

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**EL ESTADO Y LA MODERNA ADMINISTRACION
PUBLICA Y PRIVADA**

[HACIA UNA NUEVA CONCEPTIVA CIBERNETICA DE LA ADMINISTRACION]

TESIS

que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

presenta

ELDA NURY OROZCO PRIEGO

MEXICO

1968

1903



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 esta 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.

A mis queridos Padres

ING. JOSE LUIS A. OROZCO Y JIMENEZ y
SRA. AMPARO PRIEGO DE OROZCO

con el profundo amor y admiración su
blime que han despertado en mí desde
la infancia; con su ejemplo que ha-
sido mi guía; su consejo siempre --
oportuno y su estímulo vibrante que-
exalta el alma; como una insignifi-
cante ofrenda de mi veneración.

A mis hermanos

CARLOS, ALAN, ROBERTO y EDNA
con fraternal cariño.

A mis tíos y padrinos

DR. ENRIQUE OROZCO Y JIMENEZ y
SRA. MARGARITA SANCHEZ ALDANA DE OROZCO
con todo mi cariño y afecto, por su per-
manente interés y estímulo.

Al Sr. Doctor

ALFONSO NAVA NEGRETE

**Director del Seminario de Derecho
Administrativo y Maestro compren-
sivo de las juventudes, en testi-
monio de admiración y respeto y —
como una modesta prueba de grati-
tud.**

**A todos mis MAESTROS de la Facultad de Derecho
y muy especialmente al**

LIC. ARMANDO HERRERIAS T.

con respeto y estimación.

**A mis amigos y compañeros de la
GENERACION 62 DE ABOGADOS
con inefable afecto.**

SUMARIO GENERAL

INTRODUCCION.

PRIMERA PARTE

FUNDAMENTOS FILOSOFICOS DE LA ADMINISTRACION

CAPITULO I

Técnica de la Teoría del Conocimiento para el Estudio del Estado y la Administración.

CAPITULO II

El Estado.- Elementos.- Razón de ser.- Función.- Concepto del Estado.-

A.- EL ESTADO.

- a).- Sociología (Estado y Sociedad).
- b).- Política (Estado y Moral).
- c).- Derecho Político (Estado y Derecho).
- Conclusiones.

B.- ELEMENTOS DEL ESTADO.

I.- El Orden Estatal.

- a).- El Poder del Estado (Validez del Orden Jurídico).
- b).- La Soberanía.

II.- Ambitos de Validez.

- a).- Ambito Espacial de Validez (Territorio).
- b).- Ambito Personal de Validez (Pueblo).
- Conclusiones.

C.- RAZON DE SER DEL ESTADO.

- a).- Doctrinas del Fin del Estado (Justificación).
- b).- La Constitución.
- Conclusiones.

D.- FUNCIONES DEL ESTADO.

- a).- Legislación y Jurisdicción.
- b).- Administración.
- Conclusiones.

E.- CONCEPTO DEL ESTADO.

Conclusiones.

CAPITULO III

Estado, Gobierno y Administración.

A.- ESTADO Y GOBIERNO.

- a).- Diferencia Filosófica y Política.
 - 1.- Estado y Poder.

- i).- El Poder como Fenómeno Jurídico.
- ii).- El Poder como Fenómeno Psicológico.
- iii).- El Poder como Fenómeno Histórico.

- 2.- El Estado o Poder Institucionalizado.
- 3.- Poder y Gobierno.

b).- Relación entre los conceptos de Estado y Gobierno.

B.- GOBIERNO Y ADMINISTRACION.

- a).- Funciones del Estado a la luz de la Teoría de la División de Poderes.
 - 1.- Función Legislativa.
 - 2.- Función Jurisdiccional.
 - 3.- Función Administrativa.
- b).- Consideraciones políticas sobre su función.
- c).- Diferencia conceptual entre Gobierno y Administración.

C.- FINES.

- a).- Fines del Estado.
- b).- Fines del Gobierno.
- c).- Fines de la Administración.
Conclusión con respecto a los fines.

D.- ADMINISTRACION.

- a).- Administración Pública.
 - i).- La Administración Pública y la Política.
 - ii).- La Administración Pública y el Derecho.
 - iii).- La Administración Pública y la Cultura.
 - iv).- La Administración Pública y la Economía.
- b).- Administración Privada.
Conclusiones.

SEGUNDA PARTE.

FUNDAMENTOS CIENTIFICOS, TECNICOS Y JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION.

CAPITULO I.

Administración y Ciencia de la Administración.

A.- EXAMEN TEORICO DE LOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y -- PRIVADA A TRAVES DE LA HISTORIA Y DE LA INTEGRACION DE LA CIENCIA- DE LA ADMINISTRACION.

- a).- Evolución de los Estudios Administrativos.
 - 1.- El Pensamiento Administrativo en la Antigüedad.
 - 2.- El Pensamiento Administrativo en la Edad Media.
 - 3.- El Pensamiento Administrativo de los Cameralistas.
 - 4.- Administración Científica en el Siglo XIX.
Frederick W. Taylor.
Henry L. Gantt.
L. P. Alford.
Mary Parker Follett.
 - 5.- Conclusiones del Pensamiento Administrativo comprendido desde la Edad Media hasta el Siglo XIX inclusive.

b).- El Movimiento Administrativo del Siglo XX.

- 1.- Administración Científica.
V. A. Graicunas.
James D. Mooney.
L. Urwick.
- 2.- Conceptos sobre la Moderna Administración Científica.
Frederick C. Mosher
S. Cimmino.
- 3.- La Moderna Administración Científica (Continuación).
Herbert . Simon.
Dimock y Koenig
Robert A. Brady.
- 4.- Resumen y Conclusiones del Movimiento Administrativo del Siglo XX.

B.- LA REVOLUCION ADMINISTRATIVA DE LOS ULTIMOS AÑOS.

CIBERNETICA Y ADMINISTRACION.

a).- Introducción a la Cibernética.

- 1.- El Tiempo Procesal.
- 2.- La Teoría de los Grupos.
- 3.- Información y Comunicación.
- 4.- Lenguaje y Codificación.
- 5.- Computadoras Analógicas y Digitales.
 - i).- Computadoras Analógicas.
 - ii).- Computadoras Digitales.
 - iii).- Descripción de algunas computadoras en uso.
- 6.- Procesos de Retroalimentación y Automatización.
- 7.- Regulación y Control.

b).- Cibernética Aplicada a la Administración.

c).- Problemática para la Cibernética Aplicada.
Desocupación.

Resumen y Conclusiones sobre Cibernética y Administración.

CAPITULO II.

El Estado de Derecho y la Administración.

(Principios Generales)

A.- ESTUDIO CONCLUSIVO DEL ESTADO MODERNO DE DERECHO.

- a).- El Estado de Derecho según las Diversas Teorías Examinadas.
- b).- Conclusiones.

B.- EL ESTADO DE DERECHO Y SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACION CON---
TEMPORANEA.

a).- Estructura Jurídica de la Administración.
Derecho Administrativo.

- 1.- El Estado como sujeto y Objeto de Derecho en el Ambito -
de la Administración.
- 2.- Estructuración de la Organización Administrativa.

b).- La Discrecionalidad y la Regulación Jurídica.

- 1.- El Estado.
- 2.- La Cultura.
- 3.- El Derecho.
- 4.- La Libertad.
- 5.- La Justicia.

c).- Resumen y Conclusiones.

TERCERA PARTE

LA TECNOLOGIA EN LA MODERNA ADMINISTRACION.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

ANTECEDENTES

CAPITULO I

La Tecnología en la Moderna Administración

A.- PANORAMA MUNDIAL SOBRE LA APLICACION DE ELEMENTOS CIBERNETICOS A LA ADMINISTRACION.

Inglaterra a la Cabeza en los Procesos de Control.
Expedición de Cheques rápidamente en Francia.
Las Computadoras se hacen cargo del más grande Banco de Holanda.
Bendición para los burócratas de Suecia.
Comentarios.

B.- ORGANIZACION, METODOS Y TECNICAS.- LOS CONJUNTOS ELECTRONICOS EN LOS SERVICIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

- a).- Los Trabajos Automatizados en la Administración Pública.
- b).- Dificultades propias a la Administración Pública.
 - 1.- Información y Reglamentación.
 - 2.- Información y Organización de los Servicios.
 - 3.- Información y Estadística.
 - 4.- Información y Problemas Humanos.
 - 5.- Conclusiones.

C.- LA TECNOLOGIA Y LA EDUCACION.

CAPITULO II

Conclusiones y Recomendaciones Finales.

PROLOGO

Ante un clamor interminable y ensordecedor de inquietudes -- que afecta al mundo, creando la desorientación y, muchas veces el caos en las mentes y en las actitudes de los hombres; cuando la sociedad -- contemporánea se encuentra dividida en ideologías polarizantes, simbolizadas por sistemas aparentemente antitéticos y divergentes como el -- Comunismo y el Capitalismo; cuando algunos intelectuales de vanguardia, horrorizados por los progresos de la ciencia y de la tecnología, temen al fantasma del robot y, con él, del establecimiento de una sociedad -- automatizada, en la que los valores superiores del espíritu hayan quedado mediatizados a fines pragmáticos, en donde el hombre adquiera, -- como lo afirma Herbert Marcuse, una forma unidimensional que lo reprima y circunscriba a un mundo mecánico, desprovisto de las esencias superiores que deben caracterizar al espíritu de las sociedades contemporáneas; cuando se empieza a polemizar en los círculos de la investigación avanzada sobre la posibilidad de encontrar realmente las formas -- humanísticas, mediante progresos de naturaleza física; nosotros, conscientes de que asistimos a una transformación total de las estructuras y de los valores en el mundo de nuestra época, afirmamos categóricamente y definitivamente, que los procesos del perfeccionamiento del hombre, -- afectos a su afán incontrovertible de superación, dentro de las máximas inquietudes que impulsan y muchas veces laceran su alma, sólo tienen un camino, regido por el determinismo causal de las leyes que norman lo creado, del que no es posible escapar, sino dentro de los límites enmarcados por el mismo.

Los avances extraordinarios de la ciencia y la tecnología, -- representan parte de esta secuencia inevitable y, con ellos, el establecimiento de una nueva concepción en el pensamiento del hombre y, de renovadas tablas de valores fundamentales que deban regir su pensamiento y acción.

Hemos llegado a un punto en la historia de la especie, en -- que los sistemas políticos y sociológicos, resultan relativos a la estructura invariante que determina, inexorablemente, a las sociedades -- contemporáneas, cuyo substrátum debe encontrarse en el racionalismo, -- cuando éste es entendido en su proyección integral, hacia el desarrollo y plenitud del hombre.

El objeto principal de este modesto trabajo, consiste en examinar, a través de un tema concreto que se refiere al Estado y la Moderna Administración Pública y Privada, lo que en el fondo representa esta cuestión palpitante, señalada antes; a la luz de una idea fundamental, que consiste, esencialmente, en demostrar aunque sea parcialmente, el sofisma de que, los progresos científicos y tecnológicos, -- puedan significar ataduras al desenvolvimiento humanístico del hombre, cuando en realidad permiten alcanzar las dimensiones de una sociedad -- que, al lograr los óptimos en los aprovechamientos energéticos, físicos y humanos, automáticamente se libera, de la opresión que significa una lucha inocua por la vida, realizada dentro de sistemas caóticos, -- para, de esta manera lograr, las disponibilidades necesarias de recursos, que permitan encontrar a las colectividades, a través del estudio, de la meditación, de la investigación y de todas las formas de la actividad creadora, un mundo plétórico de realidades, en el que prevalezca el más alto sentido humanista.

Desgraciadamente, el planteamiento que nosotros hacemos de -- la cuestión, por la naturaleza misma de nuestra especialidad jurídica,

así como por las limitaciones normativas establecidas para una tesis - de esta naturaleza, nos ha obligado a circunscribirlo, a una temática - muy concreta, cuya finalidad específica es encontrar la conciliación - entre las directrices del estado contemporáneo concebido en sus dimensiones jurídica y real y, la revolución causada en el mundo de las sociedades presentes, por la ciencia y la tecnología, en el ramo de la - Administración tanto Privada como Pública.

Por lo complejo del problema, hemos tenido que sortear serias dificultades técnicas, para conciliar el clasicismo jurídico con las nuevas ideas, sin que en ello se pierda la unidad y aparezca el -- caos, situación que esperamos haya sido superada, cuando menos en sus rasgos fundamentales, para que sea juzgada por los honorables miembros de este Sínodo, a cuya comprensión y benignidad nos acogemos humildemente.

Elda Nury Orozco Priego.

INTRODUCCION

La problemática del Estado Contemporáneo, afectada por una -- complejidad creciente, derivada de la imperiosa necesidad de satisfacer las demandas vitales de conglomerados humanos, que se expansionan incesantemente, presenta multitud de facetas, todas de extraordinario interés, que impelen a encontrar soluciones adecuadas que permitan la vida y desarrollo del mismo.

Entre ellas, figura prominentemente la Administración genéricamente considerada, como una institución del Estado, destinada a garantizar su existencia, mediante la acción conjunta del poder público y de la iniciativa privada, en la realización de todas las actividades de la vida del mismo.

Cuando a la definición anterior se le otorga una connotación vinculada con el ser del Estado, ésta tiene que extrapolarse hacia los recursos naturales del mismo, constituidos por sus reservas de energía física y humana y la forma en que éstos son utilizados. De aquí que, en última instancia, la administración consiste en dictar y cumplir con las disposiciones y medidas adecuadas, para que este patrimonio sirva a las finalidades específicas de aquél.

Cualesquiera que sean las formas políticas que el Estado adopte, y la manera en que sea concebido, bien como orden jurídico o como una realidad psicofísica, para expresar solamente los términos extremos de las alternativas por las que puede ser definido, necesariamente requiere de una estructuración adecuada, que permita el funcionamiento -- institucional, en su aspecto substantivo de entidad del ser, dentro de los principios expresos o implícitos de su Constitución.

