extensas e intensas sus actividades, y más sus funcionarios. A mayor territorio y población, mayores los medios de administración, más los administradores y más cuantiosos los recursos utilizables. En ambos casos, el organismo del Estado tiende a acrecentarse.

Los Estados antiguos desarrollaban, por lo general, uno de los dos factores: alcance o dominio. La Ciudad-Estado ateniense había asumido deberes tan amplios como la educación, la religión, el fomento del arte y la recreación, es decir, un amplio alcance, que contrastaba con la brevedad de su perímetro territorial y sus 270 mil habitantes. Pero el nivel de participación política era estrecho, y que conste que hablamos de la cuna de la democracia, pues sólo unos 50 mil de éstos eran ciudadanos. Alguien podía llamar "obesa" a esta organización de dominio y seguramente le recriminaría por su enorme intervencionismo. En contraste, el Imperio romano distaba mucho de interesarse de los deberes asumidos por el Estado ateniense y se ocupó preferentemente de las obras públicas, la administración de la ley y el cobro de tributos, además de su sabida destreza en la provisión de servicios públicos, como el correo y el agua potable. Su alcance era estrecho, pero su dominio inmenso: los súbditos sumaban entre 50 y 60 millones de habitantes —que en 1983 sólo cada una de las cuatro potencias alcanzaban en Europa— y su territorio casi abarcaba la suma de los actuales territorios de las cuatro potencias

¹⁴ Karl Deutsch, *Política y gobierno*. México, Fondo de Cultura Económica. 1976. pp. 82-86.

de la CEE, además los espacios geográficos africanos y asiáticos. La población política participante era mucho menor que en Atenas: menos de 1% de la población adulta.

Parece que la amplitud territorial influyó decisivamente en la dilatación del dominio y la especialización del alcance en la construcción de carreteras, canales y otras vías de comunicación, en perfeccionar el servicio postal y desarrollar métodos racionalizados de administración, con preferencia a la ampliación de la participación política. En contraste, la estrechez territorial impuso antaño más participación política, mayor nivel de gobierno participativo y menor radio de actividad de la administración. Ambos casos, sin embargo, muestran una dilatación tal del organismo gubernamental que hoy en día sigue sorprendiendo a los contemporáneos, aun tratándose de dos polos de desarrollo estatal.

La expansión de los gobiernos de los Estados, de sus deberes, de sus administraciones y de sus administradores, no puede acreditarse por tanto solamente al régimen, especialmente cuando son autoritarios. Antaño los Imperios universales, los Imperios históricos y el despotismo oriental, gozaron del prestigio de sobredilatados y burocratizados. Es que únicamente se observa su dominio, no su alcance, en tanto que las Repúblicas de ciudadanos -Atenas o Venecia- son reputadas como debidamente proporcionadas en su gobierno, porque no se visualiza la verdadera extensión de su alcance, y solo se fijan los ojos en la brevedad de su dominio. En términos de proporción entre alcance y dominio, la expansión gubernamental en la Francia de 1968 -ha destacado Deutsch- era asombrosamente mayor que la de la época de los Borbones, hacia 1786, porque no sólo había incrementado su dominio, principalmente en población, sino en alcance y obviamente en participación política: de sus 50 millones de habitantes, 3% estaba activo políticamente. La cantidad de poder acumulado por el Estado francés en 1968, era mayor que en 1786, y que conste que Tocqueville ha narrado cuán grande fue la cantidad de poder que había podido desarrollar el Antiguo Régimen y cuánta amplitud tenía su alcance, como el Estado absolutista más progresivo de su época.¹⁵

¹⁵ Alexis de Tocqueville consignaba lo siguiente: "en el siglo XVIII la administración pública estaba ya, como se podrá ver leyendo este libro, muy centralizada y era muy poderosa y prodigiosamente activa. Siempre se le veía atareada en ayudar, en prohibir o en permitir. Tenía mucho que prometer y mucho que dar. Influyó ya de mil maneras, no solamente en la marcha de los asuntos, sino también en la suerte de las familias y en la vida privada de cada individuo". *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid, Ediciones Guadarrama. 1969. pp. 15-16.

El "Tamaño" del Estado en los Estados Unidos y Gran Bretaña

Hasta el momento hemos mencionado casos de los países industrializados, pero omitido a los Estados Unidos, cuyo espacio público es generalmente subestimado. Deutsch destaca que el sector público estadounidense en 1970 participaba con el 30% del Producto Nacional Bruto y su población era de 200 millones de habitantes. Su condición imperialista sobredilató su dominio, también territorialmente hablando, pero su alcance no es nada despreciable. La URSS, un antiguo país socialista, intensificó y amplió su alcance y su dominio como ningún otro, bajo un esquema de gobierno peculiar, cuyo sector central consumía el 51% de los ingresos totales. Pero su gobierno nacional, que incluyó a las repúblicas y las administraciones locales, sumaba del 70 al 75% del PNB. En 1970, en sus 22 millones de Km² habitaban 32 millones de moradores más que en los Estados Unidos. Añade que los activistas políticos en EUA eran 3%, en tanto que en la URSS el 9%, pero no explica por qué la variación tan significativa de cifras.

Generalmente se atribuye a los grandes Estados un carácter "socializante", aunque no es así, al menos no necesariamente. Por su proyecto peculiar de construcción nacional y estatal, los gobiernos de los regímenes socialistas tendían a ser administrativamente sobredilatados por la ausencia de la participación del empresario privado local o por su inexistencia. Pero la dilatación del alcance de un Estado, como ya lo pudimos examinar, no tiene una relación necesaria con el socialismo, y así lo constatan las cuatro potencias de la CEE, altamente industrializadas y con generosos espacios públicos. En la antigua URSS la administración pública había asumido todos los deberes comunitarios y estuvo constituida por una multitud de organismos, especialmente por tres tipos de ministerios: los de la Unión, que sumaban 26, los de la Unión y de República, que constaban de 30, y los de cada República, que por lo general fueron nueve. La cantidad total de ministerios permanentes fue de 56, más un número variable en función de cada República, que abarcaban una multitud de actividades humanas controladas por el Estado. Su alcance comprendió, como deberes de los primeros: industria, comercio, aviación, obras públicas, marina, vías de comunicación y servicios municipales; y de los segundos: interior, educación, geología, sanidad, relaciones exteriores, cultura, industria ligera, defensa, comunicaciones, agricultura, comercio, finanzas y siderurgia. Finalmente, los ministerios de República asumieron tareas tales como: servicios públicos, economía

municipal, industria local, producción de cereales, flota fluvial y seguro social.¹⁶

Las proporciones colosales del alcance y dominio en la URSS son por tanto, explicables. Otro caso son los Estados Unidos, cuya extensión de actividad de la iniciativa privada es proverbial. Pero, como Gran Bretaña, cuya preeminencia burocrática es patente, los Estados Unidos de hoy en día poco se asemejan a aquel país que causó el asombro de Tocqueville, en cuya *Democracia en América* se manifestaba absorto por no haber encontrado lo que sobraba en Francia: administración pública. El desarrollo estatal estadounidense es peculiar, muy distinto al de Europa y diametralmente opuesto al de la Comunidad de Estados Independientes y los países latinoamericanos. Su gobierno federal no solo ha sido menos denso que el local y el estatal, tal como se constata en 1980, según proporción de servidores por esfera de gobierno, sino por su relación con lo que llaman "oficinas independientes". El gobierno federal suma 3,797.200 servidores públicos, el estatal 3,685.200 y el local 9,763.520. Alemania ni Gran Bretaña, países con fuerte tradición regional y local, tienen una diferencia tan grande entre el gobierno nacional y el gobierno local, como EUA. Además, las empresas públicas comerciales y las no-comerciales tienen, respectivamente, 1,361.000 y 101.000, sumando el total del gobierno estadounidense la cantidad de 18,707.000 funcionarios.¹⁷ Así, relativamente hablando, el gobierno federal parece es-

¹⁶ B. Lazarev y otros, *El sistema de administración del Estado en la URSS*. Moscú, Ediciones Progreso. Sin año. pp. 52-54. La situación en la URSS y los países socialistas varió radicalmente a partir del impulso de la *Perestroika*. Sobre esta última ver de Dawn Oliver, "Perestroika and public administration". Gran Bretaña, *Public Administration* vol. 66, núm. 4. Winter, 1988. pp. 411-428. Actualmente en Polonia gobierna un político egresado del Sindicato Solidaridad y en Hungría se decretó un sistema político multipartidista. Con referencia a la identificación entre el socialismo y el gran "tamaño" del Estado en los países que los profesaron, baste un ejemplo para disipar tal falacia: Polonia, en 1979 sustentaba a una población de 35.5 millones de habitantes, de los cuales 17,410.000 comprendían a la población económicamente activa. De estos últimos, 12,167.000 laboraban en el sector socializado de la economía y había 190 mil empleados públicos. Ante el monto de efectivos de las potencias de la CEE, estos servidores públicos polacos son ciertamente muy pocos. Sólo Irlanda y Luxemburgo tenían menos servidores gubernamentales en 1983, en tanto que España, con una población similar (38,730.000) contaba con 1,969.000 de funcionarios. Pero, hay que explicar que de los 190 mil, 130 mil eran efectivamente empleados públicos, pues los otros 70 mil eran trabajadores manuales que prestaban sus servicios al gobierno. De los 130 mil, 90 mil desempeñaban sus deberes en la administración local de acuerdo con la siguiente distribución: 22 mil en los voivoships -nivel territorial básico de Polonia-, 47 mil en las comunas, representando sumados más de la mitad de todos los empleados de la administración pública. El resto prestaba sus servicios en las ciudades y poblaciones mayores. Adam Lopatka, "Employees of the State administration in Poland." *Ms*, 1980. pp. 1-2.

¹⁷ "Nota preliminar sobre el tamaño de la administración pública en México, *Ms*, cuadro 5. 16 f. (Documento preparado en la Contraloría General de la Federación, en 1986. La fuente original es la obra *Understanding big government*, de Richard Rose).

trecho en servidores y alcance, comparado con su dominio, pero su gobierno nacional es inmenso como totalidad en función de ese dominio. Ahora veamos si su alcance es ciertamente estrecho.

Según datos de 1968, dos de las diversas oficinas independientes tuvieron ambas más gastos que siete de las doce Departamentos de Estado. Ellas son la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio, y la Administración de Veteranos. Esta última es tan vasta, que el número de sus empleados sólo era superado por los del Pentágono –la más grande máquina de guerra del mundo– y la Oficina de Correos, y su alcance es superior al de muchos Departamentos de Estado. Este alcance, que cubre a los veteranos de guerras, hasta la “Tormenta del Desierto”, se extiende a la educación, sanidad, bienes raíces, seguros y pensiones. Pero no se restringe sólo a los veteranos, muchos de ellos inválidos e incapacitados para actividades productivas, sino a sus viudas y huérfanos. Una idea, al menos somera, de lo que representa el ejército norteamericano y su intervención en dos guerras mundiales, en Corea y Viet Nam, ofrece una imagen muy clara de lo que significa este organismo descentralizado.¹⁸

En muchos países la proliferación de entidades autónomas obedece al impulso de la descentralización, por lo general para descargar en aquellas algunas tareas que ya no puede o no debe realizar una Secretaría o Ministerio. En EUA no es así, sino al revés: las grandes corporaciones independientes han sido el semillero de los Departamentos de Estado, que en 1778 solo comprendía los de Estado, de Guerra y del Tesoro. En consecuencia, no es infrecuente que estas oficinas independientes propugnen convertirse en Departamentos. Junto a ellas existen las comisiones reguladoras independientes, otras entidades autónomas muy importantes que están atribuidas para reglamentar sobre el comercio, transporte, comunicaciones y relaciones laborales. Incluso tienen reputación de cuerpos judiciales, por la amplia facultad para autorizar contrataciones. Una institución similar es la Administración de Alimentos y Drogas, con amplia potestad sobre esta materia.¹⁹

¹⁸ Ira Sharkansky, *Administración pública*. México, Editores Asociados. 1971. pp. 100-108. No hay lugar aquí para abundar sobre las relaciones entre el sector militar norteamericano y la industria privada, por medio de la contratación, pero vale la pena que remitamos al lector a la obra de A.M. Agapos, *Government-industry and defense: economics and administration*. The University Alabama Press. 1975. El capítulo 5 es especialmente de interés para el estudio de la contratación de empresas privadas, por el gobierno.

¹⁹ Theodore and Alan Stone, *Nationalizing government: public policies in America*. Beverly Hills, Sage Publications. 1978. Especialmente capítulo 3 referente a la regulación económica y la protección al consumidor.

Pero también hay empresas públicas en los Estados Unidos y como las de otros países, están inmersas en el presupuesto y pesan sobre ellas diversos controles. Su radio de actividad en 1963 era la banca, seguros, investigación científica, energía eléctrica y colonización. Una de las más célebres es la Autoridad del Valle de Tennessee, además de otras instituciones de una variedad de naturaleza interesante: Banco de Exportación e Importación de Washington, Industrias Federales de las Prisiones, Corporación del Canal de Panamá, Institución Smithsonian, Corporación de Crédito Comercial, Corporación de Seguros para Cultivos, Corporación Federal de Seguros de Depósito, Federación Nacional de Asociaciones Hipotecarias, y Ahorros Federales y Corporación de Préstamos. Dentro de otra concepción organizativa, debemos mencionar a la Comisión de Energía Nuclear y a la Oficina del Servicio Postal, ésta última es el más grande organismo independiente y que hace dos décadas agregaba a 700 mil empleados.²⁰

En 1983 el ámbito de los establecimientos independientes y las corporaciones gubernamentales había crecido sensiblemente y sumaba a las siguientes organizaciones: Conferencia Administrativa de los Estados Unidos, Comisión Norteamericana de los Monumentos Militares, Comisión Regional de los Apalaches, Junta para la Radiodifusión Internacional, Agencia Central de Inteligencia, Junta de Aeronáutica Civil, Comisión de los Derechos Civiles, Comisión de Bellas Artes, Comisión de Comercio, Administración de Servicios Comunitarios, Comisión de Productos para el Consumo, Agencia de Protección del Ambiente, Comisión del Empleo, Banco de Importación y Exportación de EUA, Comisión de Comercio Inter-Estatal, Junta del Sistema de Méritos, Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio, Comisión Nacional de Planeación, Administración de la Unión Nacional de Crédito, Fundación Nacional de las Artes y las Humanidades, Junta Nacional de Relaciones Laborales, Junta Nacional de Mediación, Fundación Científica Nacional, Junta Nacional de Transporte, Comisión de Regulación Nuclear, Comisión de Seguridad Ocupacional y Salud, Oficina de Administración de Personal, Administración de Crédito, Comisión de Comunicaciones Federales, Corporación Federal de Seguros y Depósitos, Comisión Electoral Federal, Agencia Federal de Administración de Contingencias, Junta del Banco Federal de Préstamos, Autoridad Federal de Relaciones Labora-

²⁰ James Burns y Jack Pealton, *Government by people*. New Jersey, Prentice-Hall. 1963. p. 590. Uno de los temas más interesantes y peculiares de la administración pública estadounidense, son las comisiones reguladoras.

les, Comisión Marítima Federal, Servicio Federal de Conciliación y Mediación, Junta de Gobierno de la Reserva Federal, Comisión Federal de Comercio, Administración de Servicios Federales, Fundación Inter-Americana, Agencia de Comunicaciones Internacionales, Comisión del Canal de Panamá, Comisión del Desarrollo de Pensylvania, Corporación de Pensiones de Garantía, Comisión de Tarifas Postales, Comisión de Derechos Ferroviarios, Comisión de Crédito y Cambio, Sistema de Servicios Selectivos, Administración de Negocios Pequeños, Autoridad del Valle del Tennessee, EUA Agencia de Control y Desarme, EUA Corporación del Desarrollo Internacional, EUA Comisión de Comercio Internacional, EUA Junta de Medidas, EUA Servicio Postal y Administración de Veteranos: esto es, 56 entidades descentralizadas, algunas antes mencionadas.²¹

Tenemos especial interés en destacar los casos de Gran Bretaña y los Estados Unidos, pues a menudo se invocan como ejemplos típicos del Estado "mínimo". Esta falaz interpretación de ambos países obedece, la más de las veces, a interpretaciones románticas inspiradas en el liberalismo decimonónico, principalmente de Herbet Spencer y su visión dicotómica del "Hombre contra el Estado", y soslayan las relaciones entre el Estado y la economía. Así, en tanto que en algunos países la producción o provisión de ciertos bienes y servicios encarna en una empresa de participación mixta, entre el Estado y los particulares, o el Estado la organiza por propia cuenta, pero bajo el derecho privado, en los Estados Unidos sencillamente se arrienda bajo contrato como servicio monopolístico para o en nombre del sector público. Estos contratistas constituyen empresas completamente privadas, pero sustituyen ciertas actividades del Estado, en tanto que su radio de actividad va de la construcción de armas para el ejército hasta la ejecución de obras públicas, además de realizar servicios de vigilancia y mantenimiento de inmuebles, y sus tareas se extienden a la investigación científica. Aunque gozan de elevado rango de autonomía de gestión, están sometidas a la normación oficial, como cualquier entidad independiente del gobierno, y están sujetas al control que ejerce la Oficina General de Contabilidad. Este número de contratistas privados al servicio del gobierno debe ser considerado como parte de su sector de entidades independientes, o como se llama en México, del sector "paraestatal", pero teniendo este término en los Estados Unidos su sentido pleno: instituciones paralelas al Estado, que marchan junto

²¹ Thomas Dye, *Understanding public policy*. Englewood-Cliffs, Prentice-Hall. 1984. p. 22. La fuente de Dye es el Manual del Gobierno de los Estados Unidos de 1983.

a él, pero que no estando bajo régimen de derecho público, formalmente no son parte de su organismo. En este sentido, Sharkansky ha apuntado con toda razón que "cualquier evaluación de los bienes y servicios producidos bajo los auspicios del gobierno federal deberá incluir a las numerosas empresas de negocios, organizaciones de investigación y universidades, que hacen parte de su trabajo de acuerdo con los contratos del gobierno.²² No por está demás que subrayemos que estas empresas contratistas no realizan tareas propias de compañías particulares, sino aquellas otras de orden gubernamental cuya ejecución el Estado les delega bajo concesión.

