



3  
2. G. au

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

## LA COORDINACION ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO Y SOCIEDAD CAPITALISTA

**T E S I S**  
PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA,  
ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA  
QUE PRESENTA:  
PEDRO SANCIPRIAN MERCADANTE

MEXICO, D. F.

ENERO DE 1985



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

|  | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| Introducción . . . . .                                       | 1             |
| I. La Coordinación como Fenómeno Histórico. . . . .          | 6             |
| II. La Coordinación Capitalista del Trabajo. . . . .         | 42            |
| III. La Coordinación y la Administración Pública. . . . .    | 73            |
| IV. La Coordinación y los Regímenes Políticos Capitalistas . | 93            |
| V. La Coordinación en el Poder Legislativo . . . . .         | 110           |
| VI. La Coordinación en el Poder Ejecutivo . . . . .          | 133           |
| Conclusiones . . . . .                                       | 175           |
| Bibliografía . . . . .                                       | 179           |

## INTRODUCCION

En la actualidad es un hecho escuchar cotidianamente el término de coordinación en cualquier tipo de actividad, ya sea con referencia a una acción individual, mecánica, orgánica u organizacional, es así como la acepción que se le ha dado a la coordinación ha servido para aludir a la articulación de la materia orgánica o inorgánica.

En las organizaciones complejas, ya sean públicas o privadas, la coordinación se levanta como una necesidad central para articular el trabajo, por lo que muchos teóricos y prácticos de la administración piensan que es la esencia de ésta. Es común, cuando no se presenta, que los directivos la recuerden y que todos sus esfuerzos se avoquen a lograrla en la organización. De ahí la importancia de su estudio.

El estudio de la coordinación ha ido aparejada al estudio de la administración. Esto se debe a que forma parte de ella. Cualquier tratadista de administración pública o privada lo aborda en su obra, ya sea como elemento específico de análisis o como parte del proceso administrativo, dándole a su propósito (que es el de dar coherencia y convergencia a las acciones) una relevancia muy importante. Es así como la mayoría de los aciertos o errores con los que se haya tratado la administración, indefectiblemente están en la misma proporción en el desarrollo y contenido teórico que se le da a la coordinación.

Como ya es conocido, el contenido de la mayoría de los libros de

administración tratan en más de un 80% sobre los procedimientos, fórmulas de organización, etc., mientras el resto da una explicación somera del fenómeno administrativo. Algunos administrativistas han corregido el camino para ofrecernos una explicación en el conjunto de sus obras, como es el caso, para la administración pública, de Omar Guerrero con su libro La administración pública del Estado capitalista y de Ricardo Uvalle con su tesis El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública, en lo que se refiere a la administración privada, encontramos a Cipriano Flores con su trabajo La administración capitalista del trabajo y a Gvishiani con su obra Organización y gestión.

En el conjunto de estos trabajos se demuestra la existencia del objeto de estudio de la administración pública y de la administración privada, las diferencias que tienen con respecto la una de la otra -lo que es importante debido a la tendencia que muchos teóricos han tenido para la construcción de una teoría general de la administración, en lo cual no estamos de acuerdo-, se profundiza en su historia, en sus causas, en sus efectos, en el papel que juega en el Estado y sociedad moderna; en síntesis, se explica el "qué" del fenómeno administrativo.

La coordinación no ha corrido con igual suerte; su análisis aún se sigue circunscribiendo al "cómo", es decir, a la determinación de los medios para lograrla en cualquier actividad y su acepción esta llena de "robinsonadas" y confusiones, lo que hace que cuando se aborda la coordinación en cualquier estudio de la administración sea del Esta

do o de alguna unidad productiva en forma explicativa, se tengan desviaciones o limitaciones teóricas para su profundización, por ejemplo en el caso de la administración pública mexicana, al analizar los mecanismos de coordinación federación-estados-municipios.

Por esta tendencia teórica de la coordinación y por la importancia que tiene en la administración, el presente trabajo tiene como objetivo central el contribuir al análisis y a la explicación de este fenómeno, tanto en su concepción como en la forma en que se presenta en la administración privada y en la administración pública, para así iniciar una discusión sobre el "qué" de la coordinación.

Para el análisis y explicación de la coordinación hemos utilizado como herramienta teórica el marxismo y algunas de las obras administrativas que sobre esa línea de pensamiento se han escrito, como son el caso de las citadas en párrafos anteriores. Cabe aclarar que no se pretende elaborar una ciencia de la coordinación, sino el de analizar a la coordinación como parte de la administración.

El método de exposición difiere del método de investigación. La concepción de la coordinación que se presenta en el primer capítulo es el resultado del resto del trabajo; los demás capítulos tienen una lógica histórica o planteamientos teóricos generales, que se complementan el uno con los otros.

El primer capítulo comprende la explicación de la coordinación en términos generales, ahí se analiza el desarrollo teórico actual y sus

limitaciones, la importancia que tiene con respecto a la administración, la relación que se da con la división del trabajo y la cooperación y se elabora una tipología de la coordinación en base a la forma en que se ha presentado en la historia.

En el segundo capítulo se presentan los tipos de coordinación que han existido en las unidades productivas capitalistas a través de su desarrollo histórico; en el siguiente capítulo se explica en términos generales las distintas "corrientes" y "enfoques" que se han elaborado a partir del estudio de la administración pública y cómo se concibe a la coordinación en cada una de ellas, para de esa manera especificar el porqué utilizamos una determinada concepción de la administración pública para la explicación de la coordinación en esta área; los resultados nos llevaron a explicar la coordinación en los regímenes políticos capitalistas tema del cuarto capítulo, donde se analiza la coordinación entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y se determina cuál de ellos influye en la coordinación en la administración pública capitalista, esto es en el poder ejecutivo.

Como el poder legislativo es el que influye en gran medida en la coordinación en el poder ejecutivo, no así el judicial, se le dedica por ello el quinto capítulo a su análisis, donde se reflexiona sobre la forma en que se da esa influencia y cómo se coordina internamente.

El sexto y último capítulo se refiere a la coordinación en el poder ejecutivo. Se analiza cómo afecta la influencia del legislativo en su coordinación, el tipo de coordinación que se presenta y las dificultades

tades que existen para lograrla.

Expreso mi más sentido agradecimiento y admiración a mis profesores y amigos Omar Guerrero y Cipriano Flores; ellos son en realidad mis formadores y guías en este camino intelectual y con la valiosa ayuda que me han proporcionado a lo largo de mi carrera profesional es como ha sido posible la elaboración del presente trabajo. Asimismo agradezco al maestro Ricardo Uvalle su constante motivación para llevar al término este trabajo; de igual manera a Javier Muñoz y Virgilio I. Cabrera que con su ejemplo y ayuda en la corrección de estilo del trabajo, hicieron posible su finalización. Agradezco a su vez a la señora Isela Guadalupe Ramírez Viramontes y a la señorita Elsa Mañón Esquivel por la transcripción mecanográfica que hicieron del trabajo, y mención muy especial para mi madre que con su cariño, dedicación y ejemplo de esfuerzo me mostró el camino de la superación y a mi esposa María Cristina que con su amor, apoyo y estímulo hizo posible la terminación de este documento.



## I. LA COORDINACION COMO FENOMENO HISTORICO.

Los teóricos gerencialistas en sus "Tratados de Administración", son los primeros que estudian a la coordinación. Henry Fayol, en su obra -- Administración industrial y gerencial, es el primero en desarrollarla a la luz del conocimiento como elemento específico de análisis, al considerarla como una de las cuatro operaciones que integran la función administrativa -las otras tres son la previsión, la organización y el control- que en términos modernos son conocidas como las etapas del proceso administrativo. Fayol, en este trabajo define a la coordinación por sus propósitos, al afirmar que "...es introducir la armonía entre todos los actos de una empresa, con objeto de facilitar su funcionamiento y su éxito".

Desde entonces, la mayoría de los autores gerenciales posteriores a Fayol, han formulado toda una serie de definiciones en base a los propósitos de la coordinación, por lo que se repite la idea originaria como lo podemos constatar en las siguientes aseveraciones:

"La coordinación -nos dice Terry- se refiere a la sincronización ordenada de los esfuerzos para proporcionar una adecuada (1) cantidad, -- (2) oportunidad, y (3) dirección, de manera que sean utilizadas las ac-

1. Fayol, Henry. Administración industrial y gerencial, México, Herrero Hermanos, 1974. p. 262.

ciones armoniosas y unificadas para el objetivo iniciado",<sup>2</sup> Koontz y O'Donnell opinan que es "...la esencia de la administración, puesto que el logro de la armonía del esfuerzo individual hacia la consecución de las metas del grupo, es el propósito de la administración".<sup>3</sup>

El diccionario de política y administración pública la define como el "...grado en el cual las diversas partes interdependientes de un sistema social, operan conforme a los requerimientos de las otras partes y del sistema en su conjunto".<sup>4</sup>

Otros lo han tratado de hacer por sus elementos, como Lucien Sfez y Patricia Lemoyne de Forges al decir que es una "...mezcla confusa de poder jerárquico y concertación",<sup>5</sup> aunque Lemoyne concluye, al igual que los anteriores autores, que es preciso "...definir la coordinación mucho más por sus propósitos que consisten en asegurar la coherencia y convergencia de las acciones de la administración, que por sus formas que son variadas y recurren a numerosos conceptos análogos".<sup>6</sup>

2. Terry, George R. Principios de administración, México, C.E.C.S.A., 1974. p. 176.
3. Koontz, Harold y O'Donnell, Cyril. Curso de administración moderna, Colombia, Mc. Graw Hill, 1975. p. 52.
4. Martínez Silva, Mario. et. al. Diccionario de Política y Administración Pública, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. 1978. p.
5. Citado por Timits, Gerard. "El concepto de coordinación administrativa", en Coordinación administrativa, colección seminarios, núm. 6, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1977. p. 9.
6. Ibidem, p. 9.

Por último, hay quienes la definen por sus medios, al pensar que la coordinación es la utilización de fórmulas para lograr la unidad de acción, como es el caso de André-Georges Delión, al afirmar que "...coordinar consiste etimológicamente hablando, en el seno de una organización compleja, en utilizar fórmulas que permitan asegurar la unidad de acción", <sup>7</sup> en este sentido podemos pensar que con la explicación de las fórmulas se explica la coordinación, lo que es totalmente falso.

Después de proporcionar una definición de la coordinación y de resaltar su importancia para el logro de una buena administración, al considerar que aquélla es fundamental para lograr ésta, algunos de los autores que se han citado, así como otros que no se han mencionado, formulan una serie de medios, (procedimientos, principios, fórmulas organizativas, etc.) para llevarla a cabo en cualquier organización. Da mos a continuación una síntesis.

Henry Fayol propone dos medios. Al primero lo llama conferencia semanal de los jefes de servicio, que trata de una reunión semanal entre el jefe y los subordinados para intercambiar información sobre la marcha de la empresa, para facilitar la realización del programa de acción y lograr la armonía de los actos y la convergencia de los esfuerzos.

El segundo medio lo denomina agentes de enlace, medio que propone cuando no es posible reunir a los jefes de servicio por problemas de

7. Ibidem, p. 9.

distancia o de otra clase. La función de los agentes de enlace es la de visitar a los jefes de servicio que estén imposibilitados para asistir a las reuniones para que no se pierda la comunicación y así lograr una acción combinada en la organización. <sup>8</sup>

Después de Fayol, otros medios se han propuesto, independientemente del reconocido como tradicional que es la supervisión, como son los consejos o comités, que son órganos donde se integran grupos colegiados para llevar a cabo distintos propósitos; el perfeccionamiento de la comunicación interna a través de reportes, memorándums, cartas, hojas de servicio, circulares, boletines, modernos mecanismos electrónicos de comunicación, información oral, etc.; la simplificación de las estructuras y los procedimientos de una organización; la claridad y la armonía en los programas y políticas, y; el adoctrinamiento del personal de la organización para que los intereses de los trabajadores se encuentren en armonía con los objetivos fundamentales de la empresa, esto es, inculcarles a los trabajadores los objetivos de la empresa.

Además han elaborado una serie de "principios" entre los que destacan: 1) el principio del contacto directo, que dice que la coordinación debe de alcanzarse a través de relaciones colaterales y horizontales; 2) el principio de la coordinación en las labores de política y planificación, que señala la conveniencia de lograr una armonización formal de criterios y de esfuerzos desde las etapas primarias; 3) el principio de la reciprocidad de los factores, que afirma que la coordi

8. Fayol, Henry. op. cit., p. 264-267.

nación es la resultante de la interrelación de esfuerzos y no un producto aislado; 4) el principio de la coordinación como proceso ininterrumpido que marca la necesidad de que se hagan ajustes periódicos para mantener la armonía de esfuerzos; y 5) el principio de la coordinación de los intereses que pretende lograr que el fin común se haga más fácil coordinando los intereses del grupo y aun los individuales.

Por último, nos hablan de la coordinación horizontal y vertical. En la vertical, la autoridad es el medio que impone la coordinación; la horizontal se da a través de la aplicación universal del conocimiento entre los miembros de la empresa sin que esté de por medio la autoridad.<sup>9</sup>

Así tenemos que, para los teóricos gerencialistas, el deber ser, esto es, el "cómo" lograr la unidad de la organización a través de tales medios, es la parte nodal del discurso, el "ser", esto es, el "qué" de la coordinación es ajeno a él, por lo que no la explican ni la describen, teniendo como consecuencia que existan confusiones tanto en su concepción como en su aplicación, siendo el caso de --- Lucien Sfez y Patricia Lemoyne que en la definición que proponen

9. Para profundizar en los medios de la coordinación, ver las obras citadas de Koontz y O'Donnell y George Terry, así como a: Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. México, F.C.E., 1978; Reyes Ponce, Agustín. Administración de empresas. Teoría y práctica, tomo II, México, Limusa, 1980; Hein, Leonard W. Principios de la administración, México, F.C.E., 1978; Laris Casillas, Fco. Javier. Administración, México, C.E.C. S.A., 1980. Además de estas obras, la mayoría de los trabajos que tratan sobre el proceso administrativo plantean este tema.

confunden más al que quiere dilucidar sobre el tema, por un lado, porque al hacer la analogía con la construcción, se está negando su análisis, al ser prácticamente imposible determinar los gramos de cada mezcla que corresponde a la jerarquía y a la concertación al estar confundidos en el edificio de la organización, y por el otro lado, en razón de que la jerarquía y la concertación no son elementos de la coordinación, más bien son elementos que nos pueden permitir llegar a la explicación de la coordinación, también es el caso de los autores Koontz y O'Donnell que afirman que ninguna orden para coordinar puede alcanzar la coordinación y además nos dicen que la necesidad de la coordinación nace de las diferencias de opinión entre los distintos individuos de una organización, aseveraciones que son totalmente falsas como se observará a lo largo de este capítulo.

Ahora bien, el hecho de que se haya tratado el "cómo" de la coordinación y no el "qué", es comprensible a la luz del contenido específico que se le da a la administración como medio para alcanzar ciertos fines, lo que causa que, al considerar a la coordinación como parte de ella, la observen también como un medio.

Sin embargo, las definiciones que han brindado los autores, a partir del propósito de la coordinación y su ubicación en la administración, ofrecen el hilo conductor sobre el cual se puede desarrollar una explicación, las otras definiciones que lo hacen a partir de sus elementos o de sus medios pensamos que muestran el grado de desarrollo de los medios de la coordinación como consecuencia del grado de desarro-

llo de los medios de la administración.

El propósito de la coordinación, en términos generales, es el de dar unidad, coherencia y convergencia a las acciones para el logro de fines preestablecidos. En el enunciado de este propósito se encuentra el verbo dar, que significa según el Diccionario Everest corona, proponer, indicar, señalar, ordenar, aplicar o someter una alguna cosa a la obediencia de otro, <sup>10</sup> por lo que, el que da unidad, da también los fines preestablecidos, que son los fines lógicamente del que da la unidad. Partiendo de este supuesto es necesario preguntarse, primero ¿quién da la unidad, coherencia...etc.? y segundo ¿para qué?

Los autores citados contestarían inmediatamente a la primera pregunta: es la administración a través de la coordinación; en la segunda seguramente en principio tendrían algunas discrepancias, porque ya la definieron por sus propósitos, esto es, el para qué, por lo que volverían a repetir, unos, para coordinar las opiniones y otros, para que se de la armonía espiritual en el trabajo entre la administración y sus trabajadores, etc. En lo que sí estarían de acuerdo es en su finalidad última, algunos con cierto cargo de conciencia, que es la obtención de mayor ganancia, que en la producción capitalista no es otra cosa más que la obtención de una mayor cantidad de plusvalía.

Ahora bien, la administración de la que hablan nuestros autores no es una administración que se haya dado en todas las épocas, aunque

10. Diccionario Everest corona, España, Everest, s/f. p. 476.

ellos pretenden así mostrarlo, sino que es la administración específicamente capitalista, por lo que es menester desarrollar una explicación de este tipo de administración para comprender a que tipo de coordinación se refieren, para ello debemos partir de el "qué" de la administración más no del "cómo". Si no lo hicieramos así, caeríamos en la proposición de medios e instrumentos para ejercer la coordinación y el problema en su estudio se volvería a repetir.

Para que así sea, se debe entender que la administración es un producto de las relaciones entre los hombres, más no entre el hombre y la naturaleza como algunos piensan y que su esencia está en el trabajo colectivo, no en el aislado. <sup>11</sup>

La administración entonces se explica a partir del trabajo colectivo del hombre, pero la administración específicamente capitalista se da cuando "en primer lugar el trabajo se halle en una situación que no exprese la objetivación del hombre, sino su negación, en segundo lugar, es indispensable que el hombre se halle en contradicción y correspondencia consigo mismo y en tercer lugar, se necesita que el trabajo pase a ocupar el lugar del instrumento y viceversa". <sup>12</sup> Estas tres condiciones sólo se presentan en forma plena en el capitalismo, cuando el capital se apropia del trabajo y de su producto, particularmente se manifiestan en su forma más clara en la cooperación fabril, cuando "...la

11. Flores, Cipriano. La administración capitalista del trabajo, México, UNAM, FCPS, serie estudios num. 64, 1981.

12. Ibidem, p. 25.



técnica productiva ya no es la antigua, es una técnica nueva, específicamente capitalista; en la que la subsunción del trabajo a los medios de producción no es ya solamente una subsunción que se puede captar en el terreno económico, \* sino que es una subsunción que se capta también en el terreno material; o sea, el trabajo está subsumido al instrumento en el sentido material de la palabra. Esta es época de la técnica capitalista en sentido auténtico que tiene su culminación en la máquina; en efecto, el uso de la máquina es la realización plena de la subsunción real del trabajo al capital". <sup>13</sup>

Así, en la cooperación fabril se da una completa supeditación del trabajo al capital, al aplicar el capital una técnica productiva nueva que rompe con todas las barreras que le impedían su completo dominio sobre el trabajo, al despojar al trabajador de la única defensa con la que podía enfrentársele cuando era dueño de la técnica de producción. En estas condiciones el capital dicta y determina el proceso técnico de elaboración de cualquier producto, caracterizándose esta situación "...por ser de subsunción real, y la relación es administrativa, en cuanto el capital se ha apropiado objetivamente de la dirección del proceso de producción, a la vez que existe una disociación entre trabajo manual y trabajo de administración", <sup>14</sup> a esto se debe que el capi-

\* El autor se refiere a la subsunción formal del trabajo en donde el capital se apropia del producto del trabajo de distintos obreros, pero no del proceso técnico mediante el cual se elabora ese producto, el obrero aún tiene dominio de él; esto sucede en la cooperación simple y en mucho menor medida en la cooperación manufacturera.

13. Ibidem, p. 103.

14. Ibidem, p. 103.

tal organice el trabajo y por lo tanto especifique los procedimientos, operaciones, actividades, etc., sobre los cuales se debe de plasmar el trabajo.

El capital administra el trabajo para obtener el mayor provecho de él, lo optimiza mediante el uso de los avances técnicos y científicos que se adhieren a su imperio, es así como, "La actividad consciente se presenta ante el trabajador como atributo del capital, por el simple hecho de que este se ha apropiado de la conciencia del trabajo enajenado: la propiedad privada. Por tanto, la actividad consciente se presenta como administración, la única que organiza y dirige el trabajo no consciente, no libre, no genérico; y es así como la administración trata con trabajadores individuales que viven simplemente para su reproducción física". <sup>15</sup>

A este tipo de administración, en realidad, es a la que se refieren nuestros autores cuando hicieron sus escritos, y bajo esa perspectiva administrativa es cuando hablan de la coordinación. Es por ello que, el que da unidad es la administración, y no sólo en el plano social, sino también en el técnico, al haberlo adherido a su imperio. El dar la unidad en los dos planos, históricamente sólo se ha presentado plenamente en esta fase.

La administración específicamente capitalista apareció hace poco

15. Ibidem, p. 32.

más de cien años, su estudio apenas los va cumplir, la coordinación capitalista por lo tanto también está en la misma situación. Esto nos lleva a otros dos cuestionamientos más ¿La administración y la coordinación no se presentaron antes? si la respuesta es afirmativa ¿Por qué no se estudiaron? y ¿Cuáles son sus características?

La administración y la coordinación si se presentaron antes de que apareciera la administración específicamente capitalista,<sup>16</sup> al haber adoptado el trabajo en el proceso directo de producción la forma de un proceso socialmente combinado, en todas las épocas de la historia de la humanidad, que es la condición necesaria para que se presenten.<sup>17</sup> Sólo que, en cada época ha tenido distintas características que distinguen las formas de administración y coordinación y que están determinadas por el desarrollo de las relaciones de producción y de las fuerzas productivas, y más específicamente por el grado de desarrollo de la división del trabajo y de las condiciones y forma de cooperación. Es así como la administración a lo largo de la historia de la humanidad posee una doble naturaleza. Por un lado "...en todos los trabajos en que colaboran muchos individuos es forzoso que la vinculación general y la

16. Cipriano Flores, en su libro citado, denomina a la administración específicamente capitalista como administración y a las administraciones precapitalistas -excepto la que corresponde al modo de producción asiático- como dirección.
17. "Todo trabajo social o común, que se despliega en gran escala, exige una dirección para armonizar las actividades individuales. Esta debe cumplir con las funciones generales que tienen su origen en la diferencia existente entre el movimiento de conjunto del cuerpo productivo y los movimientos individuales de los miembros independientes que los componen. Marx, Carlos. El Capital, tomo I, México, Librerías Allende, 1977. p. 328.

unidad del proceso se expresen en una voluntad de dirección, en funciones que no se refieren a los trabajos parciales, sino a la actividad global del taller, como ocurre con un director de orquesta. Se trata de un trabajo productivo que debe llevarse a cabo en cualquier sistema combinado de producción.

"Por otro lado, con abstracción del sector comercial, el trabajo de dirección es necesario en todos los modos de producción que se basan en la oposición entre el trabajador como productor directo, y el propietario de los medios de producción. Cuanto mayor es ésta oposición, más importancia tiene el papel que desempeña el trabajo de dirección". 18

A manera de ejemplo, en el capitalismo se presenta en su forma más cruda y clara, la separación entre el trabajo intelectual que es llevado por la administración y el trabajo manual, que está a cargo de los obreros. En los modos de producción precapitalistas sólo en el modo de producción asiático había cobrado plena vigencia tal separación. Lo que las distingue es que en éste, el hombre que desarrollaba el trabajo manual, utilizaba las manos para la transformación de la materia, por lo que las manos eran el principal instrumento de la administración

18. Marx, Carlos. El Capital, tomo III, México, Librerías Allende, 1977 p. 391. En el segundo párrafo de la cita, se ha cambiado el término obrero, por el de trabajador, por considerarlo más general al ajustarse a todos los modos de producción y el término de vigilancia por el de dirección, al ser la vigilancia una de las funciones de la dirección (que en el presente trabajo llamamos administración) y al indicarnos con más precisión el trabajo que en esta materia realizaba la clase dominante.

asiática, mientras en aquél la actividad del trabajador no es la transformación de la materia, sino la de poner en marcha y vigilar a quien la transforma: la máquina. Por lo que la acción de la administración recae en la relación máquina-obrero.

En los otros modos de producción no se había presentado en este grado. En la comunidad primitiva, ni siquiera había aparecido, ya que cada trabajador llevaba a cabo todo el proceso de trabajo, es decir, el trabajo intelectual y el trabajo manual tenían una existencia orgánica, no era trabajo enajenado, por lo que el trabajo representaba la realización de los trabajadores. En el esclavismo y en el feudalismo, modos de producción donde se presentó la separación en clases, amos y esclavos, señores feudales y siervos, la escisión se manifestó en el plano social, mas no en el plano técnico, esto es, la clase dominante, como dueña de los medios de producción, ejercía una administración que aplicaba a través de la coherción, (vigilancia y castigo) y que le permitía obligar al trabajador a estar bajo su servicio, pero que no intervenía directamente en el proceso técnico del trabajo, por lo que el trabajador se las ingeniaba para realizar el trabajo que le habían asignado, en estas condiciones el trabajador estaba facultado para desplegar sus habilidades técnicas y su destreza manual sobre los medios de producción, aunque no fuera dueño de todos ellos. En el capitalismo, además de no pertenecerle los medios de producción a los obreros se les expropia del conocimiento del proceso de trabajo de su oficio y por lo tanto se les expropia de su capacidad de gobernar en él, trayendo como consecuencia lógica, la dominación del capital no únicamente

en el modo social de producción, sino también en el modo técnico.

Las administraciones precapitalistas no han sido estudiadas porque en los modos de producción donde se presentaron no existía la finalidad de intensificar el trabajo para obtener plusvalía, al ser su finalidad, la de producir valores de uso.

Observemos más de cerca estos aspectos a partir de la coordinación que es el contenido de este capítulo y es a través de la cual la administración da unidad.

En el lenguaje común, a cualquier acción, independientemente que se derive de la naturaleza o del hombre, que esté separada y se una por cualquier causa, se le llama coordinación, así la coordinación se puede dar en la naturaleza orgánica e inorgánica, por ejemplo: entre los objetos, como es el caso de la maquinaria de un reloj; o entre el hombre y el objeto, siendo el caso del chofer manejando un vehículo y del obrero diestro con su herramienta.

Estos dos significados de la coordinación nada pueden aportar a nuestro estudio, en cuanto nos interesa la administración, que es una relación social, por lo que consideramos, para los fines de este trabajo, que la coordinación sólo se da entre los hombres, cuando éstos unen sus esfuerzos para realizar trabajos complementarios para la elaboración de un producto. De esta manera entenderemos el término acción, como un gasto de energía derivada del hombre mediante el trabajo, así, se le da unidad, coherencia y convergencia al trabajo.

El dar unidad presupone una división, división que se da en el trabajo de los hombres, así en un primer momento, para estudiar la coordinación se debe partir de la división del trabajo.

La división del trabajo a lo largo de la historia del hombre ha ido evolucionando. Marx y Engels nos dicen que a cada fase de desarrollo le corresponden formas distintas de propiedad y por lo tanto formas específicas de división del trabajo; de esta manera la división del trabajo existente en cada modo de producción (comunidad primitiva, esclavista, feudal y capitalista) se presenta en forma diferente de acuerdo a las características de su desarrollo.

Esquematisando en términos generales, se puede afirmar que han existido tres etapas en el desarrollo de la división del trabajo a través de la historia del hombre.

La primera, que es el punto de origen, la encontramos en los albores de la humanidad y se caracteriza porque se lleva a cabo en forma espontánea, determinada por las condiciones fisiológicas de los individuos (edad y sexo), donde los hombres se dedican a actividades como la caza, la pesca y la guerra, y las mujeres a los quehaceres domésticos y, en algunos casos, a la agricultura.

La segunda, conocida como la primera gran división del trabajo, se da entre la agricultura y la ganadería, que es producto de la expansión de la comunidad, del conflicto entre las distintas tribus, de la diversidad de la producción y del intercambio de mercancías entre ellas.

Con esta primera gran división, se desarrollan las fuerzas productivas y las nuevas ramas de producción social permiten la existencia de un excedente económico y con ello "...la posibilidad de apropiación por un reducido número de hombres", <sup>19</sup> esto trae consigo la primera escisión de la sociedad en clases: señores y esclavos, gobernantes y gobernados.

La tercera y última, denominada como la segunda gran división del trabajo, parte de la separación de los oficios, (tejido, labrado de metales, fabricación de instrumentos, etc.), de la agricultura, y "trajo como consecuencia el reconocimiento social de la esclavitud como forma de vida", <sup>20</sup> y se gesta como unidad económica fundamental la familia.

Las dos primeras divisiones del trabajo estaban determinadas por la naturaleza de las cosas, por que no había una voluntad expresa de los hombres para llevarlas a cabo en cuanto no tenían conciencia de ello, por lo tanto, no existía la administración, específicamente capitalista "la primera -entre la agricultura y la ganadería- sólo nos indica que hubo una separación histórica natural de los hombres, que obedeció al desarrollo objetivo humano, es decir, tal división no fue determinada por un plan. En una palabra no fue racional, por emplear un concepto administrativo de hoy en día", <sup>21</sup> en la segunda división del trabajo tampoco se daba la administración específicamente capitalista

19. Flores, Cipriano. Op. cit., p. 34.

20. Ibidem, p. 34.

21. Ibidem, p. 35.



al ser la unidad económica fundamental la familia.

Sin embargo, en estas condiciones históricas se dio la coordinación debido a que ya estaba presente la división del trabajo, lo cual implicaba necesariamente la unidad del trabajo dividido. Además, se debe considerar que cuando existe cierto grado de complejidad y desarrollo de la división del trabajo, es cuando se da la administración específicamente capitalista mas no al contrario, como algunos piensan, que la administración es la que desarrolla la división del trabajo, "...si la administración es en última instancia organización del trabajo, y ésta quiere decir división y coordinación, es de suponerse que el desarrollo de la división del trabajo en la sociedad origina y conforma la división del trabajo en la fábrica y no constituye una expresión absoluta y arbitraria del capitalista o del administrador, sino que su voluntad esta condicionada o determinada por el desarrollo histórico".<sup>22</sup> De esta manera, podemos observar como un primer acercamiento que, la función de la coordinación no va vinculada necesariamente a la de la administración específicamente capitalista, al existir antes de que apareciera ésta, y por lo tanto la coordinación puede presentarse sin que necesariamente sea atributo del capital.

Ahora, cabe preguntar ¿Toda división del trabajo implica la coordinación? ¿Se requieren condiciones determinadas para que se de ésta?

Pues bien, no toda división del trabajo implica la necesidad de

22. Ibidem, p. 38.

la coordinación, ya que, no en todos los campos donde se presenta se requiere darle unidad y coherencia mediante ella al trabajo, lo cual se explica a partir de las distintas manifestaciones de las relaciones sociales en los modos de producción.

Se requiere una condición social determinada para que se presente, y ésta, sólo se da como se ha observado en páginas anteriores, cuando el trabajo toma la forma cooperativa, esto es "cuando varios trabajadores funcionan juntos con vista a un objetivo común, en el mismo proceso de producción o procesos distintos pero conexos...",<sup>23</sup> y en la historia de la humanidad, no toda división del trabajo ha tomado esta forma para enlazarse.

Observemos más de cerca este problema. La división del trabajo la podemos clasificar en dos niveles, el social, división del trabajo en la sociedad, y el de las unidades manufactureras, división del trabajo en la fábrica, se pueden realizar otro tipo de clasificaciones, como cuando nos limitamos a considerar el trabajo mismo,<sup>24</sup> pero se comprende en esta clasificación o parten de ella, o en su defecto únicamente cambian de nombre.