El objeto principal de este trabajo, consiste en examinar a la Administración como una institución estatal, en sus dimensiones pública y privada, bajo los supuestos científicos y metodológicos que hemos considerado más actualizados; en la búsqueda de las relaciones fundamentales que la rigen, y de las técnicas correspondientes.

Para cumplir este propósito, afanosamente hemos buscado un -- sistema general congruente, que permita la conciliación de los conceptos tradicionales sobre el estado, el gobierno y la administración, dentro de una concepción basada en las nuevas corrientes filosóficas sobre la Teoría del Estado y sus fines específicos, congruente con la situación actual que prevalece en el mundo, derivada de los extraordinarios progresos realizados en la ciencia y en la tecnología, así como en las modernas ideas sobre el pensamiento puro y aplicado, en sus diversas y múltiples formas; consideramos indispensable iniciar el presente trabajo, con lo que hemos denominado, tentativamente, una Técnica de la Teoría del Conocimiento, a manera de un instrumento que nos permita darle forma lógica a nuestra exposición general. Evidentemente que, para ser consecuentes con nosotros mismos, los fundamentos de éste, parten de los supuestos que estimamos más adecuados para el estado actual del pensamiento que tiende a revertirse a niveles abstractos de máxima concepción y, lo que es más importante todavía, a buscar su apoyo en una concepción integral de la fenomenología que nosotros concebimos como un gran sistema unitario en el que, tienen cabida todas las escuelas filosóficas, así como las típicamente pragmáticas, a las que consideramos -- como sistemas particulares de la gran concepción que el hombre debe alcanzar, en su búsqueda permanente de la verdad.

Esta técnica está basada en lo que para nosotros representa la única alternativa viable de que el hombre dispone, para establecer relaciones con el mundo que lo circunda, concebidos como los acervos de conocimientos apriorísticos y las secuencias que hemos denominado de conversión del espacio en el tiempo, y recíprocamente; así como para encontrar los fundamentos de la dinámica social, cuando ésta pueda ser revertida, en términos de sus expresiones simbólicas, a un universo de valores sistematizados y congruentes que representan a la Cultura, en sus múltiples y más variados aspectos.

De la aplicación de esta técnica, hemos encontrado la necesidad de confrontar las diversas teorías postuladas en relación con el Estado, y con la Moderna Administración Pública y Privada; tratando de buscar, el determinismo específico de la actividad del hombre y de las instituciones creadas por él; así como el contenido apriorístico de aquélla y de esta manera descubrir los residuos de verdad en los contenidos de la Cultura, así como la dinámica axiológica que rige a la conducta del hombre, como componente del Estado.

Es esta la razón por la cual, la estructuración de nuestro trabajo, en la primera parte del mismo, comprende un estudio sobre la Teoría del Estado, el Gobierno y la Administración, en el que se pretende encontrar, por el método de confrontación antes aludido, de autores clásicos tales como Hans Kelsen, George Jellinek y Hermann Heller, quienes por su posición ideológica y científica hemos seleccionado de liberadamente, los caracteres específicos del estado; su razón de ser; sus funciones y, de manera semejante, las relativas al gobierno y a la administración como institución del estado en sus dimensiones pública y privada.

Este estudio representa los cimientos de la estructura de la administración, indispensables en un examen lógico de la misma, así como permite el establecimiento de los principios en que debe basarse una moderna concepción de ésta, ajustada a las necesidades de la sociedad contemporánea.

En la segunda parte, estudiamos los Fundamentos Científicos, Técnicos y Jurídicos de la Administración, siguiendo la metodología establecida con anterioridad, en la búsqueda de los fundamentos de la administración óptima, mediante el examen de la evolución de la administración privada y su proyección, en la parte relativa, hacia los confines de la administración pública.

Aunque los conceptos sobre Administración Pública y Privada, difieren por sus fines, esencialmente se encuentran basados en los principios invariantes de la Ciencia de la Administración, la que al ser aplicada, se convierte en Técnica de la misma, que opera en el campo de los negocios, bajo los incentivos de la dinámica que los rige, o en los espacios de la acción política del Estado, para convertirse en técnica administrativa pública de naturaleza teleológica y de estructuración y funcionalismo institucionalizado, por los sistemas jurídicos correspondientes.

En la búsqueda del substratum de la Administración general como institución del estado, tuvimos que retrotraernos al concepto más elemental del fenómeno administrativo, que ubicamos, de acuerdo con consideraciones lógicas y eminentemente científicas, en el campo de las relaciones fundamentales que existen entre el hombre y la naturaleza en su aspecto energético intrínseco.

En el propósito anterior, hubo que salvar el valladar establecido por los conceptos clásicos de la administración pública y de la privada, para postular a la administración institucionalizada, basada en el orden estatal, al considerar que el fenómeno administrativo, como elemento fundamental de esta última, en su esencia consiste en una relación energética, existente entre el hombre y el mundo que lo circunda, la que al ubicarla dentro de los espacios comprendidos por el orden jurídico estatal, le da el carácter genérico antes señalado.

Esta actitud nos condujo, necesariamente, a ubicar a la Administración en general, dentro de las disciplinas que examina el nuevo pensamiento científico y técnico contemporáneo, cuya corriente constructiva conduce, inevitablemente, a la conversión de toda la fenomenología que afecta al hombre, en su multiplicidad de campos específicos correspondientes, a formas de una simbólica abstracta, que cada día absorben más las disciplinas físico matemáticas.

Para los tradicionalistas del derecho, y de aquellas personas que han convertido a la legalidad en un culto, en virtud de que viven inmersos dentro del universo formado por las concepciones jurídicas y su trabazón lógica, las más de las veces ajena a la realidad fenomenológica de las sociedades respectivas, el sólo pensar en la posibilidad de que los valores correspondientes a este mundo puedan tener contraconceptos dentro de la causalidad fundamental, de tipo físico y matemático que rige al cosmos, según el hombre contemporáneo lo ha venido comprobando, tiende a producir un violento choque y una natural repulsión, que parte del supuesto de que, el hombre y con él las sociedades, con todos sus impulsos vitales, su lógica de ser y de manera de ser; sus fantasías y creaciones espirituales de todos los órdenes, representa un sistema autárquico, ajeno al determinismo que rige a la naturaleza y, por tal, incompatible con este último; como si en la realidad no se tratara de sistemas congruentes formados por los agrupamientos humanos y los elementos naturales que los afectan, como un todo orgánico.

La extremada discrecionalidad proveniente de las combinaciones posibles entre los elementos que forman el pensamiento humano, ha hecho pensar a muchos, en la existencia de un mundo denominado el espíritu, y con él, de una escala de valores que le es afín, en el que nada tiene que ver el ser fáctico ni la naturaleza física, sin que en ellos se observe que, a efecto de que tal universo conceptual adquiere vigencia, y por tal motivo positividad dentro de las realizaciones de la conducta del hombre, es indispensable que sea revertido a los confines de la realidad, lo que inevitablemente produce el fenómeno simbólico de espíritu y naturaleza que hemos examinado en el curso de este trabajo, considerándolo como el fundamento de la Cultura.

Son éstas las razones que nos han conducido a otorgarle un sentido muy particular a las concepciones fundamentales de nuestra tesis, que de esta manera adquiere un carácter específico y particular, derivado de nuestro propósito firme, de buscar las raíces mismas del fenómeno administrativo y de la administración en general, mediante la aplicación de los sistemas de investigación que hemos considerado apropiados para tal objetivo.

Ante la imposibilidad de divorciar a la ciencia y a la técnica, de la vida del hombre individual o del ser colectivo, en virtud de que las mismas constituyen los operadores de transformación entre - -

aquél y la naturaleza, no hemos vacilado un solo instante, en introducir, como una de las partes más importantes del presente trabajo, una confrontación implícita entre los dominios de la administración privada y pública, basada en conceptos de tipo científico, en cuyo propósito, se compararon las escuelas relativas, especialmente las correspondientes a la administración privada, cuyos resultados han sido decisivos en la transformación de la sociedad y, con ella, en los regímenes estatales al variar los contenidos sociales y, por consecuencia, los valores operantes de los órdenes jurídicos correspondientes.

Estas consideraciones las hemos extrapolado a la Administración Pública, siguiendo para ello, un camino que para nosotros resulta, no obstante su reciente novedad, el más viable para resolver el problema de los fines del estado a través de la Administración.

La vieja controversia suscitada entre todos los tratadistas de Derecho Público y los Administrativistas, sobre los Fines del Estado y de la Administración Pública, que por su naturaleza colectiva, -- aparentemente resultan antitéticos con los fines individuales de la -- Administración Privada, se resuelven, dentro de nuestra modesta manera de entender, mediante la aplicación de una nueva concepción de los fenómenos fundamentales que rigen a todas las sociedades humanas, en lo concerniente a la forma en que, éstas aprovechan los recursos naturales y realizan la distribución del usufructo de las mismas.

Este problema, aparentemente sencillo, ha representado la -- gran cuestión confrontada por todos los pueblos de la tierra a través de la historia, en virtud de que el hombre ha ido evolucionando muy -- lentamente, hacia el conocimiento de los fundamentos de su propia dinámica vital, por una permanente confusión que ha existido respecto a la coordinación que el mismo tiene que realizar, en el establecimiento de nuevas concepciones filosóficas que le hagan entender el hecho elemental, que consiste en la imposibilidad de alcanzar los objetivos óptimos, si antes no se concilian los intereses individuales con los colectivos, de acuerdo con sistemas de automatización de la conducta, que permitan al todo social, funcionar dentro de un sistema de equilibrio dinámico.

Son éstas las razones por las cuales, consideramos indispensable incluir en el presente trabajo, un examen de la Cibernética, que aunque en su etapa incipiente, ya representa una esperanza para encontrar las fórmulas que permitan la coordinación en la conducta de los individuos, bajo supuestos especiales y de acuerdo con valorizaciones específicas, que permitan alcanzar el objetivo fundamental, de hacer desaparecer las discrepancias sensibles entre los intereses particulares o de grupo, para dar lugar prominente, a la satisfacción de las -- necesidades colectivas, como fin esencial de los estados contemporáneos.

La Cibernética, que es una disciplina científica, y sus técnicas de aplicación, vienen a constituir, al contrario de lo que comúnmente se piensa, las nuevas formas mediante las cuales, el conocimiento positivo y pragmático y la máquina, han de permitir al hombre vivir en plenitud y, por tal motivo, dentro de las máximas posibilidades -- para desarrollar su personalidad.

En tales condiciones, la Moderna Administración Pública y -- Privada auxiliada por las tecnologías cibernéticas, reviste un carácter eminentemente humanista, contrario a lo que generalmente se piensa

cuando se afirma, que todos los sistemas en su totalidad, y por consiguiente, los particulares que la misma comprende, son restrictivos del libre albedrío y, por consecuencia, antitéticos a la Libertad, considera como suprema aspiración de éste; lo que, en realidad respresenta un sofisma, puesto que, lo que la máquina y los sistemas cibernáticos significan, son los medios necesarios para liberar a la humanidad de la sentencia bíblica que la encadena en la lucha ruda por el sustento, para permitirle el máximo de las disponibilidades de tiempo y energía, que desenvuelvan sus capacidades creadoras y, a la postre, inevitablemente, por las leyes mismas que rigen el Cosmos, lo conduzcan al acrecentamiento permanente de su patrimonio cultural, dentro de un proceso, cuyos límites se revierten a las máximas disponibilidades que el hombre representa en sí, de acuerdo con las leyes que afectaron el origen de la creación.

PRIMERA PARTE

FUNDAMENTOS FILOSOFICOS DE LA ADMINISTRACION

FUNDAMENTOS FILOSOFICOS DE LA ADMINISTRACION

El estudio de cualquier forma de conocimiento filosófico, científico o técnico, tiene que partir de supuestos críticos que proporcionen su teoría general y determinen sus características esenciales.

A continuación se postulan algunos de los Fundamentos Filosóficos de la Administración, como una institución del estado, mediante la aplicación de una técnica del conocimiento, formulada ex profeso, así como de un resumen conclusivo, obtenido por la aplicación de la misma.

Con tal propósito, hemos dividido a esta parte en dos Capítulos, en el primero de los cuales, se aborda la parte relativa a la Técnica mencionada, mientras que en el segundo, se formula el resumen conclusivo de referencia.

CAPITULO I

Técnica de la Teoría del Conocimiento para el Estudio del Estado y la Administración

El estudio actualizado del Estado Contemporáneo, conduce, casi inevitablemente, al examen de su institución principal, que para nosotros está representada por la Moderna Administración, como la actividad realizada por el mismo para cumplir sus fines específicos a través de la acción combinada de todos sus componentes.

Tal propósito implica la solución de una problemática compleja que estimamos que sólo es posible alcanzar, mediante la aplicación especial de la Teoría General del Conocimiento, realizada a través de una técnica que permita establecer la lógica adecuada que vincule al Estado con la Administración.

Esta lógica debe fundamentarse en una serie de supuestos que atañen a la conducta del hombre, así como a su medio físico ambiental y a todos los demás integrantes de la Cultura.

El ser individual, y con él las colectividades humanas en general, representan entidades vivientes, afectas a los fenómenos científicos y técnicos de representar y conocer; económicos, morales y de derecho, de la voluntad del querer; así como de arte, religión y eróticos, emocionales del sentir; que bien pueden ser estereotipados, clasificados y ordenados, para así formar conjuntos de vivencias, que acumuladas en la conciencia del hombre, vienen a integrar su Cultura. Cuando estas vivencias se agrupan, forman espacios o conjuntos simbólicos de la realidad física y psíquica, que nosotros ubicamos, por comodidad en la clasificación, dentro de las dimensiones del tiempo, partiendo del supuesto de la transitoriedad que las caracteriza a ellas en lo particular y al hombre mismo en lo general; en la inteligencia de que esta clasificación queda fuera del orden de las teorías clásicas del conocimiento, la que nosotros establecemos en la búsqueda de una concepción que comprenda los principios fundamentales de un sistema interpretativo básico, de los fenómenos que se estudiarán en el presente trabajo.