No queremos dejar pasar un dato importante: frecuentemente se reclama a los países subdesarrollados su inclinación por ofrecer subsidios, como consustanciales a su naturaleza. Pues no es así, no al menos como exclusividad de aquellos, pues en los Estados Unidos también hay instituciones con fines filantrópicos que son subsidiados por el gobierno, como la Casa Impresora Norteamericana para Ciegos, Escuela Superior Gallaudet y Universidad Howard. Para saber del destino de los fondos federales que se aportan, informan periódicamente a la Oficina de Presupuestos y a los Comités de Asignaciones.

El número de comisiones reguladoras y las tareas que realizan son sin duda prominentes. En este sentido, el sector no-centralizado carga un peso importante de autoridad pública que determina significativamente el proceso económico en los Estados Unidos. No menos preponderantes son las compañías contratistas, especialmente las que construyen artefactos y armas, muchas sofisticadas y de alto costo, para la máquina de guerra más formidable del mundo: el Pentágono. El cúmulo de funcionarios de las oficinas independientes, las empresas públicas, las comisiones reguladoras y las compañías contratistas suman un número colosal de fuerza de trabajo público del sector "paraestatal" norteamericano, que no únicamente frente las potencias europeas se apreciaría como titánico, sino que hasta la antigua Unión Soviética podría haber sentido celos de su magnitud. Ni qué decir de los sectores descentralizados de los países subdesarrollados, cuando una sola empresa estatal norteamericana, el Servicio Postal, ostentaba 700 mil funcionarios y dos de ellas han gozado de presupuestos más jugosos que siete de sus 12 Departamentos de Estado.

Ahora, apreciemos más puntualmente el número y distribución de los servidores públicos del Reino Unido y los Estados Unidos, incluyendo

²² Sharkansky, *op. cit.*, pp. 107-108.

a los funcionarios de los sectores "paraestatales". Damos comienzo con Gran Bretaña, cuna de la Revolución Industrial y laboratorio en el cual se fraguó la más grande obra sobre el origen y desarrollo de la sociedad industrial: *El capital*, donde Carlos Marx examina el desarrollo típico de la industrialización por medio de la empresa privada. Cuán lejos están los aforismos librecambistas del economista escocés Adam Smith, cuando sostenía que la función del Estado debía limitarse a dejar en acción a las fuerzas del mercado y ceñirse a vigilar el proceso económico. El Estado británico tardó en acelerar su crecimiento funcional y olvidar el romanticismo administrativo que había ensalzado su gobierno autónomo local, libre de la burocracia, pero finalmente lo hizo.

La realidad era otra: dentro de la constitución estamental que precedió a la formación del Estado moderno, aquella que fue organizada bicameralmente fue más regresiva que la organización tricursal, que rápidamente se convirtió en una empresa estatal progresiva que franqueó el paso a una modernidad más vigorosa. Inglaterra, centro del Reino Unido, había logrado adelantar los procesos constructivos del Estado moderno a pesar de la autonomía de la administración local. El proceso formativo del Estado impulsó el desenvolvimiento funcional, precisamente en la administración local, en contraste con su vecina Francia donde la densidad burocrática se desarrolló en la administración central. En el siglo XVIII, la centuria de la administración pública, Inglaterra contaba todavía con una administración subdesarrollada: "la administración inglesa, en cuanto a una administración indolente y diletante de *honorarios*, había quedado en el siglo XVIII muy atrás de las continentales", ha explicado Otto Hintze.²³ Las enérgicas reformas administrativas británicas del siglo XIX transformaron radicalmente el panorama funcional británico, intensificando la burocratización del gobierno local, y muy pronto se asemejó a sus hermanos del continente. Así, los 16.267 servidores civiles existentes en 1797, se convirtieron en 564 mil en 1891 y una década después en 988 mil. En 1938, la víspera de la Segunda Guerra Mundial, el servicio civil británico contaba con 1,273.000 funcionarios y para 1950 con 5,597.000.²⁴ El Reino Unido se había convertido en el paraíso de la burocracia, donde había sido solamente el santuario del empresario privado, sin que éste hubiera dejado de serlo con toda libertad

²³ Otto Hintze, "Instituciones estamentales de Occidente". *Historia de las formas políticas*. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 98-99.

²⁴ W.J.M. Mackenzie y J.W. Grove, *La administración central en Gran Bretaña*. Madrid, Estudios Administrativos. 1966. p. 34.

y sin que la economía privada hubiera sufrido merma, sino todo lo contrario, una notable expansión.

El caso británico es muy ilustrativo porque representa un proceso tardío de desarrollo administrativo, que ha venido a corroborar la inevitabilidad de la burocracia dentro de las sociedades industriales. Pero es singularmente significativo porque, iniciado con un retardo, no sólo se puso al día en comparación con los países continentales de Europa, sino que los rebasó en el cúmulo funcional. La progresión de la economía industrial, cuyo actor principal fue el empresario privado, nunca se contrapuso a la expansión gubernamental, sino que ésta fue su consecuencia estructural. El crecimiento económico, bajo la impronta de la corporación privada dentro del capitalismo más típico, ha sido la causa directa y positiva del desarrollo administrativo británico, y particularmente de la expansión del alcance y dominio del gobierno, a partir de un fuerte deficitario político y administrativo.

En el Reino Unido el gobierno ha ejercido una poderosa influencia en la vida económica durante la primera mitad del siglo XX, por medio de la asunción de nuevos deberes, el ejercicio de funciones en gran escala y la multiplicación de cometidos, esto es: mediante la extensión del alcance del gobierno y el crecimiento de su dominio. Aquí existen datos muy precisos sobre la magnitud del gobierno, pero desde uno de los ángulos ciertamente medible: el servicio civil, y la medición se ha efectuado con arreglo a las funciones asumidas. Esto es, el mesuramiento del gobierno no se ha ceñido a criterios intrínsecos, sino a relaciones, en función a un elemento de contraste, que como en los países de la CEE —de la que forma parte el Reino Unido—, son la población, el crecimiento económico y el alcance.

En el siglo XIX Gran Bretaña tenía el gobierno más pequeño de Europa, no meramente del número de sus servidores, sino también de su alcance. En 1790 el 3.5% de la fuerza de trabajo total correspondía a empleados públicos. Pero a partir del año siguiente, el crecimiento burocrático fue progresivo por efecto directo de la industrialización y la urbanización, pues las condiciones estructurales estaban ya formadas en la sociedad británica cuya población mayoritaria —el 62%— vivía en las ciudades que daban habitación a 10 millones de personas. En esta época sólo el 10% de la mano de obra se ocupaba en faenas agrícolas y forestales.²⁵ La respuesta gubernamental a esta expansión económica, urbana y demográfica, que repercutía directamente en el dominio, fue una

²⁵ Moses Abramovitz and Vera Eliasberg, *The growth of public employment in Great Britain*. Princeton University Press. 1957. pp. 3-7.

dilatación del alcance gubernamental bajo la asunción de deberes, que se enfilaron a satisfacer un cúmulo de nuevas necesidades de carácter plenamente colectivo: suministro de agua, instalaciones de drenaje, construcción de calles, creación de instituciones de salud y mejoramiento de la seguridad pública. El impacto de la asunción de nuevas funciones tocó directamente la vida local, cuya cualidad de auto-gobierno fue degradada lentamente a favor de la burocracia. Los 200 mil funcionarios locales que existían en 1891, se duplicaron una década después: en 1901 se habían convertido en 400 mil.

Pero el fenómeno más interesante fue que la transformación de la autonomía local, que durante siglos fue el signo de la estatalidad británica, dio pauta a la centralización, como en el otro lado del Canal de la Mancha. Finalmente, siguiendo la vía bicameral, el Reino Unido también había llegado a establecer una empresa estatal progresiva fuertemente centralizada y en 1825 fue formada la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuya labor prohió este espécimen que ha sido un modelo del funcionario universal. La expansión gubernamental británica no consistió en un crecimiento vegetativo, sino en un proceso de adaptación al desarrollo de la sociedad industrial bajo el sello de una modernización política muy vigorosa, que preparó a la administración pública no meramente para absorber nuevos deberes que brotaban de la colectivización de necesidades sociales, sino para ejecutar funciones públicas en gran escala. Los focos originales de crecimiento de la administración central fueron el servicio de policía y el del correo. Este último ha sido muy versátil, en 1868 absorbió el telégrafo y después el teléfono. El peso histórico del servicio postal dentro de la modernización británica ha sido decisivo.

Otro proceso relevante es la transformación del sector militar de la administración pública británica, como efecto de la modernización y más en lo particular del establecimiento del servicio civil. En 1854 había un total de 254 mil servidores públicos, de los cuales el 70% eran militares, el 17 funcionarios civiles de la administración central y el 12 de la local. En 1891 las cifras variaron sensiblemente: el sector militar se redujo al 61%, el civil central se elevó al 22 y el local al 17. En lo general los empleados públicos habían pasado del 2.4% en 1851 al 2.8 en 1891, pero sin considerar a otros servidores estatales excluidos como tales, en dos censos demográficos preparados en estos años, particularmente profesores y empleados de servicios públicos.²⁶ Una vez añadidos, en 1891

²⁶ *Ibid.*, p. 16.

el porcentaje creció significativamente al 3.6% de la población económicamente activa.

A la mitad del siglo XIX, Gran Bretaña ya había creado algunas instituciones administrativas descentralizadas, como la Junta del Trabajo, la Junta de Derecho sobre el Pauperismo y la Junta General de Salud, que contaban con un reducido personal. El despegue burocrático en gran escala tuvo lugar a partir de la segunda mitad de este siglo: el empleo público se incrementó de menos de 4 al 14% de la fuerza de trabajo total, en la época que comprende de 1891 a 1950, pero que agregándose los servidores de la Oficina Postal y de las industrias nacionalizadas, se elevó al 24%. Este crecimiento burocrático es asombroso y no hay precedentes en ningún otro país de Europa, cuyas fuerzas interiores hayan sido acrecentadas de tal modo bajo el poderoso impulso de la modernización. En 60 años Gran Bretaña recorrió el camino del desarrollo administrativo, que otros países transitaron en más de un siglo: los 564 mil trabajadores públicos que había en 1891, se transformaron en 5,597.000 en 1950, pasando de un 3.6% de la población económicamente activa, a un 24.3%. En este proceso formidable de desarrollo administrativo, el servicio civil preponderó indiscutiblemente sobre la tradición militar imperante en la administración británica, pues del 46% que representaban las fuerzas armadas en el gobierno, el porcentaje disminuyó al 12.3, en tanto que los funcionarios civiles centrales pasaron del 20.6 al 62.3%. Pero quizá el fenómeno más trascendental fue la centralización de la ancestralmente descentralizada Gran Bretaña: en 1891 habían 200 mil servidores locales, frente a 115 mil de la administración central; en 1950 la situación era sensiblemente diversa: el gobierno local sumaba 1,422.000, en tanto que el gobierno central acumulaba 3,485.000. El dato hondamente significativo aquí es el peso de las instituciones "paraestatales": las empresas públicas industriales nacionalizadas y la formidable Oficina Postal, que juntas significaban 2,283.000 servidores públicos.²⁷

Esta breve apreciación de la administración británica corrobora la exposición relativa a los países de la CEE, en el sentido de que la modernización en los países desarrollados consiste en un poderoso estímulo para el crecimiento del gobierno en términos de sus servidores, de sus deberes y funciones, es decir, de su alcance, pero en estrecha relación con la ampliación de su dominio. En contraste a los Estados del pasado, los Estados modernos crecen proporcionalmente en alcance y dominio.

²⁷ *Ibid*, p. 25. William Robson, "The administration of nationalized industries in Britain". *Public Administration Review* volume 7, num. 3. 1947. pp. 161-169.

Vamos a finalizar destacando, comparadamente, el desarrollo del personal público en el Reino Unido y los Estados Unidos, ya que ambos países son concebidos como paraísos de la libre empresa. Aunque sus principios gubernamentales y económicos son semejantes, pues los une una historia común por muchos años y las tradiciones heredadas de uno al otro, existen algunas variaciones interesantes que queremos destacar. Una de ellas es la desproporción inicial del alcance y el dominio en los Estados Unidos, cuya administración pública en 1900 estaba lejos de estar desarrollada y se encontraba prodigiosamente descentralizada. Los servidores locales sumaban 963 mil, en tanto que los servidores civiles de la administración federal eran apenas 312 mil -nuestra fuente, Abramovitz y Eliasberg no distinguen cuales corresponden a los estados y cuales a los municipios, suponemos que están sumados-. En 1950 la proporción había variado, pero seguían predominando los servidores locales: 4,054.000, contra 3,526.000 del gobierno federal. En estas cifras no se consigna si se consideraron a los funcionarios "paraestatales", pero parece que no, porque se contempló solo al servicio postal.

Llama poderosamente la atención el formidable proceso burocrático que evidencia el gobierno estadounidense como totalidad, pues de 1,275.000 funcionarios en 1900, en cincuenta años la cifra se multiplicó hasta los 7,580.000 servidores, de los cuales más de 4.5 millones son militares. Es evidente el peso de ambas guerras mundiales, lo que hace apreciar la importancia de la Administración de Veteranos, antes examinada. Evidentemente, cualquier cuantificación del empleo público norteamericano debe considerar el peso de su colosal máquina de guerra, pues ya desde 1940 -un año después de iniciada la Segunda Guerra Mundial- sus fuerzas armadas superaban el 1.5 millones de combatientes. Otro factor prominente es la persistencia del peso del gobierno local, signo del federalismo norteamericano que, en 1950 sumaba 4,054.000 servidores y que desde 1920 casi había llegado al millón. Este factor, dentro del concepto de gobierno como totalidad, tampoco puede desecharse como elemento de evaluación y medición, junto con el militar.²⁸

Ya hemos advertido la relevancia del sector "paraestatal" norteamericano, pero en términos de su personal no tenemos cifras para tasar su peso burocrático. Sin embargo, uno de sus componentes principales puede ser un buen indicador de la totalidad. Nos referimos a la Oficina Postal, que desde 1920 era una organización de dimensiones muy respetables con sus 89 mil trabajadores y que en 1930 sumaban 456 mil, para alcan-

²⁸ Abramovitz and Eliasberg, *op. cit.*, tabla 10, pp. 101-102.

zar más de un millón dos décadas después. También debemos considerar al personal docente, que en 1900 sumaba 483 mil mentores, en 1930 eran más de un millón y en 1950 más de millón y medio. Aquí el ensanchamiento de los deberes sociales del Estado han dejado su huella.

En cuanto al dominio del gobierno, los Estados Unidos han tenido un crecimiento geográfico titánico a partir de los grandes despojos territoriales a México y España, además de la compra de Luisiana a Francia y Alaska a Rusia. Su población ha tenido un incremento explosivo. En 1900 su dominio era mucho más amplio que su alcance y éste se encontraba concentrado en la vida local, su población sumaba 76 millones de habitantes. Pero en sólo cinco décadas fue duplicada a 151 millones. Este crecimiento demográfico y el peso formidable del dominio produjo que los empleados públicos por cada 100 habitantes pasara de 2.57 en 1900, a 5.00 en 1950. Pero, si recordamos que las fuerzas armadas son un factor preponderante, sin ellas la proporción en estos años es de 1.46 y 3.39. Las cifras, sin militares, son muy expresivas, pues los 3.39 funcionarios por cada 100 habitantes hablan del grado mayor de burocracia alcanzada por los Estados Unidos.