La división social del trabajo y la división del trabajo en la fá

23. Marx, Carlos. El Capital, tomo I..., p. 323.

24. "Si nos limitamos a considerar el trabajo mismo, se puede designar la separación de la producción social en sus grandes divisiones o genera, industria, agricultura, etc., con el nombre de división del trabajo en general. La división de estas familias en especies y subespecies, con el de división de trabajo en particular, y por último, la del trabajo en el taller con el nombre de trabajo

brica, tienen diversas formas de relacionarse, relaciones que son establecidas por Marx en El Capital y que nos muestran, con su sola mención, sus diferencias y otra forma de enlace de la división del trabajo.

A continuación las indicamos, porque además nos van a servir como base para explicar la coordinación en la administración del Estado y en las unidades productivas de la sociedad, que son temas de los subsecuentes capítulos.

La primera relación que se establece es que, la división del trabajo en la manufactura supone una masa de trabajadores ocupados simultáneamente y la división social del trabajo una cantidad de población acompañada por cierta densidad. <sup>25</sup>

La segunda se refiere al condicionamiento recíproco de ambas, sólo cuando la división social del trabajo se ha desarrollado, la división del trabajo en la fábrica se arraiga y su evolución multiplica y perfecciona a la que le ha permitido su existencia. <sup>26</sup>

en singular, o en detalle. Marx, Carlos. Ibidem, p. 345. "Entre los pueblos que han llegado a cierto grado de civilización encontramos tres tipos de división de industria: la primera, que llama mos general, provoca la diferenciación de los productores, agricultores, manufactureros y comerciantes, y se refiere a las tres ramas principales de la industria nacional. La segunda que se podría denominar especial, es la división de cada género de industria en especies... Por último la tercera que sería preciso calificar de división de la tarea o del trabajo propiamente dicho, es la que establece en las artes y oficios separados... que se establece en la mayoría de los talleres y manufacturas." Sarberk, F. Theorice des richesses sociales, citado por, Marx, Carlos, Ibidem, p. 345.

25. Ibidem, p. 346.

26. Ibidem, p. 347.

La tercera relación marca una diferencia no de grado, sino de esencia, nos muestra las formas de enlace, de unión entre las dos divisiones, en la social es la mercancía, donde los diferentes productores independientes lanzan al mercado sus productos para enlazarse en el conjunto social y en la fábrica, es el trabajo en común de distintos obreros que venden su fuerza de trabajo al mismo capitalista, es el trabajo cooperativo para la elaboración de una mercancía, los trabajos independientes son una fracción de ella. <sup>27</sup>

La cuarta relación es que, la división del trabajo en la fábrica presupone la concentración de los medios de producción en un capitalista y la división social, la dispersión de los productores independientes, lo cual permite la existencia de la ley ferrea de la proporcionalidad en la fábrica que "...somete a cantidades arbitrarias de obreros a funciones determinadas, el azar y la arbitrariedad tienen amplio margen en la distribución de los productores y sus medios de producción entre las diversas ramas del trabajo social". <sup>28</sup>

La quinta relación comprende que, en la división del trabajo en la fábrica "...la cantidad proporcional que primero da la práctica y luego la reflexión, gobierna a priori, como una regla, la masa de obreros asignada a cada función específica. En la división social del trabajo, sólo actúa a posteriori, como necesidad fatal, oculta, muda, perceptible nada más que en las variaciones barométricas de los precios de mer

27. Ibidem, p. 348-349.

28. Ibidem, p. 349.

cado, que se impone y domina por medio de catástrofes, el capricho arbitrario de los productores de mercancías". 29

En la sexta relación se especifica, que en la división del trabajo en la fábrica los hombres que se encuentran laborando, están completamente adscritos a la autoridad absoluta del capitalista, mientras tanto en la división social del trabajo, la única autoridad que reina, es la libre competencia entre los distintos productores independientes de mercancías. 30

De esta manera, con esta simple descripción de las relaciones entre la división social del trabajo y la división del trabajo en la fábrica, podemos observar nítidamente, que la unión de la división del trabajo, no únicamente se ha dado en la forma cooperativa, sino también mediante el intercambio de productos, como se marca en la tercera relación y las causas se muestran en el resto de las relaciones.

Ahora bien, este grado de desarrollo de la división del trabajo es característico y sólo se presenta en el capitalismo, ya que esta clara diferenciación no existía en otros modos de producción, donde prevalecía esencialmente la división social del trabajo, y la división del trabajo en el taller no había aparecido o se presentaba en escala muy insignificante: "En tanto que la división social del trabajo, con o sin intercambio de mercancías, pertenece a las formaciones económicas de

29. Ibidem, p. 349.

30. Ibidem, p. 349.

las sociedades más diversas, la división manufacturera es una creación especial del modo de producción capitalista".<sup>31</sup>

Sin embargo, pese a que no existía esta clara diferenciación en las sociedades precapitalistas, las dos formas en que se le da unidad al trabajo se encuentran en la división social del trabajo que le es característica.

Por ejemplo, en las sociedades primitivas donde privaba esta división, la variedad en el modo de producir en los tipos de vida y en los productos (motivada por la diversidad de condiciones naturales) entre las diferentes tribus permitió el intercambio de mercancías,<sup>32</sup> como forma de relación entre las diversas comunidades, mientras tanto al interior de ellas existía la forma cooperativa, para la producción de objetos en base a la división fisiológica del trabajo.

En el modo de producción asiático, en las diferentes fases del desarrollo de la división del trabajo que se presentaron en él, el excedente en los productos<sup>33</sup> ocasionó también el intercambio como forma de

31. *Ibidem*, p. 352.

32. "Cuando la división fisiológica del trabajo es el punto de partida, los órganos particulares de un todo compacto, son, por el contrario, los que se separan unos de otros, se descomponen, ante todo en virtud del impulso que el intercambio da a las comunidades extranjeras y se aíslan hasta el punto en que los distintos trabajos ya se mantienen sólo por el intercambio de sus productos".  
*Ibidem*, p. 346.

33. "Sólo el excedente de los productos se convierte en mercancía, y ante todo va a parar a manos del Estado, al cual desde los tiempos más lejanos le llega cierta parte de ellos en la forma de renta en especie". *Ibidem*, p. 350.

relación entre las comunidades y la cooperación fue fundamento de su existencia y desarrollo, al trabajar las distintas comunidades en común el cultivo del suelo y al repartir sus productos entre sus diferentes miembros.

Sólo es en el capitalismo donde se comportan en dos esferas distintas esas relaciones. Así, en la división social del trabajo, la relación, el punto de unión entre los productores, se lleva a cabo por medio de las mercancías, y en la división del trabajo en la fábrica es el trabajo cooperativo de distintos obreros que venden su fuerza de trabajo al mismo capitalista.

De esta manera se comprueba que la existencia de la división del trabajo, no implica necesariamente la existencia de la coordinación. Es necesaria la existencia de la cooperación, que es la condición social indispensable, pero el hecho de que exista la cooperación por la cooperación (modo social de cooperación), no significa que automáticamente se presente la coordinación, ya que la cooperación no es coordinación, es la condición social de su existencia; puede existir la cooperación sin la coordinación, pero no a la inversa. Para que se de la coordinación en la cooperación, se requiere además de la condición social, una condición técnica, condición que nace primero de la experiencia en el trabajo y después de la reflexión, del conocimiento y que posteriormente se aplica en la cooperación, con lo que la coordinación impulsa, enlaza y desarrolla adecuadamente el trabajo cooperativo. Es aquí donde ya tenemos un modo técnico de cooperación, que se traduce

en un trabajo cooperativo coordinado, pero si no se da la relación reflexión-aplicación, tampoco existe la coordinación, ya que si la coordinación no se materializa en la cooperación entonces ¿qué se coordina?

La coordinación entonces, nace en el proceso cooperativo mismo, con la habilidad y destreza que se obtenga y aplique en el trabajo y con el conocimiento de las diferentes partes que componen el objeto u objetos a producir, del proceso técnico y social de producción y de las diferentes formas en que se puede dividir el trabajo en el proceso de trabajo, para darle unidad, coherencia y convergencia a las acciones de los diferentes trabajadores parciales, sin el conocimiento de todo ésto y sin la habilidad y destreza en el trabajo es imposible que se de la coordinación. Por ejemplo, en el simple acto que describe Simon acerca de dos hombres que cooperan para rodar una piedra,<sup>34</sup> éstos deberían tener para realizar un trabajo cooperativo coordinado, una determinada habilidad y destreza y un conocimiento o noción mínima del acto a desarrollar, como sería el peso de la piedra, la fuerza potencial necesaria para moverla, la armonía de la fuerza combinada, el espacio donde ubicarse, etc..si no fuese así, cooperarían, pero no coordinadamente, ya que se podría suscitar que la fuerza combinada necesaria no se utilizara adecuadamente, al empujar primero uno y después el otro, en lugar de que se hiciera conjuntamente y a la vez, lo que acarrearía una disminución significativa en la potencia necesaria para el rodamiento de la piedra, claro está que, con la práctica del trabajo

34. Simon, Herbert. et. al. Administración Pública, México, Letras, 1968, p. 1.



cooperativo que están desarrollando irán obteniendo la habilidad y destreza y el conocimiento necesario de lo que están haciendo y podrán coordinarse, de acuerdo a esas necesidades, pero mientras no sea así no hay coordinación.

De esta manera en base en lo hasta aquí expuesto, entendemos a la coordinación como una relación técnico-social que se objetiva en la cooperación a través de la habilidad y destreza y el conocimiento del trabajo.

La cooperación ha tenido características específicas en cada época de la historia del hombre: "Cada modo de producción lleva aparejada una forma de cooperación que le caracteriza, misma que está determinada por las condiciones de la cooperación. Las condiciones de cooperación están determinadas, a su vez, por la propiedad común de las condiciones de producción: relación de señorío y servidumbre, relación de esclavitud generalizada e individual, y por último, relación económica entre el asalariado y el capitalista.

"A la manera de relacionarse de los individuos en las condiciones de cooperación se le llama modo de cooperación".<sup>35</sup>

De este hecho se infiere que existen tantas formas distintas de coordinación como haya formas distintas de cooperación, al estar condicionada la coordinación a la cooperación, de esta manera el modo y por

35. Flores, Cipriano. Op. cit., p. 74.

tanto las condiciones de cooperación determinan también la forma de coordinación, con lo que se identifica, quién, cómo y para qué se da la unidad. <sup>36</sup>

Históricamente, en términos generales, se han presentado tres formas distintas de cooperación, la cooperación simple, que se dio en los modos de producción precapitalistas y en la primera fase del capitalismo, con condiciones y modos determinados por la forma de producción, la cooperación manufacturera, que es una etapa de transición a la cooperación específicamente capitalista, la cooperación fabril, que es la tercera forma de cooperación.

De estas tres formas de cooperación se desprenden tres formas de coordinación, a las que hemos llamado coordinación por colaboración, coordinación formal y coordinación real.

La coordinación por colaboración se presenta fundamentalmente en el origen de la civilización humana, donde: "La cooperación..., se basa en la propiedad en común de las condiciones de producción y en el hecho de que cada individuo se adhiere todavía a su tribu o a la comunidad con tanta fuerza, como una abeja a su enjambre". <sup>37</sup> En esta condición y forma de cooperación, no hay clases sociales, la división del trabajo es embrionaria y los individuos se reúnen de común acuerdo pa-

36. "...la coordinación y la planeación son inherentes a cualquier modo de cooperación, a cualquier relación social productiva; coordinación y planeación que no son más que funciones de la dirección". Ibidem, p. 75.

37. Marx, Carlos. El Capital, tomo I..., p. 331.

ra trabajar conjuntamente con la finalidad e interés de satisfacer parte de sus propias necesidades y las necesidades del cuerpo social. La administración resultante de este trabajo cooperativo, tiene como principal función la de planear y coordinar el trabajo. La tarea de vigilancia no se da o es ínfima, limitándose a la supervisión, en cuanto no, o casi no se necesita, dependiendo de la magnitud de cooperantes, al tener la disposición los trabajadores de emplear todas sus habilidades, destreza y conocimientos en el trabajo, al no existir una relación de explotación sino de satisfacción de necesidades, si en su caso alguien no cumpliera con sus tareas, el castigo se ajusta a la justicia de la comunidad.

En estas condiciones y modo de cooperación la administración y por lo tanto, la coordinación, se diluyen en el cuerpo social, esto es, existe la autoadministración y por decirlo así, la autocoordinación, lo que se torna en la principal característica de la coordinación en esta forma de cooperación, en donde cada trabajador participa en la planeación del trabajo y se hace responsable de que la tarea que le toque realizar, se ejecute y coordine adecuadamente, por lo que no se da la separación entre el trabajo manual y el trabajo intelectual, esto es, el trabajo tiene una existencia orgánica. El (los) elegido(s) como administrador(es), (el nombre más correcto quizá sería el de coordinador o coordinadores), participa(n) en el proceso directo de producción, por lo que es (son) un(os) productor(es) mas y tiene(n) como principal función la de coordinar y supervisar el trabajo cooperativo en el grado que sea necesario, necesidad que es ínfima o nula, porque no es (son)

dueño(s) de los medios de producción; no se apropia(n) del trabajo intelectual, ni del trabajo manual, ni tampoco del modo social de cooperación, ni del modo técnico de cooperación, todo pertenece al cuerpo social, por lo que las funciones de la administración no son de su propiedad particular.

Los medios de coordinación son, la reunión de el conjunto de cooperantes para la planeación y ejecución del trabajo a desarrollar, la supervisión y la comunicación.

Conforme se hace más compleja la producción social y con ella la división del trabajo, se incrementa la productividad, y a la par aparece el excedente económico que puede ser apropiado por el (los) administrador(es), que en principio no es (son) más que el (los) líder(es) natural(es) de la comunidad. Esto sienta las bases para que se inicie la desigualdad en la distribución y se transformen las condiciones y modo de cooperación. Desaparece la propiedad en común de las condiciones de producción y en su lugar surgen distintas formas de propiedad y no propiedad y con ello las primeras clases sociales, amos y esclavos, gobernantes y gobernados, <sup>38</sup> en donde los propietarios reúnen para cooperar a los no propietarios, ya no es la reunión en forma voluntaria para satisfacer las necesidades de la colectividad, sino es autoritaria y despotica para satisfacer las necesidades e interés del propietario. Así,

38. "...con las diferencias de distribución aparecen las diferencias de clases. La sociedad se divide en clases privilegiadas y clases perjudicadas, explotadoras y explotadas, dominantes y dominadas". Engels, Federico. Anti-Duhring, México, Grijalbo, 1962. p. 141.

en la cooperación se da una relación de supremacía-subordinación, que se manifiesta primero en forma de esclavitud y después en la de servidumbre, vasallaje y económica, según el modo de producción del que se trate. La coordinación deja de ser por colaboración y se transforma en coordinación formal y posteriormente en coordinación real.

La coordinación formal la encontramos en el modo de producción esclavista, en el feudal y en la primera fase del modo de producción capitalista, con las peculiaridades que la cooperación presenta en cada uno.

El modo social de cooperación se transforma en función de la autoridad superior, que es la clase dominante, el modo técnico de cooperación sigue en gran medida en los trabajadores directos, que es la clase dominada.

Las funciones de la administración ya no se diluyen en el cuerpo social, se diferencian cuales y en que medida corresponden a los individuos en la escala social determinada por el modo.

Así, se observa por primera vez, el germen de la separación del trabajo de administración del trabajo directo de producción y con ello la necesidad de la clase dominante de organizarse y organizar socialmente el trabajo.

La coordinación se realiza por la subsunción formal del trabajo directo de producción a la clase dominante, sin que la clase dominante

se haya adueñado totalmente del proceso técnico de producción, esto es, el trabajo aún es dueño del conocimiento, habilidad y destreza del proceso de elaboración de un producto, por lo que la clase dominante no coordina totalmente a la clase dominada, se limita a su condición social. De igual manera sucede con la función de planeación, no así con la tarea de vigilancia que, se torna en función exclusiva de la clase dominante, debido a que le pertenecen los medios de producción, el trabajo (ya sea porque lo tiene esclavizado, le sirve o lo compra) y su producto necesita asegurarse entre otras cosas, que el trabajo se ejecute, que los trabajadores que haya reunido trabajen coordinadamente, y que se utilicen adecuadamente los medios de producción. Esta tarea cobra mayor importancia para la clase dominante cuanto mayor es su antagonismo con la clase dominada. No usa como medio para aplicarla sólo a la supervisión, sino también al espionaje y al contraespionaje. El castigo para quien no cumpla con su tarea y en general "la justicia", se vuelve su monopolio y la aplica, ya sea directa o indirectamente a través del Estado.

De esta manera, la coordinación no se realiza en ningún momento por la voluntad de los trabajadores directos, aunque a éstos aún les pertenezca el modo técnico. Se realiza invariablemente por la existencia de una autoridad que subordina y somete a sus determinaciones al trabajo. La supervisión como medio de coordinación y en términos más generales, de administración, se desprende entonces del cuerpo social para pasar a ser función exclusiva de la clase dominante,<sup>39</sup> los otros

39. "...en las formaciones precapitalistas, sobre la base de la peque

medios se dosifican entre las clases (planeación, comunicación, etc.).

La cooperación simple capitalista sienta las bases para que la coordinación formal se transforme en coordinación real, la cooperación manufacturera la desarrolla y la cooperación fabril la implanta con toda su crudeza y máxima perfección.

La cooperación simple en el esclavismo y en el feudalismo se aplicaba en forma esporádica y descansaba "...en las relaciones inmediatas de dominación y servidumbre y por lo general en la esclavitud", <sup>40</sup> y tenía como finalidad la producción de valores de uso, por el contrario, en el capitalismo la cooperación es "...la forma fundamental de actividad productiva y de explotación del hombre por el hombre" <sup>41</sup> y se basa en las relaciones económicas, formalmente libres, entre el trabajo y el capital y tiene como objetivo inmediato la producción de valores de cambio y como objetivo fundamental la obtención de mayor plusvalía que es

ña producción, principalmente individual (o familiar), no existen aún premisas económicas para el progreso de un tipo especial (y se parado) de actividad: la gestión. Los productores individuales -el campesino o el artesano- se ocupaban de su trabajo, valiéndose de los procedimientos tradicionales, que apenas cambiaban a lo largo de muchas generaciones. Los siervos, que cumplían sus trabajos obligados en la finca del señor, observaban también el orden tradicional, empleando sus propios aperos primitivos. La gestión de sus actos se reducía, en la práctica, a la simple supervisión y a la aplicación de diversas sanciones a los que vulneraban el orden de relaciones y conducta consagrado por la tradición. \* Por lo común, la competencia y el contenido de la dirección se circunscribían a este papel conservador". Gvishiani, D. Organización y gestión, México, Ediciones de cultura popular, s/f. p. 45-46.

\* Subrayado nuestro.

40. Marx, Carlos. El Capital, tomo I..., p. 331.

41. Gvishiani, D. Op. cit., p. 45.

el soporte que impulsa y multiplica una revolución técnica en la cooperación.

La relación entre el capital y el trabajo se materializa en la compra y venta de la fuerza de trabajo. El capital cuando le compra a varios trabajadores su fuerza de trabajo con vistas a que realicen un trabajo cooperativo, la condición social de la cooperación por este hecho se torna en su función y es dueño de su producto.

Las funciones de la administración que se desprenden de la cooperación simple capitalista y que ejercen por la clase dominante, son las mismas que desarrollaban el amo y el señor feudal en su tiempo sobre el esclavo y el siervo, debido a que las bases técnicas de la cooperación aún no se habían modificado, por lo que el trabajo aún dominaba su oficio.

Sin embargo, las funciones de administración, el capitalista las aplica con mayor intensidad y extensión, destacando entre ellas la supervisión, debido a que la cooperación capitalista: a) se practica en mayor escala; b) se realiza para producir valores de cambio; c) tiene como finalidad última la obtención de mayor cantidad de plusvalía, y d) el proceso de trabajo es el consumo de la fuerza de trabajo por el capitalista.

Con el desarrollo de la cooperación simple capitalista y la aparición de la manufactura emerge la cooperación manufacturera: "Una de las características de esta forma de organización del trabajo, es el proce



so de desaparición del oficio y la aparición de la especialización",<sup>42</sup> por lo que la cooperación manufacturera impulsa y multiplica la división del trabajo, o más estrictamente, parcializa al obrero al someterlo a faenas de detalle o lo que es lo mismo, la elaboración de un producto ya no depende de un trabajador, sino de varios, el trabajador colectivo, "...de tal manera que se da paso a la división del trabajo basada en el conocimiento, habilidad y capacidad del obrero parcial".<sup>43</sup>

En el proceso de descomposición del oficio, las bases técnicas de la cooperación se modifican y el trabajador directo va perdiendo paulatinamente el dominio técnico de su oficio y el capital se va apoderando de él. Es la etapa de transición de la subsunción formal del trabajo a la subsunción real del trabajo al capital. El conocimiento del oficio ya no es dominado totalmente por el trabajador, el capital empieza a gobernarlo, la habilidad y destreza en el uso de la herramienta es lo único que les queda para su defensa. La coordinación del trabajo por el capital y en general las funciones administrativas que ejerce, en estas condiciones, ya no se limitan al modo social, ahora interviene en el modo técnico que lo va adhiriendo a su imperio.

Con la especialización del trabajo surge la especialización de las herramientas y con ellas el descubrimiento y uso de fuentes de energía naturales que substituyen la fuerza de trabajo, la máquina. Con el uso de la máquina en la cooperación se da una revolución técnica que

42. Flores, Cipriano. Op. cit., p. 113.

43. Ibidem, p. 114.

destituye a la cooperación manufacturera y le da paso a la cooperación fabril. En la cooperación fabril son las máquinas las que cooperan entre sí y los obreros lo hacen en razón de ellas, por lo que ya no usa a la herramienta, sino ella lo usa a él. El trabajo muerto usa al trabajo vivo. De esta manera, la elaboración de un producto ya no depende del conocimiento, habilidad y destreza del obrero combinado, sino de un mecanismo independiente a él que cuida y vigila. Esta es la época de la cooperación específicamente capitalista.

Con la metamorfosis de las bases técnicas de la cooperación el trabajador es despojado totalmente del modo técnico y es utilizado como un recurso más en la cooperación capitalista. El capitalista en cuanto dueño de la máquina y en general de los medios de producción es quién se apropia del modo técnico de cooperación y a la par se apropia del conjunto de las funciones de administración. Es aquí, cuando el trabajo es subsumido realmente al capital.

La coordinación del trabajo por el capital se hace en todos los ámbitos de la cooperación, por lo que la coordinación del trabajo depende totalmente del capital, lo mismo sucede con las otras funciones de la administración. A la dependencia total del trabajo a la coordinación del capital, es a lo que le hemos denominado coordinación real.

Ahora bien, el capitalista en el proceso de apropiación del modo técnico de cooperación y con ello del conjunto de las funciones de administración ha tenido que emplear un cuerpo especial de trabajadores

que no se dedique al proceso directo de producción, sino a administrar lo en su nombre. Es así como, el capitalista ya no administra personalmente el trabajo directo de producción, lo hace a través de sus administradores. Ante esto el capital se enfrenta a dos esferas en la administración: 1) organizar a la administración y a sus administradores (organización del capital), y 2) administrar propiamente dicho (organización del trabajo por el capital). Para la coordinación sería: 1) coordinación del capital, y 2) coordinación real del trabajo por el capital.

Los medios de la coordinación aplicados a una y otra esfera se distinguen o tienen aplicación en ambas. Los autores citados al principio de este capítulo, excepto Fayol, desarrollan los medios de coordinación sin ninguna distinción: podemos mencionar a manera de ejemplo de medios de coordinación del capital la conferencia semanal de jefes de servicio, los agentes de enlace, los consejos o comités, las reuniones, etc., de medio de coordinación real del trabajo para el capital la supervisión y de los medios de coordinación en las dos esferas, según su aplicación: la comunicación interna, las estructuras y procedimientos, etc.

Esta forma de administración y por lo tanto de coordinación sólo se presenta en el capitalismo; en el modo de producción asiático sólo muestra algunos rasgos al ser diferentes el modo y condiciones de cooperación y al ejercerse la administración sobre el trabajo directo del hombre.

La coordinación en el capitalismo no se limita a la coordinación en las unidades productivas capitalistas, al darse la coordinación en

la administración del Estado. En los modos de producción precapitalistas esta diferencia no se presenta, debido a que la sociedad y el Estado no están separados, por lo que la administración y la coordinación en el Estado y la sociedad están vinculadas directamente a las formas de propiedad de los medios de producción. En el capitalismo por las contradicciones que se generan entre los propietarios y de ellos con los no propietarios y por el carácter anacrónico de la producción y distribución, entre otras causas, el Estado se separa de la sociedad, con la función central de reproducir las condiciones generales del capitalismo, lo cual hace, entre otros, a través de la administración pública: de esta manera se gesta una administración que está vinculada indirectamente a la propiedad y no propiedad de los medios de producción y otra que lo está directamente.

Las funciones de la administración del Estado son producto de la sociedad, por ella se crean, por ella se desarrollan y en ella se aplican, La administración y la coordinación en el Estado por el lugar que ocupan en el capitalismo tienen sus propias peculiaridades, en virtud de que en el trabajo se desarrollan, dejaremos su explicación para los otros capítulos.

Hasta aquí hemos planteado nuestra interpretación de la coordinación y se ha esbozado la forma en que se presenta en los distintos modos de cooperación. Ahora pasemos a estudiar con más detenimiento la coordinación capitalista del trabajo, tema del siguiente capítulo.

## II. LA COORDINACION CAPITALISTA DEL TRABAJO

El estudio de la coordinación capitalista del trabajo en sus diferentes manifestaciones, debe partir del estudio de la cooperación. En realidad, no vamos a realizar un análisis exhaustivo de la cooperación, al no ser el tema central de nuestro trabajo. Únicamente destacaremos los elementos que sirvan para el estudio de la coordinación.

La cooperación capitalista, según su desarrollo, la podemos dividir en tres fases: la primera, la cooperación simple; la segunda, la cooperación manufacturera; y la última, la cooperación fabril.

La cooperación simple es el punto de partida de la producción capitalista. Se caracteriza porque una serie de trabajadores venden su fuerza de trabajo a un sólo patrón y laboran en un mismo espacio en forma combinada para la producción de una mercancía; este modo de cooperación se diferencia de los anteriores sólo por la existencia de una mayor cantidad de trabajadores explotados a la vez, por lo que la diferencia empieza por ser puramente cuantitativa.<sup>1</sup>

1. "En rigor, la producción capitalista comienza a establecerse cuando un sólo amo explota a varios asalariados a la vez, cuando el proceso de trabajo, ejecutado en gran escala, exige para la venta de sus productos un amplio mercado. Una multitud de obreros que trabajan al mismo tiempo bajo las órdenes del mismo capital, en el mismo espacio (o si se quiere en el mismo campo de trabajo) con vistas a la producción del mismo tipo de mercancías, he ahí el punto de partida histórico de la producción capitalista. Así, al principio, la manufactura propiamente dicha apenas se distingue de los oficios de la Edad Media, a no ser por la mayor cantidad de obreros explotados a la vez. El taller del maestro artesano no hace otra cosa que ampliar sus dimensiones. La diferencia empieza por ser puramente cuantitativa". Marx, Carlos. El Capital, Tomo I..., p. 321.

Sin embargo, en ciertos límites, la cooperación sufre modificaciones de grado, como bien lo establece Marx:

- 1) Existiendo una magnitud de trabajadores determinada, el valor del trabajo, adquiere una fuerza media. <sup>2</sup>
- 2) La existencia de varios trabajadores en un mismo espacio, provoca una modificación sustancial en las condiciones materiales, independientemente de que el proceso de producción sea el mismo, al poder usarse en forma común los medios de producción, lo que le da por ese hecho un carácter social.
- 3) La fuerza combinada de diversos trabajadores en este tipo de unión, difiere de la fuerza empleada individualmente por una suma igual de trabajadores, por ejemplo, rodar una piedra de gran peso, eliminar un obstáculo, etc. Estas actividades tienen mejores resultados con el trabajo en común que, con el trabajo aislado, así se crea una nueva fuerza que es la fuerza colectiva.
- 4) El contacto social produce entre los trabajadores una emulación y excitación de los espíritus vitales que, incrementa el rendimiento individual. <sup>3</sup>
- 5) Cada trabajador elabora una fase diferente en el proceso productivo, aunque sus trabajos no sean distintos.

2. Ibidem, p. 323

3. Ibidem, p. 324

- 6) La existencia del trabajo combinado no exige que los obreros estén juntos en el espacio, pueden estar en diferentes puntos para el logro de un objetivo.
- 7) Disminuye el tiempo necesario para la elaboración de un objeto.
- 8) "La cooperación permite agrandar el espacio en que se desarrolla el trabajo. Algunas empresas, como el desecamiento o la irrigación del suelo, la construcción de canales, caminos, el tendido de vías férreas, etc., la exigen desde ese sólo punto de vista. Por otro lado, a la vez que amplía la escala de la producción, permite reducir el espacio en que se ejecuta el proceso de trabajo. Ese doble efecto, tan potente palanca en la economía de los faux frais (falsos costos), se debe nada más que a la aglomeración de los trabajadores, a la aproximación entre sí de operaciones distintas, pero conexas, y a la concentración de los medios de producción".<sup>4</sup>
- 9) La fuerza combinada produce más valores que la fuerza individual en una suma igual de jornadas de trabajo.

Con las modificaciones del trabajo individual al trabajo combinado, el capitalista obtiene para sí una fuerza productiva nueva, que nada le cuesta, al estar inherente en el trabajo cooperativo que, incrementa la productividad. Esto en cierto modo explica que en el capitalismo la cooperación sea la forma fundamental de actividad, ya que

4. Ibidem, p. 326

la cooperación en la producción capitalista, no se explica por sí misma, al no tener como finalidad única la producción de valores que sirvan como reproductor simple de todo el proceso de producción, sino la producción de plusvalor.

La producción de plusvalor, el capitalista la logra en la cooperación simple mediante la extensión del trabajo necesario para la reproducción del proceso, esto es, prolonga la jornada de trabajo para lograr el trabajo excedente. A esta forma de extracción de plusvalor "Marx le llama, plusvalía absoluta y a la relación capital-trabajo, que surge de esta producción, subsunción formal". <sup>5</sup>

De esta manera, la cooperación se presenta como un medio para la creación de plusvalía, que es el fin del capital, y la dirección emanada del trabajo cambiando, por este hecho, "se vuelve necesariamente despótica". <sup>6</sup>

En la cooperación simple, en sus inicios, la relación del capitalista sobre los trabajadores contratados es una relación puramente formal y casi accidental. Los trabajadores son dueños aún del proceso técnico de trabajo de su oficio, por lo que dominan completamente hasta

5. Flores, Cipriano. Op. cit., p. 53

6. "Por consiguiente, si la dirección capitalista, por su contenido, tiene un doble rostro, porque el objeto mismo que se trata de dirigir es por un lado proceso de producción cooperativo y por el otro proceso de extracción de plusvalía, la forma de esta dirección se vuelve necesariamente despótica. Las formas específicas de ese despotismo se desarrollan a medida que crece la cooperación". Marx, Carlos. El Capital, Tomo I..., p. 239.



los más insignificantes elementos técnicos de él o los productos que elaboran; esto se debe a que aún no se modifica el proceso de trabajo anterior a la intervención del capitalista,<sup>7</sup> se tornan en asalariados únicamente porque no disponen de los medios de producción para el ejercicio de su oficio.