De manera semejante, la existencia de espacios integrados por conjuntos de la realidad psíquica, en toda su multivariada fenomenología.

nológica, que comprenden las clásicas ramas del saber, en su aspecto - objetivo y causal, cuyos atributos consisten en la dimensionalidad espacial y en la transitoriedad temporal, nosotros los consideramos como los contraconceptos de las vivencias de la conciencia del hombre, y -- por tal motivo, genéricamente los ubicamos dentro del ambiente en que aquél vive inmerso, reduciéndolas, por comodidad, a dimensiones de -- tipo espacial.

En esta forma aparecen contrapuestas, dos secuencias, una de las cuales se refiere a la vida del hombre y sus vivencias temporales; mientras que la otra, comprende a la naturaleza y sus eventos espaciales.

Es así como aquél existe dentro de la naturaleza, afecto a -- una simbiosis dinámica, regida por la causalidad que determina a lo -- creado, a través de la realización de procesos sucesivos que pueden en marcarse en dos etapas fundamentales. La primera de éstas, corresponde al conocimiento, entendido como la secuencia psíquica que identifica al ser humano con la naturaleza en sus múltiples manifestaciones, a través de una construcción simbólica representativa del contenido de -- la primera, y que se integra en la forma de vivencias estereotipadas -- con las que el hombre adquiere una imagen de la realidad que lo rodea. La segunda de las dos etapas mencionadas anteriormente, comprende, en consecuencia, los procesos de reversión, conforme a los cuales, el hombre actúa sobre la naturaleza en términos de los valores transferenciales que forman su acervo de conocimientos, impulsado por su necesidad de subsistencia, así como por todo un conjunto de fuerzas congénitas y adquiridas, que lo excitan para realizar un proceso de expansión de su capacidad energética, cuyo contenido está representado por todos los -- valores tanto físicos como psíquicos que, considerados en conjunto, -- vienen a integrar a la Cultura.

Es así como, por la índole cíclica y periódica de la fenomenología cósmica, este proceso general, en sus dos etapas mencionadas, -- se repite sucesivamente dentro de una jerarquía de secuencias procesales, hasta que, agotadas las reservas vitales de los agrupamientos humanos, afectos a una determinada idea, y alcanzados los propósitos finales de la misma, la cultura se convierte en civilización.

En este acontecer, la confrontación continuada de las mismas causas y efectos, ha revelado la existencia de un principio de invariancia de los fenómenos de la naturaleza, y con él, la justificación de lo que nosotros en lo sucesivo hemos de denominar el residuo de verdad, como una expresión de lo permanente, en las secuencias físicas y en la relación de éstas con las vivencias temporales que forman el -- substratum de la conciencia y del saber humano. Tal condición, nos -- conduce inevitablemente, a recurrir al principio de la relatividad y, -- con él a la posibilidad de la existencia de una infinita variedad de -- alternativas en las que un observador puede conocer a un fenómeno, así como a la reducción de éstas, por confrontación con los resultados de otro observador que actúe con las mismas reglas y en el propio campo, -- a una función de transformación que permite a la identidad de los elementos confrontados, variar desde cero hasta la unidad.

Bajo estos supuestos, el hombre puede llegar, a través de secuencias de conocimiento jerarquizadas, dentro de procesos de construcción y expansión del mismo, a reducir la concepción general de -- todo lo creado, a una relación simbólica elemental, como ocurre con la

famosa fórmula de la Energía de Eistein; y dentro de un proceso de -- expansión, revertir este concepto elemental, hasta un máximo de posibilidades que pueden estar representadas por la multiplicidad de aplicaciones de la energía atómica en la vida de las colectividades humanas.

Es así como concebimos la posibilidad de extrapolar estas -- versiones esquemática., sobre lo que puede ser entendido como una Teoría del Conocimiento, hacia todos los campos del saber humano y, con ello, a las técnicas derivadas de la aplicación del mismo.

Entre éstas, corresponde a la Administración y a la Cibernética aplicada a la misma, las más pródigas y espectaculares por su extraordinaria trascendencia en la vida del hombre en sociedad.

Cuando afirmamos en nuestra Introducción, que la Administración genéricamente concebida, implica aspectos fundamentales de la vida del ser colectivo, que pueden ser examinados bajo el punto de vista de los intereses de éste en su conjunto, para constituir la llamada -- administración pública, o de sectores particulares del mismo, para el caso de la Administración Privada, formulábamos implícitamente la existencia de una entidad de la actividad del hombre, en la que se cumplen los principios enunciados de la conversión del espacio en el tiempo y recíprocamente, así como la invariancia de ciertos principios, tales como los de organización, planificación, jerarquía y otros, para sólo citar a los que implican una connotación bien conocida.

En realidad, en todo proceso de conocimiento, los conjuntos de elementos que lo forman, tienen un contenido determinista que corresponde a su aspecto invariante así como otro, complementario, probabilístico, que enmarca todo lo accidental y fortuito, susceptible de -- cambio y modificación. Un examen por somero que sea, de las formas -- históricas en las colectividades humanas demuestra, categóricamente, -- la existencia de los dos contenidos de referencia, con sólo descubrirlos elementos que a través del tiempo han perdurado en forma institucional, por corresponder a expresiones de existencia intrínseca del -- hombre, considerado independientemente de su nacionalidad, credos religiosos y políticos, costumbres folklóricas, etc., mientras que, por -- otra parte, todo este cúmulo de atributos particulares, que por cierto caracterizan e identifican a una colectividad de otra, desaparecen con el tiempo, porque corresponde a expresiones circunstanciales que pericliclan y mueren.

Pero aún las formas típicamente deterministas, deben ser -- transformadas para ser entendidas, a través de una lógica adecuada que corresponde, dentro de la concepción relativista de los fenómenos físicos, a los llamados sistemas de coordenadas, mediante los cuales, la Física Matemática, demuestra la invariancia completa de la fenomenología física, o sea la identidad de ésta, consigo misma, independientemente de la forma en que pueda ser entendida e interpretada por los -- hombres en particular.

Cuando nosotros confrontamos la necesidad de encontrar la -- parte substantiva y permanente del fenómeno administrativo, y con él, de la Administración, considerada genéricamente y en sus expresiones -- particulares correspondientes a las formas Pública y Privada, nos damos cabal cuenta de la necesidad de buscar la institucionalidad permanente de la vida a través del tiempo y del espacio; así como de las -- condiciones fundamentales requeridas para que exista, en cuyo propósi-

to resultó ineludible la tarea de examinar al propio Estado, utilizando la metodología confrontativa que hemos señalado en este esquema de la Teoría del Conocimiento, para seguir una trayectoria consecuente en todos los aspectos de nuestra investigación.

El llamado residuo de verdad, que equivale al contenido determinado de las diversas expresiones culturales de los pueblos, ha representado para nosotros, una meta permanente en la que ciframos la consistencia de nuestro trabajo.

Desgraciadamente, por la naturaleza de la problemática comprendida en los propósitos antes señalados, a la altura actual de las técnicas de la investigación, nos obligaron a recurrir a disciplinas de las cuales, algunas tradicionalmente han aparecido extrañas a los campos jurídico y de la administración pública en particular, así como otras completamente nuevas, que han venido a revolucionar, el pensamiento del hombre contemporáneo. Cuando consideramos ineludible tener que tratar los problemas de la administración bajo supuestos de la abstracción matemática y dentro de cierta analogía con la fenomenología física y, todo ello basado en una concepción del relativismo físico aplicado al conocimiento humano, sabíamos de antemano las serias dificultades que esta técnica expositiva y demostrativa del problema fundamental contenido en el presente trabajo, al mismo tiempo de parecer exótica, representaba, para un cabal entendimiento de la exposición general de nuestra tesis. Sin embargo tal situación la impone la nueva forma de entender los fenómenos en general, conforme a la cual, éstos tienden a convertirse en entidades ubicadas dentro de espacios simbólicos y abstractos, con los que tendremos que familiarizarnos cada día más, si aspiramos a alcanzar el nivel de la revolución que se opera actualmente dentro de los ámbitos del conocimiento humano.

Hasta hace muy poco tiempo, vastas áreas de la Cultura, se les consideraba definitivamente fuera de las disciplinas fisicomatemáticas, especialmente aquellas referentes a los fenómenos vitales y con ellos a sus concomitantes, los sociales, políticos y económicos, para sólo referirnos a los campos más importantes. La apariencia típicamente fortuita de estos fenómenos, así como las serias dificultades presentadas a los investigadores para fijarlos dentro de una causalidad bien definida, los mantuvo al margen de las disciplinas deterministas. Sin embargo, las investigaciones sobre la probabilidad y los estudios sobre estadística, vinieron a demostrar que, en realidad, todos los fenómenos de la naturaleza, están afectos a leyes perfectamente definidas, al mismo tiempo que a procesos complejos en la ocurrencia de los fenómenos, que de esta manera adquieren, un substratum constante y bien definido, regido por las mismas, que operan simultáneamente, así como a componentes sobrepuestos en el substratum anterior, de naturaleza fortuita, que a su vez pueden ser reducidos a un tipo de determinismo, mediante la aplicación de las citadas teorías de la probabilidad y la estadística.

Si a lo anterior se aúna el hecho venturoso de la aparición de las modernas máquinas computadoras, que permiten la realización de los cálculos más complejos, en los que quedan comprendidas cualquier cantidad de variables correspondientes a leyes, así como todas las posibilidades de combinaciones posibles de los componentes fortuitos, entonces ocurre que, la totalidad de los fenómenos en la actualidad, han dejado de pertenecer al campo del azar, para entrar, definitivamente, dentro de los ámbitos de la más estricta y rígida causalidad.

Este es el caso de la Administración considerada como fenómeno social, político, económico, etc., con toda la complejidad que la misma reviste, por lo que no hemos vacilado un solo momento en estudiarla, no obstante la vieja tradición de que los fenómenos sociales y políticos, pertenecían más al campo del arte que al de la ciencia, -- bajo las disciplinas científicas y conforme a una técnica de la Teoría del Conocimiento típicamente determinista.

CAPITULO II.

El Estado.- Elementos.- Razón de Ser.- Función.- Concepto del Estado.-

Este Capítulo comprende esencialmente, todos los elementos -- que se refieren a la Teoría General del Estado, que hemos dividido en cinco incisos por razones de índole metodológica, en la inteligencia -- de que, el motivo de haberlo introducido en el texto del presente trabajo, consiste en el hecho de que, consideramos indispensable estudiarlo como la condición fundamental del ser de la Administración, aunque, independientemente de esta característica primordial, para las finalidades que perseguimos, dicho estudio lo consideramos como secundario -- y como tal lo realizaremos siguiendo el método de confrontación a que se refiere la técnica de la teoría del conocimiento examinada en el -- Capítulo anterior, en cuyo propósito hemos seleccionado a tres escuelas sobre Teoría del Estado, representadas por Hans Kelsen, George -- Jellinek y Hermann Heller, por estimarlas, a la primera y a la tercera antitéticas y a la segunda ecléctica, lo que permite visualizar el problema desde las perspectivas convenientes para la confrontación propuesta, en la inteligencia de que ésta, es de naturaleza conclusiva -- del estudio que para el efecto hemos hecho de los mencionados autores -- el cual no figura en el presente texto.

A.- EL ESTADO. -- En el estudio relativo al Estado, nos vamos a ocupar -- sucesivamente, de las conclusiones confrontativas realizadas para cada uno de los tres subincisos en que aquél se divide, como sigue:

a).- Sociología (Estado y Sociedad). -- Todo estudio relativo al Estado, conduce a la noción de sociedad como ámbito natural de aquél, in dependientemente de que, aunque estrechamente ligados el estado y la sociedad, representen entidades diferentes con vida propia y autonomía estructural y funcional.

En éste aspecto lo han examinado los autores antes citados de los que nos ocuparemos muy superficialmente, para a continuación formular las conclusiones confrontativas correspondientes.

En efecto, Kelsen⁽¹⁾ examina la Sociología del Estado y la Teoría del Derecho Político, encontrando que, si al estado se le considera -- como una asociación de hombres, adquiere un concepto sociológico y una entidad de ser, sujeto a la causalidad que rige a los seres de la naturaleza física; en tanto que el Derecho, como conjunto de normas, queda comprendido en el ámbito del deber ser, de donde resulta una antítesis entre el estado como sociedad y con capacidad de ser y el derecho como concepto normativo de conducta, o de deber ser.

Esta antítesis se resuelve en la diferencia entre el estado y el derecho por existir una distinción esencial entre los mismos, la que, -- conduce a una separación entre la teoría sociológica del estado y la -- teoría jurídica del derecho, que a la postre nulifica Kelsen al decla-

rar que esta teoría de las dos naturalezas del estado, la sociológica y la jurídica, es impotente para salvar el principio de la teoría del conocimiento conforme al cual la identidad del objeto del conocimiento no está garantizada más que por la identidad del proceso cognoscitivo.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, cuando Kelsen trata de conocer al estado por procedimientos sociológicos, y se encuentra con que ésto es imposible en virtud de la incongruencia de identidades entre los elementos cognoscitivos que conducen a los conceptos de estado y sociedad, por tratarse de entidades que Kelsen considera apriorísticamente diferentes, llega a la conclusión de la existencia de la antinomia entre estado y sociedad y a la identidad entre estado y derecho.