Ahora bien, de ambos países paradisíacos para la libre empresa, cuyas públicas burocracias no envidian las canongías de aquella, Gran Bretaña es la que alcanzó mayor grado de desarrollo funcional. En 1950, con sus casi 50 millones de habitantes tenía 6.53 servidores civiles por cada 100 habitantes y 4.33 eran los militares, en tanto que los Estados Unidos con sus 151 millones tenían, como advertimos, 5.00 y 3.39 respectivamente. El desarrollo administrativo estadounidense, como un neo-Imperio, estaba basado más en el dominio que en el alcance, como los Imperios de antaño, en tanto que el Reino Unido lo fundaba en su alcance. Una cita de los autores aquí tomados como fuente sintetiza el significado del crecimiento del Estado moderno, pero de su crecimiento en deberes, funciones y personal administrativo: "el incremento de ingresos y el ensanchamiento de las ciencias naturales y las ciencias sociales, que fueron causas y consecuencias del desarrollo económico, proveyeron al gobierno de los medios para asumir nuevas responsabilidades. El crecimiento del poder político de las clases trabajadoras y de las políticas colectivas que ellas adoptaron para expresar sus intereses económicos, impelieron al gobierno británico, tiempo después, a ensanchar el alcance de su actividad".²⁹ Hoy en día el Reino Unido sufre uno de

²⁹ *Ibid*, tabla 11, pp. 107 y 128. Estas tendencias de desarrollo administrativo son corroboradas por Rodney Lowe, "Bureaucracy triumphant or denied? The expansion of British Civil Service, 1919-1939". Gran Bretaña, *Public Administration*. Vol. 62 num. 3. Autumn, 1984. pp. 291-310.

los más sensibles procesos de privatización, que ciertamente ha sido definido como típico y modelo. El grado de burocratización ha sido obviamente afectado, pero mucho menos de lo que se puede inferir bajo un programa conservador de transformación del Estado británico. Sin embargo, la estrategia política del Partido Conservador ha encontrado un valladar insalvable en el servicio civil.³⁰

Modernización y "Magnitud" del Estado Mexicano

En contraste a las interpretaciones patológicas del "tamaño" del Estado en México, que también suponen una gran magnitud sin corroboraciones empíricas, existen suficientes pruebas que han venido a demostrar lo contrario. En esta sección abordaremos el problema, así como otro referente a la relación subdesarrollo-burocratización, que se da como un hecho. En páginas anteriores hemos podido comprobar cómo, a más desarrollo y modernización, existe más expansión de los deberes del Estado y mayor cúmulo de servidores públicos. Ahora examinaremos la presunción acerca de que, a mayor subdesarrollo, menor modernización.

Se ha acumulado una enorme cantidad de literatura sobre la relación subdesarrollo-subadministración, tratándose de los países subdesarrollados, que son la mayoría en el mundo. Precisamente la literatura de la modernización surgió, en buena medida, de la preocupación por diagnosticar el déficit administrativo de los países que estaban arribando a la vida independiente en las décadas de los Cincuenta y los Sesenta, con una extraordinaria debilidad estructural de su organización estatal, particularmente en el renglón administrativo. Esta preocupación era más honda con referencia a las nuevas naciones donde la política colonizadora de las potencias europeas había dejado conscientemente un vacío de administración local, por el impedimento de la participación de los nativos en los niveles superiores del gobierno, política que fue una regla muchas veces exacerbada especialmente por las políticas coloniales de Francia e Inglaterra. Aquellos países que se independizaron en los años Cincuen-

³⁰ El servicio civil británico está integrado por cinco grupos: Servicio Civil no-industrial, que en 1970-1979 creció 14.8%; "Estructura abierta", 23.9; Grupo Administrativo, 23.0; Grupo Científico, que decreció 3.8; Grupo Profesional y Tecnológico, que se incrementó en 2.2. Geoffrey Frey, "The development's of the Thatcher government's Grand Strategy for the Civil Service: a public policy perspective." Gran Bretaña, *Public Administration* vol. 62 num. 3. Autumn, 1984 pp. 322-335.

ta y Sesenta, todavía están muy lejos de superar su extraordinario reza-
go administrativo.¹

Que estos nuevos Estados hoy en día siguen padeciendo un notable atra-
so administrativo, no es secreto para nadie. Dentro de la categoría de paí-
ses sub-administrados como efecto del subdesarrollo también se inclu-
ye a los de América Latina, pero cuya agrupación debe separarse por la
peculiaridad de su desenvolvimiento histórico preñado por un temprana-
do desarrollo de su organización estatal y dentro de ella su administra-
ción pública, básicamente caracterizada por la secular intervención gu-
bernamental en una multitud de negocios públicos, herencia hispánica
reforzada durante el reinado de la Casa de Borbón. Dentro de este ámbito
de países, México ha tenido un desenvolvimiento peculiar por ser el pri-
mero que separó el Estado y la iglesia, y produjo una Revolución social
de efectos en gran escala, haciendo más extenso su alcance. Durante el
siglo pasado, la debilidad de clase del empresariado privado se trató de
superar con el apoyo del Banco de Avío y después con la Dirección Ge-
neral de la Industria Nacional, cuyas misiones eran estimular la indus-
trialización y la asunción de su conciencia de clase y hacerle compren-
der el carácter social de su destino histórico. Ambas instituciones de la
administración pública tuvieron éxitos relativos y la intervención del Es-
tado se extendió y diversificó.

En el siglo XX, la Revolución de 1910 suprimió muchos de los obstá-
culos al desarrollo del capitalismo moderno y abrió paso a una interven-
ción del Estado, que, junto a la Reforma del siglo XIX —que explayó su
actividad al suprimir el poder de la iglesia y recuperar todos sus atribu-
tos— penetró hasta el fondo de una sociedad estancada, y de su convul-
sión surgió el México moderno.² La definición social de la propiedad re-
virtió enormes recursos en beneficio de la nación y de los procesos ex-

¹ La literatura sobre modernización referente al subdesarrollo administrativo es muy abundante, sobre todo en las décadas de los Sesenta y los Setenta. Destacan los siguientes libros: Joseph Lapalombara (editor y colaborador), *Burocracia y desarrollo político*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1970. Yves Chapel (editor), *Stratégies et tactiques de la modernisation de l'administration publique dans les pays en développement*. Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, 1972. El Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública produjo tres números de la *Revista de Política y Administración* (1, 2 y 5) sobre los temas del desarrollo político y la administración pública, en 1975 y 1976. La Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, en su *Revista Mexicana de Ciencia Política*, el número 68 en 1972.

² Omar Guerrero, *El Estado y la administración pública en México*. Instituto Nacional de la Administración Pública, 1989.

propiatorios nacieron las grandes empresas públicas. La vigorosa tradición intervencionista, cuyas fuentes inmediatas del siglo XVIII todavía hacen sentir su trascendental resaca, procrearon como efecto un cúmulo de instituciones descentralizadas con relación a una variedad de deberes hacia la sociedad que se sucedieron en el siglo XIX y se multiplicaron asombrosamente en la centuria actual, de modo que el intenso protagonismo se acomodó con la multitud de estas instituciones. En la década de los Cuarenta se hizo imperativo su inventario para someterlas al control, pero su crecimiento todavía era evidente en los Ochenta. Paralelamente, el número y magnitud de las dependencias centrales siguió un proceso de crecimiento, produciendo como saldo un significativo incremento del empleo público en consonancia a la amplitud del alcance.

La polémica en México sobre el "tamaño" del Estado suele ser frecuentemente ahistórica y provista de nociones entrañadas en realidades diversas a la nuestra, motivo por lo cual hay deficiencias en los planteamientos. En lo particular, como en otros casos, el argumento ha surgido del prejuicio de la magnitud del Estado y la cantidad de servidores públicos. En México, dentro de las esferas gubernamentales, surgieron desde 1986 estudios para determinar esta magnitud, estudios que probaron que no es así, pero inexplicablemente no se tomaron como elementos de juicio y se continuó con el "adelgazamiento".

El Estado, como lo hemos hecho notar, no puede ser medido porque representa relaciones de dominación, cuya cualificación está más allá de las estadísticas. Muchos de sus "medidores" lo identifican con el gobierno, gran yerro politológico, y otros más con la administración pública, error de lesa ciencia. Más comunmente identifican al Estado con sus empresas y le ven encarnado, con elemental visión, en sus servidores. El Estado es una categoría compleja, más en su moderna expresión, que trasciende estas simplistas interpretaciones. Tal como lo hemos apreciado, las posibilidades de cuantificación sólo son posibles en los servidores civiles de la administración pública, donde existen datos y éstos pueden ser examinados para posibilitar dictámenes y apreciaciones razonadas y evaluadas. El gobierno moderno, en contraste al antiguo, basado en su conducción por la mera sensibilidad política, hoy en día se desenvuelve bajo el uso de estadísticas e informaciones muy precisas. Y son estas mismas fuentes de información gubernamentales, las que deben proveer de referencias para medir aspectos de la administración públi-

ca, como en la Comunidad Económica Europea, donde las estadísticas funcionariales han probado que el número de servidores públicos está relacionado directamente con el grado de modernización. Este número, por lo tanto, puede ser un dato referente para delimitar el alcance del gobierno y estimar el número de actividades humanas sujetas a control, tasándose por tanto su magnitud funcional y la expresión de ésta en las proporciones de su organismo. Es el objeto del gobierno, su tradición histórica y su marco constitucional, como compromiso fundamental de colaboración social, lo que determina fundamentalmente cuán extensas e intensas son las funciones que desempeña, los organismos que las realizan y el número de servidores necesarios al efecto.³

En 1986 se tenía alguna idea del número de funcionarios mexicanos, con base en los deberes que había asumido el Estado por medio de su gobierno, que se refería a un rango muy amplio de actividades que comprendía la investigación médica, la protección ambiental, la educación, la salud y la seguridad social, entre otras, que provocaron no sólo el cuestionamiento del "tamaño" del gobierno, sino también de su costo económico.⁴ Es decir, el problema planteado era fundamentalmente económico, no político, cuando la causa primordial del gobierno es política. El punto nodal ha sido, desde el ángulo contable, que la administración pública peca de gran "obesidad", es decir, de un gran número de servidores.

De este modo, conocer con exactitud el número de servidores públicos se había convertido en un imperativo para proveer de parámetros de medida y responder a la cuestión de la "obesidad" de la administración pública. Se observó que la intervención del Estado en los más diversos aspectos sociales era una constante en países subdesarrollados y en los desarrollados, así como en potencias en gran escala como los Estados Unidos, tal como nosotros lo pudimos constatar. El grado de esta intervención es evidente en la participación en el gasto público, en relación

³ En uno de los libros más serios escritos sobre estos temas, Richard Rose ha explicado que el "gobierno es grande en sí", que éste es un hecho de la vida, y que su "crecimiento representa un gran triunfo de los modernos estados occidentales". *Understanding big government*. London, Sage Publications. 1984. pp. 5-12. Michel Crozier, otro autor muy acreditado, cree que las fallas del gobierno obedecen más a problemas de arrogancia, que a factores de "tamaño". *Estado modesto, Estado moderno*. México, Fondo de Cultura Económica. 1989.

⁴ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *El gobierno mexicano: un análisis de sus recursos humanos: 1976-1986*. México, septiembre de 1986. Ms. 8 ff.

al Producto Interno Bruto, el monto de la inversión estatal, el empleo público y la importancia estratégica de las empresas públicas. Por cuanto a la intervención estatal en los países subdesarrollados, destaca la deficiencia estructural de la economía nativa.

Uno de los aspectos de la sub-administración es la deficiencia crónica de los gobiernos para actuar eficazmente, a pesar de su omnipresencia en los problemas sociales, ineficiencia que ha sido causa de la polémica contra el Estado. Aunque no se ha discutido la organización burocrática del gobierno, sino de su sobre-expansión -se apunta en el documento-, debemos destacar que esta organización burocrática (y weberiana, se ha dicho) ha sido cuestionada por la mayoría de los especialistas de modernización administrativa como la adecuada para países subdesarrollados, por su formalismo e inflexibilidad. La situación parece más compleja y trascendente, pues el problema del papel del Estado como promotor del desarrollo, signo de modernización prominente, conlleva una ampliación del gobierno y una consecuente multiplicación de sus servidores.

No debemos soslayar las relaciones económicas internacionales, dentro de la supeditación política a las grandes potencias, que son propietarias del capital. Una de sus agencias de devastación de las economías subdesarrolladas es el Fondo Monetario Internacional (FMI), manifestación muy clara de un organismo internacional que medra por medio de la deuda pública. La descapitalización de los países subdesarrollados los convirtió en tributarios inveterados de las potencias económicas y de su administrador, el FMI. México es el tercer deudor del Mundo, luego de los Estados Unidos y el Brasil. El carácter deudor del primero obedece a razones *sui generis*, no a su carencia de capital.

Ante planteamientos como los mencionados era importante la estimación exacta del número de funcionarios públicos y de su distribución, compararlo con la población total y con la fuerza laborante del país, así como relacionar el gasto corriente y el Producto Interno Bruto, haciéndose por ende una comparación con otros países. Un aspecto destacado fue la extensión de deberes gubernamentales en correspondencia con su marco constitucional, pues a mayores responsabilidades sociales más instrumentos de acción gubernamental y más servidores, lo que se consideró como una "polémica filosófica" que entrañaba los deberes que, en el "mundo moderno", son las atribuciones propias del Estado. Pero quizá lo más significativo fue la convicción de que se "hace necesario defen-

der la legítima intervención del Estado en los procesos sociales” y que “este punto no está a discusión”.⁵

Este documento, producido dentro del ámbito gubernamental, no descartaba que esto pudiera ser cierto y en tal caso, con ánimo objetivo e imparcial se buscarían adecuaciones organizativas. Tal “obesidad” no apareció por ningún lado, pero las adecuaciones prosiguieron sin cesar. Quedó demostrado que la proporción entre la magnitud del gobierno en término de sus servidores y el cúmulo de sus deberes sociales, probándose que aquellos eran menos de los que se pensaba tomándose como referencia la población total y la fuerza laboral, y que, contrastando con los países desarrollados, se evidenciaba no la burocratización, sino la subadministración.⁶

Uno de los aspectos más frágiles del enfoque patológico del Estado, consiste en las presunciones y la comparación paradigmática, frecuentemente inspiradas en valores, no en razones. Muchas apreciaciones brotan de la interpretación turística de realidades ajenas, a menudo diametralmente opuestas. Estas visualizaciones se han aplicado con frecuencia al llamado “sector paraestatal” mexicano, observado desde la panorámica estadounidense. En un segundo documento, se advierte sobre el uso indebido de cualificaciones comparativas simplistas, como aquellas que presuponen ausencia o precariedad de la “paraestatalidad” norteamericana, que como observamos cuenta con empresas privadas muy poderosas que realizan funciones administrativas delegadas por el gobierno y sus ingresos exclusivamente provienen de éste. Se destaca el caso de empresas llamadas “Public Utilities”, prestadores de servicios, regladas exclusivamente y con un marco operacional monopólico en ciertas regiones de los Estados Unidos. Estas instituciones, que evocan a los estamentos medievales, reflejan una violación al principio de libertad de industria y reflejan elementos tan ajenos a la libertad de empresa, como aquellos que sustentaban la vida estamental del pasado basada en el privilegio, el fuero y la inmunidad. En estos aspectos, la modernidad administrativa norteamericana no es progresiva ni un ejemplo a seguir.

También se destaca el papel de las fuerzas armadas, que tratándose de algunos países industrializados, no son contabilizados dentro de la categoría de servidor público, distorsionando su número efectivo. Hemos

⁵ *Ibid.*, f. 6.

⁶ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Nota preliminar sobre el tamaño de la administración pública en México*. México, septiembre de 1986. Ms, 16 ff, más cuadros.

llamado la atención de éste en la sección precedente, cuando observamos la cuantía desorbitante de las fuerzas armadas norteamericanas, cuya inclusión dentro de aquella categoría muestra la realidad de una administración pública sobre-dilatada con un formidable aparato de guerra sujeto al Pentágono. Finalmente, se pondera la distribución interna de los servidores públicos, de conformidad con la organización geográfica del gobierno, que como hemos podido constatar, ha ido disminuyendo el número en las localidades y haciéndola progresiva en el gobierno central, aun en el paraíso de la vida local: Gran Bretaña y los Estados Unidos.

Se destaca en 1980, el peso de los funcionarios del sector "paraestatal, que en Gran Bretaña eran 1,970.000 en empresas comerciales y 1,726.000 en no-comerciales, es decir: un total de 3,444.000. La importancia de este sector no decreció, siguiendo las tendencias que advertimos páginas atrás. En Alemania el número de estos servidores no es nada despreciable: 2,361.000 de las primeras empresas, 695 mil de las segundas, en tanto que en Italia, en ambos tipos de compañías, la cuantía es de 2,542.000. Los Estados Unidos, considerando las salvedades anotadas, suma casi un millón y medio de estos burócratas. Lo más impresionante son las cifras totales: el Reino Unido tenía 7,670.000 servidores públicos; Alemania 6,634.000; Italia 5,070.000; Suecia 1,553.000; los Estados Unidos 18,707.000, sin considerar a las fuerzas armadas y seguramente tampoco a las compañías privadas a su exclusivo servicio.⁷ Estos datos sirven para contrastar a México, cuyo gobierno total era apenas de 4,091.886 empleados públicos, menos que Italia, por ejemplo, en tanto que su sector "paraestatal" comprendía a 1,150.000 trabajadores, menor aún al de los Estados Unidos.

Ambos estudios preliminares alimentaron un trabajo estadístico posterior de mucho más envergadura, que culminó con un cúmulo de datos muy precisos sobre el tamaño y composición de la administración pública mexicana y cuyo propósito explícito fue "aportar elementos cuantitativos y cualitativos a la formación de juicios de valor sobre el tamaño de la administración pública mexicana, definida en función del número de personas que prestan sus servicios en los órganos que conforman sus tres órdenes de gobierno".⁸ Por medio de esta información se intentaría

⁷ *Ibid*, cuadro 5. La fuente citada en el mencionado documento es Richard Rose, *Understanding big government*.

⁸ Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Instituto Nacional de Administración Pública. *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*. México, 1988. p. 83.

responder, fundadamente, a la pregunta acerca de "¿qué tan obeso es el aparato administrativo mexicano?" El universo de estudio, el trabajador de la administración pública mexicana, fue definido como "las personas que prestan sus servicios en dependencias federales, estatales y municipales según la legislación laboral del caso y con base en un nombramiento, designación o contratación".