En estas condiciones la administración del trabajo por el capital, no se desarrolla totalmente, se limita a ejercer como función exclusiva, la vigilancia. "En un comienzo, la subordinación del proceso de trabajo al capital no modifica nada en el modo real de producción y prácticamente se muestra sólo en lo siguiente: el obrero queda bajo el mando, la dirección y supervisión del capitalista; desde luego que sólo en lo que atañe a su trabajo, perteneciente al capital. El capitalista vigila que el obrero no desperdicie tiempo alguno y, por ejemplo, que en cada hora rinda el producto de una hora de trabajo, que para fabricar un producto sólo emplee el tiempo de trabajo primordialmente necesario. En la medida en que la relación capitalista es una relación que domina la producción y en que, por tanto, el obrero aparece en el mercado constantemente como vendedor y el capitalista constantemente como comprador, el proceso laboral mismo es, tomado en su

7. "...esta misma determinación subsunción formal es entendida también por Marx en su sentido ya no general sino particular, es decir, para indicar aquella situación en la cual, aún estando el trabajo incluido en un proceso productivo capitalista dotado de las características mencionadas... sin embargo, desde el punto de vista técnico, el proceso laboral mantiene aún las formas en que se desarrollaba antes de que interviniera la relación capitalista. Napoleoni, Claudio. Lecciones sobre el capítulo VI (inédito) de Marx, México, Era, 1976. p. 83.

conjunto, continuo, en lugar de ser interrumpido como cuando el trabajador, en su condición de productor independiente de mercancías, depende de la venta de esas mercancías a tales o cuales clientes. Ello se debe a que el mínimo del capital debe ser suficientemente grande como para ocupar constantemente al obrero mientras se espera la venta de las mercancías. El capitalista, finalmente, fuerza a los obreros a prolongar lo más posible la duración del proceso laboral, más allá de los límites del tiempo de trabajo necesario para la reproducción del salario, ya que este excedente de trabajo es precisamente lo que proporciona la plusvalía".<sup>8</sup>

La función de vigilancia, única función del capitalista para administrar el trabajo en esta fase, es de vital importancia en todas las fase de la producción debido a que, "...el proceso de producción es en él, al mismo tiempo, el de consumo de la fuerza de trabajo por el capitalista"<sup>9</sup> y el consumo de la fuerza de trabajo, el capital lo hace exclusivamente en el tiempo en que contrató a los obreros, por lo que en ese tiempo requiere de su máximo aprovechamiento, además, el producto que es elaborado por el trabajo, es propiedad del capital y este último necesita que en el mercado ese producto sea competitivo con otras mercancías, para que su capital se realice como tal, por lo que requiere verificar que la labor se realice como corresponde y que los medios de producción se utilicen de acuerdo a los objetivos para que no se derroche materia prima y los instrumentos de trabajo sólo

8. Marx, Karl. El capital, libro I capítulo VI, (inédito), México, Siglo XXI, 1979. p. 44-45.

9. Marx, Karl. El capital, Tomo III..., p. 391.

sufren el deterioro necesario de su empleo.

El capital ejerce la función de planeación en márgenes muy estrechos en la cooperación simple, determinados por el desarrollo social del capitalismo (que aún es embrionario) como por ejemplo, el número de trabajadores a contratar, la cantidad de productos a producir, etc., en el proceso técnico de producción no la ejerce, al ser aún ajeno a su dominio. La función de coordinación del trabajo es puramente formal pues se dirige a que los trabajadores cumplan con el trabajo de su oficio, en el tiempo, cantidad y calidad requeridos, en cuanto al modo técnico de cooperación está bajo la égida de los trabajadores. De esta manera, el capital armoniza los actos del personal por medio de la vigilancia (fundamentalmente la supervisión), como el capataz se limita a vigilar el trabajo de los esclavos. La función de vigilancia como medio de coordinación se explica a partir de que el trabajador al ser dueño del conocimiento, habilidad y destreza del proceso de trabajo para la elaboración de un producto, es capaz de coordinarse al instante de entrar en cooperación con los demás trabajadores, y el capital requiere verificar únicamente que así lo haga, para obtener mayor cantidad de plusvalor.

Conforme se desarrolla el trabajo cooperativo en esta fase, se acrecienta el número de trabajadores y se eleva la cantidad de medios de producción y como consecuencia la producción misma, la armonización de las actividades individuales por el capital requieren de

una mayor participación de su administración por medio de la vigilancia. <sup>10</sup>

En la cooperación manufacturera, es cuando encontramos los primeros indicios de intervención del capitalista en la coordinación del trabajo en el modo técnico de cooperación y tiene su origen en la revolución que se gesta en las condiciones materiales de este tipo de cooperación.

El origen de la manufactura como lo establece Marx, tiene una doble vertiente, en su derivación del oficio: "Por un lado tiene como punto de partida la combinación de distintos oficios, independientes entre sí, a los cuales se hace dependientes y se simplifica hasta el punto en que ya no son otra cosa que operaciones parciales, y complementarias unas de otras en la producción de una misma y única mercancía. Por el otro lado se adueña de la cooperación de artesanos del mismo tipo, descompone el mismo oficio en sus diversas operaciones, la aísla e independiza hasta el punto en que cada una se convierte en la función exclusiva de un trabajador parcelario". <sup>11</sup>

Sea cual fuese el origen, lo importante para nuestro trabajo es que, en esta fase se introduce, impulsa y multiplica la división del trabajo en la producción de una mercancía, lo que crea modificaciones

10. "...a medida que se acrecienta la magnitud de los medios de producción que se enfrentan al trabajador como propiedad ajena, crece la necesidad de un control, de una verificación de su utilización de manera conveniente". Marx, Carlos. El Capital Tomo I..., p. 328.

11. Ibidem, p. 334-335

en el proceso técnico de producción y por lo tanto, en la base técnica de la cooperación.

Con esta tendencia se crean las bases y se desarrolla la especialización de los obreros y el perfeccionamiento de cada uno de los métodos e instrumentos de trabajo.

La manufactura se organiza de dos formas: la heterogénea y la homogénea. La primera se caracteriza por la dispersión de la producción y de los productores en distintos talleres, por lo que no se utilizan en común los medios de trabajo; ejemplo de ello son los trabajadores a domicilio, donde si se llegara a presentar la cooperación de los trabajadores parciales, sería puramente accidental, el desmembramiento del cuerpo productivo es lo característico, el enlace de los diferentes trabajos, está a cargo del capitalista, no por el dominio técnico del proceso de trabajo, tampoco por el hecho de que se genere un producto en base al trabajo, sino más bien, por ser el dueño del producto del trabajo, y de todo lo que eso implica, lo que le permite enlazar el producto, no el trabajo, a las diferentes fases del proceso productivo, por lo tanto, en esta forma de organización no existe la coordinación entre los trabajadores y tampoco el capital coordina el trabajo.

La segunda forma de organización es la típica. En ella se presenta un proceso graduado para la elaboración de un producto, donde se

requiere la unión de las diversas fases que integran su elaboración<sup>12</sup> y por lo tanto de los distintos trabajadores parciales, que por este hecho emergen como trabajador colectivo.

En esta forma de organización de la manufactura, se disminuye el espacio para ejecutar las diversas fases de producción y se abrevia el tiempo necesario para la elaboración de un producto, al igual que el trabajo de transporte. Para tal efecto, la coordinación para enlazar el trabajo cooperativo toma gran importancia, ya que la división del trabajo en la manufactura, se aísla en sus distintas operaciones y se independiza la una de la otra, lo que impone para su mantenimiento la necesidad de transportar incesantemente el objeto de trabajo, de un obrero a otro y de un proceso a otro. El ir y venir del objeto de trabajo, causa una dependencia inmediata de los trabajos y trabajadores que obliga a cada uno a emplear nada más que el tiempo necesario para su función para que no se interrumpa el proceso y conseguir a la vez una mayor "...continuidad, una regularidad, una uniformidad y sobre todo una intensidad del trabajo que no se encuentra en el oficio independiente ni en la cooperación simple".<sup>13</sup> De esta forma de cooperación brotan leyes técnicas, que a decir de Palma son una "recomposición del proceso de trabajo y la conexión de las partes".<sup>14</sup> Estas son:

12. "El segundo tipo de manufactura, es decir su forma perfecta, entre ga productos que recorren fases de desarrollo conexas, toda una serie de procesos graduados, como por ejemplo, en la manufactura de agujas, el alambre, que pasa por las manos de setenta y dos, y aun de noventa y dos obreros, de los cuales no hay dos que efectúen la misma operación. Ibidem, p. 339

13. Ibidem, p. 340

14. Cítado por Flores, Cipriano. Op. cit., p. 123

1a. Ley. "El resultado del trabajo del uno es el punto de partida del trabajo del otro. El tiempo de trabajo necesario para obtener en cada proceso parcial el efecto útil deseado se establece experimentalmente, y el mecanismo total de la manufactura sólo funciona con la condición de que se logre determinado resultado en un tiempo dado".<sup>15</sup>

2a. Ley. "Las distintas operaciones exigen, ...lapsos desiguales y por lo tanto proporcionan, en espacios de tiempos iguales, cantidades dispares de productos parciales. Por lo tanto, si el mismo obrero tiene que ejecutar siempre, día tras día, la misma operación, hay que emplear, para las diversas operaciones, diferentes proporciones de trabajadores".\* <sup>16</sup>

3a. Ley. "Se debe regular el desarrollo de la escala de la cooperación, tanto de los obreros parciales como el de los grupos entre los cuales se divide el trabajo". <sup>17</sup>

Con el análisis y aplicación de estas leyes técnicas en la cooperación manufacturera, se logra una mayor coordinación en el proceso de trabajo, al darle unidad a la vez, en el tiempo y en el espacio, a las distintas operaciones que realizan por separado los trabajadores y contar con la suficiente cantidad y calidad de trabajo y medios de

15. Marx, Carlos. El Capital Tomo I..., p. 340

\* Subrayado nuestro

16. Ibidem, p. 341

17. Flores, Cipriano. Op. cit., p. 126

producción. Es por ello que en este tipo de cooperación aumenta la fuerza productiva en comparación con la cooperación simple y como consecuencia se incrementa la productividad.

Las modificaciones en la base técnica en la cooperación manufacturera son las que gestan las condiciones necesarias para que el capital subordine realmente al trabajo y como consecuencia que coordine el trabajo en el modo técnico y así se lleve a cabo la coordinación real.

Las modificaciones, hacen que aparezca por primera vez una clara división entre el trabajo manual y el trabajo intelectual, no presentes en la cooperación simple donde dominaba el obrero su oficio, ahora el conocimiento técnico del proceso de producción de una mercancía se desprende del trabajador al capital, hasta el grado de sumergir al trabajador en la enajenación completa, sus fuerzas musculares activadas en el trabajo se vuelven mecánicas y su espíritu obediente a las órdenes del capital: "Los conocimientos, la inteligencia y la voluntad que el campesino y el artesano independientes despliegan en pequeña escala, más o menos como el salvaje practica todo el arte de la guerra en forma de astucia personal, ahora sólo hacen falta para el conjunto del taller. La capacidad intelectual de la producción se desarrolla en un sólo lado, porque desaparece en todos los otros. Lo que pierden los obreros parcelarios se concentra frente a ellos en el capital, la división manufacturera les opone la potencia intelectual de la producción como propiedad ajena



y como poder que los domina.\* Esta escisión empieza a crecer en la cooperación simple, en la cual el capitalista representa, respecto del trabajador aislado, la unidad y la voluntad del trabajo colectivo. Se desarrolla en la manufactura, que mutila al trabajador, hasta el punto de reducirlo a una parcela de sí mismo".<sup>18</sup>

Tenemos ante nuestros ojos el dominio casi total del proceso productivo por el capitalista; las antiguas barreras han sido franqueadas por su participación directa en la producción al no depender ya tanto del trabajador, al imponer las reglas del juego en cada una de las fases de la elaboración de un producto.

Al descomponerse el oficio, estrictamente hablando, no se divide el trabajo, más bien se divide a los trabajadores en cada una de las operaciones,<sup>19</sup> por lo que el trabajador realiza un trabajo parcial y su existencia está sujeta al conjunto de los trabajos parciales que realizan otros trabajadores y que unidos es como elaboran un producto.

\* Subrayado nuestro

18. Ibidem, p. 354

19. "Así como en general la cooperación simple no afecta el modo de trabajo individual, la manufactura lo revoluciona de pies a cabeza, y ataca en su raíz la fuerza de trabajo. Mutila al trabajador, hace de él algo monstruoso, al activar el desarrollo artificial de su destreza detallista, a expensas de todo un mundo de disposiciones e instintos productores, tal como en los Estados del Plata se inmola toda una vaca por su cuero y su grasa. No sólo el trabajo queda dividido, subdividido y distribuido entre distintos individuos, sino que el individuo mismo es fragmentado y metamorfoseado, en resorte mecánico de una operación exclusiva, del modo que se realiza la absurda fábula de Menenio Agriepa, que representa al hombre como fragmentado de su propio cuerpo. Ibidem, p. 353

Así, el fin de la producción es logrado por un trabajo colectivo, que es apropiado por el capital, al ser el dueño de las condiciones de producción.

En virtud de que la asignación de un trabajador a una función única, lo vuelve más productivo y al ser esto lo que busca el capitalista para la obtención de más plusvalía, el trabajador "como miembro del trabajador colectivo, se vuelve más perfecto cuanto más limitado e incompleto es. El hábito de una única función lo convierte en órgano inflexible y espontáneo de ella, en tanto que el conjunto del mecanismo lo obliga a actuar con la regularidad de una pieza de maquinaria".<sup>20</sup>

Para el capitalista el trabajador entra como pieza del mecanismo total, es un recurso más para lograr sus fines, su mente entre menos funcione le es de mayor utilidad al poder así integrarlo más fácilmente a la maquinaria que está dominando. Taylor, en su trabajo, hace mención de este hecho, como una necesidad en la fábrica para que prospere "...uno de los primeros requisitos para el hombre que es apropiado para tener una ocupación regular..., es que ha de ser tan estúpido y flemático, que en su conformación mental ha de parecerse más a un buey que a ningún otro tipo de ser. El hombre mentalmente despierto e inteligente resulta, justamente por ello, inadecuado para lo que para él sería la agotadora monotonía de un trabajo de este tipo".<sup>21</sup> Es así como el deterioro mental de los trabajadores, preo

20. Ibidem, p. 344

21. Taylor, Frederick W. Principios de la Administración científica, México, Herrero Hermanos, 1975. p. 58.

cupación de tratadistas como Adam Smith, se presenta como necesidad técnica del capitalista, por lo que la prosperidad del capital es la degradación del obrero.

Para lograr el capital adscribir al obrero a faenas de detalle, tuvo que conocer el oficio, ésto lo hizo mediante la investigación de sus diferentes componentes, lo que le permitió establecer una graduación jerárquica entre los obreros en base a la simpleza y complejidad del trabajo: "Como las distintas funciones del trabajador colectivo, son más o menos simples o complejas, inferiores o elevadas, sus órganos, es decir, las fuerzas de trabajo individuales, también tienen que ser más simples o complejas. Por consiguiente poseen distintos valores. De ese modo, la manufactura crea una jerarquía de fuerzas de trabajo a la cual corresponde una escala graduada de los salarios. Así como el trabajador individual es apropiado y anexado a una función única, así las diversas operaciones se adaptan a esa jerarquía de habilidades y especialidades naturales y adquiridas". <sup>22</sup>

La apropiación del conocimiento del proceso de trabajo y la graduación jerárquica que impone sobre el trabajo, tiene como efecto que las funciones generales de la dirección, limitadas a la vigilancia, se extiendan a otras áreas, como son la planeación, la organización, la integración y la coordinación, objeto de nuestro estudio. Con esto, la supeditación formal del trabajo al capital, se transforma pau

22. Marx, Carlos, El Capital, Tomo I..., p. 344.

latinamente en una supeditación real del trabajo, al presentarse en mayor proporción una relación orgánica entre el trabajo y el capital.

La mayor participación de la dirección en el proceso productivo, hace que se presenten modificaciones cuantitativas y cualitativas en la organización general. En la cooperación simple, el capitalista participaba, en un principio, hasta en la producción directa de la mercancía, conforme crece su capital y amplía con ello el número de asalariados que están a su servicio; se desprende primero el trabajo manual, para dedicarse a la función directa de vigilar el trabajo de los obreros y posteriormente, cuando la magnitud de trabajadores existentes rebasan su capacidad de vigilancia, se desprende de ella y la transfiere a otro tipo de asalariados que la cumplen en su lugar, con lo que se gestan las primeras formas de organización del capital. <sup>23</sup>

Con la formación y desarrollo de la cooperación manufacturera, donde el capitalista participa en el proceso de trabajo, hasta el grado de asignar las operaciones a realizar a cada uno de los obreros por causa de la apropiación de su conocimiento en razón del per-

23. "El capitalista empieza por desprenderse del trabajo manual. Luego, cuando crece su capital, y con él la fuerza colectiva que explota, se despoja de su función de vigilancia inmediata y asidua de los obreros y los grupos de éstos, y la transfiere a una especie particular de asalariados. En cuanto se halla a la cabeza de un ejército industrial, necesita oficiales subalternos (directores, inspectores, capataces), que durante el proceso de trabajo mandan en nombre del capital. La tarea de vigilancia se convierte en su función exclusiva. Ibidem, p. 329.

feccionamiento que ha sufrido el antiguo proceso, el capitalista requiere de una organización más compleja que de cuenta de las modificaciones del proceso productivo y lo organice de acuerdo a sus propios intereses, para ello requiere de una mayor cantidad de asalariados que no participen en la producción directa, sino en su organización.

Dado este desarrollo, se generan dos formas de organización distintas y complementarias que parten de la división que se gesta a partir de la escisión entre el trabajo manual y el trabajo intelectual; la organización del trabajo en el proceso productivo y la organización del capital en el mismo proceso.

De estas formas de organización nace una necesidad de relación fundada en la participación del capital en el trabajo, que se logra mediante la administración y se manifiesta como la organización del trabajo por el capital.

En la organización del capital se presenta una división funcional del trabajo\* que se desarrolla y diferencia en base a las condiciones materiales de la organización del trabajo y su base, la división técnica del trabajo, de esta manera, existe una correspondencia

\* Para el presente trabajo, entendemos como división funcional del trabajo a la división del trabajo que se presenta en la organización del capital y se asigna a la burocracia empresarial, es pues, la división del trabajo en la oficina.

orgánica entre la división funcional del trabajo y la división técnica del trabajo. Es por ello que la división funcional del trabajo se impulsa y multiplica conforme se descompone el oficio en distintas actividades o por la combinación mayor de oficios en la manufactura; a la inversa, la descomposición del oficio se perfecciona con la participación de los integrantes de la división funcional del trabajo a través de la investigación y su aplicación, ya que con la separación de los oficios en operaciones de detalle o en especialidades distintas, se crean departamentos diversos donde es necesaria la atención del capitalista, el cual lo hace, dependiendo del grado de complejidad de la organización, mediante su participación directa o por unidades especializadas creadas para el efecto, que actúan en su nombre, donde se llevará a cabo el trabajo intelectual que, conforme penetra con el conocimiento del oficio, lo perfecciona en cada una de sus operaciones o divisiones para que el trabajo sea más productivo.

De esta manera, el capital se apropia de las leyes técnicas emanadas del proceso productivo y del conocimiento del objeto de trabajo, con lo que logra incrementar la productividad y por lo tanto la plusvalía, que en este caso es relativa, en tanto se genera por el perfeccionamiento de la organización del trabajo.

Además, la apropiación por el capital de las leyes técnicas y del conocimiento del objeto de trabajo, traen consigo la apropiación casi total de la coordinación del trabajo cooperativo, sólo está limitado por la dependencia que tiene con el trabajador, por su

habilidad y destreza.

La coordinación en la manufactura se da en dos planos, cuando existe cierto grado de desarrollo: el primero, en la organización del capital y el segundo en la organización del trabajo por el capital. La organización del trabajo por los obreros desaparece paulatinamente conforme se apropia del proceso de trabajo el capitalista.

En el primer plano, encontramos que cuanto más compleja es la organización del capital, más necesaria es la coordinación, en la medida en que la división funcional del trabajo se presenta más extrema; además, se debe considerar que esta división no se genera únicamente con la base de la división técnica del proceso de trabajo, sino también responde a la lógica de su propia reproducción, al conjunto de relaciones capitalistas y al lugar que ocupa la manufactura simple o combinada en la división social del trabajo; así, se gestan funciones múltiples y variadas que se pueden dividir en dos áreas, las funciones adjetivas y las funciones sustantivas. Las funciones adjetivas se vinculan con la reproducción de la organización, con las relaciones capitalistas y con el lugar que ocupa la manufactura en la división social del trabajo, en cuanto son el centro cerebral y nervioso del capital. Entre otras se encuentran las de planeación, organización, integración, control, coordinación, supervisión, compras, ventas, finanzas, pago de salarios, etc.

Las funciones sustantivas son las que brotan de la producción

directa, es la materia que le da vida a todo el cuerpo, y por ellas y en base a ellas se organiza el trabajo cooperativo; son ejemplo las de ensamblaje, montaje, etc., y corresponden al segundo plano.

Así pues, se origina no únicamente la cooperación entre los trabajadores en el proceso de trabajo, sino también entre asalariados que no participan directamente en él y algunos de ellos con funciones que no brotan de ese proceso sino del conjunto del modo de producción capitalista.

Este tipo de asalariados (se conoce el cuerpo que forman como burocracia empresarial) tienen una doble relación ante la explotación, la primera es como explotada por el capitalista y la segunda como colaboradora del capitalista para la explotación del trabajo.

La burocracia empresarial para explotar más adecuadamente a los obreros formula una serie de mecanismos que perfeccionan la división técnica del trabajo y por lo tanto, la enajenación del trabajador, creando a su vez las bases de su propia especialización y enajenación.

Con la división funcional del trabajo en forma extrema, en términos estrictos, no se parcializa al trabajo, sino al burócrata mismo, así la función intelectual llevada por este tipo de asalariados es fraccionada.



El capitalista, como requiere darle unidad al trabajo cooperativo de la burocracia, crea paulatinamente órganos que concentren la información y que se encarguen de darle unidad y coherencia a este tipo de trabajo; así aparecen unidades especializadas en planeación, programación, coordinación, etc., asimismo crea unidades coordinadoras como son los comités, las comisiones y otras.

Ahora bien, esto es necesario en cuanto la graduación jerárquica de la división del trabajo ya no es únicamente vertical como sucede en el taller del artesano donde se mantenía una relación directa entre el maestro, el oficial y el aprendiz, sino también es horizontal, generando con ello una estructura piramidal que es necesario homogeneizar, que cuanto más compleja, más barreras presente en su articulación interna y la función de la coordinación como atributo del capital toma con esto, una gran importancia en todo esfuerzo organizativo.

En el segundo plano, como ya se ha observado, se despoja a los obreros del conocimiento del proceso del trabajo, se descompone el oficio al grado extremo de la división técnica del trabajo y la coordinación de la cooperación entre los diferentes trabajadores parciales es dictada por la organización del capital.

Sin embargo, en esta fase la coordinación del trabajo por el capital tiene barreras insalvables, que provienen de la naturaleza misma de este tipo de cooperación; la base de la manufactura

aún depende de la habilidad y destreza del trabajador en el oficio<sup>24</sup> y "su mecanismo colectivo no posee un esqueleto material, independiente de los obreros mismos, el capital tiene que luchar sin cesar contra su insubordinación"<sup>25</sup> y enfrentarse a las fallas continuas de los trabajadores en su trabajo.

Estos obstáculos son franqueados parcialmente en la cooperación fabril, que nace como producto de la manufactura.

La coordinación de la producción directa en la cooperación fabril llega casi a su total perfección, limitada exclusivamente por la actitud de los trabajadores.

El perfeccionamiento de los instrumentos de trabajo engendraron las máquinas que desplazaron a los obreros de las faenas de detalle. La fuerza motriz del obrero como movimiento del mecanismo total, es sustituida por otra ajena a independiente a él, se origina en las fuerzas de la naturaleza y son dominadas por el capital mediante el conocimiento de sus leyes físicas, químicas, etc., se usa así paula

24. "Para apreciar en forma correcta la división del trabajo en la manufactura, es esencial no perder de vista los dos puntos siguientes: primero el análisis del proceso de producción en sus fases particulares se confunde aquí, en todo sentido, con la descomposición del oficio artesanal en sus diferentes operaciones manuales. Compuesta o simple, la ejecución sigue dependiendo de la fuerza, habilidad, celeridad y seguridad de la mano del obrero en el manejo de su herramienta. El oficio es siempre la base. Y esta base técnica admite el análisis de la tarea que realiza, sólo dentro de los límites muy estrechos. Es preciso que cada uno de los procedimientos parciales por los cuales pasa el objeto del trabajo sea ejecutable como mano de obra, que por sí solo sea, digamos, un oficio aparte" Ibidem, p. 335.

25. Ibidem, p. 359

tinamente el agua, el viento, el vapor, la energía eléctrica, el petróleo, el uranio, la energía solar, etc., como fuerza motriz. Esta fuerza es aplicada para activar distintos instrumentos que ejecutarán las distintas operaciones antes realizadas por los trabajadores<sup>26</sup> para la elaboración de un producto, lográndose con ello dar una mayor continuidad, regularidad y uniformidad al proceso de trabajo, al no depender éste de la destreza, celeridad y habilidad de los trabajadores, siempre expuesto a errores. De esta manera la máquina-herramienta sustituye al obrero en la producción de objetos.

El reemplazo de la fuerza motriz del obrero por la de la naturaleza para la ejecución de las distintas operaciones, trae consigo una inversión en la realidad técnica en la fábrica. Las condiciones de trabajo dominadas antes por el obrero, ahora lo dominan, su fuerza de trabajo empleada por el capitalista es subutilizada, ya que no es para la elaboración de objetos, sino para la vigilancia, puesta en marcha y corrección de errores de una maquinaria, que elabora lo que antes él hacía.

En estas condiciones, el trabajador ya no maneja su herramienta, sino le sirve a ella, siempre está pendiente de su buen funcionamiento, así es despojado en forma total del proceso de trabajo y lo que

.26. "La máquina-herramienta es, pues, un mecanismo que, habiendo recibido el movimiento correspondiente, ejecuta con sus instrumentos las mismas operaciones que el trabajador efectuaba antes con instrumentos similares. En cuanto el instrumento, salida de la mano del hombre, es manejado por un mecanismo, la máquina-herramienta, ocupa el lugar de la herramienta simple". Ibidem, p. 363

es peor de su propia iniciativa, la enajenación del obrero es despiadada, al no conocer ya ni las mínimas operaciones necesarias para la elaboración del producto en que está colaborando, ni aplicar su fuerza para crear valores.

De esta manera: "El medio de trabajo adquiere en la maquinaria una existencia material que exige el reemplazo de la fuerza del hombre por las fuerzas naturales, y el de la rutina por la ciencia. En la manufactura, la división del proceso de trabajo es puramente subjetiva; es una combinación de obreros parcelarios. En el sistema de máquinas, la gran industria crea un organismo de producción en todo sentido objetivo e impersonal, que el obrero encuentra allí, en el taller como condición material ya lista para su trabajo".<sup>27</sup>

El desarrollo de la ciencia y de la técnica, hace que se opere una transformación en el proceso de trabajo, la máquina aislada, entra en cooperación con otras máquinas debido a la invención del motor que supera mucho a la fuerza motriz del hombre, y por lo tanto, rebasa las limitaciones técnicas del obrero en el manejo de las herramientas, al ser capaz de accionar diversos instrumentos de una máquina-herramienta a la vez o de una serie de máquinas-herramientas que operan en forma simultánea.

Así se crea un tipo de cooperación diferente a la que existía

27. Ibidem, p. 373

en la etapa manufacturera. La cooperación para la producción de mercancías es realizado por el trabajo muerto contenido en las máquinas-herramientas mediante dos formas: por varias máquinas homogéneas, donde cada máquina-herramienta ejecuta todas las operaciones para la elaboración de un producto o por un sistema de máquinas en donde el objeto es producido por la combinación de una serie de máquinas-herramientas distintas entre sí e interconectadas para la ejecución de los distintos procesos que le dan cuerpo. De esta manera se da una inversión en la cooperación del trabajo, en la manufactura se concentra en el hombre y en la fábrica en la máquina.

En la manufactura el medio es utilizado por el hombre y en la fábrica lo utiliza, ocasionando que el trabajo muerto use al trabajo vivo. La cooperación de los obreros ya no se da entre ellos, sino por medio de las máquinas, lo cual hace que sea más completa. El funcionamiento del mecanismo productivo únicamente depende de la habilidad del obrero para hacer andar la maquinaria, corregir sus posibles errores y vigilar su buen funcionamiento, ya no del manejo directo de la herramienta, por lo que el obrero ya no está adscrito a la ejecución de una operación y puede ser cambiado por la vigilancia de distintas máquinas.

La división intelectual y manual es extrema y bastante clara, la concepción e implantación del mecanismo productivo, depende totalmente del capital, el obrero únicamente se suma a él como un recurso más. Aquí ya el capital domina totalmente el modo técnico de coopera

ción.

La organización del trabajo por el capital es casi total y la coordinación del proceso de trabajo está garantizado por las máquinas, ya no por las leyes técnicas emanadas del proceso productivo, es época de la sumisión total, de la coordinación real. El capital tiene preocupación de la disciplina de los obreros que es el principal obstáculo por su insubordinación constante y que se manifiesta, entre otras formas en el ausentismo, que significa la parálisis parcial o total del proceso, al no activarse una máquina-herramienta necesaria para su desarrollo, o en la provocación de descomposturas en las máquinas-herramientas.

Para contrarrestar la insubordinación obrera, la respuesta del capital a partir de la cooperación manufacturera se centra en dos campos; crea e implanta un código de disciplina y comportamiento y formula una serie de sanciones e incentivos en base a los salarios.

La mutilación espiritual del obrero y la subutilización de su fuerza de trabajo en la fábrica genera su apatía y su incapacidad en el despliegue de la potencialidad que en él se contienen, también se crean una serie de vicios en su vida, fuera de la fábrica, como es el alcoholismo y los juegos de azar que representan la búsqueda de la autorrealización perdida en su trabajo y que afectan totalmente los planes del capitalista en tanto no cumple en su máxima expresión con sus actividades.

El capital ante este problema se plantea la necesidad de alternativas de acción para la regulación obrera. De esta manera se inicia el estudio de las necesidades fisiológicas y espirituales del ser humano.

Elton Mayo durante los años de 1927 a 1932, realiza una serie de investigaciones tendientes a medir la relación del trabajador en su lugar de trabajo, para encontrar condiciones óptimas que incrementen el rendimiento del asalariado.<sup>28</sup> Estos estudios son la base para el desarrollo de la escuela que paradójicamente se llama de relaciones humanas. Los teóricos gustan de contraponerla a la escuela de Taylor, que según dicen, es el origen de todos los males en la deshumanización de el capital hacia el trabajador, olvidando que es el propio proceso de producción capitalista y no Taylor el creador de esas condiciones.

Establecida la posición de Elton Mayo y dado que sus investigaciones dieron frutos positivos en la empresa, en cuanto permitía el incremento de la productividad, aumentaron la cantidad de estudios tendientes a la explicación de este problema, como son los de Mac Gregor, que propuso las ya conocidas teorías "x" e "y".

Posteriormente a ellos, nacieron las teorías de las necesidades y comenzaron a hacer jerarquías de ellas como son: Herzberg y F. Em-

28. Mayo, Elton, The Human Problems of an Industrial Civilization, Mac Millan, New York. 1933.

ry. Además este tipo de estudios y acciones, no se circunscriben a la fábrica, ya que trascienden al Estado y a otro tipo de organizaciones como la radio y la televisión.

El impacto que tiene hasta la fecha, todos estos desarrollos teóricos en los obreros, es que el capital ya no únicamente los adscribe al trabajo, sino también manipula sus necesidades y potencialidades lo que le permite lograr mejores condiciones para la coordinación.

Afortunadamente, todas las acciones tendientes del capital para la mutilación y mecanización de los trabajadores no les ha dado completo resultado, prueba de ello son las rebeliones obreras y la búsqueda de nuevas formas de organización del trabajo, como es la cogestión, en donde los trabajadores recuperan parte de lo que han perdido, aunque pase por el tamiz del capitalista al seguir siendo dueño del proceso de producción.