El concepto de la sociedad en Jellinek⁽²⁾, se desenvuelve con un sentido histórico para relacionarlo con el estado, haciendo alusión al contrato social de Rousseau, conforme al cual, junto a la voluntad del estado, o voluntad general, se opone la voluntad de todos, cuya condición ideal sería aquella que eliminara la posibilidad de un interés social particular intermedio entre el interés del individuo y el del estado.

La concepción de Rousseau sobre la sociedad y el estado, dice -- Jellinek, incitaron a Hegel para postular sus principios fundamentales sobre la sociedad civil como una formación intermedia de familia y estado, cuyo fin particular encuentra su cumplimiento mediante la relación con los otros, por cuanto él, al propio tiempo, que satisface el bien para sí, cumple y realiza el bien de los demás. De esta manera, se establece una distinción dialéctica entre el estado y la sociedad -- empleada exhaustivamente por la teoría del materialismo histórico de -- Carlos Marx.

Heller⁽³⁾ postula que el estado es sociología y, como tal, ciencia de la realidad y no del espíritu, para lo cual se plantea de inmediato el problema de dilucidar si al estado debe considerársele como una estructura de sentido no psíquica, o como una forma psicofísica de la realidad. En este propósito, ubica al estado en el ámbito de la cultura a la que entiende como una formación subjetiva que enmarca todas las obras creadoras del hombre, y como una formación objetiva que comprende el patrimonio cultural de todas las formaciones del mismo, -- emanadas de la conexión de sus vivencias.

Por considerar que el inciso referente al estado, cuya primera -- parte hemos examinado en lo que atañe a Sociología en sus conceptos de Estado y Sociedad, forma un complejo unitario, sus otros dos elementos denominados Política y Derecho Político, será al final de las consideraciones que se formulen con relación a los tres elementos mencionados que se realice la confrontación respectiva y se postulen el resumen y las conclusiones correspondientes.

b).- Política (Estado y Moral). -- Cuando se pretende estudiar el contenido ético del estado, necesaria e inevitablemente se desemboca -- en la Política como ciencia y como técnica que comprende el contenido teleológico de aquél.

La Teoría del Estado como Política, independientemente de su contenido específico, ha representado un tema de especulación entre las -- diversas escuelas jurídicas, pues en tanto que por un lado a la Políti

ca se le considera en cierta forma autónoma con respecto a la Teoría del Estado, como ocurre particularmente con Kelsen; por otro, se le identifica con el estado mismo, tal como sucede en el caso de Heller; ocurriendo una tercera posición que corresponde a Jellinek, conforme a la cual, la Teoría del Estado, como disciplina científica, es gnoseo lógicamente independiente a la política, aunque no completamente extraña a la misma.

La política para Kelsen, es una parte de la Etica y su carácter es eminentemente teleológico, en tanto que señala finalidades objetivas que conducen a juicios de valor que el mencionado autor supone basados en una norma de carácter general.

Es decir, todo sistema Etico-Político debe sustentarse en una norma fundamental, que para Kelsen es única, indemostrable e invariante; por lo que, partiendo de estos supuestos, todos los sistemas ético-políticos deberán basarse en la misma norma y agruparse como dicho autor lo postula; lo que conduce inevitablemente, a que las diversas formas políticas tales como el Anarquismo, el Estatismo con sus escuelas de Liberalismo, Conservatismo y Socialismo de Estado, la Teoría del Poder las Teorías Pactistas y del Reconocimiento, así como la Justificación Absoluta y Relativa del estado, quedan sustentadas en la misma idea fundamental.

Para Jellinek la política se encuentra orientada hacia el futuro, contrariamente a la Doctrina del Estado que se ocupa particularmente de lo pasado y de lo actual, independientemente de que, como ciencia crítica, la política también incurriese por los campos de la historia. Sin embargo, lo importante es que para Jellinek, la política debe quedar excluida de toda doctrina sociológica del estado y del derecho público, sin dejar de considerar que, para los efectos de una doctrina sociológica de ambos, la política representa un elemento fundamental, fácilmente identificable, en atención a que constituye el fundamento ético finalista que substantiva al estado y al derecho.

Para Heller, la Teoría del Estado es en realidad, una ciencia práctica, o como podría denominarse también, una técnica, susceptible de valoración y por consecuencia de identificación, con algunos aspectos de la Ciencia Política.

Siguiendo un poco a Spengler⁽⁴⁾, Heller hace la distinción entre el teórico de la política y el hombre de estado, como práctico de la misma, cuando afirma que mientras que la voluntad del poder del teórico de la política debe subordinarse a su poder de conocimiento, como fuerza intelectual del juicio, y como capacidad ética, el político práctico tendrá como objetivo, el logro de la realización del fenómeno político, como una sucesión de hechos que trascienden en la vida del estado.

De esta manera se puede afirmar, que en tanto Jellinek buscaba afanosamente una conciliación entre la Teoría del Estado y la Política, que dejase incólumes los fundamentos estructurales de la misma, Heller arremete definitivamente contra toda separación entre la mencionada Teoría del Estado y la Política, para identificar a aquél con la actividad emanada de esta última.

Asimismo Heller se pronuncia contra el formalismo Kelseniano que transfigura a las formas sociales y políticas del estado, en entidades

de un realismo simbólico llevado a sus últimos extremos, obtenido por deducción lógica hasta agotar en él todo positivismo y, en consecuencia, toda identidad con los componentes de la realidad específica particular que informan el pensamiento fundamental de Heller.

c).- Derecho Político (Estado y Derecho).- Cuando se estudia al derecho en su proyección sobre el estado, se encuentra al Derecho Político.

Kelsen, al referirse a la Teoría del Estado como Teoría del Derecho Político, afirma: ".....La Teoría del Estado, en cuanto teoría del Derecho Político es la doctrina del orden estatal, con especial relación a la cuestión en torno a su validez y creación. La existencia de este orden consiste en su validez objetiva. Y en tanto que este orden es el orden jurídico, la Teoría del Derecho Político es una doctrina del derecho objetivo. No es, en cambio, doctrina de un derecho subjetivo o de algún sujeto de derechos en particular. Sin embargo, toda la teoría suele ser expuesta, por regla general, como doctrina de los deberes y facultades del estado, es decir, como doctrina del estado como sujeto de derecho, como persona.....".

Una interpretación de las afirmaciones contenidas en la transcripción anterior, nos revela que la validez del orden estatal y la forma en que éste ha sido crado, representan los elementos fundamentales de una Teoría del Derecho Político. Ahora bien, puesto que el orden estatal se identifica con el jurídico, resulta que, como lo postula Kelsen, la Teoría del Derecho Político, es una doctrina del derecho objetivo, cuando éste se refiere a los deberes y facultades del estado.

En estas condiciones, a nuestro juicio, el orden jurídico referido a la norma fundamental, representa un universo análogo al de un sistema físico de tipo gravitacional, cuya norma básica está representada por la Ley de Gravitación respectiva, de manera que un régimen jurídico de tal manera connotado, en el que el cumplimiento de la norma jurídica, equivale a satisfacer la Ley Gravitacional mencionada, conduce a la libertad del sujeto dentro del ámbito de la actividad determinada por la norma, mientras que la violación a ésta, coloca al sujeto fuera de dicho ámbito y lo confina automáticamente al de la coacción jurídica, tal como ocurre en los procesos de equilibrio estático y dinámico alcanzado cuando se cumple con la Ley de Gravitación y los de desequilibrio, cuando ésta es violada.

Un estudio exhaustivo sobre el Derecho Político, conduce a una serie de campos tales como el Derecho Subjetivo, que Kelsen define -- como el interés jurídicamente protegido, que puede ser examinado a través de la Teoría del Interés, si tal derecho subjetivo nace del interés individual; o con relación a la Teoría de la Voluntad, si aquél aparece como una autorización o un poder jurídico conforme al cual, el sujeto o la persona puede realizar su interés e imponer su voluntad -- para alcanzar los fines que se proponga, mediante el deber jurídico -- que los demás tienen para abstenerse de toda intervención en las cosas particulares de aquélla.

Asimismo, como el Deber Jurídico como consecuencia de la vigencia del derecho el que, para un orden estatal establecido, sólo puede ser nugatorio cuando no esté protegido por el aparato de la coacción; de donde se deriva que el deber jurídico tiene validez positiva, solamente cuando el estado ha previsto convertir a la norma, en un ente regu-

lador de la coacción.

También como el Sujeto de Derecho o Persona Jurídica titular de los derechos subjetivos y de las facultades y de los deberes jurídicos bajo el supuesto de que, en un universo normativo de la conducta, el centro de imputación tiene que ser, necesariamente, la persona jurídica, que de esta manera aparece como sujeto de derecho, poseedor de deberes y facultades jurídicas, cuya conducta constituye el contenido del deber jurídico, la que, de ser contraria, conducirá a la consecuencia coactiva.

Como el estado en tanto persona jurídica o como la expresión de un orden que regula la conducta humana, otorgando facultades y deberes jurídicos, con capacidad a su vez de deber y obrar para realizar los fines postulados en su Constitución.

Finalmente como Derecho Público y Privado en los que se incluyen, por definición, el Derecho Político o Constitucional, el Administrativo, el Procesal, el Penal y el Internacional.

De acuerdo con Kelsen, y en los términos de los precedentes del Derecho Romano, se agrupan en el Derecho Público, las normas jurídicas que tienden al interés general o colectivo, mientras que en el Derecho Privado, las que se refieren al interés individual de los particulares.

Por lo que respecta al Derecho Administrativo, Kelsen dice: "....Quede aquí establecido únicamente que según esta tendencia, la Administración, ese dominio propio del derecho "público", al cual mira con preferencia la Teoría que discutimos, no constituye, como la Justicia, mera ejecución de la ley sino una libre "actividad" dentro del marco de las leyes. La idea dominante es ésta: en el dominio de la Administración, donde son realizados los actos jurídicos, el estado puede hacer desde luego todo lo que quiera y pueda. El derecho en forma de ley surge a posteriori, por así decirlo, y pone ciertos límites a la actividad estatal, en determinadas direcciones, no en todas necesariamente. Los actos administrativos no constituyen, por tanto, ejecución de la ley; el leit motiv no es ya la norma jurídica, sino el bien jurídico, el interés estatal, la razón de estado; basta con que no se desborden los cauces legales".

Para Jellinek, las relaciones entre el estado y el derecho deben buscarse en la esencia del segundo, como una entidad invariante al hombre y a la sociedad, o como un fenómeno subjetivo derivado de la conciencia humana. En el primer caso, se trata de conocer el valor trascendente al derecho, en tanto que en el segundo, se le considera como un fenómeno de naturaleza psicológica.

Para dicho autor, es condición esencial a todo derecho, su carácter de obligatoriedad o capacidad para motivar las acciones de la voluntad determinándola. Aunque la obligatoriedad tiene para dicho autor un origen subjetivo, la norma de derecho no se encuentra apoyada en ésta, sino en la obligación estatuida por la citada norma.

Es decir, Jellinek en su examen sobre el problema del Derecho Público, parte del ingrediente fundamental del estado formado por el hombre en su integridad psicológica, bajo los supuestos de que los elementos necesarios que conforman al derecho, deben buscarse en la conducta

individual y social de aquél. Dentro de estos elementos, uno que es completamente característico es el que se refiere a la fuerza normativa de los hechos, cuando éstos son aprehendidos por la conciencia del hombre.

Por otra parte, el mencionado autor le da una sustentación sociológica al derecho, así como un sentido dinámico e implícitamente dialéctico, al suponer, que son las relaciones sociales, que al modificarse, cambian el valor de las normas provocando su transformación, lo que implica una modificación al derecho existente es decir, la evolución de la sociedad, o para ser más explícitos, las transformación que sufre la misma por efecto de las diversas fuerzas internas y externas, representa el movimiento antitético al derecho existente, cuya síntesis con éste, produce la norma subsecuente, dentro del proceso dialéctico.

Es así como los dos elementos psicológicos que originan la transformación del orden del estado en orden jurídico, que se refieren al cambio de lo real en normativo y la existencia de un derecho superior como elemento racional, de naturaleza dinámica que tiende a la modificación de las situaciones jurídicas, intervienen en la conformación de las sociedades políticas, creando y legitimando el derecho, de acuerdo con un proceso racional, conforme al cual, se opera la transformación jurídica del estado.

Finalmente, en relación con el estado y el Derecho Internacional, Jellinek dice: ".....Pero no sólo posee el Derecho Internacional los caracteres fundamentales del derecho, sino la totalidad de las demás notas de éste. La distinción esencial entre el Derecho Internacional y el derecho del estado particular, radica en que, en aquél, no existe regulada ninguna relación entre superior e inferior, sino que se trata de relaciones de coordinación, pues las autoridades que ponen el Derecho Internacional y los sujetos que están obligados a su cumplimiento son los mismos a saber: los estados.....".

A continuación nos vamos a referir a los puntos de vista de Heller sobre el Derecho Político, derivado de las relaciones de estado y derecho. Sobre este particular, dicho autor, entre otras cosas dice: ".....No se ha podido llegar en nuestra época a un concepto del Derecho que, por lo menos en cierta medida, sea universalmente aceptado, ni tampoco se ha llegado a un concepto del Estado que reúna esa misma condición. Por tal motivo, no es posible resolver la cuestión de las relaciones entre el estado y el derecho, que a cada generación se le plantea, presentando una opinión dominante. Debemos, así, contentarnos, con suponer al estado como una unidad que opera en la realidad histórico-social".

Es decir, Heller, consecuente con su postura, hace recaer toda la problemática relacionada con el estado y el derecho, en la sociedad como substratum fundamental del estado. Para él, el derecho es un fenómeno social con raíz en las ordenaciones de la colectividad, distinguiéndolo con precisión de la pluralidad de éstas por su naturaleza y por sus fines, para concluir, afirmando que el contenido normativo no representa el elemento decisivo para identificar a la norma, lo que implica, de esta manera, un problema entre la voluntad y la norma, entre el ser y el deber ser.