Estos estudios aparecieron cuando se estaba formando una atmósfera de impugnación no sólo del "tamaño" del Estado, sino también de su papel histórico en México. En el fondo, cualquier consideración sobre la "magnitud" estatal en México no puede desconsiderar factores cualitativos de gran peso, tanto históricos como conceptuales, porque más allá del problema de un "tamaño" supuesto existen condiciones estructurales de enorme trascendencia, que se remontan desde el pasado y se proyectan hacia el presente. Así, la alternativa a la "publificación" —extensión de la actividad del Estado—, la "privatización" —retracción de aquella actividad—, demanda un replanteamiento del significado de la propiedad. En México la propiedad de tierras y aguas que se comprenden en el territorio del país, corresponde originalmente a la Nación, por lo que la constitución de la propiedad privada obedece a un acto de la voluntad nacional. La privatización consagra como piedra angular a la propiedad privada y en México lo que está consagrado es la propiedad nacional. En suma, procesos de privatización a ultranza pueden revertir las condiciones históricas en que se basa la función social de la propiedad en México, que es de tal modo, por las conquistas históricas de la Reforma y la Revolución de 1910.

En la actualidad el debilitamiento del sector de instituciones descentralizadas es juzgado como una condición del fortalecimiento de la empresa privada. Por su parte, las Secretarías de Estado no habían sido objeto de supresiones completas, sino de degradaciones funcionales que las restringían a dependencias normativas y de vigilancia, hasta que fue extinguida la Secretaría de Programación y Presupuesto. La clave está en desarticular el sector de las empresas de Estado, que transferidas a los particulares representa un traspaso de capital y un ensanchamiento de sus actividades económicas.

Por cuanto a los trabajadores del Estado, según las cifras de 1982, el número era de 3,159.886 de los cuales correspondían al Gobierno de la República (con sus tres Poderes) 1,429.755 y al sector "paraestatal" 1,150.858, en tanto que a los gobiernos estatales 271.273 y a los muni-

cipales 308 mil. Frente al cúmulo de servidores de países desarrollados y altamente modernizados, esta cifra no es, de ningún modo, de elevadas proporciones, sino al contrario: México está insuficientemente administrado con motivo de su déficit de desarrollo.⁹

Desde una perspectiva cualitativa, destaca la función principal de la mayoría de los servidores que, bajo el impulso de la modernización alentada por la Revolución de 1910, desempeñan principalmente faenas educativas, sanitarias y de producción económica, como sus colegas de la CEE. Según aquellas cifras, había 800 mil profesores (sin contar a los de las universidades públicas e instituciones educativas subsidiadas), 200 mil médicos y 480 mil obreros de las empresas públicas más importantes: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Azúcar S.A., Altos Hornos de México, Banco Nacional de Crédito Rural y Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

Al mismo tiempo, las funciones primordiales del gobierno (y más antiguas) estaban a cargo de pocos servidores públicos:

Administración del servicio exterior: 3.948.

Administración de la defensa (y marina): 162.42.

Administración de la hacienda (SHCP, SPP, SECOGEF): 62.163.

Administración de Justicia (Procuraduría General de Justicia): 5.000, más 9.500 del Poder Judicial.

Administración interior (Secretaría de Gobernación): 11.878.

Las funciones primordiales del gobierno, pues, eran desempeñadas por unos 250 mil empleados públicos, además de aquellas otras nacidas bajo la irrupción de la modernización, que eran cubiertas por la mayoría de ellos. Hay que destacar, al través de estas cifras incompletas y preliminares, que la tan invocada "obesidad" estatal resultaba francamente improbable y que datos más cabales podrían decir mucho al respecto. Y así

⁹ Omar Guerrero, "Acerca del 'tamaño' del Estado mexicano". Cuadernos de Política y Administración Pública número 33. Mayo-agosto, 1987. México, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos. pp. 25-40. Las cifras utilizadas proceden del documento *Nota preliminar sobre el tamaño de la administración pública en México*, antes consultado. Las cifras de servidores estatales y municipales no son muy confiables, porque fueron obtenidas telefónicamente y son incompletas. Ver especialmente los cuadros 1, 1b y 2, pp. 36-38, que sirven de fuente.

fue: estadísticas completas y confiables no sólo lo corroboraron, sino que hacen sentir la imperiosa necesidad de someter al gobierno a estudios profundos y cuidadosos que muestren a la opinión pública la realidad exacta de la situación. Tal como lo podremos observar enseguida, el gobierno parece mucho menos grande de lo que se dice y evidencia un nivel de sub-administración y sub-modernización insospechadas. Observemos el siguiente:

Cuadro 4

TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
MEXICANA 1987

Sector	Número en Miles	%
GOBIERNO FEDERAL	3,071	81.9
Central	1,480	39.5
Distrito Federal	182	4.9
Suma	1,662	44.4
Sector Paraestatal	1,409	37.4
GOBIERNOS ESTATALES	454	12.1
Central	394	10.5
Sector Paraestatal	60	1.6
GOBIERNOS MUNICIPALES	226	6.0
TOTAL	3,751	100.00

FUENTE: Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Instituto Nacional de Administración Pública. *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, p. 12.

Hemos antepuesto este cuadro para destacar algunos aspectos que consideramos ciertamente de relevancia. En primer lugar, el número total de funcionarios señala una cantidad muy inferior a los de los países desarrollados y con mayor modernización, lo que corrobora la tesis en el sentido que a mayor modernización y desarrollo integral, mayor desarrollo administrativo, y que a mayor desarrollo administrativo mayor cantidad de servidores públicos implicados en las tareas de la administración pública. Resulta muy significativa la debilidad del federalismo en México y la imperiosa necesidad de su vigorización. Los tres millones de trabajadores federales, frente a los 454 mil de todos los gobiernos de las entidades federativas, muestran fehacientemente una deformidad organizativa del régimen mexicano, que se hace todavía más patente

si añadimos los 226 mil empleados municipales. Frente a otros países que también enarbolan una organización de tipo federativa, México muestra una notable sub-federalización de su vida nacional. La debilidad del régimen federal mexicano, es otra muestra de su subdesarrollo administrativo.

La otra cara de la moneda es la super-concentración en el Distrito Federal, cuyos servidores corresponden a poco menos que la mitad de los empleados de la administración central de todas las entidades federativas y un poco menos que todos los servidores municipales del país. Además, frente a los 60 mil trabajadores del sector "paraestatal" de todas las entidades federativas, el gobierno federal detenta más de millón y medio de empleados "paraestatales". No debemos omitir que una variedad de servicios públicos son suministrados en el Distrito Federal por dependencias centralizadas. El solo porcentaje del 81.9 de servidores públicos del gobierno federal, del total de empleados gubernamentales, habla mucho de los problemas administrativos del país derivados de la doble centralización: gubernamental y administrativa.

Con fuertes contrastes en la organización efectiva del gobierno y la distribución de sus funcionarios, el Estado mexicano traduce su nivel de modernización más elevado en el sector "paraestatal", pues poco menos de la mitad de los servidores del gobierno federal forman parte de este sector. Del casi millón y medio, 168.315 laboran en Petróleos Mexicanos, 72.694 en la Comisión Federal de Electricidad y 80.247 en Ferrocarriles Nacionales de México, las más grandes empresas públicas de México, en tanto que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cuenta con 279.073 y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) 73.548. Estas cinco grandes entidades suman 673.877 servidores, es decir, aproximadamente el 40% del total. La seguridad social y la salud, principal vocación del IMSS y del ISSSTE, es uno de los signos más evidentes de modernización, junto con la actividad económica de tres grandes empresas estatales. En este sentido, el desarrollo administrativo en México corresponde a la línea trazada en los países de la CEE europea, principalmente Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia. Por tanto, debemos adelantar que siendo el llamado sector "paraestatal" un signo de modernización, la desincorporación indiscriminada de las instituciones que lo forman consistirá en una degradación de modernidad que incide directamente en el nivel de bienestar de la población.

Observemos ahora el cuadro 5:

Cuadro 5

**DISTRIBUCION DE TRABAJADORES DEL ESTADO POR COMPOSICION
FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA 1987**

<i>Grupos Funcionales</i>	<i>miles</i>	<i>%</i>
1. SOBERANIA Y GOBIERNO	593	15.8
Gobierno	26	.7
Relaciones exteriores	4	.1
Seguridad nacional	184	4.9
Planeación, administración y control financiero patrimonial	196	4.7
Orden público y seguridad ciudadana	203	5.4
2. SOCIALES	1,856	49.5
Educación y cultura	1,152	30.7
Seguridad social y salud	532	14.2
Desarrollo urbano y comunitario, y ecología	172	4.6
3. PROMOCION Y APOYO A LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y OTRAS FUNCIONES	385	10.3
A la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	198	5.4
Al comercio, minería, industria y servicios	48	1.3
Comunicaciones y transportes	82	2.2
Comercialización de productos agropecuarios y abasto popular	41	1.0
Otras funciones públicas	16	.4
4. PRODUCCION DE BIENES ESTRATEGICOS Y PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS	753	20.0
Por mandato constitucional	407	11.0
Banca y financieras	215	5.5
Servicios públicos	131	3.5
15. PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS DE MERCADO	164	4.4

FUENTE: *Ibid*, pp. 17-18.

Esta clasificación ha seguido los criterios nacionales aceptados, cuya base son las cuentas nacionales, tal como lo hizo Junquera en su obra, antes citada. Pero en el estudio aquí examinado (p. 16) se dice al calce que "los tres primeros grupos integran lo que tradicionalmente se considera actividades gubernamentales: soberanía, sociales y promoción". Esta es una generalización carente de fundamento, pues "tradicionalmente" las funciones básicas de gobierno sólo son las del primer grupo y el añadido de los grupos 2 y 3 no se justificarían como "tradicionales" sin

la adición paralela de las dos restantes, es decir, las relativas a la promoción y producción económica. En realidad, el grupo 1, como cúmulo de funciones básicas y tradicionales -en el sentido que son las más antiguas-, contrastan con las restantes franca y abiertamente modernas y prescindibles, excepcionalmente, de Estado a Estado, como Puerto Rico, por ejemplo.

La digresión ha sido necesaria para fines de esta obra, porque aceptar la conceptualización sugerida llevaría a equívocos y desfiguraría la sucesiva formación de los deberes gubernamentales. Posiblemente la mano que anotó la citada leyenda intentaba de buena fe dotar de rigor gubernamental los grupos 2 y 3, quizá para justificar la amplitud de los tres primeros grupos: de los 3,751.000 servidores del gobierno de la República, 2,834.000 harían funciones gubernativas "tradicionalmente" concebidas como tales. Pensamos que el resultado es exactamente contrario al apetecido, pues ningún Estado moderno puede contar con semejante número de servidores en proporción a su alcance y dominio, y ciertamente se justificaría tácitamente la "obesidad" del Estado al insistirse que "las funciones gubernamentales tradicionales absorben un alto porcentaje de trabajadores en activo". De ser cierta esta aseveración, la modernización mexicana sería mucho menor de lo que todo mundo sospecha y no es de ningún modo de esta forma. Y algo igualmente inaceptable: "de tal 36.4% de los trabajadores del sector paraestatal (513 mil trabajadores) atienden funciones gubernamentales tradicionales", cuando en los países desarrollados están atendiendo precisamente las funciones modernas.

Finalmente, no podemos pasar por alto el soslayo flagrante de la categorización politológica rigurosa que reclamaría un trabajo sobre administración pública, cuando se titula a la primera función como de "soberanía y gobierno", cuando las dos siguientes también se denominan de gobierno, y se restringe como función de soberanía lo que es la cualidad sustancial e inherente del Estado: su potestad suprema. Finalmente, las funciones de mandato constitucional, que por su rango político supremo podrían haberse añadido legítimamente al rango gubernativo, no se les menciona dentro del tal.¹⁰ Debemos insistir en la importancia de las categorías políticas, por su función para el manejo adecuado de las cifras.

¹⁰ León Cortiñas-Peláez, un investigador universitario muy enterado de las materias del derecho público y ciencia de la administración, ha planteado una definición muy atinada de estas funciones de mandato constitucional, llamándolas: "cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano" y atribuyéndoles, ni más ni menos, una entrafación soberana. Ver su "Estudio preliminar" a la obra del autor de esta investigación, *La teoría de la administración pública*, México, HARLA. 1968, p. xlv.

Con todo lo anterior queremos insistir en la relevancia del análisis de cifras más allá de los criterios contables y relacionarlas a las conceptualizaciones provistas por la ciencia política y la ciencia de la administración, mucho más útiles para tratar del Estado y su gobierno. Hemos preferido una referencia a las funciones del Estado, en atención a su circunstancia histórica y distinguir así las tradicionales y las modernas, situando a las primeras en el seno de nociones más generalizables, pues los tres grupos de funciones "tradicionales" como evidentemente gubernamentales no son asignables a todos los Estados. Nos inclinamos mejor por referirnos a las funciones primordiales de todo Estado moderno: interior, relaciones exteriores, hacienda, justicia y defensa, pues no hay organización gubernamental existente que no las haya convertido, de un modo o de otro, en funciones administrativas. Todas ellas, como es observable, caben perfectamente en el grupo 1, sin mayor explicación. Así, los 603 mil servidores que suma, corresponden, muy adecuadamente, al 16.1% del total del gobierno de la República, sin tener que ofrecerse justificaciones que no se han solicitado sobre la "obesidad estatal" en términos de las funciones que ejercita.

El gobierno primordial es propio del pasado y en la medida que un país se restrinja a él, estará más cerca de la antigüedad que de la modernidad. Al revés, entre más funciones no-primordiales haya asimilado habrá tenido mayor modernización y su desarrollo político habrá florecido mucho más, de modo que no debemos asombrarnos que en las abundantes filas del servicio público encontremos a trabajadores intelectuales (con todas las profesiones universitarias y técnicas imaginables) y trabajadores manuales reclutados indispensablemente por un Estado que ha asumido nuevos y variados cometidos por influjo de la modernidad. En México, como en los países desarrollados y modernos, muchos de los trabajadores públicos no son empleados de oficina y ejecutan, no actividades adjetivas, sino aquellas otras sustantivas referidas a la producción, la salud, la seguridad social, la educación, el fomento económico y la defensa. En México, de los 3,751.000 servidores del gobierno de la República, la inmensa mayoría labora fuera de las oficinas:

Educación y cultura:	1,856.000
Seguridad social y salud	532.000
Trabajadores de empresas por mandato constitucional	407.000
TOTAL	2,795.000

Esto es: de los 3,751.000, 2,795.000 dedican sus actividades a funciones modernas y de influjo directo en la prosperidad material y el bienes-

tar del país. Como en los Estados modernos, la mayoría de los trabajadores del Estado mexicano son médicos, profesores y obreros, y donde laboran estos últimos, empresas públicas estratégicas, la producción de bienes y servicios constituyen un subsidio formidable para el desarrollo de la empresa privada. Del millón sobrante, sólo poco más de la mitad están empeñados en las funciones primordiales de gobierno, en tanto que los restantes se dedican al fomento económico, al cuidado ecológico y otros servicios públicos. Por cierto, no debemos soslayar que la "tradicional" tarea gubernamental de prestación de servicios públicos no se encuentra en el grupo 1, cuando uno de los motivos primordiales de la existencia primigenia del Estado ha sido esta prestación. En Gran Bretaña y los Estados Unidos, como sabemos, el servicio postal es uno de los aspectos con más prosapia y peso numérico entre las grandes funciones gubernamentales, como en México, cuyo Servicio Postal Mexicano remonta sus raíces al siglo XVIII.

Además de ser un aspecto de modernización significativo, las funciones sociales evidencian las circunstancias peculiares del desenvolvimiento histórico de México. En la relación entre la población y el número de servidores públicos, las funciones sociales reflejan a 22 servidores por cada 1000 habitantes y 72 por cada 1000 económicamente activos. En cambio, las funciones de promoción económica aportan un 4.7 y un 15.1% respectivamente, es decir, donde hay más empleados públicos entre la población total y los que trabajan, éstos están activos educando y cuidando la salud de los habitantes del país; y, en beneficio de la iniciativa privada, comuneros, cooperativistas y de otras organizaciones sociales, sólo unos cuantos agentes de fomento, respetuosos de la libertad de industria y comercio, contribuyen estimulando su actividad.

Por cuanto a la intervención económica del Estado, que es fuente de las quejas de la iniciativa privada y que constituiría virtualmente la expresión más clara de la "obesidad" estatal, las cifras son reveladoras en extremo: los trabajadores de las empresas de mandato constitucional, que producen bienes y servicios estratégicos, constituyen el 9.3% de la población total y el 29.5% de los trabajadores del país. No olvidemos que las más grandes de estas empresas son el producto directo de la Revolución de 1910 y que sus mercancías son vendidas por abajo de su valor, como socialmente necesarias, pero económicamente deficitarias. Restan los trabajadores de las empresas "prioritarias", que según los empresarios privados han pervertido la libertad de industria y de comercio, y usurpado el mercado, que es el santuario de su actividad. Ahora bien, esta "usurpación" de la vida privada no es tan grande, pues sólo reporta 24% de la población total y 6.4% de la económicamente activa,

siendo insignificante cuando se trata de un país con un empresariado poco emprendedor. Veamos el cuadro 6:

Cuadro 6

ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA Y POBLACION

<i>Agrupamientos funcionales</i>	<i>No. de trabajadores x cada 1000 habitantes (indice de servicios)</i>	<i>No. de trabajadores x cada 1000 habitantes (indice de ocupación)</i>
FUNCIONES GUBERNAMENTALES	34.9	110.9
Soberanía y Gobierno	7.3	23.2
Sociales	22.9	72.6
Promoción	4.7	15.5
PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS	11.3	35.9
Estratégicos públicos	9.3	29.5
Prioritarios	2.0	6.4

FUENTE: *Ibid*, p.21

Una forma de medir el grado de modernización, como lo hemos anotado, es refiriéndonos al peso de las funciones sociales con relación a otras. En México estas funciones atraen un número muy significativo de servidores públicos y prácticamente todas las esferas gubernamentales tienen la mayor parte de sus empleados dedicados a tareas de índole social. Esto es perceptible en el cuadro siguiente:

Cuadro 7

COMPOSICION FUNCIONAL POR SECTORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. PARTICIPACION RELATIVA DE TRABAJADORES EFECTIVOS

<i>Funciones</i>	<i>Central Fed.</i>	<i>D.F.</i>	<i>Paraestatal Fed.</i>	<i>Edos.</i>	<i>Municipios</i>
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gobierno	19.4	50.0	-----	25.3	44.2
Sociales	64.5	45.0	30.9	65.3	38.5
Promoción	16.1	5.0	5.5	3.7	17.3
Producc. estrat.			52.7	5.7	
Producc. priorit.			10.9		

FUENTE: *Ibid*, p.19.