La introducción de la maquinaria en el mecanismo productivo causa una disminución en el empleo de obreros en la fábrica, al desplazarlos en la ejecución del proceso directo de producción, así el número de cooperantes en este nivel es comúnmente menor para la producción de una misma cantidad de mercancías, al contrario, la existencia de la maquinaria hace necesaria una mayor cantidad de asalariados intelectuales que le den cuerpo y regulen su mecanismo productivo, como son: los ingenieros mecánicos, químicos, etc., esto hace que se modifique cuantitativa y cualitativamente la organización del capital.



Cuantitativamente en tanto crecen las funciones y órganos necesarios para la organización del trabajo y cualitativamente porque la naturaleza de la producción a organizar es distinta a las anteriores, debido a la apropiación real del proceso de trabajo por el capitalista.

Por lo tanto, la especialización y simplificación del trabajo cooperativo y la disminución de los cooperadores en la producción directa, causa la complejidad de la organización del capital e incremento de la burocracia empresarial. Además, la complejidad en la organización y el incremento de la burocracia empresarial no se limita al impacto que tienen en ella la producción directa de mercancías, encontramos otra serie de elementos que coadyuvan a su formación, entre otros, la multiplicación y desarrollo de la división social del trabajo, la ampliación del dominio de la estructura capitalista en el espacio, el sometimiento de otras formas de producción, la apertura de nuevos mercados, la vinculación más estrecha de las relaciones entre diversas naciones y el desarrollo y regulación del Estado hacia la sociedad. Esto hace necesario un mayor número de funciones y actividades en ese nivel, con lo que se perfecciona y multiplica la división funcional del trabajo y por ende la estructura piramidal y la graduación jerárquica que contiene. La coordinación de la división funcional del trabajo en la organización del capital entonces es más difícil por el crecimiento, el perfeccionamiento y la parcelización del trabajo y del trabajador intelectual. Por otro lado, al

sujetar el capital a los obreros bajo su égida, los intelectuales obtienen lo que los obreros han perdido, el conocimiento del proceso de trabajo, siendo ésta su principal arma ante la autoridad de su amo y el principal obstáculo para que el capital logre la coordinación en la organización burocrática y cuan más en el conjunto del proceso productivo. Para contrarrestar esta tendencia el capitalista ha usado diversos instrumentos aplicados en un principio a los obreros, como es el código de disciplina y mecanismos de sanciones e incentivos basados en la puntualidad, en el cumplimiento del trabajo y en la capacidad de generar ideas propositivas para mejorar la organización en general, además aplica reglas ideológicas, como es el caso de la fidelidad, la lealtad y el manejo de la confianza, también crea órganos coordinadores específicos, le da cuerpo estructural independiente a las funciones de gestión y desarrolla sistemas de información que permitan más adecuadamente articular el trabajo, hace estudios de comportamiento burocrático y por último aplica mecanismos automatizados, como son las computadoras que desplazan y disminuyen la cantidad de cooperantes en este nivel, lo que causa el perfeccionamiento de la coordinación en el proceso productivo al depender de la automatización .

Aún con la tendencia de la automatización del proceso productivo, existen obstáculos insalvables para el capital que provienen de la misma naturaleza de las máquinas. Al ser éstas productos del hombre, su existencia y funcionamiento quedan sujetas a él. El capital las ha usado como un recurso más para la producción de plusvalía re

lativa y por lo tanto, para incrementar su tasa de ganancia, al ser más productivas que el trabajador. El trabajador ante esto, ha quedado circunscrito a ellas. De esta manera el uso capitalista de las máquinas es la causa de la enajenación del obrero, más no las mismas máquinas; habrá tiempos en que las máquinas estén realmente al servicio del hombre.

### III. LA COORDINACION Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

El estudio de la coordinación en la administración pública, está relacionado con la concepción que se tenga de la última, es por ello necesario partir de su análisis.

La tradición intelectual en administración pública, ha levantado como padre de la disciplina, como su fundador, a Woodrow Wilson, al ser supuestamente el primero que la trata sistemáticamente en su artículo, "El estudio de la administración"<sup>1</sup> publicado originalmente en 1887, vieja creencia que se basaba más en la ignorancia que en la sapiencia de los que ejercen e investigan esta área de conocimiento, al existir obras anteriores que tienen como finalidad exclusiva el análisis de su objeto, así tenemos obras de franceses, como la titulada, Compendio de los Principios de Administración de Bonnin, publicada en 1808, traducida e impresa al español en 1834 por la Imprenta de Don José Palacios,<sup>2</sup> o de mexicanos como Luis de la Rosa, con su obra "Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla" publicada en 1852, por la Editorial Prospectiva<sup>3</sup>. Así pues, existe una tradición que rebasa en el tiempo a Wilson y que demuestra ampliamente la

1. Wilson, Woodrow. "El estudio de la administración", en Revista de administración pública, 25 aniversario, México, INAP, 1980.
2. Bonnin. Compendio de principios de la administración, España, Imprenta de Don José Palacios, 1834.
3. Rosa, Luis de la. "Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla", en Revista de administración pública N° 50, abril-Junio 1982, México, INAP, 1982.

falsedad de los que querían adjudicarle la primogenitura de este campo de conocimiento.

Con lo anterior, podemos afirmar que el actual estudio de la materia se inició en el cementerio, ya que se sepultó una tradición intelectual rica en el conocimiento administrativo, que trajo como consecuencia una serie de serias desviaciones en su concepción teórica.

Wilson y posteriormente Goodnow, Moreland, Willoughby y Weber formulan lo que se ha dado en llamar la dicotomía política-administración. El planteamiento de la dicotomía se basa en la separación de estos dos campos específicos del conocimiento, al distinguirse la voluntad del hecho, los planes generales de los medios especiales y los medios de los fines.

La formulación de la dicotomía, se explica a partir de las distorsiones que estos autores hacen, por un lado, de la separación entre el Estado y la sociedad, originada con la destrucción del feudalismo y formación del capitalismo, ya explicado por teóricos ingleses en el siglo XVI y franceses en los siglos XVII y XVIII y por el otro lado, con la división funcional del Estado entre los poderes ejecutivo y legislativo: "Así como la división del Estado y la sociedad es la clave de la distinción entre poder ejecutivo y poder legislativo, esta distinción es la clave de la dicotomía política-administración. En otras palabras la distinción ejecutivo-legislativo permite comprender el fundamento originario de la dicotomía política-administración: el divorcio

de la sociedad y del Estado. Por tanto, a partir de la división del Estado y la sociedad es posible entender la dicotomía política-administración, como una distorsión de la distinción entre legislativo y ejecutivo"<sup>4</sup>. Así, estos autores forman objetos de conocimiento, por entes institucionales, lo que significa estudiar por separado las acciones tendientes de cada cuerpo de poder, más no el estudio de las relaciones entre los hombres que es de donde se parte para la formación de objetos de conocimiento en las ciencias sociales, como por ejemplo, la economía que estudia las relaciones económicas, la política que estudia las relaciones políticas, etc. Desde esta perspectiva se puede observar las relaciones políticas no solo en el poder legislativo, sino en el conjunto institucional, en el régimen político. Es por ello que, si bien es cierto que la administración pública en el Estado capitalista se identifica en el poder ejecutivo, su objeto no son los medios o instrumentos, ya que, como se observará más adelante, la administración pública es política y administración a la vez.

Este partir falso nos lleva al terreno de la metafísica, al analizarse estrictamente las relaciones administrativas al nivel del Estado, lo que trae como consecuencia, primero, que el estudio de la administración pública sea despojado de las bases materiales en las que se sustenta, esto es, las relaciones de los hombres en la sociedad y más específicamente, las relaciones de producción y distribución que exis-

4. Guerrero, Omar. La administración pública del Estado capitalista, México, INAP, 1980. p. 131.

ten entre ellos y segundo, que se a elaborado un "concepto universal" de la ciencia administrativa, ya que al concebirse como un medio que no es afectado por el devenir de la historia, se afirma que la administración existe sin variación alguna, tanto en la sociedad, como en el Estado, en la comunidad primitiva, como en el capitalismo. De aquí parte la dificultad de la comprobación de la dicotomía; no existen bases materiales inmutables, ni conceptos universales que sean capaces de resistir la diálectica de la historia, es por ello que: "La dicotomía es una formulación teórica que pretende representar en el marco del pensamiento conceptual, la desvinculación de la política y la administración. Sin embargo, nadie, hasta ahora, ha demostrado la realidad del divorcio entre ambas"<sup>5</sup>.

Pese a la falsedad que encierra la dicotomía, ha permanecido en los planteamientos de muchos autores de la actualidad, lo cual, quizás, se puede comprender a partir del carácter ideológico que sustenta, ya que, al revestirse a la administración fuera de valores y de la lucha de la contienda política, al concebirla como un medio que actua por el cuerpo ejecutivo, se le da a toda acción del Estado sobre la sociedad un carácter neutro y puramente instrumentalista que obedece al interés general, a la voluntad democrática de los ciudadanos. Así, todo que ha cer administrativo está subordinado a la voluntad general y por ello la voluntad general es la directamente responsable de las bondades y perjuicios de la administración, se responsabiliza a un fantasma que

5. Ibidem, p. 132.

no tiene cuerpo, en donde el que recibe el acto administrativo es responsable, al participar él en su expresión general y su participación se diluye en el cuerpo social, además regulada por el propio Estado. Tal falsedad ha sido representada en tres actos, el primero ya analizado, la dicotomía, el segundo, la política pública y el tercero y último la crisis de identidad.

No es la finalidad de este trabajo dar una revisión de estas fases del pensamiento administrativo. Únicamente tratamos la primera, al ser el fundamento esencial sobre la que ha girado la discusión; las otras dos, traen consigo y arrastran el pecado original, la política pública, en su pleonismo, estudia más al régimen político que a la administración pública y la crisis de identidad, que no es otra cosa más que crisis de creatividad, no encuentra nuevos caminos en la sustentación idealista para deformar y cubrir la esencia misma de la administración pública que es el ejercicio cotidiano de reproducción y dominación de las fracciones de clase en el poder, sobre las clases subalternas.

Para analizar y estudiar adecuadamente la administración pública en el capitalismo, se debe partir necesariamente de las funciones generales del Estado concretadas en la sociedad, así como de su propia especificidad. De no ser así, no se entenderá su carácter, y se correrá el peligro de retornar a las distorsiones norteamericanas.

Es mérito indiscutible de los tratadistas del siglo XIX haber ana



lizado al Estado en sus distintas manifestaciones; además, como se ha afirmado al inicio de este capítulo, la administración pública ya se estudiaba como objeto específico en ese siglo que, después esas obras hayan sido cubiertas por el polvo del olvido es otra cosa, era pues, menester analizar el pensamiento de ese tiempo para hacer acercamientos teóricos que permitieran la construcción del objeto pensado con base en el objeto real, que fueran capaces de sacudir el fetichismo del que ha estado rodeada la disciplina.

Omar Guerrero es quien recupera brillantemente el pensamiento clásico y elabora una serie de categorías y conceptos, en síntesis, un marco teórico para la explicación de esta área que, sacude de raíz la concepción tradicional de la disciplina en su obra ya citada *La administración pública del estado capitalista*, es por ello que, la tomaremos como base para la explicación de este objeto de conocimiento.

Después de hacer una revisión crítica de la concepción norteamericana de la administración pública y su influencia en pensadores de otros países que tiene como fruto la explicación de la crisis de identidad y la -- crisis de creatividad en la que ha sido sumida la materia, Omar Guerrero propone un cambio de orientación en su estudio, "...tomando como base la filosofía política de los siglos XVI y XIX, cuyo fundamento descansa en la división del Estado y la sociedad".<sup>6</sup>

6. Ibidem, p. 77.

Este cambio de orientación, permite asentar sobre bases más firmes el estudio de la administración pública, esto es, como se ha dicho en párrafos anteriores, en las relaciones sociales y no como la concepción norteamericana que funda sus bases únicamente en el artificio estatal y en algunos casos ni en él.

El estudio de la división del Estado y la sociedad le da a la administración pública su verdadero significado como relación entre el Estado y la sociedad.<sup>7</sup>

La separación del Estado y la sociedad se presenta históricamente en el capitalismo, después del derrumbe del feudalismo, donde en contraste, el Estado y la sociedad se encontraban unidos.

Las contradicciones generadas por las relaciones sociales capitalistas, es lo que hacen necesaria su separación, en cuanto los intereses particulares de las clases sociales, y más particularmente de los individuos, son antagónicos y por ende, amenazaban con destruir a la sociedad civil, para que no se destruyera se erigió un ente ajeno a ellos, que es el Estado, que si bien no soluciona el antagonismo entre las clases, paísa los conflictos para reproducir las condiciones gene-

7. "Solo en la medida en que recuperemos en la tradición filosófica de aquellos siglos el significado de la Administración Pública como una relación del Estado y la sociedad, podemos llegar a comprender la acción gubernamental como dinámica política y administrativa que hace realidad la presencia estatal en el seno de la sociedad civil" Ibidem, p. 77.

rales de existencia de la sociedad.<sup>8</sup>

El Estado entonces, a la vez que está separado de la sociedad civil, se encuentra inmerso en sus problemas, su existencia está condicionada a la existencia de la sociedad civil y la reproducción de la sociedad civil está vinculada al Estado, es por ello que su separación es una dualidad dialéctica,<sup>9</sup> que requiere para su desarrollo formas de relación: "Las formas de relación están organizadas en delegaciones. Las clases, hacia el siglo XIX, organizaban su delegación en el poder legislativo; hoy, siglo XX, incluyen también a las corporaciones y gremios clasistas. La administración pública, desde el siglo XIX a la fecha, está organizada como delegación, en el poder ejecutivo".<sup>10</sup> Entonces la administración pública es una relación entre el Estado y la sociedad. La administración como relación ya es definida por Bonnin, Posada de Herrera y Francisco de Paula Madrazo en el siglo XIX.

Bonnin nos dice: "Si se examina la acción social de la administración, se ve en ella una ciencia deducida de elementos naturales, y fundada sobre principios universales y fijos. Es en efecto, la cien-

8. "Estado y Sociedad son entes diferentes en la medida en que esta distinción implica la autonomía entre ambos; autonomía relativa que se manifiesta en la existencia del Estado como producto de las contradicciones de clase que la sociedad misma ha sido incapaz de superar. El Estado, aunque tampoco las supera, al menos si contribuye a refrenarlas, aminorarlas, con el fin de que la sociedad no se consuma en la lucha, para que no se autodestruya". Ibidem, p. 79.
9. "...el Estado nace de la sociedad y está determinado por la sociedad misma, por lo que su separación consiste en una dualidad dialéctica..." Ibidem, p. 81.
10. Ibidem, p. 143

cia de las relaciones entre la comunidad y sus individuos y de los medios de conservación de estas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y propiedades, en todo lo que interesa al orden social. La ciencia administrativa pues, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación a las personas y cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés común"\*. Más adelante afirma: "Definiré pues así la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza; como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación\*: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución".<sup>11</sup>

Posada de Herrera afirma: "¡Cuan importantes, cuan variadas se ofrecen a nuestra vista en todos los ramos de la administración! Desde

\* Subrayado nuestro.

11. Bonnin C.J.B. "Principios de la administración", en Revista de Administración Pública, Edición especial en memoria del maestro Gabino Fraga, México, INAP 1982. p. 92-93.

que nace el hombre hasta que muere, vive bajo su vigilancia y su cuidado, y siguiéndole con la solicitud de madre cariñosa le acompaña des de la cuna hacia el sepulcro. Si el cielo os concedió la fortuna de tener padre, la administración certifica en el registro civil su existencia; si sois tan desgraciados que no conoceis, a los que les dieron el ser, si por egoísmo bárbaro abandonaron sus deberes sagrados, ella os ofrecerá un asilo y cuidará con esmero de vuestra infancia,...

La administración es la vida de la sociedad\*. Por ella obra, por ella se instruye, por ella piensa las leyes, por ella las ejecuta, por ella progresa, por ella entra en relación con los pueblos extranjeros, por ella se organiza, por ella se defiende, por ella en fin, provee a todas sus necesidades y peligros..., es en una palabra la sociedad en acción,\* pensando, obrando, siguiendo el camino que le ha marcado la providencia en el espacio de los siglos".<sup>12</sup>

De Paula Madrazo afirma, "...la administración es un cuerpo organizado para la dirección de la sociedad..."<sup>13</sup> y además la considera como "...el estado personificado para la dirección y arreglo de sus propios intereses".<sup>14</sup>

\* Subrayado nuestro

12. Posada de Herrera, José. "Lecciones de administración" en Revista de Administración Pública, edición especial en memoria del maestro Gabino Fraga. México, INAP, 1982 p. 138.
13. Paula Madrazo, Francisco de, "Manual de Administración", en Revista de Administración Pública, 51, julio-septiembre, México, INAP, 1982. p.22
14. Ibidem, p.21

De esta manera, existen fundamentos desde el siglo XIX para determinar que el campo de la administración pública no corresponde a la relación medios a fines (administración-política) y por tanto, no es una serie de instrumentos técnicos para la organización interna de cualquier institución, sino una relación social, que como tal contiene en su seno todas las manifestaciones en que se relaciona el hombre, fundamentada esencialmente en las relaciones de poder que se expresan en el Estado.

Ahora bien, si Omar Guerrero, Bonnin, Posada de Herrera y De Paula Madrazo coinciden en señalar a la administración como una relación, el primero con los otros tres autores tiene diferencias de grado y de esencia en cuanto a la función de la administración pública.

La concepción de los tres últimos autores se ubica en el concepto de Estado que se formuló en Francia con los Enciclopedistas y la Ilustración, los que trataron de construir el Estado perfecto y la sociedad feliz. Este pensamiento se desarrolló cuando la burguesía crea los fundamentos ideológicos, basados en los derechos del hombre y del ciudadano, para la toma del Estado. En base a esta influencia conciben a la administración pública como una institución benéfica, que está al servicio de la sociedad y más específicamente, a la vida cotidiana de los individuos. Desde esta perspectiva pierden de vista el fundamento que permite la existencia y permanencia de la administración pública; esto es, su carácter de clase y el ejercicio

cotidiano de dominación que realiza para reproducir las condiciones sociales, lo que nuestro primer autor toma en cuenta.<sup>15</sup>

Se puede afirmar que existen cuatro condiciones históricas para que se de la administración pública capitalista, las que permiten ubicarla en su contexto histórico y en el papel que juega en el modo de producción, la primera se refiere a que "...la existencia real de la administración pública capitalista supone el divorcio de la sociedad y el Estado...";<sup>16</sup> la segunda es "...la necesidad de relación entre estado y sociedad..."<sup>17</sup> la tercera corresponde a las "...formas de mediación entre la sociedad y el Estado",<sup>18</sup> y la cuarta es que "...la dualidad de la relación -clases sociales y administración pública- de la sociedad y el Estado es una característica típica del modo de producción capitalista y de ella se desprende la cuarta relación histórica de la administración pública: la organización de

15. "Las relaciones que tiene la sociedad con la marcha de esa sociedad misma y con su propio desarrollo, veremos que las funciones de la administración son de distintas clases económicas, morales y tutelares. Las primeras arreglan la distribución de la propiedad, y al referirnos a ellos diremos algo de las minas, de las aguas, de los pastos, de los montes, etc.; nos fijaremos también en el arreglo de pesos y medidas, en la acuñación de la moneda, en el orden de los mercados públicos...

"Las morales no son menos importantes. La administración está en el imperioso deber de satisfacerlas dando libertad al pensamiento, instrucción al que no la tiene, moralidad al que carece de ella. Entran pues en el círculo de estas funciones la imprenta, la instrucción pública, las casas de corrección, las cárceles y como elemento de toda moralidad el culto religioso".

"En las funciones tutelares comprendemos todo lo que se llama policía urbana, higiene pública y beneficencia, todo lo que tiende a aumentar la comodidad, la salud y el bienestar de los ciudadanos". Paula Madrazo, Francisco de. Op. Cit., p. 22-23

16. Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 140

17. Ibidem, p. 141

18. Ibidem, p. 141

la relación".<sup>19</sup>

Ahora bien, en la primera forma de organización, que se origina en la comunidad primitiva, no existen relaciones de supremacía-subordinación, al no presentarse la división de clases sociales y al tener como función central, la comunidad en su conjunto, la de organizarse en la producción social y mas particularmente, la de armonizar el trabajo colectivo de la población para lograr el objetivo deseado, que en términos generales es la satisfacción de las necesidades colectivas. La organización del trabajo colectivo es llevada a cabo por el líder natural de la comunidad con la participación total de la población. En un primer momento, el líder participa en la producción, a la vez que organiza, ejecuta. Al volverse más compleja la producción social y con ello la división del trabajo y al aparecer el excedente económico, que puede ser apropiado por el líder, se inicia la desigualdad en la distribución; paulatinamente abandona sus funciones productivas hasta encargarse, en forma exclusiva de la dirección de la sociedad. La existencia del excedente y las diferencias en la distribución, da la pauta para el surgimiento de la relación supremacía-explotación y por lo tanto, para la formación de las primeras clases sociales: amos y esclavos, gobernantes y gobernados.<sup>20</sup> Nos en

19. Ibidem, p. 142.

20. "...con las diferencias de distribución aparecen las diferencias de clase. La sociedad se divide en clases privilegiadas y clases perjudicadas, explotadores y explotados, dominantes y dominadas". Engels, Federido. Op. cit., p. 141



contramos en este momento, ante la formación del Estado político. La función central del Estado político ya no es la organización de la comunidad para que se beneficie la comunidad, sino la de dominar y reproducir el conjunto de relaciones que se habían formado en favor de la clase que se había apropiado, primero, del excedente de producción y después de los medios de producción. Es así como el Estado político, se erige como el centro de poder de la clase dominante para sojuzgar a las clases dominadas.<sup>21</sup> Por esto, afirmamos que el origen del Estado político se encuentra en las contradicciones y lucha de las clases sociales y su función central es la de dominar y reproducir las condiciones de dominación.

En el modo de producción capitalista se gestan las relaciones entre el capital y el obrero; el primero se apropia de los medios de producción y por ello se llegue como la clase dominante, dejando a la segunda desprovista de esos medios, orillándola a vender su fuerza de trabajo como mercancía para satisfacer sus necesidades.

La burguesía para mantener su dominio y la reproducción de las condiciones sociales, toma el estado. El Estado lo representa y se gesta como el centro del poder del capitalismo y se organiza y controla el conjunto social, por medio de la administración, que se for

21. "...el Estado -que al principio no había sido sino el ulterior desarrollo de los grupos naturales de comunidades étnicamente homogéneas, con objeto de servir a intereses comunes (por ejemplo en Oriente, la organización del riego) y de protegerse frente al exterior- asume a partir de ese momento, con la misma intensidad, la tarea de mantener coercitivamente las condiciones vitales de dominio de la clase dominante respecto la dominada".  
Ibidem, p. 141

ma institucionalmente como centro de poder: "El Estado está relacionado con las clases dominantes, cuyo poder político organiza y ejerce por medio de sus instituciones. La administración pública es una institución estatal y es, por tanto, un centro de poder. De este modo, el poder de la administración pública no es otro sino el poder mismo de las clases dominantes\*, organizado globalmente en el Estado. La administración pública, así, no hace sino actuar en favor de las clases dominantes. Los autores no han desatendido el carácter coercitivo de la administración pública pero lo han asimilado a la naturaleza compulsiva del Estado. Así, caracterizada, respondiendo a la "razón del Estado", la administración pública asume actividades coactivas que encuentran su justificación en la "legitimidad del régimen vigente; el poder del Estado, emanado de la "voluntad colectiva" o de la "soberanía popular" es el poder organizado de las instituciones públicas que se emplea en forma legítima. Las clases dominantes mediante esta fórmula, han disfrazado su poder en el poder del Estado",<sup>22</sup> de esta manera la administración es un centro de dominación, dominación que lleva a cabo mediante dos funciones: la compulsiva-coercitiva, que está organizada en las instituciones militares y policíacas y la segunda es la de tutela y servicio que se ejerce mediante las instituciones de salud, vivienda, educación, etc. Así se puede entender lo que en la vida cotidiana observamos en el ejercicio administrativo, por un lado envía a la fuerza pública y por el otro, a los servicios de soco-

\* Subrayado nuestro.

22. Guerrero, Omar. Op. cit., p. 70-71

rro para brindar asistencia médica a los lesionados. La administración pública capitalista también entraña el doble carácter de dirección y dominio; de administración y política. Por tanto, acomete a la vez la realización de funciones públicas y ejercicio del poder político... La dirección administrativa, como ejercicio de funciones públicas, consiste en la realización de actividades colectivas en las cuales se sustenta la sociedad y por tanto el Estado. La administración pública, como dirección administrativa, brota del trabajo cooperativo asociado que se liga directamente al desarrollo económico.

Como dominación política, la administración pública ilustra el divorcio del Estado y la sociedad, expresado en la autonomía relativa del Estado. El dominio político brota de la independencia del Estado frente a la sociedad, del antagonismo de clase, de la desigualdad social; sin embargo, el dominio político nunca existe aislado: junto a él se encuentra la dirección administrativa. Hoy en día, el paralelo y coexistencia del dominio político y la dirección administrativa en el seno de la administración pública, muestra al mismo tiempo, el doble carácter que guarda la relación del Estado y la sociedad por medio del poder ejecutivo.

La administración pública entraña, a la vez, dominio político y dirección administrativa. Por tanto no es exclusivamente una organización que coaccione, que violente a las clases explotadas. La administración pública es también una organización que dirige el tra-

bajo socialmente combinado. De este modo, como dirección del trabajo socialmente combinado. La administración pública cumple con la realización de una gran variedad de funciones públicas: salubridad, orden público, represión policial, defensa, relaciones exteriores, obras públicas, producción, asistencia pública, etc.; asimismo, aunque como dominio político, la regulación y el control de otras muchas actividades atribuidas a los particulares: industria, comercio, agricultura, banca, etc. Por tanto, estas funciones pueden clasificarse en dos grandes ramas: a) de dominación política y b) de dirección administrativa".<sup>23</sup>

Ahora bien, ¿cómo influyen estas diferentes corrientes del pensamiento administrativo en la concepción y estudio de la coordinación?. En el pensamiento norteamericano, en base a las corrientes ahí generadas, se han formulado principalmente tres enfoques para abordar el estudio de la administración pública, como producto de las discrepancias entre los teóricos para definir su objeto de estudio. A principio de siglo se contempló como un instrumento, en la década de los treinta como proceso y en la de los cincuenta como organización.<sup>24</sup> En el pensamiento de Omar Guerrero es una relación entre el Estado y

23. *Ibidem*, p. 272

24. "Como cualquier disciplina social, en la administración pública también existen discrepancias en la definición del objeto de estudio. Sin embargo, tales discrepancias obedecen al desenvolvimiento académico de la disciplina al través de los diversos enfoques a los cuales se ha visto sujeta. Así por ejemplo a principios de siglo se contempla la administración pública como un instrumento; hacia la década de los treinta se le observaba como proceso; y en los cincuenta como organización. El común denominador de los enfoques, sin embargo lo entiende como una organización específica y hasta independiente de la estructura gubernamental". *Ibidem*, p. 86

la sociedad y se identifica en el Poder Ejecutivo.

En esta variedad de concepciones, el estudio de la administración pública se aborda desde distintos ángulos y por tanto sus análisis son diferentes. Los que conciben a la administración como proceso y organización son los que han estudiado a la coordinación sistemáticamente, la primera como parte integrante del proceso administrativo y la segunda como elemento armonizador de las actividades de la organización. Sin embargo, estas concepciones confluyen en un acuerdo sobre el propósito mismo de la coordinación, la de dar coherencia y convergencia a las acciones tendientes a un objetivo y su estudio, lo hacen alrededor de lo expuesto al principio del primer capítulo. El problema al que nos enfrentamos con estas concepciones es que originalmente son planteadas para la administración y gerencia privadas y son transplantadas tal cual para el estudio de la administración pública, y por lo tanto al de la coordinación sin especificar sus propias peculiaridades, lo que acarrea serios problemas de interpretación y análisis. Así, por ejemplo, según estas concepciones, la administración y la coordinación producto de ella, se presentan nítidamente en los tres poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; en cuanto en ellos se da el proceso administrativo, o porque al ser organizaciones, existe en ellos la administración, ya que, la organización y la administración son idénticas, o mínimamente piensan que la una no existe sin la otra.

El enfoque que concibe a la administración como un instrumento,

no trata en forma sistemática a la coordinación, sin embargo, podemos inferir que para los autores de esta corriente de pensamiento, la coordinación es un medio para armonizar el medio que ejecutará la voluntad general expresada mediante leyes, decretos, planes, programas, etc. Esta concepción que fue planteada estrictamente para el estudio de la administración pública, adolece, como ya lo hemos planteado, de los fundamentos materiales que le dan existencia real como objeto de conocimiento a la materia y por lo tanto, se circunscribe el análisis estrictamente de lo estatal, por lo que el análisis de la coordinación se debe realizar en esa esfera, lo que nos llevaría al deber ser, en lugar del ser de la coordinación.

En lo que se refiere a la concepción de la administración pública como relación entre el Estado y la sociedad, el estudio de la coordinación no ha sido abordada sistemáticamente, aunque sí mencionada; sin embargo, mediante esta concepción de la administración pública es como podemos explicar el fenómeno de la coordinación, escapando con ello a las tentaciones de proponer recetas y procedimientos para llevarla a cabo, como se lograría mediante los otros tres enfoques.

Para estudiar a la coordinación desde esta teoría administrativa, se debe estudiar el régimen político, para desentrañar primero el tipo de coordinación que existe entre las instituciones del Estado y segundo la forma en que influye ese tipo de coordinación en la coordinación de la administración pública. Con esto descubrimos qué otras

instituciones estatales se deben de estudiar para comprender la coor  
dinación en la administración pública.

Cabe aclarar que no es nuestra pretensión elaborar una extensa teoría de la coordinación en la administración pública, únicamente trataremos de dar algunos elementos de juicio que nos permitan su cabal comprensión.

#### IV. LA COORDINACION Y LOS REGIMENES POLITICOS CAPITALISTAS.

La destrucción del Estado absolutista, prelude de la existencia del Estado capitalista, por parte de las fuerzas burguesas para apropiarse de la organización de la sociedad, creó la necesidad de la formación de instituciones que respondieran a las nuevas relaciones económicas, para que produjeran y reprodujeran esas nuevas condiciones, además de que garantizaran la paz social.

Se constituyen instituciones -originalmente no nuevas en su forma y contenido- producto del Estado absolutista, que representan en forma sintética, la transición de la forma de organización de la sociedad entre el modo de producción feudal y el modo de producción capitalista.

En el surgimiento, climax y decaimiento del absolutismo se forman, conforman y desarrollan las principales características estructurales y superestructurales del modo de producción capitalista. En el Estado absoluto, en la superestructura que se erige sobre la base económica capitalista -que paulatinamente domina la escena social-, se justifica y canoniza a través de la reforma eclesiástica-dirigida fundamentalmente por Lutero y Calvino -lo que era pecado en el feudalismo, las relaciones comerciales; se formulan leyes que regulan las relaciones sociales, estas leyes son distintas a las costumbres religiosas que antes las regulaban; la separación Estado y sociedad se produ



ce en virtud de la desvinculación de lo económico y lo político; se dan las bases para la separación de la política de la iglesia; se inicia y desarrolla el proceso de centralización político-administrativa de la organización de la sociedad que es producto y produce el Estado-Nación característico del modo de producción capitalista, distinto a la atomización del modo de producción feudal.

Los señoríos feudales se caracterizaban por la atomización de centros de poder, lo que traía consigo una unidad endeble y un Estado descentralizado en el ejercicio de sus funciones, gestándose con ello una administración doméstica o patrimonial.