El ser, dotado de la voluntad de querer, se determina asimismo, -

la forma de como debe de ser, como un atributo y no como una condición de su existencia intrínseca, en lo que queda en desacuerdo con Kelsen. Es evidente que, esta aparente antítesis entre el pensamiento de -- Heller y el de Kelsen, se debe a que parten de dos supuestos diferentes en el examen del mismo fenómeno. En efecto, Kelsen postula las -- condiciones básicas del universo estatal, sustentándolas en una Teoría Pura del Derecho, que considera invariante, por haber sido estructurada con elementos fundamentales, como ocurre, por ejemplo, con las teorías fisicomatemáticas, cuando éstas son llevadas a sus últimos extremos de generalidad. Dentro de este marco intercala a la sociedad, que así queda afectada por las condiciones fundamentales del orden jurídico-básico, a las que se ajusta para modelar su personalidad jurídica y su condición de ingrediente del estado. Mientras que Heller, partiendo -- en sentido contrario, primero propone a la sociedad, como una entidad de ser derivada de las características particulares de la misma, de -- las que deduce las normas jurídicas que han de regir la manera de ser de aquélla y que, junto con ella, han de integrar el estado. Heller, -- en estas condiciones, obrando con un sentido fenomenológico, muy próximo al pensamiento de Spengler, se rehúsa terminantemente a aceptar leyes previas a la existencia del ser que concibe como una criatura autónoma, que nace de un apriorismo fenomenológico y que solamente cuando -- ha adquirido conciencia de su existencia, se pone en la tarea de darse una manera de ser.

Examinados los puntos de vista de los tres autores que venimos estudiando en los tres aspectos que forman el inciso denominado el Estado, a continuación, y por su orden, postularemos las conclusiones respectivas, como sigue:

C O N C L U S I O N E S .

En relación con el Estado, en el subinciso Sociología (Estado y -- Sociedad), resumimos y concluimos:

PRIMERO.- La confrontación de los juicios consignados, puede resumirse, brevemente, con la afirmación de que tanto para Jellinek como -- para Heller, aunque en grados diferentes, entre el estado y la sociedad existe una estrecha dependencia cuya consecuencia es la realidad -- psicofísica del mismo; a diferencia de la concepción Kelseniana, en la que no existe identificación posible, entre el estado, como la expresión de un orden jurídico normativo, y la sociedad afecta al mismo.

SEGUNDO.- De acuerdo con la técnica del conocimiento que hemos -- de emplear en la formulación de conclusiones, los pensamientos de -- Jellinek y Heller, al identificarse substancialmente en la apreciación entre el estado y la sociedad, quedan afectos a la misma relación de -- transformación relativística, mientras que Kelsen, por otra parte, se ubica en una dimensión diferente, al divorciar al estado de la sociedad, de manera que, en nuestra opinión, en términos de la confrontación mencionada, el residuo de verdad resultante es el que identifica a la sociedad como la realidad psicofísica del estado.

Respecto a El Estado en su subinciso de Política (Estado y Moral) el resumen y las conclusiones son los siguientes:

TERCERO.- Cuando Kelsen postula que la política tiene un contenido ético y finalista, así como de que todo sistema ético político debe sustentarse en una forma fundamental, indemostrable e invariante, im--

plícitamente está suponiendo un continente lógico a todos los sistemas ético políticos.

En realidad, si en las disciplinas del pensamiento, revertidas a la acción por ejercicio de la voluntad se buscan las causas primeras, y con ellas, se edifica una armazón que venga a constituir la base estructural del mismo, como ocurre, por ejemplo, con las disciplinas científicas, cuyos conjuntos de verdades inmutables dan origen a técnicas particulares, y éstas, a su vez, a realizaciones pragmáticas, entonces Kelsen tiene razón al retrotraer el pensamiento jurídico a un conjunto de valores positivos de naturaleza abstracta, mismos que, en tales circunstancias, a manera de esqueleto, han de venir a sustentar todo el conjunto de formas de la realidad política.

CUARTO.- Si las leyes de la física permiten elaborar técnicas para la construcción de edificio que en conjunto representan el conocimiento de la Arquitectura, las mencionadas leyes y sus técnicas respectivas, son invariantes a los estilos arquitectónicos que han de servir de inspiración a las construcciones específicas que se realicen con apego a las mismas; de donde resulta, que entre éstas, como normas fundamentales de la arquitectura, y el contenido de la obra arquitectónica, existe no solamente una diferencia de grado, sino de naturaleza.

Tal ocurre con el pensamiento Kelseniano, cuando pretende independizar a la norma como ley fundamental del contenido como hecho de naturaleza política. De esta manera, si el conjunto de normas integra un universo de naturaleza jurídica, cuya relación gravitacional en sus consecuencias sociales, económicas, políticas y culturales en general, está regido por la norma fundamental que, para el caso es la representada por la Constitución, entonces ocurre que, dicha norma fundamental y el conjunto de normas derivada de la misma, con invariantes al contenido social, económico y político del universo de referencia.

QUINTO.- Cosa diferente ocurre con Keller cuando postula la identidad del estado con las normas sociales y políticas, pues en tales circunstancias, dicho autor identifica plenamente al continente con el contenido; es decir, al orden jurídico con la sociedad y con la política, como elementos estructurales del estado.

De esta manera, Heller incorpora al orden jurídico, un factor dinámico de evolución que permite su transformación continua como consecuencia de su correlación vital con la sociedad y con el momento dinámico de ésta, representado por la acción política.

En esta forma, entre Heller y Kelsen aparece un conflicto conceptual, en tanto que el primero considera al estado como un proceso dinámico, es decir, como un producirse; mientras que Kelsen lo concibe como una entidad de abstracciones positivas, representadas por las normas de derecho, substantivadas en la lógica y la abstracción del pensamiento, pero desposeída de realidad social y de dirección ética, dentro de una posición estática que puede ser interpretada como de algo ya producido. En posición intermedia se encuentra Jellinek, quien por lo demás no escapa a los reproches de Heller cuando aquél afirma la independencia aparente entre la Teoría del Estado y la Política.

SEXTO.- En estas condiciones, la confrontación entre los puntos de vista de las escuelas representadas por los autores mencionados, nos conduce a formular el siguiente esquema relativo a la política o -

relación entre el estado y la moral:

1o.- Kelsen, resume al estado en las formas del conocimiento apriorístico, considerado como una realidad simbólica, antes de que -- sea revertido a la acción dinámica de la sociedad, por lo que, lógicamente, en este estudio se encuentra desposeído de todo contenido político, ocurriendo en tales circunstancias, que el orden jurídico que el estado representa, aparece como un operador de transformación de la -- realidad del propio estado, operador que, en la misma forma que las -- leyes físico-matemáticas, por su naturaleza abstracta, es invariante -- e independiente a toda concepción teleológica;

2o.- La Escuela Sociológica de Heller, postula al estado en trance dinámico de la reversión del conocimiento jurídico y político -- del hombre, realizado como un proceso social con sentido ético; y

3o.- Aunque Heller y Kelsen, aparentemente antitéticos postulan teorías superficialmente irreconciliables, en realidad, con ellas -- representan dos momentos del mismo proceso general que rige las relaciones del estado con la moral.

En relación con El Estado, en el subinciso de Derecho Político -- (Estado y Derecho) resumimos y concluimos:

SEPTIMO.- En el estudio que hace Kelsen del Derecho Político, parte de la validez del mismo como derecho objetivo, considerando al estado como persona afecta a deberes y derechos y, por tal motivo, como un centro de imputación jurídica.

Identificando al deber ser objetivo de la norma reguladora como -- la voluntad del estado, la interpreta como voluntad de coacción, mediante la cual el estado obtiene el orden jurídico que le da sustentación; en la inteligencia de que este orden jurídico elimina al derecho subjetivo para referirse, exclusivamente, al objetivo que de él se deriva, sin tomar en cuenta la circunstancia de que, para el caso de los hombres como sujetos de derecho, existe, además un ámbito de derechos-subjetivos que puede ser más amplio o más pequeño que el ámbito establecido por el orden jurídico.

Para Kelsen, el estado es la expresión del orden jurídico, independientemente de que, como sujeto de derecho público, se atribuya una fuerza jurídica obligatoria, que se hace patente, particularmente, en el ejercicio del derecho administrativo.

OCTAVO.- Jellinek parte de consideraciones psicológicas para sustantivar su teoría sobre el derecho y el estado, por lo que ésta es de naturaleza subjetiva, independientemente de que esté condicionada a -- los hechos o fenómenos que afectan la vida del hombre, como miembro de la sociedad.

De esta manera, Jellinek le da una sustentación sociológica al derecho, que concibe dentro de un proceso dialéctico, conforme al cual, -- la sociedad evoluciona en atención a las diversas fuerzas internas y externas que la afectan y con ella, las relaciones que modifican, cambiando el valor de las normas y provocando una transformación en el -- derecho.

Sin embargo, lo más interesante en el examen de Jellinek, es su --

observación sobre la influencia del derecho natural en la formación -- del derecho positivo, con la que concluye, postulando la posibilidad -- de que la constitución psicológica del hombre, contenga una idea inmen-- nente de justicia, sustentada en fines éticos necesarios.

Los dos elementos psicológicos que originan la transformación del orden del estado en orden jurídico, y que se refieren al cambio de lo real en normativo, y a la existencia de un derecho superior, representan los elementos dinámicos de la creación y legitimación del derecho, que se realiza de acuerdo con un proceso racional; es decir, sobre el supuesto de lo real, que se presenta ante la conciencia del hombre -- como un motivo para su conducta, éste tiene que regirla con normas que se derivan de los mismos procesos de la realidad objetiva, como medidas de estímulo y protección a los mismos; medidas que, al racionalizarse, constituyen un acervo de normas jurídicas que le dan contenido al derecho, y sentido a la transformación jurídica del estado.

NOVENO.- Para Heller, el derecho positivo no representa una ordenación natural sino de tipo social, cuyo contenido no es el elemento decisivo para identificar a la norma, presentándose, de ésta manera, -- un problema entre la voluntad y la norma, cuyo origen radica en el -- conflicto existente entre el ser y el deber ser.

Así Heller postula primero a la sociedad como una entidad del -- ser, de la que deriva las normas jurídicas que han de regir la manera de ser de la misma, considerando implícitamente, que todas las condiciones preexistentes a la integración de la sociedad, deben ser consideradas como elementos del ser y no del deber ser como de otra manera lo postula Kelsen.

Remitido el problema del estado y del derecho a la jurisdicción -- del querer, como acto primario de la conducta, lo fundamentan los principios jurídicos suprapositivos, que probablemente puedan identificarse con fines políticos de índole ética.

DECIMO.- Una confrontación de los conjuntos de juicios que informan el pensamiento de los autores mencionados, respecto al derecho político a través de la relación del estado y el derecho, nos puede llevar a lo siguiente:

a).- Que, en tanto Kelsen se refiere a lo que él implícitamente considera la parte invariante del derecho, tal como lo concibe en su Teoría Pura del mismo, y como trata de aplicarla en su Teoría General del Estado, el Derecho Político, como relación entre el estado y el derecho, está representado por una estructura normativa fundamental, independiente por su naturaleza, a toda influencia subjetiva de tipo individual, así como a toda consideración política y, por consiguiente, a toda finalidad ética.

Heller, al otorgar un contenido sociológico al estado y al derecho, fundado en la voluntad del querer, y por consecuencia en la condición del ser, a diferencia de Kelsen, para quien la norma, como expresión del deber ser prevalece sobre la voluntad, fundamenta al estado y al derecho en otro momento del proceso dialéctico formado por el ser y el deber ser, en términos del cual, el uno se revierte en el otro, dentro de una secuencia periódica, realizada en el espacio y en el tiempo.

Es decir, aunque Kelsen y Heller postulan teorías aparentemente antagonicas y antitéticas, si se examina el problema general de la cultura como expresión integral de la vida del hombre en la tierra, se encontrará, que tanto el ser, como el deber ser, son ingredientes del fenómeno que aquélla representa, correlativos e indispensables para que la misma se cumpla plenamente.

En cuanto a Jellinek, quien postula la prevalencia del subjetivismo individual en su relación con el acontecer de los hechos y la existencia de un ideal ético característico al hombre, representa una escuela conforme a la cual, el fenómeno general de la cultura se examina a través del individuo en particular, con un sentido subjetivo dentro de una concepción trascendente de la realidad, que la conduce a un idealismo ético, como fin ulterior de la misma.

b).- Para nosotros, que pretendemos ver el problema en toda su integridad, en las dimensiones totales del universo dinámico que lo contiene, la confrontación de los pensamientos de los tres autores mencionados en términos de la técnica de la teoría del conocimiento que hemos venido postulando, reviste dos momentos principales a saber: el primero, por lo que atañe a la identificación posible entre los juicios que informan los citados pensamientos y; el segundo, respecto a la relación que pueda existir entre los mismos.

Respecto al primer punto, tanto Jellinek como Heller aunque en diversos aspectos, el primero por la vía del subjetivismo y el segundo por la del realismo social, coinciden en que, el fin ulterior del derecho y del estado y con ellos el de la cultura, es la realización de la vida del hombre considerado individual o colectivamente, mientras que Kelsen entiende al estado y al derecho como entidades invariantes que se fundamentan en consideraciones de carácter abstracto a través de las cuales se realiza la vida estatal.