Las cifras son aleccionadoras. En primer lugar, debemos destacar que dichas funciones sociales concentran los más altos porcentajes del gobierno federal, tanto del sector central como del "paraestatal", pero que del primero reclama a más de la mitad de sus empleados y poco menos de la mitad del segundo. Por cuanto a los gobiernos de las entidades federativas, también es mucho mayor que la mitad: 65.3, en tanto que en los municipios al 38.5. El Departamento del Distrito Federal divide por mitad, prácticamente, sus funciones de gobierno y las sociales. Pero con respecto al vigor del pacto federal, debemos anotar que nuevamente no se observa muy fuerte, pues la producción de bienes y servicios estratégicos es monopolio federal y la de prioritarios es básicamente desempeñada por entidades "paraestatales" federales. Si bien es cierto que en las entidades federativas y en los municipios las tareas sociales son un signo de progreso, también lo es que no pueden sustentar su autonomía efectiva sin un mayor vigor productivo. La desincorporación de las entidades "paraestatales" federales podría subsanar esta evidente deficiencia, si se transfirieran a los Estados y aun a algunos municipios aquellas cuya productividad local pudiera beneficiarles directamente.

Estas cifras evidencian no tanto una supuesta "obesidad" del Estado, sino una patente perversión del régimen federal y por consiguiente una centralización sobre-dilatada. En México se observa una doble centralización, gubernamental y administrativa, que hace que junto a la concentración en el gobierno federal de las funciones primordiales (interior, relaciones exteriores, hacienda, justicia y defensa), corran en paralelo aquellas otras que debían, en un régimen federal, descansar en sus partes: las entidades federativas. Ya hemos anotado que, por razones de índole constitucional, la producción de bienes y servicios estratégicos son una encomienda federal, pero llama la atención la mínima intervención económica de Estados y municipios en la producción de bienes y servicios prioritarios, cuyo desarrollo de empresas productivas podría descargar al fisco federal de las pesadas participaciones a las entidades federales. Pero esta concentración sobre-dilatada es perceptible en todas las funciones, pues el gobierno federal asume la realización efectiva de todo el régimen de la República. Así, concentra el 64.7% de los servidores de la función de gobierno, el 57.0 de las sociales y el 64.3 de las de promoción, además de manejar el 98.5 de los trabajadores de las empresas estratégicas.

Frente al desarrollo "paraestatal" federal, su equivalente en las entidades federativas consiste en un precario 1.8% en funciones sociales, 1.3 en las de promoción y 1.5 en las de producción de bienes y servicios estratégicos. Hay que destacar, igualmente, que las funciones sociales y

de promoción son preferentemente efectuadas por dependencias centralizadas del gobierno federal, reclamando respectivamente del personal público el 64.7% y el 57.0, y en las entidades "paraestatales" el 23.7% y el 20.1. Estas últimas están más extendidas en la vida económica, lo que significa que su nacimiento y desarrollo obedece preferentemente a factores económicos que no se pueden desconocer y que trataremos más adelante. En México, el grado de gobierno alcanzado tiene que tomar necesariamente en consideración estas circunstancias y no cabe duda que su nivel está determinado por las deformidades del régimen federal.

Con estas cifras queda claro que en México, de conformidad con el grado de desarrollo y modernización alcanzado, el número de sus servidores dista de ser exagerado. Más bien se observa insuficiente para un país cuyo dominio es extenso y cuyo alcance es mayúsculo. En el futuro no se debe plantear la degradación de la capacidad del gobierno, sino más bien la expansión de sus fuerzas interiores. Seguramente una redistribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, sería una gran contribución a una repartición racional de servidores públicos en su seno y una vigorización efectiva del Pacto que las une. En la medida en que empresas públicas de alcance local o regional se transfirieran a los Estados y aún a los municipios, se les dotaría de fuentes de ingresos no tributarios cuyo destino estaría bajo su entera responsabilidad. Lo que resulta evidente es que la modernización mexicana se encuentra estancada y que la deformación del régimen federal es uno de sus factores. La aceleración de la modernización del Estado mexicano sólo será posible si paralelamente se fomenta la modernización administrativa, que será el producto del estímulo que se logre, en las entidades federativas, de sus propias potencialidades.

En México no existe una sobre-dilatación de demandas provenientes de un sistema político desarrollado, pues junto a su relativo grado de desarrollo político, y su evidente subdesarrollo administrativo, muestra la omisión de deberes y responsabilidades. Más bien la administración pública no ha dado todas sus potencialidades, porque el país tampoco lo ha hecho. No se debe degradar al gobierno, se le debe desvelar hasta su máxima potencia.

No hace mucho tiempo han aparecido estudios que dan luz sobre el problema del "tamaño" del Estado. José Meriño Mañón ha hecho una extensión cualitativa de la investigación estadística aquí usada como fuente y Raúl Olmedo Carranza ha declarado que "resulta absurdo sostener una posición definitiva sobre el tamaño del Estado y sobre la conveniencia e inconveniencia de la empresa pública. El Estado y la empresa pública

tienen una historia, una evolución cambiante, en función de las circunstancias. Anteponer la teoría a la historia nos lleva simplemente a posiciones y criterios ahistóricos y antihistóricos.”¹¹

Publicación y Privatización

Otro de los problemas del Estado moderno, ligado al debate de su “tamaño”, es el concerniente al proceso de su “adelgazamiento” mediante privatización, en especial de las instituciones que integran el sector de empresas públicas. Este proceso se ha extendido igualmente a otras instituciones descentralizadas, hasta alcanzar aquellas que laboran en la salud, la seguridad social y el abasto popular.

Dentro del marco de problemas de la privatización, uno de los puntos fundamentales es la extensión del mercado hacia las relaciones políticas. Se dice que muchos de los problemas de la “obesidad” y funcionamiento congénitamente deficiente del Estado, obedecen a la politización de las relaciones sociales, las cuales deben ceñirse a los marcos de la sociedad civil y sustraerse al campo de la sociedad política. La expansión de la seguridad social, de la medicina pública y de los contratos colectivos de trabajo, dentro del marco de los deberes estatales, es juzgada contra *natura*, pues su ámbito natural son las relaciones civiles y por tanto deben estar regidas por las mismas relaciones que privan en la sociedad: por relaciones monetarias, sujetas al libre juego de las fuerzas del mercado. Cuando no es así, entonces ocurre una sobre-carga de demandas al gobierno, que intenta atender sobre-dilatando sus organismos con más y más instituciones administrativas, con más y con mayores empresas y organismos asistenciales que se consideran parasitarios, pues no son autofinanciados. En suma, como la sociedad entera, donde es vigente la libertad individual más plena, el derecho natural, que garantiza esta libertad, debe acoger la mayor parte de las relaciones sociales y mantenerlas a distancia del acecho de la estatización.

Dentro de esta estrategia de expropiación del Estado y de re-naturalización plena de la sociedad civil, aquel puede alcanzar su “tamaño” mínimo y restringirse al mínimo de sus funciones primordiales, sólo dedicarse a vigilar, “dejando hacer y dejando pasar”. Así las potencialida-

¹¹ Ver *Revista de Administración Pública* número 73, enero-abril de 1989, donde aparecen los trabajos de los autores citados, cuyos títulos son: “Tamaño y composición de la administración pública mexicana”, pp. 17-31, y “Tamaño de la administración pública y distribución territorial por ámbitos de gobierno”, pp. 33-47. La cita es de la pág. 35.

des plenas del ser humano, como individuo, pueden desarrollarse ilimitadamente dentro del marco del derecho natural igualitario y sin discriminaciones ni privilegios.

El asunto, sin embargo, no es así. Como el Estado moderno representa una comunidad humana, el grado de comunidad que se alcanza constituye su solvencia para superar el individualismo a ultranza, comunidad que encarna en una personalidad estatal suficientemente autónoma para cumplir con su misión histórica. Así, el grado de desarrollo de la comunidad representa el grado de desarrollo de la sociedad, pero este desarrollo no es otra cosa que el desenvolvimiento en sí del Estado. El destino del Estado consiste en alcanzar su máxima potencia, desenvolver al máximo sus fuerzas interiores y su poder, acrecentando la riqueza y el bienestar de la sociedad civil como comunidad. Este destino sólo es posible extendiendo su poder, es decir, implicando a un número mayor de personas dentro de las relaciones de participación política, o sea, alcanzando un grado adecuado de *publicación* de los problemas comunes.¹²

El Estado moderno, sólo puede cumplir su destino de desenvolver a la sociedad y a sus individuos, si reproduce las relaciones políticas, aún a costa de las relaciones de mercado. Una sociedad es políticamente más desarrollada, políticamente más moderna, en la medida en que las relaciones de poder incluyen a más personas, en el grado en que hay más ciudadanos activos participando directamente en los destinos de un país. En este sentido, la degradación de las relaciones políticas como expresión del nivel más elevado de comunidad, significa la degeneración de las relaciones sociales, la pérdida de responsabilidad social del Estado y un incentivo al recrudecimiento de los conflictos sociales.

Publicación, en este sentido, significa la expansión de la actividad del Estado en consonancia a su misión de desarrollar la comunidad máxima que garantice la reproducción de las relaciones sociales, incluidas las de mercado. La degradación del nivel de comunidad hacia las solas relaciones de mercado, monetarizadas, no sería otra cosa que el retroceso hacia una etapa incipiente de modernización y la despolitización de las relaciones sociales. Privatización, por su parte, es la sobre-dilata-

¹² El significado de publicación difiere así de estatización, ya muy distorsionado. Publicación se refiere a un ámbito de participación gubernamental y social en el seno de problemas colectivos, sin que necesariamente se genere una intervención directa del Estado; sino una co-participación con grupos civiles activos y de auto-gestión. La palabra *publicación* la usa Ramón Martín Mateo en su libro *Liberación de la economía*. Madrid, Editorial Trivium. 1988.

ción de las relaciones de mercado como eje de las relaciones sociales todas, haciendo girar a la sociedad, no en la comunidad, sino en el individuo. Pero en el fondo significa estrechar los marcos de acción del gobierno, dejándolo a la voluntad de los particulares y al poder privado del que disponen y hacer abdicar a la sociedad civil ante la sociedad mercantil.

La publicación de la economía, punto central del debate contra el Estado, ha sido presentada como una intrusión al mercado de libertades individuales. Pero no es así, la activación del Estado moderno en la vida económica dio inicio antes de que se consolidara un mercado, propiamente hablando, y mucho antes de que Adam Smith teorizara sobre él. Precisamente la intervención de la economía ocurrió para favorecer a la acumulación primitiva del capital, fortalecer a una clase empresarial y facilitar la formación del mercado. Durante el siglo XVII en Europa se formaron empresas mixtas –del Estado y los particulares– para desarrollar la industria naviera y estimular el desarrollo del comercio. En el siglo posterior se establecieron las Manufacturas Reales en campos desinteresados para el empresario privado, para fomentar el crecimiento económico. La generalización de la libertad de comercio fue la etapa final de la acumulación primitiva y la liquidación de los estamentos monopolistas. En esta centuria, buena parte de las empresas de Estado nacieron bajo el impulso del crecimiento económico y como respuestas a sus cíclicas crisis o estancamientos. La formación del sector “paraestatal” ha obedecido, en buena medida, al carácter rescatador del Estado de las quebrantadas economías industriales, tanto del mundo desarrollado como del subdesarrollado.

El Estado es muy mal comprador de empresas y peor vendedor, pero su papel no consiste en ser buen tendero, sino óptimo administrador público de la sociedad y ésta no puede quejarse, pues una multitud de empresas quebradas, provenientes de la impericia empresarial o de declives económicos coyunturales, se han convertido en empresas públicas. En los países desarrollados de la CEE, el movimiento de compra que se efectuó durante la primera mitad de este siglo, se ha convertido en un proceso de reversión hacia los particulares por medio de la privatización. Pero en otras ocasiones, el Estado no ha asimilado en su organismo a empresas privadas, sino que las ha nutrido de capital para salvarlas de la quiebra, para expansionarlas o reconvertirlas, y esta labor ha sido en gran escala, lo que ha diversificado su participación de manera sorprendente, aunque no siempre en forma cauta y prudente. El saldo numérico frecuentemente ha sido sobrecogedor, debido principalmente a las incer-

tidumbres en las que funciona el mercado y a menudo el Estado asume mucho "peso muerto" proveniente de la iniciativa privada. Aquí vamos a observar la dialéctica del flujo y reflujo del crecimiento "paraestatal" en cuatro países de la CEE, de la que ya hemos tratado, para explicar el fenómeno de la publicación y el de la privatización.¹³

Un buen principio son las "empresas mixtas", en México conocidas como "de participación estatal", hoy desaparecidas, las minoritarias, de la Ley de Entidades Paraestatales. Es un caso típico de interjuego entre la sociedad y el Estado en el mercado, donde el segundo decide participar como empresario "privado" haciendo uso de la libertad de industria y comercio. Actúa como "particular", con empresas donde participa con la iniciativa privada y dentro de los marcos del derecho mercantil. Aquí la cautela debería ser extrema, porque una sobre-participación derivará frecuentemente en un involucramiento al cien por ciento fuera de toda previsión. En Francia esta práctica ha sido ciertamente cuidadosa y selectiva, pues el Estado ha intervenido con prudencia, estableciendo de antemano los marcos de su participación. En 1924-25 intervino en empresas mixtas de navegación con un 35% de las acciones, pero cuando fue necesario y oportuno incrementó sus cuentas al 63%, como en 1933. Se trataba de impulsar este ramo y así se hizo.¹⁴

A principio de la década de los Setenta este tipo de empresas era numeroso en Francia: unas 200 proliferaban en la vida económica, donde la participación estatal no superaba el 30%, además de otras 340 que estaban ligadas a la industria nacionalizada. Ciertamente no estaban incorporadas, como las nacionalizadas, sino, como contraposición conceptual, eran ciertamente para-estatales o para-sociales, pues situándose preferentemente en el mercado monetario, no dejaban de tener alguna injerencia estatal. Sin embargo, de ningún modo deben sumarse entre las empresas de Estado propiamente hablando, que están regidas por el derecho público, pues su situación intermedia no deja de estar más entrañada en la sociedad que en el Estado.

Alemania también representa un caso previsto y cauto de participación de empresas mixtas, dentro de las cuales su presencia ha ido decreciendo, como en la famosa Volkswagen, donde la participación federal ha

¹³ La privatización, significa "la asunción por los particulares de bienes o actividades anteriormente de titularidad o gestión pública". Martín Mateo, *op. cit.*, p. 40.

¹⁴ William Robson, "La empresa mixta". *Revista de Política y Administración* número 4, enero-abril. 1976. pp. 17-24. Armand Bizaguet, "The french public sector and the 1986 - 1988 privatizations". *International Review of Administrative Sciences* Vol. 54, num. 4. 1988. pp. 553-570.

ido disminuyendo a favor del gobierno de Baja Sajonia, a la vez que se abrió a los particulares. En este país funcionan grandes corporaciones de control, *holding*, entre los que destacaban en los Setenta, VIAG y VEBA, ambos permeados a la participación de los particulares. Pero también este sector de empresas de participación estatal son producto del pasado, y a veces de un pasado ominoso, como VIAG, empresa heredada por el Nacional-Socialismo y que en 1933 estaba encargada de administrar los activos del Reich. Ella fue reconvertida y después comenzó a operar en los campos de suministro de energía eléctrica y la producción de aluminio, y buena parte de sus subsidiarias son empresas mixtas. Dato interesante es la participación de las municipalidades en empresas mixtas, que en la década antes mencionada significaba un 30% en la Compañía Westfaliana de Electricidad.¹⁵

Y ya que hablamos de pasado ominoso, no podemos soslayar el caso italiano, cuyo fascismo legó a la Italia moderna su magno sistema de corporaciones de control, orgullo italiano y con toda justicia. El Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI) y el Ente Nacional de Hidrocarburos (ENI) constituyen dos grandes corporaciones, una centrada en ingeniería, la otra en petróleo y gas natural. Ambos son corporaciones de cúpula, de la que dependen otras de segundo nivel, como las del IRI, cuyo campo de actividad es el transporte marítimo, acero, astilleros y comunicaciones. Entre las empresas mixtas, que menudean en su ámbito de operaciones, funciona la no menos célebre FIAT. "En Italia las compañías mixtas son en parte el resultado de las circunstancias accidentales que compelieron al Estado fascista para posesionarse de tres grandes bancos que enfrentaban la bancarrota, y en consecuencia para hacerse de un vasto portafolio de *holding* en una gran variedad de compañías italianas en las cuales el dinero público fue subsecuentemente invertido".¹⁶ Así, en contraste con Francia y Alemania, cuya implicación de actividad económica en este tipo de empresas fue básicamente prevista y mesurada, en Italia surgió de lleno, de súbito y en gran escala, de una misión de salvamento de empresas privadas en bancarrota.