El rompimiento de esta forma de organización que duró tres siglos, se da a partir de sus propias bases materiales, al desarrollarse en Europa la manufactura y el comercio, lo que generó una revolución en la estructura y en la superestructura. Por ejemplo, las relaciones de producción feudal basadas en la servidumbre y el vasallaje se aniquilaron y en lugar de ellas aparecieron el "hombre jurídicamente libre", al desarraigarse los campesinos feudales de la tierra para vender su trabajo en los talleres manufactureros.

Diferentes instituciones se formaron como producto de la gestación de nuevas condiciones materiales, que rompen la inercia de la atomización político-administrativa, al destruirse las bases sobre la que se sustentaba. Aniquiladas las antiguas relaciones se rompen los

obstáculos para el proceso de centralización y se forma con ella la monarquía absoluta.

El Estado absoluto como reverso de la medalla del Estado feudal, tiene para si grandes privilegios y un poder total, en el se crean y desarrollan las primeras bases superestructurales del capitalismo.

La encarnación de ese Estado se localiza en el monarca, el cual, es autocrático y absoluto.<sup>1</sup> Autocrático porque no reconoce fuerzas intergubernamentales que diezmen su poder y absoluto porque tampoco reconoce "poder dentro de su círculo gobernante".<sup>2</sup> Así, las funciones del Estado son competencia y atribuciones del monarca, a la vez que el monarca legisla, ejecuta e imparte justicia, todo se concentra en él y para su ejercicio, delega y crea una organización basada en la separación del oficio y la comisión: "...el oficio es un derecho rentable que se tiene en propiedad; la comisión es una actividad ejercida en nombre del Estado".<sup>3</sup> Sin embargo, esta forma de organización no es un producto de la monarquía, más bien, en ella se crean sus rasgos distintivos y cobran plena vigencia como tales.

El oficio por su carácter ordinario y de perpetuidad tiene una doble naturaleza institucional que se fundamenta en su carácter público y en la herencia feudal que arrastra; el oficio entonces repr

1. Ibidem, p. 183

2. Ibidem, p. 183

3. Ibidem, p. 185

senta al tránsito del estamento a la burocracia, esto se debe a que el monarca aún concede prerrogativas a la nobleza feudal en su administración.

La comisión mientras tanto, es de carácter extraordinario y no existe permanencia en el cargo, el monarca tiene la capacidad de remoción de los comisarios, es por ello que es la principal arma que suscita el monarca contra los estamentos y los feudos, lo que le permite su aniquilación y centralizar el poder.

Paralelamente la monarquía crea las bases jurídicas, políticas e ideológicas para darle unidad al conjunto de la sociedad. Así formula leyes, acuerdos, decretos, órdenes, instrucciones, fortalece la religión, impone la monarquía hereditaria y reúne un cuerpo que representa a la sociedad, las cortes generales. De esta manera, a la vez que centraliza el poder, formula sus bases subjetivas.

El proceso de centralización afecta fundamentalmente a la aristocracia terrateniente y permite el desarrollo de el capital; sin embargo, en un momento histórico determinado, cuando las relaciones entre el capital y el trabajo son significativas en la sociedad, la centralización absolutista pretende vulnerarlas, lo que hace que se exacerbén las contradicciones entre el poder político y la estructura económica, el fin de la monarquía se encuentra en el umbral, al requerir la burguesía no únicamente de las prerrogativas regias para el desarrollo de sus unidades productivas, sino también del conjunto institu

cional que las regula, el Estado,<sup>4</sup> para cortarse de cuajo las restricciones que le han impuesto, lo cual logra mediante una revolución política. Las primeras conocidas son la de Inglaterra en el siglo XVII y la de Francia en el XVIII, esta última caracterizada como típica, al ser donde se manifiestan más claramente los fundamentos objetivos y subjetivos del Estado burqués.

Se formulan diversas concepciones acerca de la organización del Estado, y de los valores del capitalismo que justificaran su existencia. Sobresalen las teorías de Rousseau<sup>5</sup> y Montesquieu<sup>6</sup> en el preludio de la Revolución Francesa cuyos antecedentes podemos localizarlos en Locke<sup>7</sup>, Hobbes<sup>8</sup> y Bodino<sup>9</sup>.

El absolutismo y la autocracia monárquica, instrumentos para la destrucción del feudalismo, al ser freno para el desarrollo de la estructura social que le había dado vida, son destruidos por la burgue

4. "Pero a base de vulnerar a la aristocracia terrateniente, el Estado absoluto ha vulnerado también a otras clases sociales, a la burguesía misma. Ha entrado en contradicción, las relaciones de producción existentes y la estructura económica, prevalecte; ha cumplido su misión y se acerca a su fin. El capitalismo requiere de un Estado gobernado por capitalistas. Abolido totalmente del feudalismo la existencia del estado antifeudal está fuera de lugar; pero esto no es todo. Lo absurdo de la permanencia del ancien régime, consiste en su carácter absolutista y autocrático; estos elementos vitales contra el feudalismo, se han convertido en una camisa de fuerza para el capital". *Ibidem*, p. 207-208.
5. Rousseau, Juan Jacobo, El contrato social o principios de derecho político, México, Porrúa, 1979.
6. Montesquieu. Del espíritu de las leyes, México, Porrúa, 1980.
7. Locke, John. Ensayo sobre el gobierno civil, España, Aguilar, 1980
8. Hoobes, Tomás. El Leviatán, México, F.C.E., 1980.
9. Bodino, Juan. Los seis libros de la república, España, Aguilar, 1973.

sía y sobre ellos cimienta los nuevos valores y reglas del juego, con los que ha desarrollado su dominio, basados en los derechos del hombre y los derechos del ciudadano, fundamentos que rompen las restricciones que les habían impuesto.

En la estructura económica, formula las bases sobre las cuales se va a sostener a la libre empresa y la competencia y a nivel superestructural, las leyes que la legalizan y las instituciones que permiten su participación e influencia.

La construcción de la organización estatal la cimientan sobre viejas prácticas, la monarquía que centralizaba las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales en el monarca, se separan (propuesta de Montesquieu), cada una se constituye y toma cuerpo institucional en un órgano distinto, de este modo se crean tres centros de Poder, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, como instituciones cimeras del Estado.

A cada uno de estos centros de poder se les reviste de determinadas funciones públicas. El Poder Legislativo se instituye como el cuerpo donde se representa la sociedad para expresar la voluntad general mediante leyes; el Poder Ejecutivo para la aplicación de estas leyes, y el Poder Judicial para dirimir los conflictos entre los particulares y el Estado. De esta manera la delegación de la sociedad en el Estado es el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo es la delegación del Estado en la sociedad y por ende el organismo eminente

temente administrador.

La división de la función pública en estos tres poderes no brota de las formulaciones intelectuales, sino del grado de complejidad que la división social del trabajo ha sufrido en la sociedad civil, esto es, del desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción, y particularmente del desarrollo de la división social del trabajo.<sup>10</sup>

La forma de la organización de las funciones públicas en el Estado es lo que se concibe como régimen político, de esta manera, la organización del Estado capitalista en los tres poderes constituyen el régimen político del capitalismo, algunos autores de la actualidad han incluido además a otros tipos de organizaciones que están en la sociedad civil, en virtud de su participación e influencia en la política del Estado, como son los partidos políticos y los sindicatos.<sup>11</sup>

La división de las funciones del Estado en tres poderes requiere

10. ..."La división de poderes no puede corresponder a formulaciones intelectuales que no estén basadas en la realidad, esto es, en el desarrollo de la división social del trabajo en un momento histórico determinado. El grado de división social del trabajo determina la formación, diferenciación y especialización que alcanzan las instituciones de la sociedad civil y por tanto del Estado. A mayor división del trabajo social, corresponde una mayor diferenciación y especialización de la organización del Estado, es decir el régimen político". Guerrero Omar. La administración pública del..., p. 105-106.
11. "Un conjunto de instituciones políticas en vigor en un país en un momento dado, constituyen un régimen político..." Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional, Barcelona, España, Ariel, 1970. p. 65

de formas de relación, la coordinación producto de esa relación debería de ser por colaboración,<sup>12</sup> en cuanto los poderes tienen supuestamente el mismo nivel jerárquico, lo que hace que ningún poder tenga autoridad sobre el otro y por tanto no exista una relación de supremacía-subordinación. Sin embargo, estas condiciones no se han dado, ya que en múltiples y variadas ocasiones, en virtud de las relaciones que tienen los poderes, ha ocurrido que un poder aborde competencias de otro, a este hecho se le ha dado en llamar confusión de poderes y se ha justificado por dos vertientes. Una señala que no se han logrado deslindar adecuadamente las competencias de cada poder y la otra, subraya que la mutua dependencia de cada poder es tal que el deslinde de competencias es imposible.

Nosotros creemos que este camino para explicar la "confusión de poderes" es erróneo, ya que la intervención de un poder en las funciones de otro poder, no se explican a partir de las competencias, si no a partir de la lucha de clases.

La lucha de clases ha exigido en el capitalismo que no se respete lo que en la idea de los teóricos de la ilustración debería ser la división de poderes, al generar en la práctica la lucha entre los po-

12. A la coordinación entre los poderes, Rolando Barrera Zapata le llama coordinación intraorgánica. Nos dice "Las relaciones entre los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo-Legislativo, Ejecutivo-Judicial, Legislativo-Judicial y Ejecutivo-Legislativo y Judicial) daría origen a un tipo de coordinación de carácter intraorgánico". Barrera Zapata, Rolando, "La coordinación en la administración pública mexicana"; en, Administración y Política, No. 1, 3ra. época, diciembre de 1981. Toluca, Estado de México, UAEM, 1981. p. 71.

deres legislativo y ejecutivo para ser centros cimeros de poder. El triunfador de la lucha subordina al perdedor, lo que ha traído como consecuencia que no exista la coordinación por colaboración y se de la coordinación formal.

El poder judicial únicamente ha sido un elemento accesorio a esa lucha, ha sido utilizado como instrumento para fortificar o debilitar las acciones de los otros dos órganos institucionales, de acuerdo a los intereses de la clase dominante. Este hecho lo podemos observar cuando la burguesía, en su lucha contra el absolutismo, debilita al poder ejecutivo, representante del poder regio, y fortifica al parlamento, al ser éste el instrumento eficaz para restar fuerza y poder al monarca mediante la emisión de leyes. En esta ocasión, la función judicial es dirigida a limitar al poder ejecutivo<sup>13</sup> al someter la impartición de la justicia a la ley del parlamento. Dada la destrucción del absolutismo y con ello la erección del Estado burgués, conocido en su primera etapa como Estado liberal, la fortaleza con la que había encubierto la burguesía el parlamento, significó un grave peligro para su estabilidad, los principales principios que había vertido para la construcción del Estado por medio del legislativo, amenazaban

13. "El poder judicial ejerce una función progresiva, en el sentido de que, en concordancia con los intereses de la burguesía, intenta apoyar las aspiraciones emancipadoras de ésta, tendientes a la consecución y el afianzamiento del poder económico, eliminando para ello los abusos del poder ejecutivo". Dietrich, Bárbara. "Función de las instituciones judiciales", en Abendroth, W y Lenk, Kurt. Introducción a la ciencia política, Barcelona, España, Anagrama, 1971. p. 230.



con devorarla y crear su propia destrucción, el parlamento entonces ya no garantizaba su unidad como clase dominante y erige por ello al poder ejecutivo como poder cimero<sup>14</sup> y usa para el efecto a la justicia<sup>15</sup> al proporcionarle atribuciones de jurisprudencia, que le daban la capacidad de interpretación de las leyes, con lo que elimina la dependencia de la justicia con respecto a la legislación,<sup>16</sup> al poder los jueces colocar en tela de juicio las disposiciones emanadas de el legislador.

14. "Si la república parlamentaria, como decía el señor Thiers, era -la que menos les dividía- (a las diversas fracciones de la clase dominante), en cambio habría un abismo entre esta clase y el conjunto de la sociedad situada fuera de sus escasas filas. Su unión venía a eliminar las restricciones que sus discordias imponían al poder del Estado bajo regímenes anteriores, y ante la amenaza de un alzamiento del proletario, se sirvieron del poder del Estado, sin piedad y con ostentación, como de una máquina nacional de guerra del capital contra el trabajo. Pero esta cruzada ininterrumpida contra las masas productoras las obligaban, no sólo a revestir al poder ejecutivo de facultades de represión cada vez mayores, sino, al mismo tiempo a despojar a su propio baluarte parlamentario -la asamblea nacional-, uno por uno, de todos sus medios de defensa contra el poder ejecutivo". Marx, Carlos. "La guerra civil en Francia", en Obras Escogidas, Moscú, Progreso, 1977, p. 498-499.  
 "...la revolución es radical. Está pasando todavía por el purgatorio. Cumple su tarea como método. Hasta el dos de diciembre de 1851 había terminado la mitad de su labor preparatoria; ahora, termina la otra mitad. Lleva primero a la perfección al poder parlamentario, para poder derrocarla. Ahora, conseguido ya esto, lleva a la perfección al poder ejecutivo, lo reduce a su más pura expresión, lo aísla, se enfrenta con él, como único blanco contra el que debe concentrar todas sus fuerzas de destrucción". Marx, Carlos, "El dieciocho brumario de Luis Bonaparte", en Obras Escogidas, Moscú, Progreso, 1977, p. 313.
15. "Aparte de constituir una evidente violación del principio de la separación de poderes, las intenciones antidemocráticas y antilegalistas del tribunal supremo consistían en allanar el camino a aquellas tendencias del poder ejecutivo y de las clases superiores que significaban una rotunda oposición a la voluntad del legislador". Dietrich, Bárbara. *Op. cit.*, p. 234.
16. "El abandono de la idea del Estado de derecho liberal y de la correspondiente vinculación positivista del juez a la ley; esto es: la desaparición de la dependencia del poder judicial con respecto

La lucha entre el poder legislativo y el poder ejecutivo para ser el centro hegemónico del Estado burgués, ha causado la formación de dos regímenes políticos,<sup>17</sup> el régimen parlamentario y el régimen presidencial, así como de una forma de gobierno producto de una contradicción entre lo formal y lo real que se ha denominado congresismo.

En el régimen parlamentario se subordina el ejecutivo al legislativo. El ejecutivo está dividido en dos, un jefe de Estado y un gabinete ministerial, el jefe de Estado sea rey, presidente o emperador, tiene un papel honorífico,<sup>18</sup> mientras el gabinete es el que asume las funciones gubernamentales,<sup>19</sup> al frente del gabinete se encuentra el primer ministro, presidente del consejo o canciller (según el nombre

al poder legislativo... está caracterizado por el abandono del derecho positivo en favor del "derecho" no escrito, por la extensión de las funciones de la administración de justicia frente al parlamento, y por la aplicación cada vez más intensa del derecho penal para la represión de los enemigos políticos de la burguesía". *Ibidem*, p. 232.

17. Algunos autores como Karl Deutsch en su libro "Política y Gobierno" y Maurice Duverger, en su obra ya citada, nos proporcionan una clasificación más amplia sobre los regímenes políticos, como es el caso del trabajo del segundo, donde se habla de los regímenes de asamblea, los unitarios, los pluralistas, los democráticos y los autocráticos.
18. "...el jefe de Estado tiene un papel esencialmente honorífico. Representa a la nación, promulga las leyes y firma los decretos, notifica los tratados, nombra al primer ministro y a los ministros y pronuncia eventualmente la disolución del parlamento. Pero todos estos poderes los ejerce de una manera simbólica. Las decisiones no son tomadas por él, sino por el Gabinete; sólo es una especie de máquina de firmar que no puede negar su firma. Si no está de acuerdo con el Gobierno, no puede más que someterse o dimitir; pero la dimisión de un jefe de Estado es un acto grave, que sólo puede ser excepcional. El jefe de Estado parlamentario puede ser un monarca hereditario (rey o emperador) o un presidente de la República (elegido generalmente por el parlamento durante un plazo bastante largo, a menudo 7 años). Duverger, Maurice. *Op. cit.*, p. 198-199.
19. "El Gabinete asume lo esencial de las funciones gubernamenta---

que le den en cada lugar), el cual escoge los miembros del gabinete y lo somete a la consideración del jefe de Estado en términos formales; habla ante las asambleas en nombre de todo el gabinete; las decisiones al interior de este órgano son en forma colectiva.

Este que es el plano estructural del ejecutivo parlamentario, no caracteriza, ni garantiza la existencia de un régimen de este tipo; lo que caracteriza y garantiza la existencia de este régimen, es el aspecto político, esto es, el Gabinete, máxima representatividad del ejecutivo parlamentario, está sometido a una responsabilidad política ante el parlamento: el parlamento puede obligarlo a dimitir por un voto de desconfianza; este hecho ha causado que el juego de partidos sea fundamental en todo régimen parlamentario, ya que el que obtenga la mayoría de curules (sea un sistema bipartidista o multipartidista) es el que llevará las riendas del gobierno.

En el régimen presidencial, la relación entre el legislativo y el ejecutivo, se invierte en comparación con el parlamentarismo al encontrarse el poder legislativo bajo la égida del poder ejecutivo.

les... El Gabinete es un órgano colectivo; las decisiones se toman en común. A la cabeza de este órgano colectivo, está situado el jefe de Gobierno, que es diferente del jefe de Estado; es te jefe del Gobierno se llama en muchos países Primer Ministro, Presidente del Consejo o Canciller. El jefe de Gobierno escoge los demás miembros del gabinete que presenta al consentimiento (formal) del jefe de Estado; precide las reuniones de Gabinete que se efectúan sin la presencia de este último, que se llaman "Consejo del Gabinete", en oposición a los "Consejos de Ministros" que se desarrollan en presencia del jefe de Estado; habla ante las asambleas en nombre de todo el Gobierno". Ibidem, p.199.

En este tipo de régimen el ejecutivo no está dividido; el cargo presidencial representa la jefatura de Estado y la de gobierno, los secretarios no tienen autoridad política propia ya que son colaboradores del presidente; no son en conjunto los secretarios un órgano colectivo; la decisión es unipersonal, del presidente; el cargo presidencial es elegido por sufragio universal; la separación es tajante, el legislativo no puede derrumbar al ejecutivo, ni viceversa,<sup>20</sup> este último tiene el derecho de veto, de emitir acuerdos, decretos y reglamentos en su esfera de competencia sin consultar al legislativo, iniciar leyes ante el legislativo, y otros, derivados de estas atribuciones.

El congresismo se presenta en un desfase entre lo real y lo formal en la lucha legislativo-ejecutivo, al exigir la realidad, en un momento histórico determinado, que el ejecutivo sea el centro hegemónico del Estado capitalista y al expresarse las formas jurídicas existentes a nivel constitucional contrarias a esta realidad, al proporcionarle el predominio al poder legislativo.<sup>21</sup> Esta contradicción en la forma y el hecho trajo como consecuencia que la acción de estos dos poderes fuera ineficaz en la organización del Estado y de la sociedad, al contrarrestarse mutuamente. El ejecutivo que tiene los instrumentos gubernamentales no puede gobernar, al estar acosado y fisca

20. Ibidem, p. 210-122

21. "El gobierno congresional consiste en el predominio constitucional del legislativo cuando la realidad objetiva y contradictoria del capitalismo, favorece el auge del ejecutivo, es decir, en los marcos del régimen presidencial, el ejecutivo está formalmente debilitado ante el legislativo. El gobierno congresional como defor

lizado por las comisiones del legislativo, a la inversa, las comisiones del legislativo quieren gobernar pero no tienen los instrumentos de gobierno para hacerlo. En la práctica actuante del Estado, este fenómeno lo podemos observar en la dependencia de los secretarios de Estado ante el congreso, siendo que el congreso no debe tener facultades para dar órdenes a los secretarios, más que para aprobar o reprobar las acciones ya realizadas o para delinear en forma general la acción del ejecutivo más no su particularidad. De esta manera se presenta la usurpación de funciones del ejecutivo por el legislativo.

La formación de cualesquiera de los dos regímenes y del congresismo están insertos en la rivalidad estructural, histórica e institucional, existente entre el legislativo y el ejecutivo.

La rivalidad estructural está vinculada a la separación del Estado y la sociedad, donde el carácter delegacional de uno y otro poder corresponden a esferas distintas: el poder legislativo como delegación de la sociedad en el Estado representa la debilidad o fortaleza de la sociedad y a la inversa, el poder ejecutivo como delegación del Estado en la sociedad representa la debilidad o fortaleza de Estado.

mación del presidencialismo, no está integrado por ministros sino por los comités del legislativo que, al someter al ejecutivo, no sólo vigilan, supervisan y controlan las acciones que este emprende, sino que usurpan sin límite alguno su ámbito de competencias para después asumir funciones administrativas relacionadas con la organización y gestión de los asuntos del Estado". Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública. Tesis para obtener el grado de maestro en administración pública, FCPS, UNAM, México, 1982. p. 182-183.

Es así como la separación entre el Estado y la sociedad se manifiesta en la lucha de estos dos poderes.<sup>22</sup>

La rivalidad histórica se da a partir de la lucha de la clase burguesa por apropiarse del Estado y por ende de la organización del conjunto social. Esta lucha se circunscribe en la transición del Estado monárquico al Estado liberal. En la monarquía, el ejecutivo, representante del poder regio, dominaba la escena política, el parlamento es utilizado para debilitar al ejecutivo; logrado esto y erigido el Estado burgués, el parlamento no garantiza la unidad política de la clase dominante y traslada su centro de poder al ejecutivo.<sup>23</sup> Es por ello que podemos afirmar que parlamentarismo y presidencialismo, son condiciones históricas que se desenvuelven y desarrollan en lucha constante para dirigir el predominio de la clase dominante a través de la centralización.

La rivalidad institucional se explica en el plano formal, en el contenido de las constituciones de cada Estado, donde se limita el ámbito de competencias de cada poder. El contenido constitucional puede expresar jurídicamente el predominio del ejecutivo o legislativo y por lo tanto institucionalizar de esa manera su rivalidad estructural e histórica,<sup>24</sup> o no lo puede hacer, como es el caso que se presenta en el congresismo.

22. Ibidem, p. 236-237.

23. Ibidem, p. 237-238.

24. Ibidem, p. 238-239

Dada esta rivalidad estructural, histórica e institucional entre el legislativo y el ejecutivo y la consecuente formación de regímenes políticos, se comprueba que la coordinación por colaboración entre estos dos poderes y entre ellos con el poder judicial ha resultado ser una quimera de los teóricos de la ilustración, el pensar que ha existido o existe significa sustraerse de la realidad, además, cuando se ha dado un equilibrio de poder entre el legislativo y el ejecutivo, -congresismo- que es cuando se crean las condiciones para la colaboración y la coordinación por colaboración entre ambos poderes, ha sido una catástrofe, al suscitarse lo inverso, al enfrentarse en una lucha sin cuartel para lograr el sojuzgamiento del uno sobre el otro. Es por ello que el congresismo es un punto de equilibrio catastrófico entre los dos poderes, por lo cual ha durado períodos cortos en la historia del Estado capitalista.

De esta manera, como apuntamos en párrafos anteriores, el tipo de coordinación que existe entre los tres poderes, se acerca más a lo que hemos llamado coordinación formal, al presentarse el sojuzgamiento de dos poderes a uno, donde el dominante controla y/o lleva a cabo la administración y utiliza para ese fin a los restantes, como organizaciones accesorias a él, a través de los instrumentos que manejen. Esto se debe a que independientemente del hecho de que exista el parlamentarismo o el presidencialismo en cualquier país, el fin primordial es la organización de la sociedad mediante la administración pública para que prevalezcan los intereses de la clase dominante, más no la de-

fensa, ni la instrumentación de la voluntad general.

El poder legislativo, como se pudo observar, es el que influye en la coordinación que se presenta en la administración pública, en cuanto rivaliza con el ejecutivo en el ejercicio del poder del Estado y en tanto es el dador de legalidad; en cambio el poder judicial al ser una órbita de cualesquiera de los otros dos poderes no influye. Por ello únicamente es necesario que se estudie al legislativo para comprender la coordinación en la administración pública, tema del siguiente capítulo.



## V. LA COORDINACION EN EL PODER LEGISLATIVO

La expresión jurídica suprema en los Estados Modernos, como Estados de derecho, es la Constitución. La mayoría de las conocidas en la actualidad son escritas (excepto la de Gran Bretaña) y contienen la forma de organización política y el conjunto de normas generales que regulan al Estado y a la sociedad, así como sus mutuas relaciones.<sup>1</sup>

De esta manera, el primer documento que especifica y proporciona los lineamientos sobre los cuales se va a regir en el Estado la división del trabajo y, por tanto, su organización y coordinación, así como las relaciones económicas, políticas y sociales del conjunto del modo de producción, es la Constitución.

Los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) mediante los que se organiza el Estado capitalista, tienen su existencia jurídica en esta carta suprema, y les especifica cuales son las competencias que cada uno tendrá a su cargo, así al poder legislativo le encomienda formular las leyes, al poder ejecutivo, ejecutarlas

1. "...una Constitución es ante todo un documento legal. Tiene por objeto establecer las normas legales supremas. Por consiguiente, debe limitarse en lo posible a proclamar normas legales, no opiniones, aspiraciones, directivas o tendencias políticas. Además, si ha de proclamar normas legales y si de modo especial estas normas han de ser ley suprema, vinculando el cuerpo legislativo igualmente con el poder ejecutivo y con el poder judicial..., estas normas deberán ser poco numerosas, generales y fundamentales". Wheare, K.C. Las constituciones modernas, España, Labor, 1975. p. 54.

y al poder judicial dirimir los conflictos emanados por la aplicación de las leyes.

El poder legislativo, entonces, forma parte de la Constitución y puede actuar, en consecuencia, después que ha sido promulgada.<sup>2</sup> Entre las facultades que le concede la Constitución se encuentra la de reformarla en su articulado, pero no la de crearla, al estar limitada su acción a la existencia de la propia Constitución, por lo que para elaborarla se requiere de un cuerpo legislativo que se encuentre antes y fuera de él,<sup>3</sup> este cuerpo se ha nombrado asamblea o congreso constituyente, que ha sido resultado de convulsivos movimientos sociales que exigen una transformación en las relaciones que rigen a la sociedad en cada país. La Constitución entonces, es producto de la lucha de clases y expresa los principios políticos, económicos y sociales de la clase o fracciones de clases triunfantes.

2. "Al poder legislativo conciernen las leyes como tales, en tanto que necesitan un desenvolvimiento ulterior y los asuntos interiores totalmente generales por su contenido. Este mismo poder constituye una parte de la Constitución la cual le es presupuesta, y está situada en este sentido, en y para sí fuera de la de terminación directa de esta constitución, pero recibe su desarrollo ulterior en el desenvolvimiento ulterior de las leyes y en el carácter progresista de los negocios generales del gobierno". Hegel, J. G. F. Filosofía del derecho, citado por, Marx, Carlos. Crítica de la filosofía del Estado de Hegel, colección 70, núm. 27, México, Grijalvo, 1968. p. 69-70.
3. "El mismo poder legislativo es una parte de la Constitución que está situada en y para sí fuera de la determinación directa de esta Constitución. Pero tampoco la Constitución se hizo sola. Las leyes que necesitan un desenvolvimiento ulterior exigen, en todas partes, que se las elabore. Es preciso que exista o haya existido un poder legislativo antes de la constitución y fuera de la constitución. Es necesario que exista un poder legislativo fuera del poder legislativo real, empírico, dado". Ibidem, p. 70.

En las constituciones capitalistas, con la finalidad de darles el cariz de ley suprema, se ha manifestado que la Constitución es elaborada por el pueblo reunido, ya sea directamente o a través de sus representantes en una asamblea o congreso constituyente, por lo que, supuestamente contiene sus aspiraciones y deseos.<sup>4</sup> Es por ello que en las constituciones de las democracias occidentales, se hace alusión a esta idea en el prólogo, como es el caso de la de Estados Unidos: "Nosotros los ciudadanos de Estados Unidos...decidimos ordenar y establecer esta Constitución para los Estados Unidos", o la de la República Federal Alemana que afirma, "...el pueblo alemán, en virtud de su potestad constituyente, ha promulgado esta básica ley de la República Federal de Alemania". Estos manifiestos están fuera de la realidad porque no es el pueblo el que elabora la Constitución, sino sus "representantes" que representan de hecho a la clase o fracciones de clase que triunfaron sobre las otras clases, triunfo que le(s) permite imponer sus intereses en el constituyente, en un principio para la elaboración de la Constitución y posteriormente en el poder legislativo para la formulación más específica de las normas generales.<sup>5</sup> Ahora bien, la aplicación de la teo-

4. "Del mismo modo que en la esfera legal la razón lógica por la que una Constitución es ley suprema viene completada por el razonamiento de que el pueblo, ya directamente o a través de una asamblea constituyente, es el supremo dador de legalidad, así también en la esfera moral muchas veces se arguye que una Constitución exige obediencia porque expresa la voluntad del pueblo. Lo que el pueblo en principio ha establecido obliga a todo individuo". Wheare, K. C. Op. cit., p. 67
5. "Una vez fraguadas y adoptadas las Constituciones tienden a replejar las creencias y los intereses dominantes, o cierto com-

ría de la representación", vértice fundamental de la democracia burguesa, es lo que le permitió y permite a la clase dominante darle a su propio interés el cariz de interés general y a su vez, explica la investidura que se le proporciona a la Constitución como expresión de la voluntad general.

El régimen político, sea presidencial o parlamentario, puede o no estar plasmado constitucionalmente. Regularmente lo está en menor o mayor medida, si no es así, en algunas ocasiones, cuando se da una contraposición entre su contenido y la realidad que pretende expresar, se reforma o se transforma por una nueva, de acuerdo a la supremacía de los intereses de clase en pugna. Aceptada la Constitución con los planteamientos vertidos en ella, aunque no respondan a la realidad total, tiene expresos los principios generales del régimen político y por tanto, la composición, la organización y las relaciones entre los tres poderes.

Independientemente de cuál sea el régimen político establecido en cualquier país capitalista, el poder legislativo está organizado en una o dos cámaras, en los países federales se da sin excepción las dos cámaras, en países unitarios la existencia de la segunda cá

promiso entre creencias e intereses en pugna, que es la característica de la sociedad de nuestro tiempo. Además, no siempre reflejan sólo creencias e intereses políticos o legales. Pueden encarnar posiciones o compromisos sobre materias económicas o sociales que los autores de la Constitución han deseado garantizar o proclamar. En realidad, una Constitución es la resultante de un paralelograma de fuerzas -políticas, económicas y sociales- que actúan en el momento de su adopción".  
Ibidem, p. 73.

mara está de acuerdo con la relación de fuerzas de los grupos sociales. La primera cámara invariablemente está integrada por los "representantes del pueblo", por lo que, sin excepción, es donde se ubica la delegación del conjunto de la sociedad en el Estado, mientras tanto, la composición en la representación de la segunda cámara, responde abiertamente a diversos intereses de grupos de la sociedad o del poder de cada Estado-Nación. Duverger hace una distinción de las segundas cámaras en las democracias occidentales en base a la "forma" en que se presentan; así distingue las segundas cámaras aristocráticas, las segundas cámaras federales y las segundas cámaras democráticas. De acuerdo a esta clasificación, podemos determinar la composición de estos órganos.

En países donde se presentan las segundas cámaras aristocráticas encontramos que la aristocracia terrateniente, clase dominante del antiguo régimen, organiza al final de su reinado, su delegación en estas cámaras, para contraponerse y minar las nuevas fuerzas sociales que irrumpen en el Estado, organizadas en las primeras cámaras y que amenazan su existencia, por lo que la presencia de estas dos cámaras expresa la lucha entre las clases sociales al nivel del Estado en la transformación del modo de producción feudal al modo de producción capitalista. Con el triunfo de las fuerzas burguesas (clase dominante del capitalismo), en lo económico y lo político, las segundas cámaras de este tipo han tendido a desaparecer (Noruega, Dinamarca, Suecia, Finlandia), o en su defecto las han privado de sus poderes,

como es el caso de la Cámara de los Lores en Inglaterra.