Por lo que atañe al segundo de los puntos mencionados, hemos de afirmar que, Kelsen tiene tanta justificación, cuando antepone el orden jurídico dándole prevalencia, para a través del cual, modelar al ente social, dentro de un universo de relaciones jurídicas; como la tienen Heller y Jellinek al postular la identificación del estado con el ente social, en virtud de que, si el estado es un proceso dinámico de un conjunto de fuerzas de distinta índole, afectas a secuencias periódicas y particulares de afirmación y de negación, provistas de un ámbito natural y de otro jurídico de dimensiones iguales o diferentes entre sí, es fácil entender que, para una etapa determinada del mencionado proceso, a dichas fuerzas se les puede identificar con la resultante dinámica de su personalidad por la acción de su voluntad de ser, o bien con una actitud de encausamiento de su acción dentro de normas que la faciliten y la estimulen en el supuesto de que, el estado resulta una convolución de su orden jurídico con sus ingredientes psicofísicos que se opera dentro de ciertos márgenes de equilibrio político y social.

B.- ELEMENTOS DEL ESTADO.- En este inciso nos vamos a ocupar sintéticamente, del estudio del Orden Estatal en sus elementos del Poder del Estado y la Soberanía, y los Ambitos de Validez, espacial o de territorio y personal o de pueblo.

I.- El Orden Estatal.- Después de lo que hemos venido estudiando con relación a la Teoría del Estado en sus ramas de Sociología, Política

ca, y Derecho Político, a la luz del pensamiento de los tres autores -- que, por su tesitura ideológica, hemos escogido para estructurar el -- presente trabajo, el Orden Estatal se nos presenta casi como una conse-- cuancia de nuestro examen anterior.

En efecto, Kelsen, en relación con la validez del orden jurídico-- acepta la evolución de la idea original postulada por él, conforme a -- la cual el estado constituye un orden coactivo, normativo de la conduc-- ta humana, sustentado en el derecho que a la vez es un orden jurídico, para dar paso a una corriente de connotación lógica, conforme a la -- cual, la idea conceptual original ha evolucionado hasta la identifica-- ción del estado, no con el orden, sino con lo "ordenado", y de esta -- forma pasar, de un momento ideal a otro sensible, representado por el-- hombre y la sociedad.

Es así como se puede llegar al concepto de que el estado está -- constituido por entes objetivos tales como el pueblo, el territorio y -- el poder; circunstancia que permite, como lo anota Kelsen, salir del -- terreno de lo normativo para pasar al ámbito de lo natural y causal, -- independientemente de que, la palabra estado se preste a interpretacio-- nes equívocas al confundirse con el pueblo o con el gobierno.

Para Heller, de acuerdo con la directriz de su pensamiento, el -- Orden Estatal es la unidad de acción humana organizada específicamente dentro de una estructura activa, cuyo nacimiento y conservación dependen de los vínculos vitales originales, tales como comunidad de ori-- gen, de geografía, de economía, etc., con los que se forman los elemen-- tos dinámicos de integración de la sociedad, dentro de los cuales figu-- ra preponderantemente la acción positiva del estado.

Si hemos de entender al estado como un proceso dialéctico de afir-- mación del ser a través de los juicios de valor que integran el deber-- ser, dentro de una secuencia de fases sucesivas en las que se modifi-- can continuamente las dimensiones del ser y del deber ser, el Orden -- Estatal solamente puede concebirse como el ajuste dinámico de la plura-- lidad de las acciones de los componentes del estado, logrado en forma-- automática o por la acción coercitiva derivada del sistema que el mis-- mo representa, como entidad social y de derecho.

La conclusión anterior, plantea una cuestión básica para el estu-- dio de los elementos del estado que se refiere a la Validez del Orden-- Jurídico como Poder del Estado; y, otra, que le es concomitante y que-- corresponde al estudio de la Soberanía del Estado.

A continuación examinaremos estos dos aspectos mencionados:

a).- El Poder del Estado (Validez del Orden Jurídico)..- De -- acuerdo con Kelsen, la validez del orden jurídico representa al Poder-- del estado dentro de las limitaciones que el propio orden establece, -- en virtud de que las normas de derecho implican una capacidad de impe-- rio que queda subsumida en el estado, cuando en éste adquieren validez positiva.

En atención a que la realidad jurídica, para el mencionado -- autor, sólo puede concebirse dentro de universos normativos, substraí-- dos a la realidad del ser y ubicados en los confines del deber ser, en donde se adquieren substancia conceptual, es evidente que, el poder --

solamente puede ser entendido como una entidad jurídica del deber ser, que adquiere validez fáctica cuando es revertido al mundo de la realidad, por la aplicación de la coacción.

Así, la validez normativa es la que viene a constituir propiamente el Poder del estado, que en esta forma, puede identificarse como el derecho del mismo.

Como toda norma de conducta implica un mandato, es evidente que, para tal suceso ocurra, deben existir los que mandan y los que obedecen; lo que en sí prueba la existencia del poder de los unos -- para mandar y la sumisión de los otros para obedecer, independientemente de los caracteres éticos de que esté revestida la norma.

Jellinek, cuando habla del poder del estado, lo identifica con la voluntad directora de la realización de los fines comunes de los componentes del mismo.

A diferencia del poder de una asociación cualesquiera, el del estado goza de una propiedad o característica específica, que es el imperium, al que, según el autor, nadie puede substraerse. Así por ejemplo, para el caso del cambio de ciudadanía o para la emigración, el estado establece las condiciones legales correspondientes, así como las que deben cumplir los individuos que quieran inmigrar a él. Es decir, el poder del estado se ejerce sobre el individuo más allá de sus fronteras y en cualquier época, haciéndolo que se mantenga indisolublemente ligado a aquél, salvo en los casos de excepción previstos en el ordenamiento jurídico.

Para Heller, según lo hemos venido estudiando con anterioridad, la juridicidad se resuelve en la Sociología y en la esfera de lo ético-político. En estas condiciones, el problema del poder lo vuelve de naturaleza sociológica partiendo de varios supuestos, algunos de los cuales son psicológicos.

En relación con este tema, Heller afirma: ".....Tiene de decisiva importancia que el poder del estado, como unidad de acción, -- sólo se pueda explicar casualmente por la cooperación de todos los miembros, por el cual sólo se puede atribuir --con plena independencia de toda norma-- a esta cooperación.....".

Sin embargo el autor no desecha la posibilidad real de que la cooperación antes mencionada, se realice por solidaridad política a un núcleo capaz de realizar en la comunidad, su propia voluntad, lo que implica que el poder del estado, en estas condiciones, aparece -- como una entidad dinámica, formada por un conjunto de fuerzas, algunas antagónicas en sí, mismas que en la práctica pueden ser identificadas, por ejemplo, por las de los partidos políticos en acción.

b).- La Soberanía. - El examen subsecuente del Poder del estado nos conduce al estudio de la Soberanía.

En relación con la misma, Kelsen entre otras cosas, dice: -- ".....La moderna Teoría Política explica la Soberanía como una propiedad del poder del estado y, por tanto, indirectamente, como propiedad del estado mismo, desde el momento que lo identifica con su poder. Que el poder del estado sea soberano, significa que es un poder supremo, que sobre él no hay ningún otro poder.....".

Ahora bien, como todo orden normativo, en la forma en que lo concibe Kelsen, se sustenta originalmente, en la norma fundamental, resulta que la Soberanía viene a estar constituida por dicha norma, la que, por lo demás es y debe ser de naturaleza jurídica y, por tal motivo, estructural y funcionalmente diferente a la norma moral.

Por lo demás, como lo afirma el propio autor, en atención a que todo conocimiento tiende a la unidad, si existe un conocimiento del derecho y del estado organizado en forma de una ciencia, dicho conocimiento debe tender a la unidad, representada en este caso, por el sistema normativo correspondiente, con lo que se constituye el estado y el derecho; en la inteligencia de que, es esta unidad la que representa a la soberanía.

De esta suerte, si el orden jurídico conduce al poder político como fuerza rectora de la conducta dentro del estado, entonces la soberanía resulta una consecuencia de esta concentración de poder cuyo límite queda determinado por el que pueda alcanzar el orden jurídico, mismo que podría expandirse hasta el infinito, en el supuesto que, por su carácter normativo, dicho orden, carece aparentemente de la limitación impuesta por las circunstancias de la realidad física, lo que representa una seria objeción a la teoría de Kelsen.

Bajo otro punto de vista, el concepto Kelseniano de la soberanía presenta un serio escollo cuando se plantea el problema de la misma con respecto al Derecho Internacional.

Sobre este particular, el mencionado autor postula: "...El orden jurídico internacional no sólo limita al estado en lo que respecta a las acciones individuales, sino incluso de modo general. El derecho de cada uno es, necesariamente vinculación y, por tanto, limitación del ajeno."

Existe pues, en todo lo anterior, una contradicción que resulta de identificar al estado con el derecho, lo que conduciría, en el caso del Derecho Internacional, a la identificación de ésta como orden jurídico con la comunidad internacional; contradicción que se agrava con la afirmación, de que el orden jurídico internacional, viene a constituir una limitación para la actividad individual y general del estado; lo que conduciría, al final, a una alternativa que podría resumirse como sigue:

O se desconoce la validez del Derecho Internacional, en virtud de que, como orden jurídico no satisface las condiciones mínimas que lo identifiquen con la comunidad internacional; o, se tendrá que aceptar que el Derecho Internacional es la transformación de la Ciencia General del Derecho, realizada por voluntad soberana de los estados participantes, los que en estas condiciones, se constituyen en elementos forjadores del derecho, contrariamente a lo postulado por Kelsen, para quien, el orden jurídico tiene que derivarse de la Norma Hipotética Fundamental; sin que en la formación del mismo, cuenten los elementos fácticos del ser, constituidos en este caso, por los estados soberanos.

La Soberanía para Jellinek, tiene como origen la oposición del poder del estado a otros poderes. El Estado Moderno ha nacido de la lucha de poderes particulares, que en Europa principalmente estuvieron representados por la Iglesia, el Feudalismo, el Régimen Corporati-

vo y la Monarquía.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, Jellinek entre otras cosas dice: ".....La investigación revela pues, que la soberanía sólo puede comprenderse mediante las luchas históricas de los estados para afirmar su existencia. Nuestro trabajo habrá de mostrar, por tanto, que en el momento en que este concepto adviene esencial del poder del estado y, por consiguiente, del concepto del mismo, principian los ensayos para darle un contenido positivo.....".

Considerada la soberanía en su carácter formar y a través de su evolución histórica, significa la negación de toda subordinación o limitación del estado por cualquier otro poder, especialmente por lo que se refiere a las relaciones del mismo con otros poderes también -- soberanos.

Cuando Heller estudia la soberanía, hace de ésta el tema de una serie de juicios y consideraciones, que se encuentran contenidos en su obra⁽⁵⁾, que hemos de emplear en la presente ocasión.

Para Heller, la soberanía se desprende desde el concepto original que de la misma postuló Bodino, en la justificación del poder absoluto del príncipe, e implícitamente de la individualidad del estado concebido como un todo de naturaleza geográfica, antropológica e histórica.

De acuerdo con dicho autor, el Estado Moderno nació con la preferencia del hombre contemporáneo de someterse al poder de la ley, antes que al de una persona. Concebido el mundo como un conjunto de valores de naturaleza impersonal, y desligado del estado de la idea iluminista del Derecho Natural, para sustentarlo en un orden trascendente, inmanente a la sociedad y rector de las actividades de la misma, el problema resultante consiste en la objetivación de la voluntad del poder, mediante la sumisión de la individualidad a la norma jurídica, y con ella, al derecho, como expresión de la voluntad general portadora de la soberanía.

La soberanía, en estas condiciones, debía de residir en el pueblo, idea que fué aceptada por Hegel, pero que tuvo que ser modificada a fines del siglo pasado, cuando se postuló la imposibilidad de que la voluntad general pudiera convertirse en entidad homogénea de fuerza, por carecer de una concepción política valedera para todos los componentes de la comunidad.

En estas condiciones, se inicia para Heller el proceso de degeneración del concepto de soberanía, consumado con la despersonalización del estado, postulada principalmente por Kelsen.

En efecto, Heller dice: ".....La ausencia de patria y de soporte para el concepto de soberanía de la Teoría Pura del Derecho, se desprende, con absoluta necesidad, de la carencia de sujeto. Nunca se había llegado, en forma tan radical, a la despersonalización del mundo de lo jurídico ni se había negado tampoco, con idéntica radicalidad, el problema fundamental de toda ciencia normativa, que es, la cuestión relativa a la relación entre norma y personalidad. Según Kelsen, cada persona es únicamente la personificación ficticia de un sistema de normas, tesis de la que se deduce necesariamente la identidad

entre estado y orden jurídico".

Para el propio Heller, la proposición contenida en la transcripción anterior, representa un residuo del Derecho Natural del Iluminismo, estructurado en forma lógica, pero desposeído de su contenido esencial, y carente, como el propio autor lo manifiesta de convicción y de amor.

II.- Ambitos de Validez.-- Los Ambitos de Validez del orden estatal, en términos de la Teoría General del Estado, se refieren, particularmente, al territorio y al pueblo del mismo.

Si el orden estatal, tiene como supuesto fundamental mantener en forma a los integrantes del estado, representado substancialmente por los sujetos dotados de voluntad, de conformidad con la idea contenida en la Constitución del mismo, y en los términos de la evolución que ésta sufra, es de suponerse que para cumplir tal finalidad, requiera de los ámbitos adecuados que, para el caso, están representados por el pueblo y por el territorio.

a).- Ambito Espacial de Validez (Territorio).-- Cuando Kelsen habla del Territorio del estado como ámbito espacial de la validez de un orden jurídico se refiere a: ".....El espacio, al que se circunscribe la validez del orden jurídico estatal es lo que se llama "territorio" del estado, bien entendido que se trata del espacio de la "validez", no del ámbito de la "eficacia" del orden estatal. Este carácter completamente normativo, se revela advirtiendo que sólo es "territorio" el espacio en que deben realizarse ciertos hechos, especialmente los actos coactivos regulados por el orden jurídico; no el espacio en el que de hecho se realizan, como se afirma corrientemente, cuando se dice que el territorio es el escenario en el que el estado actúa su poder".