Italia es realmente un caso singular, porque partiendo de una acumulación súbita e inesperada de empresas públicas, se ha convertido en el modelo universal de participación estatal en la vida económica. Esta intervención tiene ya una historia contemporánea temprana, que se remonta a los años Veinte cuando el Estado comienza su actividad económica en

¹⁵ Klaus König, "Development in privatization in the Federal Germany". *International Review*, antes citada, pp. 517-551.

¹⁶ Robson, *op. cit.*, p. 9.

diversas compañías mixtas, aunque en forma desorganizada, y que se intensifica y se hace más compleja cuando entra en declive generalizado el sistema bancario italiano, principalmente su banca prominente: el Banco Comercial, el Banco de Roma y el Banco Italiano de Crédito. Este ocaso financiero de la banca se convirtió en una catástrofe nacional porque las tres instituciones crediticias habían invertido sus capitales e hipotecado su patrimonio en una variedad de empresas industriales, en plazos largos y medianos. Para evitar males aún mayores, el Estado italiano se vio impelido a una intervención inmediata y positiva, practicando una medida de salvamento en gran escala por medio del Instituto de Liquidaciones, formado al efecto en 1926. Esta medida oportuna preparó a Italia para evitar problemas más graves y sortear el peligroso año de 1929, y para 1933 convertir a aquella institución en el célebre Instituto de la Reconstrucción Industrial, cuyas tareas de liquidación y financiamiento fueron acompañadas por otra más de rehabilitación del crédito industrial. Su papel pasó así del rescate de empresas enfermas, que cumplió en su primera fase, al de agrupador de compañías con funciones afines. Aprovechando la ventajosa experiencia del IRI, en la década de los Cincuenta el Estado formó el ENI, célebre organismo que desarrolló Enrico Mattei, y que recogió las funciones que estaba ejerciendo el Ministerio de Finanzas, y desarrolló una amplia actividad que implicó a una variedad de empresas mixtas.¹⁷

Finalmente trataremos el caso de la Gran Bretaña, cuyo proceso de "paraestatalidad" fue tardío pero de intenso desarrollo durante la primera mitad del siglo actual. Como en otros países su participación en compañías mixtas ha sido medida y prudente, pero intensa como señalamos. Aunque tardía en lo general, existió una experiencia temprana que derivó en la formación de la Compañía Británica de Petróleo, nacida de la participación mayoritaria en la Compañía Anglo-Persa de Petróleo, cuando a principios de siglo la marina de guerra cambió el carbón por el petróleo como fuerza motriz. Una empresa similar en la década de los Setenta era la Corporación Británica del Azúcar. Este tipo de compañías se habían extendido a la industria aeronáutica durante la Segunda Guerra Mundial y existió la Corporación para la Reorganización Industrial, hoy extinta.

¹⁷ Presidencia del Consejo de Ministros. "El sistema italiano de participación estatal". *Revista de Política y Administración* número 4. Enero-abril, 1976. pp. 52-56. Enrica del Casale, "Privatization in Italy". *Review International*, antes citada, pp. 571-583.

Pero el ejemplo conspicuo de las empresas de Estado británicas, son las industrias nacionalizadas, estrechamente enlazadas a las actividades de las compañías mixtas, y entre la que destaca la empresa aérea BOAC con participaciones en otras líneas alimentadoras de las rutas aeronáuticas. No debemos olvidar al Consejo de Gas y la Junta Nacional del Carbón, pero cuyo mejor modelo es la Corporación Británica del Carbón, que participa en 54 empresas mixtas que actúan en los ramos de la construcción, industria, química, metalurgia, vivienda y transporte naval.¹⁸

Pues bien, tal como se ha podido apreciar en el universo de países desarrollados, el surgimiento y desarrollo de la participación del Estado en empresas mixtas y la organización de empresas públicas propiamente hablando, es el resultado de la naturaleza intrínseca de la sociedad industrial, que tanto para su desarrollo en épocas de auge, como para su rescate en etapas de crisis, se sirve del Estado como factor de promoción o de contención, según el caso. En tanto que Francia estimuló a la actividad económica por medio de una proliferación de participaciones en una variedad de empresas mixtas, Alemania siguió una estrategia similar, pero aprovechó las herencias del nefasto pasado nacional-socialista y reconvirtió a una de sus empresas públicas como palanca de promoción de una cantidad de compañías mixtas. Italia, cuyo estrepitoso fracaso del mercado de capitales hizo declinar a sus principales instituciones bancarias, transformó un caudal de lastre transferido por la iniciativa privada, en la corporación de control más importante del mundo: el IRI. Finalmente, el Reino Unido, cuya virginal abstinencia en la economía de Estado había sido suspendida por una participación generalizada del gobierno en funciones sociales, muy pronto alcanzó a sus vecinos del Continente y extendió el cúmulo de sus industrias nacionalizadas y compañías comerciales.

Estos cuatro países de la CEE habían formado y fortalecido sus sectores "paraestatales" por efecto de los mecanismos económicos, tanto por procesos de expansión como de recesión. La intervención francesa obedeció a una fase de estímulo para la extensión de la vida económica, en tanto que la italiana ocurrió luego de una debacle generalizada del mercado de capitales. En todo caso, fueron condiciones estructurales, tanto como de coyuntura, las que desataron fuerzas necesarias para recomponer las relaciones económicas nacionales con una decisiva y oportuna intervención de los dineros públicos.

¹⁸ William Robson, "The administration of nationalized industries in Britain", Estados Unidos, *Public Administration Review* vol. VII, num. 3, 1947. pp. 161-163. M. R. Garner, "The white paper on the nationalized industries". London, *Public Administration* vol. 57. *Spring*, 1979. pp. 7-10.

México no es la excepción, más todavía tratándose de un país subdesarrollado. La formación y extensión de sus empresas públicas durante este siglo ha obedecido a fuerzas similares a las que expansionaron las economías públicas en la Europa de la CEE. Sin embargo, en México, la participación directa en la vida económica ha desbordado los márgenes de control deseable, debido en buena parte a la variedad de medios vigentes de incorporación al Estado, que multiplicaron a las entidades del llamado sector "paraestatal". Además, al no contar con una jerarquización de instituciones de control que agruparan a las empresas, como las corporaciones de control europeas, que fueran suprimiendo a las superfluas, reconvirtiendo a las que lo requirieran y fusionando a las que así conviniera, intensos desajustes de manejo en este vasto universo se hicieron evidentes. Aquí se podían crear empresas públicas de cuatro modos: directa e indirectamente por el Estado; por NAFINSA; por SOMEX; o por filiales de las empresas creadas directamente por el Estado.¹⁹ De igual modo, hay cuatro formas de adquisición: directa o indirectamente por el Estado; por un organismo o empresa del Estado; o por inclusión dentro del paquete de una empresa adquirida.

En circunstancias tales, junto a la proliferación de empresas, incorporadas bajo una variedad de incentivos económicos, los mecanismos de control fueron insuficientes. Junto a la previsibilidad de la alternativa de creación, hubo otra alternativa oscilante hacia la adquisición, frecuentemente bajo la política de salvamento. El resultado fue una ensalada de organizaciones de los más diversos órdenes, que comprenden instituciones llenas de prosapia, como la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, junto a hoteles y restaurantes, pasando por aquellas otras que han sido el producto de las epopeyas nacionalizadoras de los ferrocarriles y el petróleo. En paralelo a los elevados y nacionalistas motivos que dieron origen a Petróleos Mexicanos, que nació de una expropiación hecha bajo las amenazas de las potencias extranjeras, el Estado asumió papeles tan disímolos como los de hotelero, restaurantero y agente de diversiones turísticas. Estas incongruencias en sus funciones, sitúan al Estado en una relación estructural con el mercado, frente al cual actúa en plan de rescate de empresas enfermas para conservar la producción y el empleo. Pero tratándose de un país con modernización incipiente y con un elevado grado de subdesarrollo, este papel salvavidas ha tendido a generalizarse y, de ser excepcional, se ha hecho algo habitual.

¹⁹ Alfredo Acle y Juan Vega, *Empresa pública: desde fuera, desde dentro*. México, LIMUSA. 1986. pp. 123-33.

En su tiempo no se sospechó que una fase de privatización, como la ocurrida durante el porfirismo, cuando desaparecieron una multitud de instituciones descentralizadas, sería continuada por otra de publicación, estimulada por la Revolución de 1910, pero en una escala sin precedentes en la historia de México. Ahora sabemos que las causas obedecen a la dinámica de la economía industrial, cuyas economías subordinadas en los países subdesarrollados han tendido a explayar la economía de Estado a consecuencia de la debilidad de sus sectores privados. Entender la secular debilidad del empresariado local, significa comprender en buena parte las causas de la expansión de los sectores de empresas públicas y los alcances efectivos de su privatización.

El hecho que los procesos privatizantes no sean exclusivos de los regímenes conservadores y se extendieran a los otrora Estados socialistas, no es una casualidad, sino el efecto de la crisis generalizada que impera hoy en día en la economía mundial. Probablemente los países que más lo están resintiendo son aquellos cuyo sector de empresas públicas se ha expandido generosamente. Con frecuencia se invoca como causa de esta dilatación al involucramiento exagerado del gobierno en la producción de bienes y servicios, lo que es observable en las empresas estatales cuyo radio de actividad está muy alejado de los deberes políticos fundamentales del gobierno. Varias son las causas estructurales, otras muchas las coyunturales, particularmente de carácter político y económico, con igual fuerza, como la supresión de regímenes dictatoriales regresivos y su reemplazo por otros progresistas y democráticos. Un ejemplo significativo de la combinación de factores políticos y sociales fue el régimen de Salvador Allende, cuyo proyecto de publicación de empresas era originalmente de 91 instituciones, pero que se disparó a 264 por motivos tales como la quiebra, ocupación por los obreros y abandono de las plantas por sus propietarios. De esta cantidad sólo 36 estaban en la lista original. No siempre se puede acreditar a la ideología estatizante los progresos numéricos de las empresas públicas, pues hay circunstancias que suelen ser mucho más poderosas.

Hemos visto cómo hay motivos diversos en la formación de los sectores "paraestatales" en países europeos como Francia, Alemania, Italia y Gran Bretaña. En América Latina las causas son similares entre sí, pero constriñen en bloque con aquellos. Las áreas de concentración de empresas públicas primigenias durante este siglo han sido los servicios públicos, la banca y los recursos naturales no-renovables. Por lo general la incorporación obedeció a fenómenos ligados al nacionalismo, la obsolescencia de las plantas y la migración de sus antiguos propietarios

extranjeros. Estas áreas primordiales fueron complementadas y ampliamente superadas con la participación del Estado en ámbitos vacíos de actividad privada, así como en el rescate de empresas enfermas. Todos estos factores provocaron una sobre-dilatación del sector de empresas públicas y una desvirtuación de sus funciones fundamentales. Quizá la nota más significativa que se puede considerar, es que la ampliación de este sector obedeció en buena parte a la renuencia de la iniciativa privada a participar en ciertos ámbitos de la economía.²⁰

En buena medida la "obesidad paraestatal" en los países latinoamericanos obedece al rescate de empresas privadas deficientes, incorporadas por causa de los defectos y dilaciones del sistema de quiebras en el mercado. El objetivo de la privatización: conducir empresas públicas al mercado, es la causa original que se denuncia. La publicación y la privatización, sobre todo cuando obedecen a programas en gran escala, consisten en el reajuste y redistribución del mercado y, más profundamente, en un nuevo arreglo en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Otro motivo de quiebra de las empresas privadas, es la indiferenciación entre propiedad y gerencia —que es vigente en los países desarrollados— que imposibilita la renovación de directivos y la revitalización de aquellas. Pero seguramente una de las causas primitivas más formidables es la anemia de capital de las economías de los países latinoamericanos, que imposibilitan el crecimiento o sobrevivencia de empresas privadas, y agudizan la acción de salvamento del Estado ante un recrudecimiento de las incertidumbres. Las deficiencias organizativas y gerenciales en los países latinoamericanos, hacen sucumbir con mucha facilidad a compañías privadas que se enfrentan a las incertidumbres de mercados bajo el dominio de los grandes consorcios transnacionales.

La causa primordial de la dilatación del sector "paraestatal" en estos países puede también ser atribuida al carácter benefactor del Estado, en función de la empresa privada, y a deficiencias gubernativas que no han sabido o no han podido distinguir los límites de su papel salvador y, sobre todo, prevenir sus consecuencias futuras. Al Estado, más que de mal empresario, se le acusaba, en este aspecto, de mal gobernante. Finalmente, no puede soslayarse el factor nacionalismo, sobre todo tratándose del Estado moderno como Estado-nación, que se ha reservado ámbitos económicos indispensables para preservar la soberanía. Incluso la señora That-

²⁰Horacio Boneo, "Privatización: ideología y praxis". H. Boneo, *Privatización: del dicho al hecho*. Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial. 1985. pp. 21-60. Boneo advierte que "son estas formas algo perversas en que el Estado se convierte en propietario de pequeñas industrias, cines, confiterías, casas de fin de semana, las que lo convierten en blanco fácil para la crítica. *Ibid*, p. 31.

cher, tan proclive a la privatización en el Reino Unido, se cuidó de limitar la intromisión del capital foráneo.

Pareciera que el proceso de publicación resulta más ágil que el de privatización, lo que parece ser una paradoja. Pero no es así, pues no debemos olvidar que el Estado funge como un reservorio de fuerzas para la iniciativa privada y un ámbito de rescate de la sociedad civil, esencialmente en un caso de crisis. El erario suele ser una banca en última instancia para la solución de los problemas de caja, de expansión o de rescate. Además, sólo el Estado moderno, con su capacidad de crear instituciones en gran escala y acumular capital en cantidades mayúsculas, puede ofrecer semejante servicio. Cuando los países de América Latina tuvieron disposición de recursos sobrantes, la adquisición de empresas se multiplicó y la absorción de lastre empresarial privado se elevó. Pero cuando ocurre al revés, la situación suele cambiar diametralmente y la generosidad publicadora viene a contrastar con la frugalidad de la privatización.

Realmente el alcance de la privatización está determinado por la cuantía del capital disponible en cada país. Entre más moderno es, más puede absorber empresas privatizadas, es decir, a mayor grado de desarrollo mayor capacidad de absorción bajo criterios nacionalistas, pues esta capacidad puede incrementarse llamando a concursar al capital extranjero. El ejemplo de Gran Bretaña constituye una lección que las privatizaciones de países subdesarrollados deben considerar, porque este país es líder universal en este proceso. Gran Bretaña ha sido durante la segunda mitad de este siglo un verdadero paraíso para la burocracia y la expansión de empresas públicas. Entre más tardío su proceso burocratizante, más vigoroso y decisivo fue, sin que ello medrara el desenvolvimiento de la empresa privada. Aquí el Estado no ha sido un sustituto fugaz y excepcional del capital, en contraste con Latinoamérica.

Contrariamente a la falacia de un supuesto proyecto ideológico publicador, el proyecto ideológico privatizador sí se ha desarrollado programáticamente y en medida exacta. En el Reino Unido la base del programa de gobierno del Partido Conservador era la privatización y como tal fue implantado. Pero, en contraste al pragmatismo de sus predecesores en la década de los Cincuenta, el régimen conservador que encabezaba Margaret Thatcher asumió el librecambismo como ideología programática.²¹ En la mira estaban, aun antes del acceso al poder, cuatro grandes

²¹ David Steel y David Heald, "Privatización de la empresa pública: trayectoria del gobierno conservador británico: 1979-1983". En Boneo, *op. cit.*, pp. 293-333. J.J. Richardson, "The administration of denationalization". London, *Public Administration* vol. 49. 1971, *Winter*. pp. 385-402.

empresas públicas: Astilleros Británicos, Aeroespacio Británica, Nacional de Fletes y Corporación Británica de Petróleo (BRITOL), sin que mediaran estudios de rendimiento. Su privatización se decidió por prejuicios ideológicos basados en el libremercado, tales como la distorsión que acarreaban a la libertad de mercado y los privilegios laborales de sus empleados, frente a los de las compañías privadas. Pero los conservadores fueron mucho más allá de su proyecto primitivo, extendiéndose a una veintena de corporaciones.

La privatización alcanzó un éxito inesperado y completo, que produjo sin embargo rendimientos económicos nada extraordinarios en función de la publicidad que la acompañó: 1,440.000 libras fue el producto de la enajenación de cuatro empresas públicas, comparable al gasto anual de las Malvinas. Al tiempo que se privatizaban grandes corporaciones, proliferaban las empresas mixtas donde el capital privado tenía un lugar preferente y que incidieron en otras no menos formidables corporaciones públicas como la Aeroespacio Británica y la BRITOL, y en la lista seguía la Británica de Aviación y otras más de no menos prosapia. No ha sido nada inusual que estas privatizaciones hayan sido definidas como improvisadas y apresuradas, a pesar de su enorme éxito político. Pero, paradójicamente, no lo han sido tanto en términos financieros y especialmente económicos, porque el tamaño de las empresas británicas ha sido mayor que la capacidad de absorción del mercado de capital local.