Las segundas cámaras federales (llamadas en México y Estados Unidos, Senado), responden a los principios y naturaleza de la organización federal. Los representantes que integran estas cámaras son delegados del nivel de los Estados miembros en la Federación, por haberse creado estos órganos para que relacionen a los Estados miembros con el poder legislativo federal. El grupo que compone estas cámaras pueden ser elegidos directamente por el pueblo o por autoridades de los Estados miembros.

En las segundas cámaras democráticas se localizan al igual que en las primeras, representantes populares. Su creación obedece a la búsqueda, por parte de la sociedad, de un equilibrio en el poder legislativo, ya que la ciudadanía presupone que la existencia de una sola cámara los conduciría al "régimen de asamblea", al ser demasiado poderosa una sola cámara, por no tener un contrapeso: "esta idea viene de antiguo, exactamente de la época posterior a Thermidor, en la que se estaba asustado por el terror, que se atribuía a la cámara única".<sup>6</sup> Actualmente con el juego de partidos y el dominio del ejecutivo, las legislaturas han sido debilitadas, aun en el parlamentarismo, por lo que esos hechos difícilmente se volverían a presentar; esto ha causado que las segundas cámaras democráticas estén desapareciendo.

6. Duverger, Maurice. Op. cit., p. 192.

Jurídicamente, la Constitución faculta para formular leyes por igual a la primera cámara y a la segunda cámara, (aunque en algunos casos son más reducidas que las de la segunda cámara, o proporciona competencias exclusivas, independientemente de las generales, a cada cámara) y les otorga formalmente la misma jerarquía. Esto nos lleva a pensar que la coordinación que brota de las mutuas relaciones de las cámaras es la que denominamos como coordinación por colaboración.<sup>7</sup> En el caso de las segundas cámaras federales y en algunas democráticas, este tipo de coordinación puede establecerse efectivamente, en el caso de las segundas cámaras democráticas, que tienden a desaparecer, se infiere que la coordinación que se presenta con las primeras cámaras es la coordinación formal, al perder poder y por lo tanto su capacidad de negociación; en el caso de las segundas cámaras aristocráticas que no han desaparecido, se da la misma situación que con las segundas cámaras democráticas y en algunos casos ni esta situación, al desaparecer todo indicio de coordinación posible como es el caso de Inglaterra, al serle suprimidos a la cámara aristocrática todos sus poderes, y por lo tanto, su participación efectiva en la formulación de las leyes.

Los representantes de la primera cámara y de la segunda cámara,

7. Rolando Barrera Zapata, le llama a este tipo de coordinación, coordinación interorgánica al considerar, "...como unidades de análisis a los órganos gubernamentales o poderes, como sostienen algunos autores. Así, las relaciones que se dan dentro del Órgano Legislativo (o Poder Legislativo) por ejemplo, entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, dan origen a un tipo de coordinación interorgánica". Barrera Zapata, Rolando. Op. cit., p. 71.

que está compuesta por miembros elegidos de manera popular, formalmente están subordinados a los principios, programas y necesidades de la comunidad que los ha elegido, y por lo tanto, están sujetos a la autoridad popular. Sin embargo, la creación de los partidos políticos se oponen a este supuesto, al exigir los partidos políticos a los representantes de su partido en el poder legislativo, disciplina y lealtad a los programas, principios de acción y estatutos que lo rigen; así se manifiesta una conversión, los representantes populares son en realidad representantes del partido. Los partidos como organización tienen una determinada estructura, encontrándose en el vértice una dirección, la dirección no está dominada por el pueblo, sino por una fracción o distintas fracciones de clase, por lo que al final, los "representantes populares" son en realidad representantes de la fracción o fracciones de la clase que dominan el partido, y el partido que está en el poder, invariablemente se encuentra dominado por los representantes políticos de la clase dominante.

De esta manera, la coordinación por colaboración que debe de brotar entre los representantes populares, por el carácter de igualdad que les da la elección, se transforma en coordinación formal al estar subordinados al partido político que los ha promovido en su elección y en última instancia a la fracción o fracciones de clase que lo dirijan. Esto ha causado que se formen fracciones parlamentarias de partido, por lo que la coordinación se puede presentar entre las fracciones que tienen intereses comunes. En el caso de dos cámaras, cuando



cada partido tiene representatividad en ambas, se da una coordinación formal, llevada a cabo por el partido. Ahora bien, el dominio de un partido o coaliciones partidistas sobre otro(s) partido(s) o coaliciones partidistas, basado en el mayor número de escaños que haya(n) obtenido en la(s) cámara(s), por el tipo de interés(es) que representa(n) dificulta y, en variadas ocasiones, hace imposible la coordinación por colaboración o la formal, con otro(s) partido(s) o coaliciones partidistas que tenga(n) minoría y otro(s) interés(es), por lo que el resultado de los trabajos realizados por el poder legislativo, son por imposición de la mayoría representativa de un partido o coalición partidista. Esto ha ocurrido tanto en regímenes parlamentarios y presidenciales, como en estados federales y unitarios.

La organización interna de la(s) cámara(s) legislativa(s) está(n) basada(s) en la igualdad jerárquica de sus miembros. En el vértice de la organización camaraal se elige a una mesa, que se integra, por un presidente, vicepresidentes y secretarios, (normalmente estos cargos son ocupados por personas que forman parte del partido o coalición partidista dominante). Elegida por y entre los representantes y la facultan para organizar, desarrollar y guardar la disciplina en los debates, la mesa no tiene ninguna jerarquía sobre los demás miembros de la asamblea. Para la elaboración y discusión de dictámenes, de iniciativas y proposiciones de ley, se organiza(n) en comisiones la(s) cámara(s), dada la división del trabajo legislativo en cada comisión, se puede dar entre ellas la coordinación por colaboración en aquellos

trabajos que estén íntimamente ligados, como por ejemplo, obras públicas con desarrollo urbano, aunque con la existencia de partidos regularmente se presenta la coordinación formal.

Ahora bien, las competencias del poder legislativo no están limitadas exclusivamente a la formulación de leyes. Existen otro tipo de esferas que le proporciona la Constitución, como es la de inspección y vigilancia de las acciones del ejecutivo. Para llevarla a cabo se organiza en comisiones de acuerdo a la naturaleza de la cosa a inspeccionar y/o vigilar, las comisiones pueden ser las mismas que se encargan de dictaminar y elaborar las leyes o en su caso comisiones especiales (por ejemplo el Ombudsman), las comisiones que tienen este fin no tienen jerarquía alguna y cuando se presente la necesidad de coordinación, la coordinación por colaboración es la que se debe de presentar. Sin embargo, la lucha partidista influye sobre ellas y la coordinación formal puede aparecer en su lugar. Con otro tipo de competencias legislativas sucede lo mismo, como son las referentes a las de reivindicación y de oposición a los actos del ejecutivo.

En un Estado Unitario la organización del Poder Legislativo se limita a la cámara o cámaras del poder central para la formulación de leyes y el ejercicio de otro tipo de competencias, por lo que la coordinación se presenta en un sólo nivel, mientras tanto, en una organización federal, la coordinación se desenvuelve en dos instan-

cias legislativas (en algunos casos hasta tres, como ocurre en México),<sup>8</sup> el poder legislativo de la federación y el poder legislativo de los Estados miembros.

La Constitución federal es el primer documento que delimita la división del trabajo legislativo, las esferas de autoridad y las relaciones que deben de tener ambos niveles.<sup>9</sup> La delimitación de competencias a nivel constitucional entre el Estado federal y las entidades federativas se puede realizar de tres maneras, como lo observa José Natividad González Parás: "Existen tres métodos distintos que determinan la distribución de competencias entre la federación y los estados miembros. En el primero se especifican detalladamente las atribuciones de cada uno. El segundo consiste en una enumeración parcial de atribuciones donde únicamente se especifican o detallan las de las entidades federativas, dejando al poder central las atribuciones no mencionadas o facultades restantes. El tercero a la inversa de la anterior, señala las atribuciones del poder central, correspon-

8. En el presente capítulo trataremos únicamente los dos niveles.
9. "A primera vista podría parecer que una comunidad que ha aprobado la adopción de una forma unitaria de gobierno habría de dispo- nerse a formar, en igualdad de circunstancias, una Constitución más breve y más simple que la de un grupo de comunidades que ha- yan adoptado una forma federal de gobierno. Para un gobierno uni- tario se diría que la Constitución sólo hace falta que establez- ca la estructura, en términos generales, de los poderes legisla- tivo, ejecutivo y judicial; la naturaleza de sus relaciones reci- procas; y la naturaleza de las relaciones entre dichos poderes y la comunidad misma. Los pormenores de la puesta en práctica de estos principios y la adaptación de la Constitución a las necesi- dades cambiantes y de coyuntura puede dejarse que sean regulados por el cuerpo legislativo. En el caso de un Estado federal, sin

diendo a las entidades federativas las facultades residuales".<sup>10</sup>

Para especificar, entre otras cosas, cuál de los tres métodos es más idóneo, se reúnen en una asamblea constituyente los representantes populares y los representantes de las entidades federativas, en esta reunión se da la primera forma de coordinación, entre las instancias estatales y la federación. La aplicación de cualesquiera de los métodos mencionados en la redacción de la Constitución federal, genera un vacío jurídico en su formulación, debido a que, "...la Constitución no es un sistema completo; no hace más que recorrer los primeros pasos en la vía de la organización",<sup>11</sup> el vacío es llenado posteriormente por los congresos constituyentes de las entidades federativas al formular sus Constituciones y por los congresos constituidos de las dos instancias de la Federación al elaborar sus leyes, reglamentos, etc., que van a regir al Estado y a la sociedad. En el caso del poder

embargo, es preciso que la Constitución delimite la esfera de autoridad del Gobierno central y de los gobiernos de la parte constitutiva; debe fijar limitaciones para los cuerpos legislativos; y debe asegurar la supremacía de la Constitución sobre éstos, impidiendo que, eventualmente sea cual fuere la forma en que la Constitución pueda ser enmendada, no llegue a verse subordinada, sobre todo en lo que respecta a la división de poderes, ni el cuerpo legislativo central ni a los cuerpos legislativos de las partes constitutivas". Wheare, K.C. Op. cit., p. 39.

10. González Parás, José Natividad. "Mecanismos de coordinación. Federación-Estados-Municipios", en Revista de Administración Pública, 25 Aniversario, México, INAP, 1980. p. 82.
11. Woodrow, Wilson. El gobierno congresional, España, La España Moderna, s/f. p. 8. Esta afirmación también es válida para las Constituciones de los Estados unitarios, pero lo es más en los Estados federales, por el grado que alcanza la división de la función pública en su organización.

legislativo federal como ya se ha apuntado, las entidades federativas participan en la elaboración de las leyes por medio de la segunda cámara.

Para delimitar las esferas de cada instancia federal, a nuestro juicio el criterio general que se aplica, lo encontramos en la siguiente afirmación de Tocqueville: "Los pueblos entre sí no son más que individuos. Es sobre todo para tener ciertas ventajas frente a los extranjeros, por lo que una nación tiene necesidad de un gobierno único.

"A la unión -refiriéndose a la de Estados Unidos- se le concedió, pues, el derecho exclusivo de hacer la paz y la guerra; de firmar los tratados de comercio; de formar ejércitos, y equipar flotas.

"La necesidad de un gobierno nacional no se siente tan imperiosamente en la dirección de los negocios interiores de la sociedad.

"Sin embargo, hay ciertos intereses generales a los que sólo una autoridad general puede proveer útilmente.

"En la Unión se otorgó el derecho de reglamentar todo lo que tiene relación con el valor del dinero; se le encomendó el servicio de correos y se le dio el derecho de abrir las grandes vías de comunicación que debían unir las diversas partes del territorio.

"En general, el gobierno de los diferentes Estados fue considerado como libre en su esfera; sin embargo, podía abusar de esa independencia y comprometer, por imprudentes medidas, la seguridad de la Unión entera. Para esos casos raros y definidos de antemano, se le permite al gobierno federal intervenir en los negocios interiores de los Estados. Así es como, en tanto que se reconoce a cada una de las repúblicas confederadas el poder de modificar o cambiar su legislación, se le prohíbe, sin embargo, hacer leyes retroactivas y crear en su seno un cuerpo de nobles".<sup>12</sup>

En base a este criterio, como se observa, se le asignan competencias exclusivas a cada poder y se restringen sus esferas, sin embargo, se requiere que existan formas de relación entre las dos instancias de poder para determinadas acciones legislativas, como por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 135 que, para que se adicione o reforme "...se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados".<sup>13</sup> Esta acción legislativa de adición o reforma por el hecho de la participación de las dos instancias de las legislaturas de la federación, es un trabajo conjunto, que tiene supuesto un proceso graduado, desde la formulación de la iniciativa, pasando por las mo-

12. Tocqueville, Alexis de. La democracia en América, México, FCE. 1978. p. 119-120.

13. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial, 1983. p. 145.

dificaciones a la misma, hasta su aprobación. Como todo trabajo conjunto (que no es otra cosa mas que cooperación) el trabajo legislativo requiere de formas de coordinación, coordinación que en este caso se establece en la discusión y el debate en distinto lugar y tiempo.

En términos formales la coordinación y la cooperación legislativa de estas dos instancias es la coordinación por colaboración, al no existir ninguna jerarquía y al estar embestidos de una autonomía relativa. Sin embargo, aquí también encontramos que en muchas ocasiones no es así, al transformarse en coordinación formal por dos causas, la primera quizás la más importante, es la tendencia a la centralización político-administrativa en el Estado capitalista, que se enmarca a nivel institucional en la lucha entre el legislativo y el ejecutivo y la segunda es el juego de partidos. El caso de México es ilustrativo para tomarlo de ejemplo.

El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, primeros documentos supremos del México independiente (fueron elaborados por el segundo congreso constituyente, después del fracaso del primero para llevar a cabo esta tarea al ser disuelto por las tendencias imperiales de Iturbide), establecen que la organización política de México se constituya como una república federal, integrada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación, y delimitan en su articulado las competencias y la esfera de autoridad del poder federal, y las restriccio-

nes de las entidades federativas.

En esta primera Constitución se subordina el ejecutivo al legislativo. Las entidades federativas, con un poder real, tuvieron un importante papel, tanto en la letra constitucional como en la práctica política para que se llevara a cabo, lo cual lo podemos observar en la elección del titular del ejecutivo, en la elección de los miembros de la segunda cámara y en la capacidad de inspección, vigilancia y control del poder legislativo al ejecutivo.

Las entidades federativas, participaban constitucional y efectivamente, por medio: a) de sus congresos locales en la elección del titular del ejecutivo; b) la cámara de senadores, una de las dos cámaras que forman parte de la organización del poder legislativo, estaba integrada por representantes elegidos por los congresos locales de cada una de las entidades federativas, y c) el Consejo de Gobierno, que era una Gran Comisión estaba compuesto por un senador de cada entidad federativa y por diputados, funcionaba durante el receso del Congreso General con facultades de auxilio, consejo y de estricta vigilancia sobre las acciones del ejecutivo federal, para garantizar, entre otras cosas, que no se viera afectada la organización y división funcional del trabajo gubernamental establecida por el segundo congreso constituyente y el congreso constituido.

Esta participación efectiva en la vida política de México por par



te del poder legislativo, de la federación y de las entidades federativas, con una real independencia del poder ejecutivo y con facultades para subordinarlo, dan los elementos necesarios para que se de la coordinación por colaboración entre ambas instancias, sin embargo, las tendencias separatistas de algunos estados miembros y las luchas intestinas que se habían generado a partir de la independencia entre federalistas y centralistas dificultaron la coordinación entre estas instancias en la corta vida de este régimen político. La primera mitad del México decimonónico se vio envuelto en la anarquía, los golpes de estado, los cuartelazos y las asonadas fueron su principal característica. En materia jurídica se elaboraron y reelaboraron distintas bases constitucionales: en 1836, la Constitución de 1824 es derogada al promulgarse las Siete Leyes Constitucionales que contemplan como forma de organización la de un estado unitario; en 1842 se da una tentativa federal; en 1843 se elaboran bases orgánicas acentuadamente centralistas; en 1847 se formulan las actas de reforma de índole federal; en 1853, bases de carácter centralista, y en 1857 el federalismo triunfa definitivamente en la letra constitucional.

Sin embargo, el triunfo del federalismo en la letra se diluye en la práctica del poder, al ser la Constitución de 1857 de corte congressional no expresó el tipo de régimen político que era necesario en el país para aniquilar los constantes brotes de insurrección y descontento que existían entre las dos corrientes en pugna y garantizar así, la paz social necesaria para el desarrollo del capitalismo, es por ello

que se crearon las condiciones para que se impusiera la dictadura.

Las dictaduras impuestas por Juárez y Díaz, fueron amantes de las formas constitucionales, mas no de su práctica. Aparentemente respetaron la división de poderes y la organización federal al dar paso a su existencia jurídico-institucional. "Se respetan cuidadosamente las formas, pero la naturaleza íntima del pacto es sistemáticamente ignorada",<sup>14</sup> al subordinar el ejecutivo federal en la práctica al legislativo federal, y a los poderes de las entidades federativas. En estas condiciones la coordinación por colaboración entre cada una de las instancias legislativas es una quimera y se transforma en coordinación formal al estar sujetos a los dictados del ejecutivo.

La Constitución de 1917, recoge lo que la práctica había establecido, un poder ejecutivo fuerte y centralizado que ejerciera el control político sobre el conjunto de la nación; sin embargo, también contempla la organización federal e inserta una tercera instancia: el municipio.

La organización federal a partir de esta Constitución, también ha sido letra muerta, causado en un principio por el caudillismo que privó en los primeros años postrevolucionarios y después por el dominio de un partido en todas las esferas políticas del Estado.

14. Almada, Carlos. La administración estatal en México. México, INAP, 1982. p. 18.

En y después de la lucha revolucionaria el poder se fragmentó entre los caciques y caudillos revolucionarios de cada región, la centralización del poder fue tarea apremiante. "A partir de 1920 los caudillos más poderosos, es decir, aquellos que pudieron ganar la presidencia, recomenzaron el viejo proceso de debilitación de las fuerzas periféricas. Comprendieron como sus predecesores que el fortalecimiento de su poder dependía de la supresión de los caciques y de los caudillos. Para lograrlo utilizaron cuatro medios: su eliminación física; la integración en el ejército federal de las bandas controladas por los caudillos; la concesión de prevendas y contratos a los altos jefes militares y el agrupamiento de los partidos regionales en el seno de una coalición capaz de garantizar una solución pacífica en la distribución del poder".<sup>15</sup> El último medio es lo que ha permitido la permanencia del actual estado de cosas.

En 1929, el ejecutivo federal, con la finalidad de fortalecer y para terminar la etapa de los caudillos y dar paso al cambio institucional del poder, funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR), para aglutinar en su seno a las diversas coaliciones y partidos que estaban dispersos en el conjunto de la sociedad mexicana. Logrado este objetivo, el ejecutivo federal crea sobre las bases del PNR, al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y después sobre este último, al Partido Revolucionario Institucional (PRI) para que terminara la tarea. Los resultados han sido altamente satisfactorios. Actualmente el

15. Ibidem, p. 22.

ejecutivo federal centraliza y controla en su totalidad la vida política del país por el PRI. El mecanismo es a la vez complejo y sencillo debido a la cantidad de grupos que intervienen o presionan para la elección de un candidato. El titular del ejecutivo es el jefe nato del partido, por lo que designa a sus dirigentes; el presidente o el gobernador designan y el PRI promueve qué miembros de su organización serán los candidatos que formarán parte de los poderes legislativo y ejecutivo en las instancias federal y estatal, así como de los ayuntamientos municipales, estos hechos cobran relevancia, al especificar la Constitución de 1917 que la elección de todos los miembros del poder legislativo y del poder ejecutivo de cada una de las instancias "se harán por el pueblo", por lo que se anulan las facultades otorgadas a los congresos locales, para elegir al titular del ejecutivo federal y a los senadores; en todos los casos los candidatos del PRI para presidentes de la república y para gobernadores han ganado las elecciones; en el caso de los candidatos para senadores ha perdido en toda su historia un escaño, en lo referente a diputados tiene más del 50% de los curules en todas y cada una de las instancias y por último, la mayoría de los ayuntamientos en toda la república y por tanto, los miembros que ocupan los cargos por elección en él, están bajo su égida.

En este panorama, la coordinación por colaboración en la legislación le da paso a la coordinación formal, al diluirse en la práctica social el menor indicio de la pretendida autonomía relativa del

poder legislativo de cada una de las entidades federativas y de la federación; al estar sujetos todos sus trabajos, (así sean de sus áreas de influencia o producto de sus mutuas relaciones) a las disposiciones del poder ejecutivo federal.

Hasta aquí hemos analizado la coordinación en los cuerpos legislativos, por último cabe mencionar el papel que juega el congreso o asamblea constituyente y el poder legislativo en la coordinación de las instituciones del Estado.

Hemos afirmado en el primer capítulo que toda coordinación presupone la existencia de la división del trabajo y de la cooperación. En los organismos privados, estos elementos giran alrededor del capitalismo, al ser el amo y señor de su empresa; el despotismo oriental se reproduce y cobra vigencia en su esfera de autoridad, es en él donde se reúnen todo tipo de funciones, organiza y se organiza por medio del establecimiento de códigos de disciplina y comportamiento, planes, métodos de trabajo, canales de comunicación, controles, etc., para imponer y lograr la unidad, teniendo como únicas restricciones las establecidas por el "orden social", como son la compra de fuerza de trabajo, respeto a la jornada laboral, etc.

En el Estado capitalista, a diferencia de los organismos privados, encontramos que el trabajo está dividido en tres órganos, que no tienen ninguna autoridad superior que les de unidad, sino que e-

llos tres representan la unidad del trabajo en el Estado, tanto en las competencias que le son asignadas, como en sus mutuas relaciones. Existe una participación del legislativo y el ejecutivo en la organización del Estado y en la organización de la sociedad por el Estado, y por lo tanto en la cooperación, la coordinación, la división del trabajo, la planeación, la organización, etc.

La división del trabajo y su forma de relación en el Estado, está expresada mediante leyes, es la Constitución el primer documento legal donde se asienta. Es por ello que el congreso o asamblea constituyente, es el primer órgano que formula en términos generales los elementos necesarios para que se de la cooperación, la división del trabajo y la coordinación en este nivel al marcar constitucionalmente la composición, las competencias y las relaciones de los órganos institucionales a los que les da existencia jurídica.

El congreso o asamblea contituyente, también es el primer órgano que formula las normas generales en que se va a basar el Estado para organizar a la sociedad civil y las relaciones sociales, al establecer en su articulado, entre otras cosas, las áreas en que el Estado puede participar, los derechos que debe de garantizar, las responsabilidades de los individuos y del Estado, el tipo de propiedad, etc.

El poder legislativo prosigue la tarea del congreso o asamblea constituyente, mediante la elaboración del engranaje jurídico emana

do de la Constitución. En él se especifica en términos menos generales, pero que siguen siendo generales, la organización de cada poder, las atribuciones que cada uno va a tener, las leyes que regularán a la so ci dad, y las leyes que regularán las relaciones del Estado con la so ci dad y de la sociedad con el Estado. De esta manera, el legislativo al detallar por medio de las leyes la división del trabajo y su relación, expresa la forma de cooperación, de coordinación y de división del trabajo en que las instancias estatales regulan y legitiman su ac ci ón. Cada uno de los poderes acaban la tarea en su esfera, al ejecutar las competencias de las que han sido conferidos, a través de distintos mecanismos, como pueden ser la emisión de acuerdos, decretos y circulares, la elaboración y aplicación de técnicas organizativas, de órdenes, de instrucciones, de flujos de información, etc.

Sólo nos queda apuntar que cuando el legislativo está subordinado al ejecutivo, sigue cumpliendo su función formalmente, en aquellas competencias que le ha otorgado la Constitución, se integra como una máquina de aprobación de los dictados del ejecutivo.

En síntesis, el legislativo sienta las bases de la organización y quehacer del Estado y más particularmente de la coordinación y cada poder se encargará de aplicarlas en su esfera de competencia. En este capítulo observamos cómo se presenta la coordinación en el po der legislativo, pasemos al poder ejecutivo, objeto del siguiente ca pítulo.

## VI. LA COORDINACION EN EL PODER EJECUTIVO.

Como hemos observado, la separación del Estado y la sociedad traen consigo formas de relación que le dan una dualidad dialéctica. La sociedad civil con el Estado se relaciona a través de la organización de las clases sociales y cómo éstas tienen un gran número de miembros y en conjunto no pueden formar asamblea en el poder legislativo, cuerpo que les da su existencia política en el Estado, se hacen representar por delegados. El Estado se relaciona con la sociedad civil a través de la administración pública, y se encarna en el poder ejecutivo y la composición de los miembros que la concretizan se le llama burocracia.

La división del trabajo al nivel del Estado entre estos dos poderes aparentemente es clara, al poder legislativo se le confiere la facultad de expresar el interés general mediante leyes, al ser el depositario de la voluntad de la nación soberana, y por lo tanto, de los deseos e intereses de las clases sociales, vínculo necesario para que permanezca la unión de los ciudadanos, mientras tanto, al poder ejecutivo se le faculta para ser el instrumento que aplique la voluntad general en la sociedad. En este sentido, la división del trabajo se basa en la diferencia que se realiza entre la decisión, como función del soberano (en el caso del Estado capitalista es la nación representada en el poder legislativo), del cumplimiento, la aplicación, continuación y el mantenimiento de lo ya decidido que es tarea del ejecutivo. Es por ello que Hegel afirma que el poder gubernativo (poder ejecutivo judi-



cial y policial) es subsumido a las decisiones del soberano, <sup>1</sup> (poder legislativo) o en palabras de Wilson al definir a la administración pública (no olvidemos que poder ejecutivo, administración pública y gobierno, para efecto de este trabajo es lo mismo), como la aplicación detallada y sistemática del derecho público. La subsunción hegeliana del ejecutivo al legislativo, así como otro tipo de teorías que se basan en la igualdad de poder entre los poderes, esto es, hablando en términos administrativos, igualdad de jerarquía entre los poderes, se presentan en forma clara en el papel, sin embargo la práctica se ha encargado de trastocar este tipo de juicios. En el primer caso, los intentos originales de la burguesía de supeditar al ejecutivo a la fórmula del legislativo, fracasaron; en el segundo, aun con las técnicas jurídico constitucionales y la búsqueda de pesos y contrapesos entre los poderes para lograr su equilibrio, siguieron el mismo camino que el anterior, ya que la intervención de un poder en otro, ha sido la constante en la historia institucional del Estado.

Históricamente, el centro hegemónico del poder ha oscilado entre el legislativo y el ejecutivo, lo cual ha estado condicionado, entre otras cosas, por la búsqueda de la imposición del proyecto de domina-

1. "De la decisión se distingue el cumplimiento y la aplicación de las resoluciones soberanas y en general la continuación y el mantenimiento de lo ya decidido: leyes, instituciones, organizaciones para fines comunes, etc. Esta tarea de la subsunción (...) con tiene en sí el poder gubernativo, en el que están comprendidos así mismo los poderes judicial y policial que tienen una relación directa con lo particular de la sociedad civil y mantienen en estos fines el interés general". Hegel. Filosofía del Derecho, citado por Marx, Carlos. Crítica de la Filosofía. p. 54.

ción política y/o por el logro, mantenimiento y continuación de la dominación efectiva de la clase dominante en el conjunto social.

En este sentido, el primer poder que tiende a fortalecer la burguesía, en las primeras revoluciones burguesas, es el legislativo, que es el campo natural de batalla que le da cauce a sus demandas y por el cual, con la careta democrática, puede lograr y logra la imposición de su interés particular como interés general y por lo tanto, impone su proyecto político de dominación y debilita y destruye a la monarquía. El proceso para que logre la burguesía imponer su propio interés como interés general es largo, la primera lucha burguesa se observa en Inglaterra en el siglo XVII, con la irrupción de Cronwell en el parlamento, tomando su forma clásica (la lucha burguesa) en la revolución francesa del siglo XVIII, y en el siglo XIX estas luchas se generalizaron en los países europeos, así como en sus colonias.

Después de lograr la burguesía derrumbar la institución monárquica a través del control político del legislativo, usa al legislativo para controlar las demás instituciones del Estado y las otras clases de la sociedad, ya que, en esos primeros momentos, el legislativo como medio de dominación, era la única forma de gobierno en el fragor de su lucha, donde podía someter la burguesía a la par las ambiciones del interés de clase de sus distintas fracciones y las de las otras de la sociedad,<sup>2</sup> de esta manera, el legislativo es la instancia que en un pri

2. "La república parlamentaria era algo más que el terreno neutral en el que podía convivir con derechos iguales las dos fracciones de

mer momento se constituye como la unidad de la fuerza burguesa.

Sin embargo, la agitación provocada en el poder legislativo, por la expresión de los distintos intereses de clase, intereses contradictorios y antagónicos, servían para recrudecer la lucha de clases, por lo que la dominación burguesa corría peligro, al mantenerse las posibilidades de que dominaran otros intereses distintos a los de ella como interés general,<sup>3</sup> si es que permitía que permanecieran en forma efectiva los principios políticos (libertad, igualdad, etc.) que la posibilitaron a tomar el control político del Estado, que recrudecían la efervescencia política, y que por lo tanto amenazaban volcarse en contra de ella.<sup>4</sup>

la burguesía francesa, los legitimistas y los orleanistas, la gran propiedad territorial y la industria. Era la condición inevitable para su dominación en común, la única forma de gobierno en que su interés general de clase podía someter a la par las pretensiones de sus distintas fracciones y las de las otras clases de la sociedad". Marx, Carlos. "El dieciocho brumario de Luis Bonaparte..." p. 294.

3. "Sin embargo, la asamblea nacional resumía en su seno las contradicciones de clase; era la tribuna donde se expresaban los planteamientos del pueblo, de los mismos capitalistas y de los obreros, pero de manera tal que atizaba la agitación política. Entonces la intranquilidad invadió a los hombres de negocios porque la amenaza de la inestabilidad política se podría convertir en el principal enemigo de su interés político, es decir, de su interés de clase". Uvalle Berrones, Ricardo. "La hegemonía histórica del ejecutivo en los regímenes políticos modernos", en Revista de Administración Pública # 51, julio-septiembre 1982, México, INAP, 1982. p. 186.
4. "El conjunto de las libertades civiles otorgadas a los ciudadanos, se convirtieron en un boomeráng, es decir, se volvieron contra el orden burgués de manera peligrosa y amenazaron, como si fuera el corrosivo que afectara los marcos de la vida económica y social". Ibidem, p. 187.

Ante estas condiciones, aunadas a la lucha entre sus fracciones, la unidad y la fuerza burguesa tendían a destruirse <sup>5</sup> y la burguesía, después de lograr elevar su voluntad a la voluntad general del Estado a través del legislativo, se ve en la necesidad de abdicar y ceder su voluntad a un poder extraño, que accionará sus principios, pero que no controlará directamente, para que permanezca y mantenga su hegemonía sobre el conjunto social, este poder, es el ejecutivo. <sup>6</sup> De esta manera, el conflicto entre las clases sociales y sus fracciones se someten a los dictados del ejecutivo, y por lo tanto, a la administración pública, la cual realizará su quehacer cotidiano con la voluntad burguesa expresada en las leyes.