De esta manera, el concepto de territorio más que tener una característica típicamente física que lo identifique, aparece definido por el elemento normativo, cuya validez puede ejercitarse en distintas unidades territoriales físicas, incluyendo por ejemplo, los barcos en alta mar. Pero lo que es más aún, Kelsen acepta inclusive una discrepancia real entre el ámbito de validez delimitado por las fronteras territoriales del estado, y las dimensiones del espacio necesario para que se cumpla la validez del orden jurídico, el que, según el caso, puede superar a las dimensiones territoriales del primero; como ocurre con las superficies ocupadas por las misiones diplomáticas del estado en países extranjeros, por superficies sobre las que ejerce soberanía por convenios internacionales, etc., extensiones con las que el territorio amparado por la validez del orden jurídico, aumenta o disminuye.

La situación jurídica de los elementos del estado, examinada a través del pensamiento de Jellinek, nos conduce a las siguientes consideraciones: ".....La tierra sobre la que se levanta la comunidad estado, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder del estado puede desenvolver su actividad específica, o sea la del poder público. En este sentido jurídico, la tierra se denomina territorio.....".

Al afirmar lo anterior, Jellinek postula que la significación jurídica del párrafo transcrito, tiene dos connotaciones a saber:

una, de naturaleza negativa, que implica prohibición para que cualquier poder no sometido al estado, ejerza funciones de autoridad dentro del territorio del mismo; y, otra afirmativa, que estipula que las personas que se hayan dentro del territorio, quedan sometidas al poder del estado.

El territorio del estado, para dicho autor, tiene además dos propiedades específicas, conforme a una de las cuales aquél es parte constitutiva del estado. en tanto que sobre el mismo, la colectividad vive y evoluciona en el cumplimiento de su destino; mientras que, conforme a la otra, el territorio representa el ámbito de su soberanía.

Heller plantea la cuestión del ámbito territorial del Estado bajo el punto de vista que considera a éste, como una entidad del ser. Por tal motivo, inicia su examen con un estudio de las condiciones geográficas de la actividad estatal, a través de las diversas características de la misma, entre las que destaca a las geopolíticas.

Sobre este particular, hace una observación interesante que nos permitimos transcribir como sigue: ".....La situación geofísica de un territorio es relativamente constante y en cambio su situación geopolítica varía con relativa rapidez y facilidad. La situación geofísica de Inglaterra apenas si ha cambiado en toda la historia; por el contrario, su situación geopolítica, tan desfavorable al principio, se transformó fundamentalmente por la inclusión de la zona atlántica de Europa en una región unitaria de tráfico en el Siglo XII y aún más -- cuando se inició el tráfico con América".

Es interesante observar, lo diametralmente opuestos de los puntos de vista respecto al ámbito territorial concebidos por Kelsen y Heller. En efecto, mientras que el primero disuelve todas las características físicas del territorio en una connotación de naturaleza lógica, tal como se concibe en el orden jurídico; el segundo, antes de -- iniciar todo estudio relacionado con el territorio, como ámbito de validez del estado, lo identifica con una condición fundamental de naturaleza causal, con la vida de la colectividad, e implícitamente con el estado.

b).- Ambito Personal de Validez (Pueblo)..- El Pueblo es el tercer elemento, de conformidad con la división clásica de los mismos, que forma parte del estado. Está constituido por la pluralidad de -- hombres establecidos y jurídicamente arraigados al territorio.

En relación con este tema, Kelsen, entre otras cosas dice: -- ".....El hombre está sometido al orden jurídico, en el sentido estricto y propio de la palabra, cuando se constituye en contenido de un deber jurídico, es decir, cuando con la conducta contraria de la debida, va enlazada la coacción jurídica.....La libertad es, pues, bajo ese -- aspecto, la ausencia de una vinculación jurídica a un deber.....Obsérvese a este propósito que, existe un límite entre la vinculación jurídica y la libertad, puesto que el derecho no regula todos los aspectos de la conducta humana".

La transcripción anterior plantea un problema interesante, -- en tanto que postula, implícitamente, los ámbitos de libertad personal conforme a los cuales el hombre como ser psicofísico, no existe sino -- a través de su conducta, es decir, por lo que hace o deja de hacer, --

ocurriendo en tales circunstancias, que cuando el orden jurídico no -- enmarca la totalidad de la conducta real del mismo, parte de ésta queda fuera de dicho orden y, en consecuencia, dentro del ámbito de libertad a que el propio Kelsen se refiere; lo que establece dimensiones -- variables para el referido ámbito de libertad personal y demuestra, -- salvo que el orden jurídico enmarque genéricamente, y en su totalidad, el contenido de la conducta del hombre, condición que sólo es dable -- alcanzar cuando el orden jurídico se identifica con la totalidad del -- ser, ocurriendo en tales circunstancias una contradicción en la tesis de Kelsen.

Jellinek, con relación a la población del estado, dice: "... Los hombres que pertenecen a un estado forman en su totalidad la -- población del mismo. Al igual que el territorio, tiene el pueblo en -- el estado una doble función: de un lado, es un elemento de la asocia-- ción estatista, al formar parte de ésta, en cuanto al estado es sujeto del poder público. Designaremos al pueblo, desde este punto de vista, como pueblo en su aspecto subjetivo. En otro sentido es el pueblo ob-- jeto de la actividad del estado, es decir, pueblo en cuanto objeto.... ...".

Estas cualidades, según lo manifiesta el autor, han sido di-- ferenciadas especialmente, tomando en consideración la Teoría sobre -- la Soberanía del Pueblo, conforme a la cual, el individuo, además de -- ser un ciudadano que participa en la formación de la voluntad del esta-- do, es un sujeto o súbdito de aquél.

El conocimiento y reconocimiento del Derecho Público subjeti-- vo, según lo manifiesta el propio autor, ha sido resultado de la evo-- lución del estado moderno. En cierta forma tal derecho parte de su -- puestos contenidos en el Derecho Natural, tales como el relativo a la libertad del individuo la que, originalmente, se consideró sin lími-- tes. En términos de estas concepciones, se planteó la existencia de -- un gran número de derechos generales sobre la libertad individual, que vinieron a condicionar la participación del hombre en la formación del estado.

El reconocimiento del individuo como persona, le otorga el -- derecho para convertirse en miembro del pueblo y, por tal motivo en -- órgano del estado, en la ingeligencia de que su personalidad, puede re-- sumirse sintéticamente en las tres categorías siguientes:

1.- El individuo en tanto es persona, sólo está sometido a -- un poder limitado. La subordinación del individuo al estado se extien-- de hasta donde el derecho ordena, resultando en consecuencia una esfe-- ra de libertad constituida por aquéllo que resta para él, abstracción-- hecha de las limitaciones jurídicas que le son impuestas.

2.- Enmedio de las exigencias jurídicas de carácter público-- se encuentran aquéllas que se proponen acciones positivas del estado, -- en servicio de intereses individuales; en las que descansa el carácter jurídico de las relaciones entre el estado y el individuo.

Finalmente, respecto a la voluntad, siguiendo siempre a Je-- llinek, se tiene:

3.- La voluntad del estado es voluntad humana, que se ejerci

ta por la colaboración de las voluntades individuales que han de realizar sus funciones.

Heller, al hablar del pueblo como elemento del estado, entre otras cosas dice: ".....Al hablar de las condiciones de la actividad estatal que se relacionan con el pueblo, queremos referirnos a todas aquellas determinaciones físico espirituales del grupo humano que actualiza al estado, en cuanto tales determinaciones presenten importancia destacada para la existencia de la unidad estatal. La extraordinaria variedad de acepciones en que es usada la voz "pueblo" da lugar a tantas y tan peligrosas confusiones y errores que se hace preciso, previamente, investigar los diversos sentidos que en tal palabra se emplea, separándolos nítidamente.....".

En este propósito, Heller examina al pueblo como formación natural y como formación cultural.

La significación naturalista, después de deshechar ciertas teorías de la Antropología Política y otras relativas a la raza, -- Heller la vincula con una numerosa pluralidad de condiciones naturales muy complejas, de tipo histórico y social, que intervienen en una cooperación de actividades que informan la cultura de un pueblo, sobre la que, en todo caso, se debe fincar toda consideración para identificarlo como componente del estado.

Examinado el inciso B relacionado con los Elementos del Estado, a continuación formularemos las siguientes:

C O N C L U S I O N E S .

En relación con los Elementos del Estado, en el inciso denominado el Orden Estatal, que comprende los subincisos El Poder del Estado y la Soberanía, resumimos:

PRIMERO.- Cuando Kelsen afirma la existencia de comunidades que representan a una unidad distinta de los hombres que la constituyen, implícitamente está hablando de la personificación hipostática de un orden válido, que tiene su fundamento en otro jurídico, que puede identificarse con el Poder.

En esta forma, el poder sólo tiene realidad en el universo conceptual de lo jurídico, cuando se le identifica con el estado y con un sistema regulador de la coacción.

SEGUNDO.- Para Jellinek, el Poder se identifica con la voluntad directora de la realización de los fines del Estado, cuya característica es el imperium, entendido como derecho de denominación.

TERCERO.- Para Heller, el Poder sólo puede explicarse causalmente por la cooperación de los componentes del estado, con lo cual le da una sustentación en el ser, a diferencia de Kelsen, que lo ubica en el deber ser.

Aceptando que el advenimiento del poder se opera en términos de un proceso dialéctico, Heller postula que, a la postre, éste se integra con la resultante de las fuerzas sociales y políticas que operan dentro y fuera del estado.

CUARTO.- Como en casos anteriores, nuevamente encontramos, - en el estudio del Poder del estado, la tesis doctrinaria que ya hemos examinado, y que se resuelve en los ámbitos del deber ser para Kelsen, y en los del ser, según Heller, o dentro de una posición ecléctica, tal como le corresponde a Jellinek.

Bajo nuestro particular punto de vista, el poder del estado es la resultante de todas las fuerzas que integran al ser y a la manera de ser del mismo; cuando ésta forma un sistema cerrado de equilibrio dinámico con aquélla, que permite su evolución dentro de un proceso de afirmación permanente del ser social, determinado por la manera de ser.

QUINTO.- Para Kelsen, la Soberanía del estado dimana de la - naturaleza misma del orden jurídico y por tal motivo de la forma fundamental del mismo.

El mundo del deber ser, considerado como una unidad independiente, viene a constituir la soberanía del estado, que en estas condiciones, por su carácter invariante, no tiene ningún límite, sino en -- tanto se considera al estado particular dentro del orden jurídico internacional, en cuyas circunstancias, su derecho queda vinculado y limitado con el derecho ajeno.

SEXTO.- Para Jellinek, la Soberanía es la propiedad del poder de un estado en virtud de la cual, corresponde, exclusivamente a éste, la capacidad de determinarse y obligarse jurídicamente a sí mismo.

En tal virtud, la Soberanía resulta una facultad de autodeterminación e implícitamente un derecho que el estado tiene ante el -- concierto de las demás naciones soberanas, para hacer respetar su personalidad.

SEPTIMO.- Para Heller, la Soberanía es una condición fundamental del ser del estado que se sustenta en supuestos sociológicos, - éticos y políticos. Específicamente, para éste autor, la soberanía -- queda representada por el poder ejercido por la autoridad estatal, -- como unidad decisoria apoyada en el consensus de las voluntades individuales, y que, en ningún caso, se encuentra subordinada a alguna otra unidad decisoria, universal y eficaz.

OCTAVO.- Una confrontación esquemática de los conocimientos jurídicos postulada por estos autores, respecto al problema de la Soberanía, nos conduce a la formulación de las siguientes consideraciones:

1a.- La concepción Kelseniana del estado como orden jurídico emanado de una norma hipotética fundamental, en términos de una concepción lógica deductiva, viene a representar un sistema cerrado, representando un todo y, por consiguiente cuyo atributo fundamental es -- su soberanía;

2a.- La concepción del estado de Heller, realiza la personificación del mismo con supuestos sociológicos, éticos y políticos como elementos fundamentales, y con las normas jurídicas, como componentes contingentes, en el supuesto de que aquél representa a la sociedad -- organizada jurídicamente, establecida en un territorio, dueña de un --

pasado histórico, que cumple su destino mediante el ejercicio de su poder como colectividad singular, sin más limitaciones que las que se derivan del respeto al derecho de otras colectividades semejantes;

3a.- En una confrontación entre Kelsen y Heller, por representar las escuelas aparentemente antitéticas, se puede concluir, que la única afirmación común en los mismos, es la que se refiere a los atributos fundamentales de la soberanía, considerada como la facultad y derecho que tienen los estados para autodeterminarse, así como para ejercer su poder político en el concierto de las demás naciones; y

NOVENO.- Para nosotros, que hemos venido postulando la constitución del estado como la resultante de un proceso de reversión constante y periódica del ser en el deber ser y recíprocamente, de acuerdo con las secuencias del conocimiento general y del jurídico en lo particular, concluimos que: la Soberanía equivale a la singularización e independencia con que el estado debe realizar su proceso vital, independientemente que, el conjunto de procesos equivalentes a otros tantos estados, forme un sistema dinámico universal de acción y reacción mutua, conformado con la combinación de las individualidades estatales cuando éstas son consideradas como elementos del sistema de equilibrio político universal.

Respecto a los Elementos del Estado, en la parte que se refiere a Ambitos de Validez del mismo; con los subincisos Ambito Espacial o Territorio y Ambito Personal o Pueblo, concluimos:

DECIMO.- Los Ambitos de validez territorial y personal del estado, consecuente con su pensamiento, Kelsen los deriva del orden jurídico al afirmar, para el primero, que es el ámbito espacial de validez y para el segundo, el ámbito personal de validez del mencionado orden.