Es una gran paradoja porque, siendo una privatización hecha al galope, ha corrido sin obstáculos por la decadencia de fuerzas opuestas, particularmente del Partido Laborista, cuya mayor crisis en este siglo ha franqueado el paso a la derechización de la política británica y facilitado inesperadamente la privatización. Otro tanto debe acreditarse a los sindicatos, cuya dócil actitud de adquirientes de algunas empresas públicas, ha sido suficiente para enfriar su combatibilidad. Pero lo más sorprendente es la decadencia del régimen parlamentario todo, que no ha servido para atemperar uno de los procesos más radicales de privatización de la economía pública, donde los frágiles argumentos de los ministros no han tenido una réplica debida por parte de la oposición. Ha sido, finalmente, el mercado el que ha limitado el alcance de la privatización, que estaba a la espera de las empresas públicas dedicadas a las telecomunicaciones, el gas y la electricidad.

Una economía consolidada, como la británica, dotada de un grupo empresarial muy experimentado, ha mostrado tener límites infranquea-

bles para la privatización. La enajenación de la mitad de las participaciones estatales de la BRITOL, Aeroespacio Británica, Cable y Alambres, y la Autoridad Portuaria, que significó 3,250.000 dólares a favor del erario, constituyó una monumental sangría para la iniciativa privada; y la enajenación de la Británica de Aviación significará 1,200.000, es decir, cinco veces más que el costo de la ATT (Americana de Telefonía y Telegrafía) en los Estados Unidos. Por lo tanto, la cuestión es si podrá absorber otras empresas, como la *Rolls Royce*, sin el concurso de capital foráneo, que no había sido bien visto hasta ahora por el gobierno.²²

Una decena de empresas privatizadas han colmado la capacidad de absorción del mercado de capitales británico. Esta capacidad es de suyo limitada para el futuro, lo que hace suponer un cambio virtual de estrategia. Pero en los países subdesarrollados, cuyo mercado de capital no sólo es más estrecho sino más incierto, además de traspasar frecuentemente las fronteras nacionales, no podrá absorber sino a muy pocas empresas en gran escala. La única alternativa es el capital foráneo y ello significa un impacto directo contra la soberanía y el nacionalismo, que muchos regímenes posiblemente no podrán soportar. Además de este formidable obstáculo, hay otros de índole política, insalvables, como el carácter estratégico de muchas empresas públicas sobre todo en América Latina -que operan en servicios públicos, energéticos, telefonía, banca, minería, aviación, acero y comercialización de alimentos-, que no son rentables o, que siéndolo, se consideran patrimonio nacional. Las pérdidas de legitimidad para el gobierno que las enajene, son más que evidentes.

La privatización, pues, no es el único remedio ni el mejor para los problemas de las empresas públicas y para la economía de Estado en general, motivo por lo cual deben ensayarse otros métodos, por ejemplo la conversión y vigorización de algunas de ellas. En realidad la privatización ha sido interpretada de diversas maneras y sus procesos han derivado en distintas acciones, principalmente dos: la privatización en sí y la liberación. La primera ha consistido en la enajenación de acciones y activos, la segunda la supresión o flexibilización de poderes monopolísticos estatales.²³ En ambos casos, la privatización significa la des-

²² John Coburn y Lawrence Wortzal, "Los problemas de la empresa pública: ¿privatización es la solución?" En Boneo, *op. cit.*, pp. 61-84.

²³ Steel y Head, *op. cit.*, p. 299.

politización de las relaciones sociales y su transformación en relaciones mercantiles. En ciertos casos la privatización retornará a las relaciones de mercado aquellas actividades que el Estado ha asumido indebidamente, tales como cines, restaurantes u hoteles, pero en otras más significará verdaderas enajenaciones del patrimonio nacional y la pérdida irreparable de poderes de resistencia ante el embate de las clases propietarias, como la transferencia de empresas dedicadas a los energéticos y las comunicaciones, hoy decisivos instrumentos de gobierno.

La privatización ha tendido a verificarse en una multiplicación de medidas de retracción de la actividad estatal, entre las que se encuentran la reducción de la escala o magnitud del sector público, cesión de gerencia de servicios públicos a la iniciativa privada, enajenación de espacios territoriales para explotación de particulares, tales como carreteras o inmuebles, y delegación de funciones gubernamentales en particulares, que son suministradas con fondos del erario.

Los contrapesos políticos en un régimen históricamente solvente, como el parlamentario, han sido ineficaces hasta ahora para dar orden y limitar la privatización en el Reino Unido. El grado superior de modernización política y de desarrollo político de este país, modelo en ambos procesos, no ha podido reestructurar adecuadamente las relaciones Estado-capital y ha sido el mercado el que, en última instancia, ha refrenado la fiebre privatizadora del Partido Conservador. La escala menor de desarrollo político en los países subdesarrollados hace pensar en impedimentos mucho menores y la posibilidad de una privatización todavía menos ordenada. Por lo general las grandes empresas públicas latinoamericanas son financieramente deficitarias debido a la política de precios impuesta por el gobierno, y no porque necesariamente funcionen deficientemente. En tales países es sabido que este carácter deficitario es inherente, por su función social o su naturaleza estratégica. Otras más son saldos inservibles provenientes del mercado, que éste sólo las recuperará si son productivas, y tal, obviamente, no es la regla.

Se tiene una interpretación ambigua con relación a los rendimientos de la empresa pública en Latinoamérica, porque se le equipara con la compañía privada y no se definen con precisión los marcos de referencia para medir su eficacia. La categoría misma es confusa, tiende a identificarse con eficiencia y efectividad, es muy común que se tienda a medir sus rendimientos con parangones idénticos a los de las compañías particulares. A menudo, estas comparaciones se extienden a empresas públicas dedicadas al fomento de actividades de clases sociales marginadas o depauperadas, motivo por el cual los números rojos tienden a ser la regla

y su carácter subsidiario su razón, y también con frecuencia se añaden a la lista otras que tienen características altruistas.²⁴ Se ha llegado al extremo que aplicar el sistema de quiebra a la empresa pública, como si fuera privada, para desmontar conquistas laborales de sus trabajadores y facilitar su inmediata enajenación, cuando el Estado no puede ni debe quebrar de ninguna manera, pues el Estado es el garante de la sociedad. Así considerado de conjunto un sector "paraestatal", tiende a observar-

²⁴ El uso del concepto de eficiencia tiende a ser convencional, por su carácter valorativo. Uno de los más acreditados gerentes de empresa privada en los Estados Unidos, Chester Barnard, en su obra *The functions of the executive*, biblia de la dirección de empresas privadas, distinguía entre efectividad y eficiencia: "cuando un fin específico deseado es logrado, nosotros podemos decir que la acción es 'efectiva'. Cuando las consecuencias imprevistas de una acción son más importantes que el logro del fin deseado, y son insatisfactorias, podemos decir que la acción efectiva es 'ineficiente'. Cuando las consecuencias imprevistas no son importantes o son triviales, la acción es 'eficiente'. No obstante, a veces sucede que el fin previsto no es conseguido, pero las consecuencias imprevistas satisfacen los deseos o motivos, pero no la 'causa' de la acción. Nosotros podemos entonces observar a esta acción como eficiente, pero no como 'efectiva'". Ver dicha obra, Harvard University Press. 1968. p. 19. Por su parte, Dahl y Lindblom han estudiado la relación entre racionalidad y eficiencia. "Una acción es racional en la medida en que esté 'correctamente' diseñada para llevar al máximo el logro de un fin, dado el fin en cuestión y el mundo real tal como existe", y una acción es más racional conforme es más eficiente. "La eficiencia es la proporción que existe entre la entrada evaluada y la salida evaluada". *Política, economía y bienestar*. Buenos Aires, Paidós. 1971. pp. 64-65. Resulta claro que la definición de eficiencia tiende a ser convencional, pues ambas concepciones difieren grandemente. Pero la interpretación de Barnard es transparente, pues la eficiencia -regida por motivos imprevistos o casuales- puede rendir tantos frutos como la efectividad, regida por criterios teleológicos y racionales. En suma, es cuestión de valor externo, no de consideraciones intrínsecas. La eficiencia ha sido uno de los temas dilectos de la ciencia de la administración, pero su uso epistemológico es muy diverso. Así, Dwight Waldo pone el acento en la "acción racional cooperativa" como base de la definición de la administración pública (*Estudio de la administración pública*. Madrid, Aguilar. 1964. pp. 10-19), en tanto que Simon y sus colegas se empeñaron en distinguir eficiencia y racionalidad. Ellos consignan que un programa administrativo puede ser evaluado en dos partes: por el grado de acuerdo o desacuerdo con los valores que plantea respecto al punto máximo a lograr, y por el juicio de su eficacia para alcanzar los valores previstos. Pero la racionalidad o irracionalidad de estas decisiones dependen de los valores aplicados para evaluarlas, es decir, el punto es la definición exacta de los valores. "El término 'eficiencia' es uno de los más usados, y casi con seguridad uno de los que más se ha abusado en el diccionario de la administración. En su acepción más vasta, se emplea a menudo como sinónimo de 'racionalidad' y es frecuente que, cuando se hace referencia a eficiencia e ineficiencia, en realidad de lo que se trata es del acuerdo o desacuerdo sobre determinados valores". Así, a menudo -indican los autores- cuando hay referencias a la eficiencia, en realidad se le atribuye un significado de "economía": ahorro o reducción del gasto. Y, en forma muy generalizada, es parangonada simplemente con un "epíteto de aprobación". Por lo tanto, para apartarse de estas confusiones, ellos apuntan que "una opción puede definirse como eficiente si logra los resultados máximos posibles con costos de oportunidad determinados, o si logra un nivel dado de resultado con los ínfimos costos de oportunidad posibles". Herbert Simon, Donald Smithburg y Victor Thompson, *Administración Pública*, México, Editorial Letras. 1968. pp. 430-434.

se como deficitario en lo general y por tanto como una carga para el fisco. En materia de administración pública, remontarse a la eficiencia como único factor de elección, puede provocar que las decisiones se adopten fuera de contextos con mayor peso político y de más trascendencia histórica, y que la medida pueda provocar reacciones encontradas de resistencia indeseada. La eficiencia, pues, sólo debe ser invocada de conformidad con los valores que en consenso nacional dan pie a un programa, política o medida de gobierno, y la circunstancia en que se invoca debe ser considerada como de mucha importancia.

En administración pública los criterios de racionalidad y eficiencia deben estar permeados preponderantemente por razones políticas, de las que dependerá su adecuada aplicación. El gobierno no es una empresa privada, y aquella empresa mixta donde interviene, así sea de manera mínima, está de suyo preñada de gobierno. Toda su actividad ocurre en una sociedad en perenne movimiento, bajo convulsiones continuas provocadas por la intensidad de los conflictos sociales debidos a la insatisfacción por desigualdades económicas, por la prepotencia de los grupos poderosos. En una sociedad polémica, producto de la modernización, la política del gobierno opera bajo elevada incertidumbre y ésta tiende a convertirse en regla. ¿Qué es el sector "paraestatal", sino en buena parte un efecto de las incertidumbres del mercado? Por lo tanto, los criterios de eficiencia son sustancialmente políticos y los valores que los rigen están plasmados en los consensos nacionales que proveen las constituciones políticas.

La privatización no escapa a la gobernabilidad, a menos que el gobierno haya escapado de las manos de los dirigentes políticos y pase manos de poderes privados. El Estado no deja de gobernar por transferir algunas empresas, sino que las re-sitúa, pero bajo regulación. Pero si cae en la des-gobernación cuando se deja apabullar por los señores del capital, pierde instrumentos de regulación por la enajenación de empresas estratégicas. La fiebre de la privatización puede postrar a los regímenes fuertes y las enfermedades pueden ser mortales. La venta de empresas públicas no constituye un simple proceso mercantil, sino la enajenación del patrimonio nacional y debe atraer el consenso nacional, más cuando la venta supone a extranjeros.

Dentro de los marcos de un mercado incierto, como en las economías latinoamericanas, la fijación de precios de cualquier mercancía navega en la incertidumbre. Al valor de una empresa pública son inaplicables los métodos del flujo de ganancias y entre más complejas son, más difi-

cil es determinar su valor, más si se incluye la situación laboral de la empresa. Y tan es así, que las ventas de empresas públicas han incluido una reducción de conquistas laborales de sus empleados. Como la venta significa el tránsito hacia el mercado y en éste es vigente el principio del riesgo, entre más grande es una empresa mayor es éste y mayor el margen de seguridad exigido por el comprador. Si, como corolario se considera la oposición política a la venta, el comprador exige más garantías que por lo general también se traducen en reducción del precio. Todos estos factores provocan una discrepancia entre el valor de la empresa y su precio, que generalmente se pacta convencionalmente a favor comprador, porque el valor suele ser superior al precio. Otro factor de disminución del precio y la oferta de "gangas", es que el gobierno tiende a ofrecer muchas empresas y los empresarios a hacer compras selectivas, de modo que de nueva cuenta el precio corre hacia abajo. Los saldos comprados como chatarra en el mercado difícilmente son nuevamente colocados en él, a menos que su reconversión en empresas bonancibles los hayan hecho atractivos. La privatización no es tarea fácil de ningún modo y por ésto su práctica debe atraer un mayor apoyo político y seguir los cauces que el consenso nacional les otorgue. La privatización, hay que recordarlo, es a pesar de todo un acto de gobierno.

EPÍLOGO

I

Las sólidas tradiciones del quehacer gubernamental están sufriendo el más desafiante reto del siglo XX. La vigorización de los planteamientos encaminados a impugnar al Estado, desde el ángulo de su función social, así como la magnitud de su organismo y su misión histórica, están poniendo a prueba los modos aceptados hasta ahora de ejercitar la política moderna. La aceptación social de la privatización como fórmula adecuada para solucionar los males de la sociedad contemporánea, sugieren una pérdida de confianza en la política y en el gobierno, pero más en el fondo significa la abdicación del sentido de solidaridad social inherente al mundo moderno.

Resulta una paradoja que hoy en día, en que el grado de comunidad nacional ha resultado más elevado, los asuntos públicos se estén reduciendo a cuestiones de mercado. Esta despolitización de la vida ciudadana, esta degradación de la *Civitas* moderna, refleja una profunda crisis de los símbolos de integración social y de la articulación de las nacionalidades. El alcance de la privatización puede ser tan desbordante, que no sólo consiga recuperar lo que un Estado intervencionista a la sociedad civil, sino inclusive el expropiarle sus deberes fundamentales y amputar sus atributos soberanos esenciales. Esto no es una cuestión imposible, pues en la historia se han sucedido hechos profundamente negativos para progreso humano cuando la despolitización de la vida comunitaria derivó en privilegios estamentales que escindieron el mundo social en una multitud de autarquías donde preponderó lo individual, pero que en su individualidad resumió una indiferenciación de totalidades.

Tan grave como esto es también la desvirtuación de las relaciones políticas, que como fruto de la modernización se han plasmado en un conjunto de instituciones y prácticas políticas en las que ha encarnado el espíritu de ciudadanía y establecido los derechos fundamentales de la vida en común. Esta desvirtuación consiste en su transmutación en relaciones de mercado, donde los hombres no se relacionan como miembros de una comunidad nacional, sino como compradores y vendedores

en cuyos vínculos se interponen las mercancías. La privatización tiende a situar los servicios públicos, es decir, los servicios primigenios del Estado, en el ámbito del mercado y puede dejar en indefensión a sus usuarios que, por esta mutación, se convierten en clientes. El ciudadano tiende a transformarse en agente económico y asumir el papel de comprador de un servicio que, en su origen, fue causa primordial de la vida ciudadana. Una privatización a ultranza puede ser motivo de un rompimiento funesto de los lazos de solidaridad social y un factor de inestabilidad que puede ocasionar una des-modernización profunda, que traiga consigo crisis tan severas que deriven en una postración mayor que aquella otra que se pretende aliviar por medio de la privatización.

II

Dentro de los acontecimientos contemporáneos, destaca la generalización del uso de la palabra modernización. Su empleo es tan frecuente, que se explaya desde el discurso oficial, hasta la vida cotidiana que encierra a la familia. Usualmente el término se refiere a todo tipo de cambio y comprende un cierto significado de progreso tecnológico. Más precisamente, parece inferir innovación y re-innovación, es decir, tanto el crear cosas nuevas, como el actualizar a las antiguas. La verdad es que hay más confusión que claridad en tal variedad de connotaciones.

En el seno de la vida pública, junto al concepto de modernización, se ha desenvuelto un discurso preñado de concepciones liberales, cuyo objeto de atención se ha centrado en dos campos que se juzgan contrapuestos por niveles variables de calidad: el Estado y la sociedad. Este fenómeno es universal y no hay país, desarrollado o subdesarrollado, que no se haya dejado influenciar por este discurso.

Las calidades descritas atribuyen un fuerte déficit congénito del Estado que lo inhabilita no sólo para cumplir con suficiencia sus deberes económicos, sino hasta sus responsabilidades básicas, en tanto que la sociedad civil es definida como un reservorio inagotable de cualidades y soluciones a los problemas que trae consigo la modernidad. La sociedad civil tiende a ser identificada con la "iniciativa privada", cuyo papel protagónico se juzga trascendental y superior al del Estado, y en este sentido la sociedad civil se concibe como una sociedad mercantil, como una República de mercaderes. Dentro de este esquema, otras clases y grupos sociales no tienen cabida como actores del drama histórico, porque representan precisamente las causas del deficitario estatal y el aspecto

más retrógrado de la vieja sociedad que se intenta transformar. Por consiguiente, otras formas de organización social son desechadas como participantes activas de los cambios modernos.