El fortalecimiento del ejecutivo no se llevó a cabo en forma consciente por la burguesía, sino las mismas condiciones históricas así lo exigieron, el triunfo total del ejecutivo sobre el legislativo, fue a través de constantes convulsiones sociales, donde oscilaba el centro

5. "Si bien es cierto que la burguesía utilizó el parlamento para liquidar la estructura social del antiguo régimen, después fue incapaz de dar organización y estabilidad a la vida política, debido a sus propias luchas internas. La burguesía dista mucho de ser un bloque monolítico, porque el conjunto de sus fracciones lo impide". Ibidem, p. 190.
6. "En el parlamento, la nación elevaba su voluntad general a la ley, es decir, elevaba la ley de la clase dominante a su voluntad general. Ante el poder ejecutivo, abdica de toda voluntad propia y se somete a los dictados de un poder extraño de la autoridad. El poder ejecutivo, por oposición al legislativo, expresa, la heteronomía de la nación por oposición a su autonomía". Marx, Carlos. "El dieciocho..." p. 312-313.

hegemónico del poder entre estas dos instituciones. <sup>7</sup> En cada convulsión social, aun en los momentos en que el legislativo se erigía sobre el ejecutivo, este último se perfeccionaba, transformándose paulatinamente en el centro que le daría unidad, consistencia, aplicación y preservación a su dominio, y esto se debe fundamentalmente a que "... la organización centralizada del poder, poder ejecutivo-, nulifica la existencia de elementos dispares -que se dan en el poder legislativo- para crear un todo integrado, garantiza que el poder del Estado haga contra peso a los feudos, evitando, con ello la fragmentación del poder político. El control gubernamental se manifiesta en la subordinación de las clases sociales a los imperativos del Estado, es decir, la unificación de la decisión política deteriora la parcelación del poder político". <sup>8</sup>

De esta manera, el fortalecimiento del ejecutivo invierte la sentencia hegeliana, el poder ejecutivo subsume al legislativo. Se puede discutir que actualmente existen una gran cantidad de países con tradición parlamentaria, fundamentalmente los Estados Europeos occidentales, por lo que aún persiste el dominio del legislativo sobre el ejecutivo, lo que nosotros pensamos al respecto es que, en estos países, el legislativo ya no es el centro del enfrentamiento de la lucha de clases, al haber sido manipulado por la lucha de partidos, en donde los partidos

7. "La fuerza del ejecutivo es el resultado del desarrollo capitalista; es por extensión producto de la lucha que sostuvo con el poder legislativo, instancia donde la burguesía adquiría unidad de clase; pero, la misma burguesía traslada al poder ejecutivo los poderes necesarios para evitar el estallido de los antagonismos de clase, e incluso da la apariencia de aceptar en todo momento las reglas del juego político". Uvalle Berrones, Ricardo. "La hegemonía..." p. 186.

8. Ibidem, p. 189.

que llegan a controlar el legislativo, contienen en su seno la representación de la clase burguesa. De esta manera, la lucha partidista se resume, en su gran mayoría, en la lucha de la burocracia política por la representación burguesa, si algún partido extraño al interés burgués llega a controlar el legislativo, es destruido. Dado el control político del parlamento por cualquier partido de carácter burgués, el objetivo no es su control, sino el control del ejecutivo, el cual no se realiza a través del legislativo, sino a través de su ocupación por alguno de sus miembros, en este sentido, el legislativo es el medio para ocupar el ejecutivo, no para subsumirlo. Además, la tendencia observada en estos países es el fortalecimiento del gabinete que es el fortalecimiento del ejecutivo sobre el parlamento, debido entre otras cosas a que la representación parlamentaria mayoritaria, que tiene la capacidad para nombrar al gobierno, no puede desconocer al gobierno que ha nombrado, sin el consecuente costo político. Ahora bien, muchas de las competencias que le permitían al parlamento el control del ejecutivo, ya no son establecidas claramente como antaño: "La delegación de las competencias legislativas, a la administración por parte del parlamento, así como el incremento de las disposiciones legales; la legislación global del parlamento; las interpretaciones administrativas y las cláusulas generales de derecho administrativo; las teorías de los actos de soberanía, de las violaciones de la constitución y de derecho estatal de emergencia desarrollados por la ciencia jurídica.

"En todos estos casos, la administración ya no actúa sobre la base de unas competencias claramente establecidas por el parlamento, si-

no que ella misma prescribe en su mayoría las normas de su propia actividad".<sup>9</sup>

Esto le ha dado al ejecutivo, además de una amplia discrecionalidad, el centro cimero del poder, a donde concurren y se someten los conflictos sociales.

Así, el ejecutivo ha sido investido, a través del desarrollo del capitalismo, de múltiples y variadas competencias que trascienden los designios originales de sus inspiradores, al tener actualmente facultades legislativas y al incrementarse su campo de acción sobre el conjunto de la sociedad. Su organización cada vez es más diversificada, jerarquizada y compleja, y su poder, fuerza y alcances se presentan hasta la última célula de la sociedad civil, para organizarla y unificarla, ante esta situación su actividad, se presenta más clara, como organizador de la sociedad.

El significado político de que el ejecutivo subsume al legislativo no es mas que "...el testimonio de que el Estado es más fuerte que la sociedad y, como centro principal del Leviathán estatal, afronta con la administración pública los conflictos de clase",<sup>10</sup> además nos muestra, el fracaso de los ideales de los teóricos de la ilustración francesa y en general de los ideales universales del hombre sobre el mejo-

9. Griepenburg, Rudiger. "Función de la administración en el Estado Burgués", en Abendroth-Lenk. *Introducción a la...* p. 221.

10. Uvalle Berrones, Ricardo. La hegemonía..., p. 189.

ramiento de la convivencia humana, al destruirse los intentos de que la sociedad sea dirigida por la misma sociedad.

Sea cual fuere la fuerza del ejecutivo sobre el legislativo (aunque el grado de su fuerza determina el grado de control que tenga sobre la sociedad) y la capacidad que posea para organizar a la sociedad civil, la acción ejecutiva tiene límites y alcances, determinados por el modo de producción en su conjunto. Los alcances del ejecutivo están en relación con la reproducción de las condiciones sociales de producción que representa <sup>11</sup> y con la alteración de las condiciones de producción, <sup>12</sup> las relaciones de producción <sup>13</sup> y de otros modos de produc

11. "La administración pública, o sea, la acción del Estado en la sociedad, tiene como vocación natural el mantenimiento del 'orden social', es decir, la reproducción del modo de producción capitalista y, por ello, los cambios que genera en el seno de la sociedad civil tienen como propósito conservar el statu quo; la administración pública provoca cambios preventivos que evitarán cambios radicales, esto es, movimientos revolucionarios que pondrán en peligro la estabilidad capitalista. El cambio provocado por la administración pública está limitado, en estos términos, por su papel mantenedor del orden social burgués". Guerrero, Omar. "La administración pública en el capitalismo avanzado", Revista de administración pública, 25 aniversario, México, INAP, 1980. p. 94.
12. "La administración pública puede alterar las condiciones de producción, trasladando recursos de un sector de la sociedad a otro con la finalidad de beneficiar a la fracción de clase hegemónica. El Estado puede dar prioridad a un sector de la economía capitalista, por ejemplo, la industria en detrimento de la gran propiedad agraria y, con ello, alterar las condiciones capitalistas de producción en beneficio de la fracción industrial hegemónica. Con una medida tal la acción del Estado contribuye a la consolidación del capitalismo como modo de producción y al fortalecimiento de la fracción burguesa que se eleva a la cima de la sociedad civil". ibidem, p. 95.
13. "Como el caso anterior, -se refiere a la alteración de las condiciones de producción- la alteración de las relaciones de producción tiene como finalidad su propio mantenimiento. La administración pública es un importante elemento para la producción de las relaciones de producción, en la medida en que el control del movi-



ción para su introducción a la esfera capitalista. Los límites están ahí donde comienza la vida y trabajo burgués.<sup>14</sup> Si bien es cierto que la administración pública afecta a algunas de las fracciones de la burguesía, se debe a necesidades específicas para mantener el interés del conjunto de la clase como dominante, más no a caprichos o a un exceso de poder. De esta manera, podemos afirmar que la fortaleza y el poder del ejecutivo sobre el legislativo y sobre la sociedad civil, así como su capacidad de darle unidad al dominio burgués y de organización de la sociedad civil está determinado por el interés de la burguesía que condiciona su existencia. No puede destruir este interés, sin destruirse a sí mismo. Su unidad es la continuación de su vida, la separación su muerte.

Ahora bien, el quehacer cotidiano del ejecutivo se sintetiza en la aplicación del interés general a los casos particulares de la socie

miento obrero y el mantenimiento de las condiciones del trabajo, contribuye a paliar la lucha de clases e 'institucionalizar' las relaciones asimétricas entre el capital y el trabajo". ibidem, p.96.

14. "...la administración tiene que limitarse a una actividad formal y negativa, toda vez que su poder termina donde comienzan la vida y el trabajo burgueses. Más aún, frente a las consecuencias que brotan de la naturaleza antisocial de esta vida burguesa, de esta propiedad privada, de este comercio, de esta industria, de este mutuo saqueo de los diversos sectores burgueses, la impotencia es la ley natural de la administración". Marx, Carlos. "La sociedad, el Estado y la administración pública", en Revista de administración pública, 25 aniversario, México, INAP, 1980. p. 258. "Sus límites -de la administración pública- son las condiciones de vida privada de la sociedad civil, que están basadas en la separación entre la vida pública y vida privada, entre interés colectivo e interés individual". Guerrero, Omar. "La administración pública en el capitalismo...", p. 96.

dad civil, para lo cual se introduce la división del trabajo donde autoridades particulares aplicarán medidas dentro de su ámbito de competencia en la sociedad civil. La acción de cada una de estas autoridades debe converger en la misma, ya que el quehacer cotidiano del ejecutivo tiene por tarea formal gobernar concretamente la vida civil que es concreta.<sup>15</sup> Entonces el gobierno está inmerso en la sociedad civil, en los intentos de organizarla de acuerdo al interés general particular de la clase dominante, e ahí el secreto de su dominación, la dominación cotidiana.

En la gestación del Estado burgués, comúnmente conocido como Estado liberal, el legislativo, centro de unidad de las clases y fracciones dominantes, decidía el trabajo que el ejecutivo debía de ejercer a través de las leyes, así como la estructura general de su organización, por lo que la división del trabajo del ejecutivo dependía en gran medida del legislativo.<sup>16</sup> Con la erección del ejecutivo, como centro cimiento del poder, en algunos países, como es el caso de México, esta relación se ha invertido, al decidir el ejecutivo que es lo que debe de

15. "En la tarea del gobierno existe igualmente la división del trabajo... La organización de las autoridades tiene, pues, por tarea formal, pero difícil, que la vida de abajo, donde la vida civil es concreta, sea gobernada concretamente, pero que esta tarea sea dividida en sus ramificaciones abstractas, tratadas por autoridades particulares, como centros diferentes, cuya acción hacia abajo reconverja en una vista de conjunto concreta, como en el poder gubernativo superior". Hegel. Filosofía del Derecho. citado por Marx, Carlos. Crítica de..., p. 56.

16. "Las funciones del gobierno son de naturaleza objetiva, ya decididas en sí de acuerdo con su sustancia y deben ser tratadas y realizadas por individuos". ibidem, p. 56.

aprobar el legislativo.

El trabajo y la división del trabajo sobre la cual se debe de organizar el ejecutivo para cumplirlas, sin importar cual sea el poder que funja como centro de decisión, están condicionadas por el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción, y más particularmente por la división social del trabajo; si, en dado caso, el trabajo y la división del trabajo del ejecutivo, no están acordes con el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción, el poder ejecutivo y en general el Estado, es rebasado por la sociedad en cuanto no cubre sus necesidades de organización, por lo que se enfrentaría a una convulsión social.

El trabajo que le corresponde al ejecutivo (que es, aplicar en la sociedad, el interés particular de la clase dominante erigido en interés general y que es su propio interés) y en consecuencia la división del trabajo, condiciona la forma de organización del ejecutivo. La división del trabajo en el ejecutivo monárquico cobra un gran impulso con las relaciones capitalistas, por lo que encontramos un alto grado de complejidad, diversificación y especialización del trabajo en el ejecutivo. En este sentido "...las distintas funciones del trabajador colectivo -en este caso es de la burocracia del ejecutivo- son más o menos simples o complejas, inferiores o elevadas, sus órganos, es decir, las fuerzas de trabajo individuales, también tienen que ser más simples o complejas. Por consiguiente poseen distintos valores".<sup>17</sup> De esta mane

17. Marx, Carlos. El capital tomo I..., p. 344.

ra, se crea una jerarquía de fuerzas de trabajo en el ejecutivo y como esta jerarquía es igual o menor según la función, se forman distintos niveles tanto verticales como horizontales, por lo que se gestó una organización piramidal.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que la organización piramidal del ejecutivo en los tiempos modernos tiene su origen en la monarquía absoluta y, que el Estado capitalista la conserva, promueve, estimula y perfecciona durante su historia.

El trabajo en el ejecutivo se lleva a cabo por hombres (burócratas) que se encuentran reunidos y que realizan un trabajo en común, por lo que el trabajo se lleva en forma cooperativa.

La coordinación del trabajo cooperativo en el ejecutivo capitalista es más compleja que en las organizaciones privadas y presenta serias dificultades, entre las que encontramos: la forma en que se establece la coordinación en la relación legislativo-ejecutivo, la forma en que se presenta la administración pública como relación entre el Estado y la sociedad, y la complejidad de la organización.

Observemos más de cerca estas dificultades. En primer lugar veremos la forma en que se establece la coordinación en la relación legislativo-ejecutivo, para explicarla haremos una comparación con las organizaciones privadas: en las organizaciones privadas, el capitalista determina el uso y manejo de su capital, elige la rama de producción o comercialización donde desea circule su capital, por lo que decide en

que división de la división social del trabajo participa, tiene a su cargo, o delega en un representante, que es su representante, la dirección del trabajo y por lo tanto la coordinación, únicamente conoce los límites impuestos por las condiciones materiales de su propia empresa (grado de desarrollo de las fuerzas productivas, de subsunción real del trabajo al capital, etc.), y por algunas disposiciones legales (límite de la jornada de trabajo, seguridad laboral, etc.) que en muchas ocasiones no cumple. La empresa es su propiedad, por lo que decide si se amplía o reduce su campo de actividad, impone las reglas de conducta, los métodos y condiciones de trabajo, qué personal va a ocupar los puestos, con cuantas oficinas va a contar su organización, establece la forma de coordinación entre las distintas operaciones, etc., únicamente le rinde cuentas, lo controla y es fiel testigo de sus éxitos o fracasos, su bolsillo. Mientras tanto el poder ejecutivo y su director, regularmente no deciden el objeto de su actividad general y la forma de organización general para cumplirlo, sino es decidido por un ente ajeno a él, que es el poder legislativo. De esta manera, le imponen el "qué" y el "cómo" de lo que va a dirigir y a coordinar, por lo que la decisión del trabajo que va a dirigir le es extraño a él. Toda ampliación o disminución de su actividad y organización general le es impuesta, o si la percibe, la debe de someter a consideración del legislativo. En regímenes constitucionales donde el ejecutivo subsume al legislativo por lo menos debe de someter a la consideración del legislativo sus pretensiones cuando aún no tienen fundamento legal, con la finalidad de cubrir los requisitos de la voluntad general, claro está que, en algunas ocasiones esto puede no ocurrir, lo que ocasionaría según la

situación que impere, un golpe de estado o la permanencia del régimen con la aceptación esporádica de una violación constitucional. En una dictadura impuesta por las armas, la ampliación o disminución de la actividad del ejecutivo, es negociada directamente con las clases sociales y sus fracciones, representadas o no, en el poder legislativo.

En ambos casos (régimen constitucional o dictadura) se presentan momentos en que el ejecutivo, basado en su propio poder, decide algunas de las actividades que va a realizar sin someterlo a consideración de nadie, causado fundamentalmente por el grado de algidez de la lucha de clases, donde estas amenazan con devorarse a si mismas y al Estado también.

Después de que le es determinado el objeto de su actividad general y su forma de organización general, según el régimen de que se trate, le pueden imponer alguna fórmula para que participen miembros extraños a él en él, en su actividad y organización que de una o de otra forma, en mayor o menor medida, dependiendo el grado de penetración, pueden incidir en el modo social de cooperación y por lo tanto, en la coordinación del trabajo, un caso extremo se presentó en el congreso norteamericano, Wilson nos dice al respecto "...los secretarios no son realmente los directores de la política ejecutiva del gobierno, cuando he hecho ver que los comités permanentes del Congreso quieren vigilar de una manera completa la administración hasta en sus menores detalles."\*

\* Subrayado nuestro.

"Con la intervención actual de los asuntos nadie puede hacer nada, si no está autorizado a ello por los Comités.\* Los secretarios de los departamentos podrían, ciertamente, en muchos casos, obrar con más sabiduría que los comités, por que conocen más íntimamente que ningún comité el funcionamiento y las necesidades de esos departamentos. Pero los comités quieren gobernar como ciegos mejor que no gobernar de modo alguno, y los secretarios se encuentran de hecho ligados, en todo lo que no es la rutina, por leyes que se han hecho para ellos y que no tienen ningún medio legal de modificar. \* Naturalmente, los secretarios estan sometidos a los statutes, y todos sus deberes consisten en obedecer estrictamente al Congreso. El Congreso los ha hecho y puede deshacerlos. Al Congreso deben dar cuenta de la marcha de la administración. El jefe de cada departamento está obligado a hacer todos los años una relación detallada de los gastos de su departamento, a dar cuenta minuciosa del trabajo y de la división de funciones en ese departamento, dando el nombre de cada uno de sus empleados". Páginas adelante afirma:

"El defecto irritante de nuestro sistema es que la autoridad constitucional, que tiene la prerrogativa de dirigir la política y de vigilar la administración, tiene menos autoridad para obtener que su trabajo sea bien hecho, que el más humilde ciudadano para hacerse ayudar en sus empresas. La autoridad que está más interesada en los nombramientos y los deberes de los funcionarios civiles no tiene casi que acuparse en los nombramientos, y todavía menos en los relevos. El presidente nombra con la sanción del Senado, y no puede relevar a sus consejeros

\* Subrayado nuestro.

sin el consentimiento legislativo; sin embargo en realidad los ministros sirven, no al presidente, sino al Congreso, y el Congreso no puede ni nombrarlos ni relevarlos. En otros términos, corresponde al presidente tomar la iniciativa para las dos cosas, aunque no sea el señor real; y el Congreso, que es el señor real, no tiene en esas importantes cuestiones más que una voz consultiva, que puede expresar por su Cámara alta, pero sólo cuando el presidente pide su parecer".<sup>18</sup>

Como se observa, Wilson nos presenta un desmenuzamiento extremo de la autoridad y un desmigajamiento de la responsabilidad del trabajo del ejecutivo, entre los dos poderes, donde se da un alto grado de intervención del legislativo en el ejecutivo, lo que ocasiona una pérdida real en la capacidad de dirección del director del ejecutivo en la organización que va a dirigir y que se debilita sensiblemente la autoridad que debe ejercer sobre sus subordinados y si consideramos que la autoridad es indispensable para la coordinación en este tipo de organizaciones, podemos comprender que la coordinación del trabajo es extremadamente difícil que la logre el director al intervenir el legislativo sobre el ejecutivo.

Este tipo de intervención del legislativo sobre el trabajo del ejecutivo ha tenido una corta existencia en la historia de los países en que se ha presentado, al ser esta intervención propia para que se paralice el gobierno en caso de peligro.

18. Wilson, Woodrow. "El poder ejecutivo en el gobierno congregacional". en Revista de administración pública No. 42, abril-junio 1980. México, INAP, s/f p.111, 116-117.



En el régimen parlamentario y en el presidencial la intervención del legislativo sobre los asuntos del ejecutivo es ampliamente menor, por lo que la dirección del trabajo y por lo tanto la autoridad que se requiere para coordinar el trabajo cooperativo no es trastocado tan sensiblemente como en el congresismo.

En síntesis, podemos afirmar, que la capacidad de dirección, y por lo tanto, de coordinación del director del ejecutivo está en relación a la fuerza o debilidad del poder ejecutivo frente al legislativo. Así tenemos que un ejecutivo que subsuma al legislativo tendrá más capacidad para coordinar el trabajo que si se presentará la relación inversa.

Ahora bien, la capacidad de coordinación del director del ejecutivo no la pierde totalmente en cuanto sigue siendo director, aun en casos como el congresismo, ya que existen áreas donde la puede ejercer, aunque éstas estén restringidas al trabajo rutinario. Observemos más de cerca este problema.

Toda ley emanada del legislativo, que contiene el objeto de la actividad general y la forma de organización general del ejecutivo, no deja de ser general y el ejecutivo es quien establece los detalles para cumplirla. Es ahí, en los detalles, donde el ejecutivo interpreta la voluntad general y expresa su propia voluntad, es donde transporta la ley a las funciones y a las operaciones bajo las que va a actuar, es donde los fines formales del Estado se traducen en los fines formales del ejecutivo con el cual corporiza y desmenuza su quehacer, es

donde la burocracia hace de los fines generales del Estado sus propios fines, <sup>19</sup> es en síntesis, donde el legislador le da su imperio y el ejecutivo lo impone a través del establecimiento del modo técnico de cooperación como son: métodos de trabajo y mecanismos de coordinación, fijación de reglas de conducta, creación de unidades administrativas, desmenuzamiento de la actividad, etc.

En los detalles es donde el legislativo no puede llegar a incidir en el trabajo del ejecutivo, porque no tiene el cuerpo, ni el espíritu para hacerlo, si lo quiere realizar, su organización y sus miembros no son los suficientes y sus facultades no son las necesarias. Si en un momento determinado el legislativo se proveyera de las facultades, de la organización, etc., para intervenir y participar en los detalles del ejecutivo, destruiría al ejecutivo y se destruiría a sí mismo, porque la existencia de ambos está condicionada por la división del trabajo y tal división con ese hecho desaparecería.

El congresismo es ejemplo de intervención del legislativo en el ejecutivo, y cuando mucho intervino y participó en la mayoría y no en todos los detalles de los niveles superiores. Conforme se baja en la escala burocrática tal influencia es menor, los detalles se imponen a su voluntad, aunque quiera intervenir el misterio y secreto burocrático no llega a su saber, porque los burócratas lo guardan con celo al

19. "Los fines del Estado se transforman en fines de la burocracia, o los fines de la burocracia en fines del Estado". Marx, Carlos. Crítica..., p. 61.

ser el principio de su propia existencia. Es por ello que la autoridad y la organización del trabajo en los niveles inferiores tiene un alto grado de inmunidad a los embates del legislativo, por lo que funcionarios menores gozan de mayor autoridad sobre sus subalternos y mayor capacidad de coordinar el trabajo cooperativo que el propio director del ejecutivo sobre sus oficinas y personal inmediato.

En segundo lugar, otra de las dificultades que incide y hacen compleja la coordinación, es la forma en que se presenta la administración pública como relación entre el Estado y la sociedad. Para explicarla también aquí haremos una comparación con la administración privada. En la administración privada, el objeto de actividad del capitalista está subsumida a él, forma parte de su organización, al ser su propiedad, y él, sólo se subsume a las fuerzas del mercado y a algunas reglas del Estado, por lo que el capitalista puede aplicar la férrea ley de la proporcionalidad, las leyes técnicas, etc., al trabajo que va a dirigir y por lo tanto a organizar y coordinar, su autoridad sobre la organización del trabajo es total, por lo que, en las distintas operaciones que se van a realizar en el proceso productivo, puede imponer las formas de articulación, y hacer que cooperen los trabajadores bajo su coordinación.

Mientras tanto, la administración pública (el ejecutivo) tiene fuera de su organización el objeto de su actividad, que es la sociedad, la cual es heterogénea, es donde "...el azar y la arbitrariedad tienen amplio margen en la distribución de los productores y sus medios de

producción entre las diversas ramas del trabajo social",<sup>20</sup> su forma de relación se hace a través de mercancías más no a través de la cooperación, por lo que hay continuos desequilibrios sociales provocados por la lucha económica que guardan las distintas clases sociales y sus fracciones. En este sentido, la administración pública tiene que organizar un medio hostil, ajeno a su organización, donde los productores en lugar de cooperar, luchan para obtener más ventajas, un medio que es conflictivo hasta en su última célula, al ser la vida e intereses privados su principal fundamento.

Estos hechos tienen serias implicaciones sobre la coordinación en el ejecutivo, el ejecutivo no coordina a la sociedad en cuanto no forma parte de su organización y en tanto no se relaciona a través de la cooperación, sino a través de la mercancía, sin embargo debe de articularla, por lo que requiere que exista coordinación en su organización para "...que la vida de abajo -la sociedad- donde la vida civil es concreta, sea gobernada concretamente, pero que esta tarea sea dividida en sus ramificaciones abstractas, tratados por autoridades particulares, como centros diferentes, cuya acción hacia abajo reconverja en una vista de conjunto concreta, como en el poder gubernativo superior".<sup>21</sup>

Por todo lo anterior "... la administración pública como relación del Estado y la sociedad se presenta en uno y la otra de diferen

20. Marx, Carlos. El Capital. Tomo I..., p. 349.

21. Hegel. Filosofía del Derecho, citado por Marx, Carlos. Crítica..., p. 56.

te manera: para el Estado, la administración pública es una actividad subsumida a su soberanía, una función de dirección administrativa subordinada a sus intereses; para la sociedad, en contraste, la administración pública es una actividad supraordenadora externa a ella que, como dominio político, viene a vulnerar la independencia de la vida civil de los individuos. De hecho, la administración pública no es puramente administrativa con respecto del Estado, ni puramente política con respecto de la sociedad. Es ambos casos, política y administra-ción, tanto para el Estado como para la sociedad".<sup>22</sup>

De esta manera, la administración pública organiza a la heterogénea sociedad civil, a través del dominio político y la dirección administrativa, los cuales emergen de las mismas condiciones del modo de producción capitalista; el dominio político brota de las relaciones de producción imperantes, y por lo tanto, de la lucha de clases. La dirección administrativa a su vez lo hace del trabajo asociado a gran escala, el primero, asume la doble característica de supremacía y explotación y la segunda, de tutela y servicio.

Estas que son la doble naturaleza de la administración pública, tienen el sello de las contradicciones del modo de producción capitalista, por lo que se presentan en contradicción en la administración pública, al ser su determinación. El dominio y la dirección se realizan en la sociedad a través de funciones públicas, la segunda tien-

22. Guerrero, Omar. La administración pública del estado...p.302-303

de a satisfacer necesidades colectivas, a imponer el interés y vida públicos sobre el interés y vida privados,<sup>23</sup> pero el interés y la vida privados de la clase burguesa limita el ejercicio de estas funciones públicas, ya que la administración pública aplica en la sociedad civil el interés particular de la clase burguesa, erigido en interés general, por lo que el interés y vida privados de la clase burguesa es su propio interés. De esta manera organiza a la sociedad para la reproducción del interés y de la vida burguesa que es su propia reproducción. El interés y vida públicos que brota de las necesidades comunes en las relaciones de trabajo en gran escala entran en contradicción y se contraponen en muchas ocasiones a la reproducción del dominio burgués sobre las clases dominadas, o por de cirlo de otra forma, el interés particular de la clase burguesa erigido en interés general se contradice y contrapone al interés general del conjunto de la sociedad, es decir, el interés general del Estado burgués es contradictorio al interés general de la sociedad. Así la administración pública se encuentra impotente ante la vida e interés burgueses y los problemas sociales que produce, de querer a bolirlos se destruiría a sí misma y el suicidio es antinatural, por lo que tiende a desarrollar la supremacía y la compulsión en detrimento de su papel de tutela y servicio.<sup>24</sup>

23. "El dominio de la sociedad se basa...en la realización de las funciones públicas, es decir, en el ejercicio de la dirección administrativa de las actividades colectivas; de este modo las funciones públicas tienden a satisfacer los intereses colectivos, a imponer el criterio del interés y la vida pública sobre el interés y vida privados". *Ibidem*, p. 290.

24. "El dominio y la dirección se contradicen y la administración

De esta manera: "Las contradicciones de la administración pública capitalista evidencian desajustes en la estructura y funcionamiento de la propia administración pública. Señalan desfases orgánicos y funcionales que se producen en la división de la sociedad y el Estado y que, al mismo tiempo producen impacto en esa misma división. Los desajustes y desfases en la administración pública son inherentes a su condición mediadora y estarán siempre presentes por cuanto la administración pública sea una mediación".<sup>25</sup>

La coordinación en la organización del ejecutivo, por consecuencia, es difícil de lograr ya que en las distintas operaciones realizadas en el trabajo, no puede aplicarse plenamente la férrea ley de la proporcionalidad, las leyes técnicas, etc. al estar afectadas continuamente por los conflictos sociales. Es por ello que, craso error de aquellos publiadministrativistas y administradores empresariales que pretenden imponer en la organización de la administración pública, en forma acrítica, los métodos de gestión privada.

Demos un ejemplo de las contradicciones en la administración pública que provoca desajustes en su estructura y funcionamiento. Tomemos un caso moderno, la protección ecológica con el fomento industrial. Cada una de estas funciones son llevadas a cabo por unidades

pública, impotente ante la vida privada y los problemas sociales que produce, tiende a manifestarse como supremacía y compulsión, en detrimento de su papel de servicio y tutela". Ibidem, p. 291.

25. Ibidem, p. 309.

distintas que están inmersas en la organización del ejecutivo. El objetivo de la unidad que tiene como función proteger la ecología, es, entre otros, el de conservar y mantener en óptimas condiciones la calidad del aire, del agua y del suelo para evitar la degradación ambiental que haga peligrar la existencia del hombre sobre la tierra. La industria produce la mayor parte de los contaminantes que degradan la naturaleza y por lo tanto su fomento entra en detrimento de la tarea de proteger la ecología, por lo que la protección de la ecología en forma total implica la destrucción casi total de las industrias contaminantes, pero la industria no puede desaparecer debido, por un lado, a que su existencia responde al desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción, esto es al desarrollo de la humanidad y por el otro, a que es una de las actividades centrales del capitalismo, que le da vida al Estado, es una de las ramas de la producción social donde se genera el interés general del Estado burgués. Así, el interés de los capitanes de la industria es su propio interés, por lo que es tarea central del Estado proteger y fomentar la industria. De esta manera, la unidad de protección ecológica se encuentra impotente ante el interés y vida burgués y del Estado que la ha creado, por lo que su tarea es formal y negativa.

En la coordinación de las distintas operaciones que realizarán los trabajadores en cooperación para llevar a cabo la buena voluntad de la unidad de protección del medio ambiente, no puede aplicarse, por lo tanto, la férrea ley de la proporcionalidad, etc., porque es-



tá expuesta continuamente a los intereses de la burguesía industrial que no tiene como interés la protección de la ecología y por lo tanto, no llegarán a aplicarse muchas de sus tareas.

Cuando el desequilibrio de la naturaleza provocado por el hombre, y particularmente la industria, amenaza con devorar al hombre o con devorar algunos de los recursos ecológicos, es cuando el Estado aplica en forma efectiva algunas medidas que coadyuven a la protección ambiental (por ejemplo exige a la industria que instale sistemas anticontaminantes) para preservar el modo de producción capitalista, pero aun así, la unidad de protección ecológica se encuentra impotente ante el interés y vida burgueses, ya que, si bien es cierto que puede aplicar algunas medidas, esas medidas son sólo aquellas que puedan reproducir la vida de la industria burguesa, sin afectarla en su raíz, las que afecten radicalmente su reproducción son desechadas, como son las medidas de substitución de energía, productos químicos, en general de materias primas altamente contaminantes por otras que lo sean menos para la elaboración de productos que tengan el mismo uso, (por ejemplo, como generador de energía eléctrica materias primas alternas al petróleo) o también aquellas medidas que alteren el uso de los productos para proteger la ecología (por ejemplo, suprimir la industria automotriz o por lo menos que utilicen fuentes alternas de energía para el funcionamiento de los automotores e impulsar la industria del transporte colectivo) y son desechadas porque el tipo de inversión no es rentable, o porque se ha invertido dema-

siado en la industria que usa materias primas altamente contaminantes y aún no se ha recuperado la inversión, no se ha obtenido la tasa de ganancia suficiente, la maquinaria aún está en óptimas condiciones, el Estado no puede desaparecer industrias, aún existe una alta cantidad de materias primas contaminantes y se tienen que explotar, o al contrario, las otras materias primas no existen en cantidad suficiente y hay que surtir al mercado, etc., por lo que las fuentes alternas no son costeables para el industrial y aplicar este tipo de medidas afectaría su interés. Sólo cuando este tipo de medidas esté de acuerdo con el interés del industrial se aplicarán. Muchos científicos se han agotado en su búsqueda y el Estado concerta o pretende concertar acciones con la burguesía para proteger el medio ambiente. Mientras tanto, la contaminación sigue irremediablemente sobre la faz de la tierra, quizá algún día ante la impotencia de la administración pública y por la del Estado burgués para controlar la contaminación y ante la necesidad del hombre por sobrevivir, el Estado burgués y su administración sean cambiados, por otros que sí sean capaces de hacerlo.

En tercero y último lugar, otro de los problemas que causan dificultades en la coordinación, es el grado de complejidad de la organización que ha alcanzado al ejecutivo.

En el Estado liberal, la organización del ejecutivo había alcanzado cierto grado de complejidad, al heredar en su seno la centrali-

zación político-administrativa, de la monarquía absoluta; sin embargo, es bastante simple para lo que conocemos actualmente. Las tareas que el legislador le asignó al ejecutivo del Estado liberal, eran pocas, fundamentalmente las de dominio político, como son las de preservación del orden interno y de la soberanía del Estado, así como la de captación de recursos para el sostenimiento del Estado, las cuales se traducían para su instrumentación y aplicación en tres o cuatro unidades administrativas dependientes directamente del titular del ejecutivo, por ejemplo, las de gobierno interno, relaciones exteriores, guerra y marina y hacienda. La división del trabajo, por lo tanto, era bastante simple, la cantidad de burócratas era mínima y las distintas operaciones a realizar por el personal aún podían contarse, por lo que la coordinación de la cooperación burocrática podía llevarse a cabo por medio de la simple jerarquización de actividades, por la implantación de procedimientos simples y por la magia de la autoridad; lo único que dificultaba la coordinación eran los conflictos de la relación del legislativo-ejecutivo y de la administración pública como relación entre el Estado y la sociedad.

Este tipo de tareas del ejecutivo del Estado liberal, parten de las necesidades del desarrollo del capital mercantil, donde para el efecto, se requería de una nula participación del Estado en la economía, para que se dejara concurrir libremente las fuerzas del mercado, y así se impulsaran las fuerzas productivas, por lo que las tareas de dirección administrativa que llevaba a cabo la monarquía no

fueron atribuidas al Estado liberal. La concepción que prevalecía para no facultar de estas tareas al Estado liberal eran las referidas a que la sociedad mercantil era una sociedad natural, donde el librecambismo equilibra las relaciones económicas y sociales de los hombres, por lo que en una sociedad equilibrada no eran necesarias las tareas de dirección administrativa por parte del Estado, sólo era necesario un Estado que únicamente se dedicara a vigilar el estricto respecto de las reglas mercantiles.

Sin embargo, el desarrollo del capitalismo y las contradicciones que engendra, patentizaron una sociedad repleta de conflictos que, en sus mutuas relaciones amenazaba con destruirse a sí misma, una sociedad donde el dominio burgués no se podía traducir en un dominio político directo sobre las otras clases, causando por la lucha de sus fracciones y las características del capital, por lo que fue necesario que la burguesía cediera el poder político para proteger su bolsa y se sometiera a un poder extraño (el ejecutivo), que dominara en su nombre y le diera unidad, de esta manera se tuvieron que ampliar las facultades del Estado y por lo tanto las tareas del ejecutivo.

El Estado fue alimentado entre otras causas, por el perfeccionamiento, diversificación y ampliación de la división social del trabajo promovido por el capitalismo en la división del trabajo en la fábrica, apareciendo con ello nuevas ramas de producción social, por ejemplo, en el transporte con la invención del ferrocarril, el auto-

móvil y el avión, por el agravamiento de los conflictos entre el capital y el trabajo, por los desequilibrios constantes del mercado y por los problemas permanentes que se presentan en el reciclaje del proceso de valorización del capital.

De esta manera, el Estado asume tareas que originalmente le estaban restringidas. En forma paulatina pero sostenida, a su actividad se le faculta de tareas de dirección administrativa y perfecciona y amplía las de dominación política. Al ejecutivo, como brazo aplicador de la actividad del Estado sobre la sociedad, se le atribuyen múltiples y variadas funciones para que cumpla las nuevas tareas del Estado. En las tareas de tutela, se le autoriza y aplica políticas de protección de la mano de obra, de seguridad social y de protección salarial, para posibilitar las condiciones mínimas necesarias para la reproducción de la fuerza de trabajo del trabajador,<sup>26</sup> en el área de servicios el ejecutivo acomete funciones de salud, educación, vivienda, etc., para que los capitalistas supriman en el salario del trabajador, las cantidades necesarias para que el trabajador tenga esos

26. "El Estado debe asumir la responsabilidad de proteger la mano de obra, de instaurar una política de seguridad social y protección salarial, que resguarda mínimamente las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo del obrero y que posibilite un mínimo de dignidad humana a sus miserables condiciones de existencia. Toca a la administración pública emprender una campaña permanente de tutela que alivie en el proletariado los efectos de la industrialización y evite en lo posible los brotes de descontento. Grandes sumas del presupuesto público se destinan a la política tutelar, quedando la burguesía exenta de toda obligación". Guerrero, Omar. "Fases del desarrollo de la administración pública capitalista", en Revista de Administración Pública # 38, abril-junio, 1979, México, INAP, 1979.

servicios y así se incremente o permanezca la tasa de ganancia del capital; además, el ejecutivo a través de las finanzas (políticas, crediticia, monetaria, fiscal y de gasto público) interviene para regular la economía, al incentivar o contraer determinadas ramas de la producción social para lograr su equilibrio o beneficiar a la fracción hegemónica. También participa directamente en la producción y distribución de bienes y servicios para revitalizar el proceso de valorización del capital y regular la economía, y por último, en las funciones de dominación política, perfecciona los métodos de represión directa y asume métodos de represión indirecta, como es la represión ideológica.

Así, el ejecutivo, a mayor número de tareas, ve ampliada en su seno la división del trabajo, la cual genera, por su propio desarrollo, una mayor especialización y un mayor número de especialistas que lleven a cabo las operaciones, por lo que la organización del ejecutivo alcanza un alto grado de complejidad en términos cuantitativos, al incrementarse los niveles horizontales y verticales de su organización piramidal, y cualitativos al asumir nuevas tareas, que requieren de mayores esfuerzos para el logro de la coordinación en su interior, veamos un ejemplo, el caso de la agricultura, en la agricultura, el ejecutivo, aplica las leyes y norma las actividades de esta materia, proporciona créditos, incentiva o contrae a través de la política financiera determinadas áreas de actividad, otorga materias primas, incentiva la innovación tecnológica, comercializa

sus productos, regula la tenencia de la tierra, dirime los conflictos entre los propietarios del capital agrícola y sus trabajadores, etc. Para que se lleven a cabo todas estas actividades crea órganos con distintas formas jurídicas y de organización como son las secretarías o ministerios, instituciones de crédito y de seguros, empresas con capital total del Estado o con participación del capital privado -organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria-, fondos financieros para incentivar o contraer la producción de bienes y servicios -fideicomisos, comisiones, comités, etc.-, los cuales llevarán a cabo una parte de la tarea agrícola del ejecutivo, por lo que la diversificación en la organización de la tarea agrícola es amplia y crea, sólo por el número, problemas de articulación interna, ya no pensemos en la calidad de las tareas.

Todas estas tareas del ejecutivo no han sido calculadas en base a un meticoloso y bien pensado plan de acción para organizar a la sociedad, sino producto de las contradicciones de la sociedad, de sus continuos desfases y desajustes, lo que ha causado la participación intermitente del ejecutivo en la sociedad, es decir, una participación discontinua en los procesos de las relaciones sociales, que paulatinamente se va complementando de acuerdo a las necesidades de la sociedad. Así, el ejecutivo no ha asumido las tareas en bloque y en forma homogénea, sino de manera dispersa y en muchas ocasiones sin ninguna interrelación a la actividad que desarrolle, lo que se evidencia en la creación, organización y funcionamiento de sus unida--

des administrativas y crea con ello desfases y desajustes en los procesos de su actividad; además, muchas de las tareas del ejecutivo son complementarias a las tareas de la sociedad, para reproducirla, por lo que continuamente están sujetas a su desarrollo, para lograr su articulación.

Por otro lado, los alcances del Estado llegan a una extensión territorial determinada, que puede ser muy vasta o exigua, accidentada o llana y que puede estar integrada o no en sus distintas porciones territoriales por comunidades con diferente cultura, religión, costumbres, idioma, modos de producción, etc. Dadas determinadas características sociográficas donde se encuentra inmerso el Estado, se ha tenido la necesidad de organizar territorialmente al conjunto de sus instituciones o al ejecutivo, según sea el caso, para que llegue su actividad a todo el territorio. Las que ha conocido el Estado capitalista son dos formas de organización territorial y han llevado por nombre Estado unitario y Estado federal. En un Estado unitario, las divisiones territoriales regularmente se llaman departamentos, provincias ó regiones y son representaciones del poder central y se crean para llevar a cabo los asuntos administrativos del Estado, (por lo que se divide el trabajo en el ejecutivo) en una circunscripción determinada, mientras tanto un Estado federal se divide en entidades federativas que tienen autonomía relativa en relación al poder federal, al tener capacidad para formar su propio régimen interior, (normalmente repiten el esquema institucional de la federa-



ción) y capacidad político-administrativa en sus asuntos internos. En realidad la tendencia de la centralización del Estado capitalista ha imposibilitado prácticamente el establecimiento efectivo del Estado federal.

Obviamente, las tareas del ejecutivo son distribuidas entre el poder central y el poder local, creándose con ello mayores niveles de especialización y jerarquización en sus actividades y un mayor desgajamiento y desmenuzamiento de la autoridad y responsabilidad, lo que acarrea serias dificultades en la coordinación.

Este es el panorama, en donde observamos serios problemas para que el ejecutivo logre la coordinación en el trabajo burocrático, al ser un barómetro que está sujeto a los cambios de la sociedad y el Estado. Este panorama nos hace pensar que es una quimera el logro de la coordinación en el trabajo. Sin embargo existe. Si no fuera así, el ejecutivo ya hubiera desaparecido de la historia, al estar ausentes las relaciones del trabajo entre sus miembros, que son condición necesaria para la existencia y continuidad de toda organización.

La coordinación de la cooperación burocrática no se puede llegar a entender si pensamos exclusivamente en la férrea ley de la proporcionalidad, etc., para que se organice, ya que su existencia, no responde únicamente a cuestiones económicas sino políticas, por lo que debemos de pensar también en factores políticos.

Como en toda la organización piramidal, en el ejecutivo se encuentran hombres reunidos, para el logro de un determinado objetivo, (el objetivo general es la reproducción del interés de la clase dominante, que es su propia reproducción), participando en un mismo o distinto proceso funcional del trabajo burocrático,<sup>27</sup> bajo una unidad de mando. Por ello, entonces, existen las condiciones necesarias para que se de la cooperación y la coordinación y por ende, para que se articule "racionalmente" el trabajo y aproveche lo mejor posible los recursos con que cuenta para el cumplimiento de sus tareas, las limitaciones para que lo lleve a cabo en forma efectiva, están como se ha observado en las contradicciones que se generan en la administración pública como relación entre el Estado y la sociedad.

El ejecutivo, para lograr la coordinación y la cooperación, en primer lugar organiza al trabajo burocrático, es decir, administra el trabajo de la burocracia; y en segundo lugar es organizado y se organiza a sí mismo en el proceso funcional del trabajo.

El ejecutivo coordina el trabajo burocrático porque se subsume realmente el trabajo de los burócratas a lo largo de su cadena jerárquica, esto es, la reunión de los cooperantes es atributo de la jerarquía superior por lo que la condición y modo social de coopera-

27. El trabajo de la burocracia no produce valor, por lo que al proceso para llevarlo a cabo no se le puede connotar como proceso productivo o proceso de trabajo, es por ello que convencionalmente le llamamos proceso funcional del trabajo burocrático.

ción está bajo su égida, por ello se presenta una relación de supremacía-subordinación y el modo técnico de cooperación es establecido por las autoridades superiores a los niveles inferiores, por lo que existe una clara diferenciación entre el trabajo manual y el trabajo intelectual, lo que trae como consecuencia que el trabajo realizado por los niveles inferiores, cuando se integran al mecanismo burocrático, sea por indicaciones de los altos niveles.

Para algunos burócratas de los niveles inferiores, también se cumple la sentencia de Taylor, aunque modificada para el caso. El mejor burócrata de los niveles operativos es aquel que su conformación mental es la más parecida a la de un buey. Lo cual se debe al trabajo que desempeña que en general es rutinario y no requiere, por lo tanto, de muchas habilidades y/o capacidades. Por todo esto, el tipo de coordinación que se presenta en el ejecutivo, es la coordinación real.

La función de dirección y por consecuencia la de coordinación, es llevada a cabo por la cabeza del ejecutivo, llámese al que ocupa el puesto primer ministro, presidente, canciller, etc. Es el depositario y responsable de la aplicación del interés general. Formalmente, en regímenes constitucionales es él, porque cubre determinados requisitos legales establecidos previamente por la voluntad general para cubrir el cargo. Por lo que su posición como director no se debe a la propiedad de capital, como en el caso de los organismos pri

vados, sino a su posición legal. El hombre que cubre este cargo es elegido ya sea por los miembros del legislativo, (se presenta en el régimen parlamentario) o por el voto directo de los miembros de la socie-dad (característicos del régimen presidencial). En ambos casos es elegido por la voluntad soberana, cuando lo hace el legislativo es en cuanto depositario de la voluntad soberana, cuando lo hace el pueblo es en cuanto detentador de la soberanía, así entonces, es director en cuanto la voluntad general le ha confiado la ejecución de esa volun-tad. Ya electo, se debe de encargar de la ejecución de la voluntad, pero como un poder aparte, distinto al poder soberano y a la sobera-nía de la nación, para que subsuma a lo individual, a lo particular, bajo lo universal. En este sentido, la sociedad lo elige para que sea el árbitro principal y le confía el poder para hacerlo. El control de su actividad por parte de la nación soberana, está en relación a lo que la propia nación soberana a través del legislativo decide. Realmente es el director en cuanto representa los intereses de la clase dominante y hace creer a las clases dominadas que las representa. De esta manera su elección y permanencia va de acuerdo a la legitimidad que logra en la "representación" de las clases sociales. Cuando no hay tal legitimidad es substituído, ya sea por medios legales, como en Estados Unidos, que son los casos más raros, o por convulsiones armadas (golpes de Estado, cuartelazos, asonadas, etc.). Cuando son substituídos por la segunda forma, se debe fundamentalmente a que ninguna de las clases sociales, o sus fracciones ha logrado imponer su proyecto de dominación, por lo que no existe una fracción o clase

hegemónica en el poder. El control de su actividad está en relación a la fuerza que tenga la sociedad sobre el Estado.

Los demás puestos de la organización, dependen de la autoridad del primer ministro, presidente, etc., independientemente que esos puestos se hayan creado por decisión del legislativo o del ejecutivo, ya que las funciones de esos puestos son una extensión de los brazos del ejecutivo para que cumpla el trabajo que le ha sido encomendado, por lo que las funciones que se cubren son delegadas por la cabeza del ejecutivo. El personal que ocupa los puestos son designados por la cabeza del ejecutivo o por sus subordinados, según el puesto del que se trate. En algunos países, dependiendo del régimen político, y del puesto que van a ocupar, son sancionados por el legislativo, regularmente son los del segundo nivel (ministros o secretarías) y algunos otros niveles intermedios como son los del ejército y del servicio exterior. Los individuos que van a ocupar los puestos son designados por diversas causas, entre las que se encuentran: para los niveles superiores, por la relación que tengan con la clase dominante y/o con el grupo político dominante representado por el presidente, primer ministro, etc. y/o por las habilidades y capacidades que posea para el manejo del puesto. Los niveles inferiores, por la relación que mantenga con la jerarquía superior que lo va a contratar y/o por las habilidades y capacidades que posea para ocupar el cargo, lo cual es reconocido regularmente por las autoridades superiores a través de la aplicación de

un examen.

Desde el primer nivel, la burocracia del ejecutivo capitalista es asalariada, su pago proviene de los impuestos que el Estado impone a la sociedad y en algunos casos de otro tipo de ingresos, tales como: los derechos, los aprovechamientos y los productos. De esta manera los burócratas son pagados por el trabajo de la sociedad. Lo que resulta paradójico para las clases dominadas, pagan para mantenerse oprimidas. Los burócratas no son contratados por quienes pagan su sueldo, sino por sus autoridades superiores, así encontramos una diferencia con las organizaciones privadas, donde el capitalista, compra la fuerza de trabajo de los obreros y cubre con su propia mercancía-dinero el precio de esa mercancía, mientras tanto en la burocracia se cubre el precio de la fuerza de trabajo de los burócratas con la mercancía-dinero de un ente distinto de quien contrata.

Este hecho, no altera la relación de autoridad-obediencia entre la jerarquía superior y los subordinados, más aún, encontramos en algunos casos, quizás en la mayoría, que la sumisión de los burócratas a la jerarquía y el culto a la autoridad que le profesa la jerarquía superior a su propia autoridad, es mayor que en las organizaciones privadas. Sin embargo, si es una de las causas por las que disminuye la eficiencia y eficacia en el trabajo, al no ser propietaria la burocracia de los recursos económicos con que cuenta, la contratación del personal, la conservación, mantenimiento y optimización de los

recursos, etc.; no se llevan a cabo con la racionalidad propia del capitalista en el manejo de su capital.

El legislativo, como ya se ha observado, por lo que no es necesario abundar en ello, sienta las bases de la organización general del ejecutivo, así como formula y autoriza en términos globales la integración del mismo.

Entonces el legislativo no termina la tarea de organizar el ejecutivo, por lo que éste la prosigue. El ejecutivo para organizarse ha utilizado diversos medios, como es el caso del ya aceptado POSDCORB (planificar, administrar personal, dirigir, coordinar, informar y pre supuestar) de Gulick, aplicado en las empresas privadas.<sup>28</sup>

La aplicación del POSDCORB en el ejecutivo y en las organizaciones privadas, es posible debido a que presentan las mismas características en su estructura, en lo que se refiere a niveles de jerarquía, estructuración horizontal y vertical, alto grado de división del trabajo, de especialización, etc., sin embargo los resultados obtenidos por ambos, son distintos. En las organizaciones privadas puede ser aplicado con un alto grado de certidumbre, al tener al objeto de su actividad inmerso en su imperio, lo que le da cabida para conocer cuáles son los aspectos en donde se requiere organizar y cómo hacerlo,

28. Flores, Cirpiano. Op. cit., p. 111-113.

mientras tanto, en el ejecutivo el POSDCORB es adaptado con un alto grado de incertidumbre, al estar sujeto a un objeto que está fuera de su cuerpo, objeto que en su seno está lleno de contradicciones antagónicas lo que crea desajustes y desfases en su funcionamiento y que no puede solucionar con el despotismo que utiliza el capitalista sobre los trabajadores, por lo que para organizarse requiere de un alto grado de flexibilidad, sin embargo, en determinadas actividades el ejecutivo puede organizarse y por lo tanto coordinarse como lo mandan los cánones privados, como son aquellas que no se encuentran expuestas a los embates de la sociedad, por lo que no están sujetos a sus variaciones barométricas, son estrictamente para su funcionamiento interno por ejemplo, control de asistencia, sueldos y salarios, manejo de recursos materiales y financieros, diseño de planes, programas y proyectos, etc. También puede hacerlo, en tareas particulares que estén relacionadas con la organización de la sociedad, que cuando se comparen con la acción conjunta del ejecutivo pueden estar y sólo ahí, desfasadas unas de otras. Estas tareas son aquellas que al ser manejadas en forma eficiente y eficaz coadyuvan a una mejor organización de la sociedad, como son las de algunos servicios públicos, por ejemplo, alumbrado, alcantarillado, agua potable, registro civil, salud, etc., y el funcionamiento interno de algunas empresas públicas. El grado de eficiencia y eficacia que se logre en este tipo de tareas sólo es trastocado por la corrupción administrativa que observen los que la dirigen, o por el empleo de trabajadores no necesarios que no pueden ser empleados en la sociedad y que es necesario emplearlos para el



reciclaje del capital.

Para organizarse el ejecutivo, a través de su historia, ha creado unidades que coadyuven y lo auxilien en su coordinación interna, unidades que cumplen funciones de apoyo y de regulación. Así ha creado unidades de recursos materiales, recursos financieros, personal, planeación, programación, evaluación, información, etc., que elaboran procedimientos y sistemas de organización en su área cada vez más eficaces, sólo alterados por la realidad que los circunda; además ha creado comités y comisiones de trabajo de tipo colegiado y celebra reuniones de todo tipo, para que las distintas autoridades que ejecutan tareas gubernamentales afines y/o integradas en un proceso se pongan de acuerdo para su desarrollo, se esfuerzan de una y mil maneras para mantener articulado el trabajo o por lo menos para enterarse que no se puede articular por "cuestiones políticas".

El ejecutivo, además, ha emitido toda una serie de ordenamientos generales, como son los acuerdos, decretos, reglamentos, circulares, etc., que contienen el código autoritario de su organización y las obligaciones de los burócratas, coronado con premios al que los cumpla y con castigos al que no lo haga, constituyendo con esto su poder organizativo sobre el burócrata.

## CONCLUSIONES

El propósito fundamental de este trabajo ha sido el de contribuir al análisis y explicación, no a la aplicación, de la coordinación, tanto en su concepto, como en la forma en que se presenta en la administración privada y la administración pública, para lograrlo hemos utilizado como instrumento teórico al marxismo y a las obras que sobre administración se han desarrollado sobre esa concepción del mundo. Con base en esas lecturas hemos podido observar que es posible llegar a explicar a la coordinación como uno de los elementos centrales de la administración a través de la historia, lo que nos permitió llegar a las conclusiones siguientes:

En primer lugar la coordinación, como elemento de la administración es una relación social, una relación del trabajo dividido entre los hombres, pero no toda división del trabajo implica necesariamente la presencia de la coordinación, se requiere la existencia de la cooperación que es su base material, ya que hay otras formas de relación de la división del trabajo como es el caso de la mercancía.

En segundo lugar, al considerar que hay un modo social y un modo técnico de cooperación, se observó que no por el hecho de que los hombres se reúnan para llevar a cabo un trabajo colectivo en determinadas condiciones sociales, modo social de cooperación, se va a presentar la coordinación, se requiere además para que haya un trabajo cooperativo coordinado, el modo técnico de cooperación, esto es, el conocimiento del objeto en el que se va a cooperar y la suficiente habilidad y destreza de los cooperantes para lle-

var a cabo un trabajo coordinado, así pues, es indispensable el trinomio experiencia-reflexión-aplicación, si esto no se presenta no existe la coordinación aún con la existencia de la cooperación.

En tercer lugar, al estar determinado el modo de cooperación por el desarrollo de las fuerzas productivas y relaciones de producción, es decir el modo de producción y al existir en la historia distintas formas de producir (esclavista, feudal, etc.) y por lo tanto distintos modos de coopera-ción, hay por ese hecho formas específicas de coordinación para cada modo, en terminos generales encontramos tres, la coordinación por colaboración distintiva de la comunidad primitiva, la coordinación formal, presente en el esclavismo, en el feudalismo y en la primera fase del capitalismo, cada uno con la especificidad que le da el modo y la coordinación real, característica del capitalismo.

En cuarto lugar encontramos que en las unidades productivas capitalistas, la coordinación se presenta en dos planos en la organización de la administración por el capital y en la administración propiamente dicha, en el primer caso se coordina el trabajo de oficinas, el trabajo intelectual, para coordinarse el capital a sí mismo, mientras en el segundo el capital y su organización coordina el trabajo directo de producción, de esto dos planos se generan los distintos medios de coordinación que se han conocido. En la comunidad primitiva no se presenta esta división y en el esclavismo y feudalismo lo hacen con menor intensidad.

En quinto lugar, si se consideran los planteamientos formales de la di

visión de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) en el Estado, referentes a la igualdad que guardan el uno con los otros, se puede pensar que la coordinación por colaboración es la que se da en sus mutuas relaciones de trabajo, sin embargo la lucha de clases que genera en la práctica, la lucha entre el legislativo y el ejecutivo, (el judicial ha sido un elemento accesorio a esa lucha) para ser el centro cimerio del poder del Estado, derrumban ese supuesto, al sojuzgar el triunfador de la lucha a los otros dos, dando paso así a otra forma de coordinación en sus mutuas relaciones de trabajo: la coordinación formal.

En sexto lugar, el congreso constituyente es el primer órgano que formula en términos generales, las bases para que se de la coordinación, al expresar en la Constitución la división del trabajo entre los poderes y sus formas de relación. El poder legislativo prosigue la tarea del constituyente mediante la elaboración del engranaje jurídico emanado de la Constitución y las modificaciones a la Constitución misma y además especifica en términos generales la organización de cada poder. Cada poder termina la tarea en su esfera, en su acción cotidiana.

Es importante hacer notar que en las empresas privadas no existe la división del trabajo que se da en el Estado para el establecimiento de la coordinación, en el capital se centran todas las funciones.

En séptimo lugar la coordinación del trabajo cooperativo en el poder ejecutivo es mas complejo que en las organizaciones privadas y presenta serias dificultades entre las que se encuentran: a) la forma en que se esta-

blece la relación legislativo-ejecutivo, donde observamos que la capacidad de dirección y de coordinación del director del ejecutivo está en relación a la fuerza o debilidad del poder ejecutivo frente al legislativo; b) la forma en que se presenta la administración pública como relación entre el Estado y la sociedad, en este caso el ejecutivo no coordina a la sociedad en cuanto no forma parte de su organización y en tanto no se relaciona a través de la cooperación, sino de la mercancía. Además por esta relación, el trabajo del ejecutivo se encuentra continuamente afectado por los conflictos sociales, y c) la complejidad de la organización, que como ya es conocido, en términos cuantitativos es la mas grande conocida en la actualidad y en términos cualitativos sufre continuamente desfases y desajustes por el tipo de tareas que se realizan con ella, y

En octavo lugar la coordinación real es la que se presenta en el ejecutivo en cuanto el trabajo burocrático se subsume realmente a lo largo de la cadena jerárquica establecida en la estructura piramidal de su organización.

## BIBLIOGRAFIA

Almada, Carlos. La administración estatal en México, México, INAP, 1982.

Barrera Zapata, Rolando. "La coordinación en la administración pública mexicana", en Administración y Política No. 1, 3a. época, diciembre 1981, Toluca, Edo. de México, UAEM, 1981.

Bodino, Juan. Los seis libros de la república, España, Aguilar, 1973.

Bonnin, C. J. B. Compendio de los principios de administración, España, Imprenta de Don José Palacios, 1834.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial, 1983.

Diccionario Everest Corona, España, Everest, s/f.

Dietrich, Bárbara. "Función de las instituciones judiciales", en Abendroth, W. y Lenk, Kurt. Introducción a la ciencia política, Barcelona, Anagrama, 1971.

Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional, Barcelona, España, Ariel, 1970.

Engels, Federico. Anti-duhring, México, Grijalbo, 1962.

Fayol, Henry. Administración industrial y general, México, Herrero Hermanos, 1974.

Flores, Cipriano. La administración capitalista del trabajo, México, UNAM, FCPS, Serie estudios 64, 1981.

González Parás, José N. "Mecanismos de coordinación. Federación-Estados-Municipios", en Revista de Administración Pública, 25 aniversario, México, INAP, 1980.

Griepenburg, Rudiger. "Función de la administración en el estado burgués", en Abendroth, W. y Lenk, Kurt. Introducción a la ciencia política, Barcelona, Anagrama, 1971.

Guerrero, Omar. "Fases del desarrollo de la administración pública capitalista", en Revista de administración pública No. 38, abril-junio 1979, México, INAP, 1979.

Guerrero, Omar. "La administración pública en el capitalismo avanzado", en Revista de administración pública, 25 aniversario, México, INAP, 1980.

Guerrero, Omar. La administración pública del estado capitalista, México, INAP, 1980.

Gvishiani, D. Organización y gestión, México, Ediciones de cultura popular, s/f.

Hein, Leonard W. Principios de la administración, México, FCE, 1978.

Hoobes, Tomás. El leviatan, México, FCE, 1980.

Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa, México, FCE, 1978.

Koontz, Harold y O' Donnell, Cyril. Curso de administración moderna, Colombia, Mc. Graw Hill, 1975.

Laris Casillas, Francisco Javier. Administración, México, CECSA, 1980.

Locke, John. Ensayo sobre el gobierno civil, España, Aguilar, 1980.

Martínez Silva, Mario. et. al. Diccionario de política y administración pública, México, Colegio de Licenciados en ciencias políticas y administración pública, 1978.

Marx, Carlos. Crítica de la filosofía del Estado de Hegel, colección 70, No. 27, México, Grijalbo, 1978.

Marx, Carlos. El capital, México, Librerías Allende, 1977.

Marx, Carlos. El capital, libro I, capítulo VI, (inédito), México, Siglo XXI, 1979.

Marx, Carlos. "El dieciocho brumario de Luis Bonaparte", en Obras Escogidas, Tomo I, Moscú, Progreso, 1977.

Marx, Carlos. "La guerra civil en Francia" en Obras Escogidas, Tomo I Moscú, Progreso, 1977.

Marx, Carlos. "La sociedad, el Estado y la administración pública", en Revista de Administración Pública, 25 aniversario, México, INAP, 1980.

Mayo, Elton. The human problems of an industrial civilization, Mac. Millan, New York, 1933.

Montesquieu. El espíritu de las leyes, México, Porrúa, 1980.

Napoleoni, Carlos. Lecciones sobre el capítulo VI (inédito) de Marx, México, Era, 1976.

Paula Madrazo, Francisco de. "Manual de Administración", en Revista de Administración Pública No. 51, julio-septiembre 1982, México, INAP, 1982.

Posada de Herrera, José. "Lecciones de Administración", en Revista de Administración Pública, Edición especial en memoria del maestro Gabino Fraga, México, INAP, 1982.



Reyes Ponce, Agustín. Administración de empresas. Teoría y práctica, Tomo II, México, Limusa, 1980.

Rosa, Luis de la. "Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla", en Revista de Administración Pública No. 50, abril-junio 1982, México, INAP, 1982.

Rousseau, Juan Jacobo. El contrato social o principios de derecho político, México, Porrúa, 1979.

Simon, Herbert, et. al. Administración pública, México, Letras, 1968.

Taylor, Frederick W. Principios de administración científica, México, Herrero Hermanos, 1975.

Terry, George R. Principios de administración, México, CECSA, 1974.

Timsit, Gerard. "El concepto de coordinación administrativa", en Aportación al seminario franco-mexicano sobre coordinación administrativa, México, Secretaría de la Presidencia, 1977.

Tocqueville, Alexis de. La democracia en América, México, FCE, 1978.

Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública, Tesis para obtener el grado de maestro en administración pública, UNAM, FCPS, México, 1982.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La hegemonía histórica del ejecutivo en los regímenes políticos modernos", en Revista de administración pública No. 51, julio-septiembre 1982, México, INAP, 1982.

Wheare, K. C. Las constituciones modernas, España, Labor, 1975.

Wilson, Woodrow. El gobierno congresional, España, La España Moderna, s/f.

Wilson, Woodrow. "El poder ejecutivo en el gobierno congresional", en Revista de Administración Pública No. 42, abril-junio 1980, México. INAP, s/f.

Wilson, Woodrow. "El estudio de la Administración", en Revista de Administración Pública, 25 aniversario, México, INAP, 1980