III

Dentro de este concepto, la modernización tiene sentidos diversos, pues en el ámbito de la política ha venido a significar un proceso de despoliticización que se observa evidente en países que habían sido campeones en este aspecto. Gran Bretaña, que fraguara en su significativa historia grandes progresos políticos, como el régimen parlamentario -en el que se retrató el presidencialismo anglo-americano-, la división de poderes -que inspiró al célebre Montesquieu- y la primera República, ha sufrido un largo régimen conservador que ha sustraído a las clases trabajadoras muchos de sus logros históricos y ha retado a su famoso Servicio Civil. Pero quizá lo más lamentable haya sido el ocaso del Partido Laborista y con ello una oposición efectiva al gobierno conservador, lo que ha significado el momento más débil del propio parlamentarismo y su merma del sistema de contrapesos. Dentro de este ambiente político degradado, la privatización de empresas públicas ha sido conseguida sin resistencias sensibles y su alcance sólo ha sido definido por la magnitud del mercado local de capitales.

Junto a la venta de empresas del Estado, se ha generalizado la liberación de monopolios económicos, entre ellos servicios públicos de pro-sapia histórica, como la Oficina Postal británica, cuyo proceso de desregulación la ha hecho tributaria de una sensible pérdida de facultades. Los usuarios de servicios públicos primigenios del Estado se han convertido en clientes que han dejado de relacionarse con el Estado y la comunidad, para fungir como compradores. En la esfera económica la modernización ha propiciado el ensanchamiento de actividades de los empresarios privados y un sustancial aumento de sus capitales y potestades. Ahora el financiamiento de servicios y obras públicas, así como la producción de mercancías, dejarán de ser subsidiadas y se venderán a precios reales que sólo aquellos que tengan recursos los podrán pagar.

Hoy en día se han incorporado al lenguaje administrativo, la privatización, desestatización, desnacionalización -es decir, devolución de empresas nacionalizadas-, des-regulación y liberalización.

IV

La modernización no consiste en un programa de gobierno, aunque un gobierno obviamente puede plantearse una política de modernización. Es decir: un gobierno modernizador es aquel que transforma con progresión, desatando las fuerzas productivas y estimulando el desenvolvimiento de los talentos y potencialidades de sus ciudadanos. La modernización, por tanto, puede ser fomentada por medio de programas de gobierno que se encaminen a revolucionar las condiciones de la producción, que preserven altas cuotas de estabilidad política y sean capaces de absorber un abanico variado de demandas; que tenga la aptitud de incorporar a nuevas organizaciones políticas, que establezca procesos políticos útiles y confiables, que obtenga el consenso efectivo para sus políticas, y que consiga que el sistema político crezca de manera auto-sostenida, es decir, con sus propios recursos. Esta es, precisamente, la modernización política, que no es otra cosa que un conjunto de signos de progresión de la vida cívica.

Pero una sociedad políticamente moderna puede ser políticamente subdesarrollada, si no es capaz de lidiar solventemente con los cambios que se generan en su interior y fuera de ella. El desarrollo político consiste en el desenvolvimiento de las facultades del Estado que le permiten crecer con un régimen flexible, suficientemente apto para dar cabida a nuevas fuerzas e instituciones políticas donde se desenvuelvan relaciones de comunidad en las cuales se diriman los intereses y las polémicas de sus partes. Moderno, y políticamente desarrollado, es aquel régimen que es capaz de asimilar a nuevos partidos políticos, que puede mantener a distancia a los grupos de presión pre-potentes y que establezca un margen de maniobras adecuado para la acción del Estado frente a los grupos económicos.

V

La modernización ha sido un suceso individual y único en la historia, que hoy en día es vigente pero que tiende a su desaparición, porque surgió y se desarrolló junto con su creatura dilecta: el Estado. El primer pensador político moderno, Maquiavelo, fue también el primer teórico del Estado moderno. Aunque con tal denominación conocemos a las or-

ganizaciones de dominación que le precedieron, el término acuñado por el ilustre florentino sólo es aplicable al Estado propiamente moderno. Este emergió de la barbarie feudal, que surgió de las ruinas de los súbitos Imperios de la Alta Edad Media y que obstruyeron una construcción temprana del Estado. En lugar de éste, la elevación y debacle de los Imperios universales del Medievo propiciaron una multiplicidad de autarquías que se alejaron del espíritu de Ciudad heredado por la cultura política helénico-romana y que significó la proliferación de potestades privadas donde la fuerza sustituyó a la razón y el derecho.

La epopeya del Estado es la evasión de la humanidad del mundo natural, donde el poderío del más fuerte la había sumido en la peor de las etapas de la historia. El Estado es una necesidad, una necesidad vital que franqueó el paso al progreso humano después de mil años de postración. No se debe descuidar su misión, porque en un mundo polémico, el Estado, a pesar de todos sus defectos, es la fuente fundamental de comunidad y acuerdo de una nación. No debemos olvidar que la Edad Media fue la época de los estamentos, cuya base de organización social se fundaba en la desigualdad legal aceptada, y estaba materializada en fueros, inmunidades y privilegios. La modernización abolió esta práctica y, ante la ley, igualó a todos. Nuevos estamentos, fundados en la desigualdad de la riqueza, pueden hacer que la sociedad regrese a relaciones naturales en sustitución de las relaciones políticas, aprovechando mecanismos de privatización incontrolados. Posiblemente otros mil años hagan esperar, no al Estado, sino a una nueva organización supra-estatal que recuerde a los sepultados Imperios universales.

La intensidad de las críticas al Estado presagian grandes retos a la política moderna, pero ciertamente los mecanismos vitales de gobierno no podrán situarse fuera de los ámbitos estatales. No es la primera vez que doctrinas anti-estatales logran convencer a los hombres que hacen política. De hecho el liberalismo decimonónico, intoxicado de románticas presunciones anti-burocráticas, quedó fielmente desmentido por la historia cuando La Albión, tierra de sus profesantes, alcanzó el más grande nivel de burocracia y de publicación en este siglo que está por fenecer. Su re-planteamiento, consiste en uno de los esquemas con más nostalgia hacia el pasado, pero de un pasado mítico que no ha existido en la historia, sino en las fábulas de quienes idearon que el Estado sólo debe vigilar y corregir.

Las prosaicas realidades del mundo moderno están signadas por condiciones históricas que no cuadran con los añejos y vetustos esquemas

del empresario individual activo y emprendedor, sino de gigantescas corporaciones transnacionales que cotidianamente vulneran las soberanías nacionales. La sociedad moderna es de masas, de grandes organizaciones que tienden a encuadrarlas y articular los intereses que representan sus grandes conglomerados sociales. Las soluciones para las sociedades modernas son soluciones colectivas, que poco o nada se relacionan con la individualización de problemas cuya naturaleza es de suyo pública.

FUENTES

- Abramovitz, Moses and Vera Eliasberg. *The growth of public employment in Great Britain*. Princeton University Press. 1957.
- Acle, Alfredo y Juan Vega. *La empresa pública: desde afuera, desde adentro*, México, LIMUSA, 1986.
- Agapos, A.M. *Government-industry and defense: economic and administration*. The University Alabama Press. 1975.
- Almond, Gabriel. *Political development: essays in heuristic theory*. Boston, Little Brown and Co. 1970.
- Anderson, Perry. *El Estado absolutista*. México, Siglo XXI Editores. 1980.
- Apter, David. *La política de la modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1972.
- "Political systems and developmental change". En: Robert Holt and John Turner: *The methodology of comparative research*. New York, The Free Press. 1970.
- Avinieri, Shlomo. "Marx and modernization". Estados Unidos, *The Review of Politics*, volume 31, 1969. pp. 173-188.
- Barnard, Chester. *The functions of the executive*. Harvard University Press. 1968.
- Binder, Leonard. "Las crisis del desarrollo político". Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, *Revista de Política y Administración* número 2. Mayo-agosto, 1975. pp. 39-69.
- Bisaguet, Armand. "The french public sector and the 1986 - 1988 privatizations". *International Review of Administrative Sciences*. (IRAS) 1988, volume 54, num. 4. pp. 553-570.
- Boneo, Horacio. "Privatización: ideología y praxis". En la antología editada por H. Boneo, *Privatización: del dicho al hecho*. Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial. 1985. pp. 21-60.
- Burns, James y Jack Pealton. *Government by people*. New Jersey, Prentice-Hall. 1963.
- Casale, Enrica de. "Privatization in Italy". IRAS volume 54, num. 4. 1988 pp.- 571-583.
- Castillo de Bobadilla, Jerónimo. *Política para corregidores*. Amberes, en Casa de Juan Bautista Verdussen, Impresor y Mercader de Libros. Dos volúmenes. 1704.
- Chapel, Yves (editor). *Stratégies et tactiques de la modernisation de l'administration publique dans les pays en développement*. Bruselles, Ins-titut International des Sciences Administratives. 1972.

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. "Avances recientes en la transformación, redimensionamiento y modernización de la administración pública en América y España". Caracas, 1990.
- Coburn, John y Lawrence Wortzal. "Los problemas de la empresa pública; ¿privatización es la solución?" En Boneo, *op cit.*, pp.61-84.
- Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, *Revista de Política y Administración* números 1, 2, y 5. 1975 y 1976. Son relativos a los temas del desarrollo político y la administración pública.
- Coleman, James. "Political modernization". *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Volume 12. The Mc Millan Co. and The Free Press. 1968. pp. 395-402.
- Cortiñas-Peláez, León. "Estudio preliminar" a la obra de Omar Guerrero, *La teoría de la administración pública*. México, HARLA. 1986, p. xliv.
- Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno*. México, Fondo de Cultura Económica. 1989.
- Dahl, Robert y Charles Lindblom. *Política, economía y bienestar*. Buenos Aires, Paidós. 1971.
- Deutsch, Karl. "Social mobilization and political development". *American Political Science Review* volume 55, num. 3. 1961. pp. 205-226.
- Política y gobierno*. México, Fondo de Cultura Económica. 1976.
- Diamant, Alfred. "Political development: approaches to theory and strategy". Montgomery, John and William Siffin: *Approaches to development: politics, administration and change*. New York. Mac Graw Hill. 1966. pp. 15-47.
- "European models of bureaucracy and development". pp. 309-320.
- Dye, Thomas, *Understanding public policy*. Englewood-Cliffs, Prentice-Hall. 1984.
- Eisenstadt, S.N. "Burocracia y desarrollo político". En la antología preparada por J. Lapalombara, *Burocracia y desarrollo político*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1970.
- Los sistemas políticos de los imperios*. Madrid, Revista de Occidente. 1966.
- Ensayos sobre el cambio social y la modernización*. Madrid, Editorial Tecnos. 1970:
- "Burocracia, burocratización y desburocratización". México, *Revista de Administración Pública* número 46. Abril-junio, 1981. pp. 15-21.

- Modernización: movimientos de protesta y cambio social*. Buenos Aires, Amorrortu Editores. 1972.
- Esman, Milton. "The politics of development administration". John Montgomery and William Siffin (eds.), *Approaches to development: politics, administration and change*. New York, Mac Graw-Hill Book Co. 1968.
- Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. *Revista Mexicana de Ciencia Política* número 68. 1972. Dedicado al tema de la modernización.
- Frey, Geoffrey. "The development's of the Thatcher government's 'Grand Strategy' for the Civil Service: a public policy perspective". *Gran Bretaña, Public Administration* volume 62, num. 3. Autumn, 1984. pp. 322-335.
- Garner, M. R. "The white paper on the nationalized industries". London, *Public Administration (PA)* volume 57. 1979, *Spring*. pp. 7-10.
- Guerrero, Omar. *La Administración pública del Estado capitalista*. Barcelona, Fontamara. 1981.
- La teoría de la administración pública*. México, HARLA. 1986.
- El Estado y la administración pública en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.
- "Acerca del 'tamaño' del Estado mexicano". *Cuadernos de Política y Administración Pública* número 33. Mayo-agosto, 1987. México, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos. pp. 25-40.
- Hintze, Otto. "La configuración de los estados y el desarrollo constitucional". *Historia de las formas políticas*. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 13-35.
- "Instituciones estamentales de Occidente", pp. 79-101.
- "Esencia y difusión del feudalismo", pp. 37-77
- "Esencia y transformación del Estado moderno", pp. 293-322.
- Huntington, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1972.
- "Political development and political decay". Estados Unidos, *World Politics*, volume XVII, num 3. April, 1965, pp. 386-430.
- Ibarra, David. *Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder, entre Estado y mercado en América Latina*. México, UNAM. 1990.
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y modernización de la administración Pública en América Latina*. México, 1990.

- Junquera González, Juan. *La función pública en la "Europa de los doce"*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1986.
- Justi, Juan Enrique Amadeo de. *Elementos generales de policía*. Barcelona, Eulalia Piferrer. 1784.
- Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar el Estado?: más allá de mitos y dogmas*. México, FCE. 1989.
- König, Klaus. "Developments in privatizations in Federal Republic of Gemany". IRAS volume 54, num. 4. 1988 pp. 517-551.
- Lazarev, B. y otros. *El sistema de administración del Estado en la URSS*. Moscú, Ediciones Progreso. Sin año.
- Levy, Marion. "Patterns (structures) of modernization and political development". Estados Unidos, *The Annals of American Academy of the Social Sciences*. Volume 358, march 1965. pp. 30-40.
- Lowe, Rodney. "Bureaucracy triumphant or denied? *The expansion of British Civil Service, 1919-1939*". Gran Bretaña, *Public Administration*. volume 62, num. 3. Autumn, 1984. pp. 291-310.
- Lowi, Theodore and Alan Stone (Editors). *Nationalizing government: public policies in America*. Beverly Hills/London, SAGE Publications. 1978.
- Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove, *La administración central en Gran Bretaña*. Madrid, Estudios Administrativos. 1966.
- Martín Mateo, Ramón. *Liberalización de la economía*. Madrid, Editorial Trivium. 1988.
- Marx, Carlos. "Carta de Marx a Annenkov" de diciembre 28 de 1846. *Karl Marx-Friedrich Engels: Cartas sobre el Capital*. Barcelona, EDIMASA.
- Merino Mañón, José. "Tamaño y composición de la administración pública mexicana". *Revista de Administración Pública* número 73, enero-abril de 1989. pp. 17-31.
- Mosca, Gaetano. *Elementi di Scienza politica*. Roma, Fratelli Boca. 1896.
- Nieto, Alejandro. *El mito de la administración prusiana*. Universidad de Sevilla. 1962.
- Offe, Claus. "Ingovernabilidad: el renacimiento de las teorías conservadoras". *Revista Mexicana de Sociología*, número especial. 1981. pp. 1847-1865.
- Olivier, Dawn. "Perestroika and public administration". Gran Bretaña, *Public Administration* volume 66, num. 4. Winter, 1988. Pp. 411-428.

- Olmedo, Raúl. "Tamaño de la administración pública y distribución territorial por ámbitos de gobierno". *Revista de Administración Pública* número 73, enero-abril. 1989.
- Presidencia del Consejo de Ministros. "El sistema italiano de participación estatal". *Revista de Política y Administración* número 4. Enero-abril, 1976.
- Pye, Lucien: "The concept of political development". Estados Unidos, *The Annals of American Academy of the Social Sciences*. Volume 358, march 1965. pp. 1-13.
- Richardson, J.J. "The administration of denationalization". London, IRAS volume 49. 1971, Winter. pp. 385-402.
- Ridley, F.F. *Government and administration in Western Europe*. London, Martin Robertson. 1979.
- Riggs, Fred, "The theory of political development". James Charlesworth, *Contemporary political analysis*. New York, The Free Press. 1967. pp. 319-349.
- Robson, William. "La empresa mixta". *Revista de Política y Administración* número 4, enero-abril. 1976. pp. 17-24.
- "The administration of nationalized industries in Britain". *Public Administration Review* volume 7, num. 3. 1947 pp. 161-169.
- Rose, Richard. *Understanding big government*. London, Sage Publications. 1984.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *El gobierno mexicano: un análisis de sus recursos humanos: 1976-1986*. México, septiembre de 1986. Ms, 8 ff.
- Nota preliminar sobre el tamaño de la administración pública en México. México, septiembre de 1986. Ms, 16 ff., más cuadros.
- e Instituto Nacional de Administración Pública. *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*. México, 1988.
- Sharkansky, Ira. *Administración pública*. México, Editores Asociados. 1971.
- Simon, Herbert, Donald Smithburg y Victor Thompson. *Administración pública*. México, Editorial Letras. 1968.
- Steel, David y David Heald. "Privatización de la empresa pública: trayectoria del gobierno conservador británico: 1979-1983". En Boneo, *op. cit.*, pp. 293-333.
- Tocqueville, Alexis. *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid, Ediciones Guadarrama. 1969.

- Vorys, Karl von. "Toward a concept of political development". Estados Unidos, *The Annals of American Academy of Social Sciences*, volume 358. March, 1965, pp. 15-19.
- "Use and misuse of development theory". James Charlesworth, *Contemporary political theory*. New York, The Free Press 1967. pp. 350-363.
- Waldo, Dwight. *Estudio de la administración pública*. Madrid, Aguilar. 1964.
- Weber, Max. "La política como vocación". México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales* números 16 y 17. 1959. pp. 143-44.
- Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. Dos tomos. 1966.