En estas condiciones, el territorio, con sus caracteres físicos, no tiene sentido sino en tanto que es interpretado como un elemento del estado en términos del orden jurídico, a través de la relación que pueda tener con la conducta del hombre como elemento fundamental de dicho orden.

Es así como Kelsen, al tratar del pueblo, como elemento también del orden jurídico, lo subsume en el mismo, aunque acepta expresamente, la limitación del derecho en la regulación de todos los aspectos de la conducta humana, cuya consecuencia es el ámbito de libertad del individuo, interpretado como la ausencia de una vinculación jurídica a un deber.

El territorio y el hombre aparecen, entonces, estrechamente vinculados entre sí, a través de la norma jurídica, con una ubicación en el universo del orden jurídico, determinada por la relación que existe entre la conducta del hombre y la mencionada norma jurídica.

DECIMOPRIMERO.- Para Jellinek, el territorio tiene un sentido más objetivo y lo identifica con la tierra, sobre la que se levanta la comunidad del estado.

Considerado el territorio como ámbito de soberanía del estado, representa además un supuesto para el ejercicio del poder del mismo, que realiza sobre los componentes del pueblo, en forma de un impe-

rium; es decir, como poder de mando fincado sobre los hombres, más que de dominio.

Respecto a estos últimos, Jellinek los considera como una -- corporación de individuos enlazados entre sí, como sujetos y como miembros del estado, condición esta última que les permite participar en la conformación del poder político del mismo.

DECIMOSEGUNDO.- Heller plantea el problema del territorio -- con un sentido positivo de realización del ser del estado, por lo que se abstiene, en lo general, de relacionarlo específicamente con el orden jurídico.

Considerado en su aspecto geopolítico, el territorio estatal adquiere validez, sólo en tanto que constituye el asiento de la actividad estatal, y por las consecuencias políticas que se derivan de sus caracteres físicos, en relación con la actividad del pueblo.

Asimismo, el pueblo, para Heller, tiene como en el caso del territorio, un valor esencialmente sociológico y político, en tanto -- que su vinculación con el mismo y con el poder estatal, viene a complementar el contenido del ser del estado.

DECIMOTERCERO.- Para nuestro particular punto de vista, hemos de afirmar que los ámbitos de validez territorial y personal, representan los universos sobre los que se operan las secuencias que integran los hechos naturales y jurídicos, que le dan contenido al estado, como un proceso periódico de afirmación del ser, realizado en términos del deber ser.

Estamos de acuerdo con Heller en que, esencialmente, el territorio debe ser entendido como el asiento físico, y el ámbito en el que se ejercita la conducta del hombre; lo que le otorga caracteres especiales que deben ser examinados exclusivamente bajo el punto de vista del ser. También estamos de acuerdo en que la población del estado representa una colectividad política más o menos diferenciada, -- cuya conducta, como elemento del mismo, está determinada por procesos dialécticos de afirmación de los diversos grupos políticos que la componen.

En efecto, los grupos humanos incorporados a una determinada forma política, solamente pueden subsistir por razones exclusivamente naturales, a través de una vinculación con el medio físico que se realiza por el conocimiento cultural, y por la voluntad de afirmación del ser.

Asimismo, estamos de acuerdo con Kelsen, solamente en cuanto no es posible que el ser se realice, en plenitud, sin una manera adecuada que se lo permita. Esta es la forma de ser a que se refiere el orden jurídico postulado por Kelsen; mismo que, al actuar, provoca modificaciones en los procesos del ser que repercuten, ulteriormente, en la manera de ser dentro de una secuencia dinámica y alterna, conforme a la cual el estado evoluciona cambiando su fisonomía en el tiempo.

C.- RAZON DE SER DEL ESTADO.

a).- Doctrina del fin del Estado (Justificación).- Para Kelsen el Estado, como orden coactivo, es de naturaleza autárquica y, en conse--

cuencia, no necesita justificación alguna de su existencia. El problema de los fines queda enmarcado en una Teoría de la Ética Política la que, en todo caso, puede figurar como contenido posible del orden coactivo estatal, según lo afirma Kelsen en el párrafo que a continuación se transcribe:

".....La Teoría General del Estado tiene que reconocer -- como contenido posible del orden coactivo estatal todo cuanto admite -- como tal la política --la cual trasciende la Teoría General.-- Aquellos hechos a cuya realización aspira la Política, surgen dentro del orden jurídico en su aspecto negativo, como condiciones a las cuales va enlazado el acto coactivo estatal, como consecuencia jurídica. Precisamente así se revela que el Estado no es más que un medio para la realización de todos los posibles fines sociales, o en otras palabras el Derecho no es más que la forma de todos los posibles contenidos.....".

Así Kelsen viene a conciliar la idea del estado como un fin, mediante el otorgamiento de un sentido al orden coactivo y al ordenamiento jurídico que lo sustentan.

En efecto, es inconcuso que, independientemente de que el estado, en su condición de orden coactivo y sistema cerrado, no requiera de justificación alguna, dicha condición no es excluyente de la posibilidad de que el mencionado orden jurídico esté afectado de un contenido finalista que, por lo demás, el lógico, si se toma en consideración que el derecho, en su condición de instrumento regulador de la conducta humana, no puede aparecer en contradicción con ciertas motivaciones y finalidades básicas de la misma, que se identifican con el ser de la colectividad.

Sin embargo, es interesante observar, la limitación o extensión de la competencia estatal considerada como fines del estado. Dentro de este terreno, Kelsen examina el ámbito de validez del orden jurídico, sobre los hechos que pueden o deben ser puestos bajo la sanción coactiva del estado.

Esto significa que necesariamente debe existir un límite o extensión de la competencia estatal para cada caso particular, cuya demarcación quedará establecida, categóricamente, en el orden jurídico, de manera de que queden definidas las esferas de la actividad individual, y la que comprende la intervención del estado, sin que ello implique la necesidad de que existan límites naturales y absolutos para dicha demarcación.

El Estado, al coaccionar la conducta externa del individuo y circunscribirla al orden jurídico establecido, se encuentra prácticamente cumpliendo un fin, independientemente de que, por los medios de que disponga, actúe a la vez en la motivación de una conducta interna, y de esta manera, en la actividad plena de aquél.

Sin embargo, todo orden coactivo estatal representa una organización de poder que, para Kelsen queda plenamente identificada con el derecho, de donde resulta, la inexistencia de una antítesis entre los fines jurídico y de poder, que pueden ser identificados entre sí, para concluir que en todo estado de derecho, y por tal motivo, todo orden coactivo, representa un estado de poder, en el que el fin de poder propiamente dicho, se identifica con el fin jurídico.

Para Jellinek, en la Teoría del Fin del Estado, van unidos tres problemas fundamentales que se refieren, al fin teórico del estado con relación al hombre; al fin histórico del mismo; y, al fin de la institución del estado en un momento determinado con relación a los componentes de éste.

El primer problema se refiere a los fines universales objetivos del estado que han motivado todos los planteamientos filosóficos y de especulación política, para concluir, de acuerdo con los partidarios de la Doctrina Orgánica del Estado, con la negación a toda finalidad del mismo, como ocurre con la fenomenología natural, cuya existencia es independiente, al menos para el hombre, a todo propósito finalista.

Ahora, si como se establece en la concepción teleológica, en el estado trasciende el sentido de la historia como expresión del acontecer de la vida del hombre, y de la voluntad de éste para realizar su destino; entonces el estado adquiere un fin que en todo momento estará ajustado a los propósitos que rigen, en cierto lugar de la tierra y en cierto momento de la historia, al grupo humano que lo constituye.

La institución del estado, en un momento determinado considerada como un fin, debe buscarse en la dinámica del mismo que Jellinek examina bajo diversos puntos de vista de los que sólo nos ocuparemos de aquéllos, que mejor se ajusten al propósito del presente trabajo.

En atención a lo anterior, a continuación hacemos una transcripción de dicho autor, como sigue:

".....El aumento de civilización tiene como consecuencia para el individuo aumentar las posibilidades de su acción. Los ferrocarriles y la máquina de vapor han aumentado de una manera increíble la libertad de movimiento de un lugar a otro. Los poderosos medios educativos que el estado y las asociaciones de todas clases ofrecen para que los hombres se sirvan de ellos libremente, han servido para extender el saber y el poder de innumerables personas. De este modo se abren constantemente nuevos territorios a la libertad y a su vez aquello que va unido siempre a ella, a la actividad del estado, la cual se propone en no escasa medida, la regulación y la protección de tal libertad. El círculo de acción del estado y el del individuo crecen y el resultado de la historia es, no sólo una unión progresiva entre los hombres, sino también una progresiva disolución de sus lazos".

La necesaria investigación de las diferentes instituciones y actividades del estado, como único camino de encontrar los fines que en una época determinada le corresponden, Jellinek divide las actividades de aquél, en dos grandes partes, atendiendo a la evolución histórica y a la observación exacta de los fines que ha de cumplir, como sigue:

Actividades que le corresponden exclusivamente al estado; y

Actividades con las cuales ordena, ayuda, favorece o desvía las manifestaciones de la vida individual y social.

Dentro de las actividades primeramente señaladas, Jellinek enumera a las siguientes:

1a.- La protección de la comunidad y sus miembros, y por consiguiente, la defensa del territorio contra todo ataque exterior.

Nosotros creemos que un fin primordial del estado, susceptible de ser mencionado en este punto, es el que se refiere a la colaboración entre estados, para el mantenimiento efectivo del Orden Jurídico Internacional, en el que sustentan los principios fundamentales de la subsistencia pacífica de las naciones. Esta es una cuestión primordial que vamos a volver a mencionar en la parte conclusiva de la presente tesis e implícitamente en la segunda parte de la misma, al tratar de los óptimos cibernéticos.

2a.- Otra actividad y fin que corresponde exclusivamente al estado, es la formación y mantenimiento del orden jurídico.

Como actividad, dice Jellinek lo siguiente:

".....El estado aparece como fuente sistemática del derecho, y sólo a él corresponde servirse de los medios de la coacción jurídica. Hoy, toda formación de derecho creada conforme a un plan, es decir, no mediante la costumbre, o emana del estado mismo, o es transmitida por él.....La formación del derecho la ejerce el estado, no solamente mediante la delimitación de las esferas individuales, sino también mediante la ordenación jurídica de su propia organización y actividad, con relación a las cuales es el derecho medida y límite....".

En cuanto al fin, continúa:

".....El modo de realizarse el fin del derecho, depende en cada estado de la situación del pueblo y de la posición internacional del mismo; porque es evidente que el fin jurídico abarca, no sólo la legislación existente, sino también la futura, la cual, ha de corresponder a las exigencias que tenga una época determinada de la historia respecto al orden jurídico. Por consiguiente, el derecho se relaciona con otro orden de la actividad del estado. No es el derecho exclusivamente un medio para conservar una situación actual, sino además para colaborar con la formación de una situación para el futuro, en tanto que pueden ser favorecidos mediante sus posiciones exteriores los intereses de la cultura.....".

Heller no formula estudio específico de los fines del estado, que los considera como el sentido de la acción de éste, para circunscribirse fundamentalmente, al examen de la justificación del mismo.

Para el efecto, el propio autor recurre al símil de una banda de ladrones o de una organización de asesinos que puede considerarse como provista de sentido, es decir, de fines específicos, independientemente de que éstos, justificables ante los componentes de dicha banda u organización, no tengan realmente una justificación moral ante el consensus general de la población.

Esta observación plantea un problema interesante, respecto al estudio de los fines y de la justificación del estado.

En primer lugar, sugiere la idea de que los fines que gene--

ralmente quedan involucrados y estatuidos explícita o implícitamente -- en el orden jurídico estatal, resultan implícitamente justificados dentro de dicho orden, lo que sería suficiente para Kelsen, pero no así -- para Heller quien, junto al orden jurídico estatal, instituye a los -- componentes del estado, como elementos autónomos sujetos a dicho orden, pero con capacidad de juicio independiente para aceptar o rechazar la justificación de los fines del orden jurídico mencionado.

En apoyo de lo anterior, Heller dice: ".....Ciertamente -- que en el seno del pueblo del estado, hay siempre una reducida minoría para la que el ser y el modo de ser del estado, desembocan constantemente en una decisión de deber ser, minoría que participa, pues, con actividad conciente en la conservación y formación del estado. Pero -- la gran masa, en cuanto es impulsada a un obrar concorde con lo estatal por algo más que la dominación y las necesidades elementales, concibe la realidad normal o eficaz como un deber ser; para esa masa la -- normatividad o, más exactamente, la habitualidad apenas conciente de -- lo fáctico, significa una base de justificación suficiente del estado.".

Los juicios de justificación, por lo tanto, Heller los plantea en el seno de la población estatal y evidentemente al margen del -- orden jurídico, lo que aparece razonablemente correcto si se toma en -- consideración que, de acuerdo con lo que hemos venido postulando en el curso del presente trabajo, no existe ninguna posibilidad de poder -- juzgar sobre un orden, si se está dentro del mismo como parte constitutiva de él, requiriéndose encontrarse fuera de sus ámbitos, para que -- se satisfaga la condición mínima que permita la confrontación de su -- valor y, como resultado de ésta, se obtenga el criterio de validez correspondiente.

La justificación estatal en los términos del pensamiento de Heller, debe buscarse en la identificación del orden jurídico con la -- Justicia, que para el efecto identifica con la moral.

b).- La Constitución..- Partiendo de la Norma Hipotética Fundamental, como base del orden que constituye al estado, Kelsen entiende a -- la función de éste, en sentido dinámico y de naturaleza esencialmente jurídica. Así postula la Teoría de la Pirámide Jurídica, conforme a -- la cual, el proceso creador del derecho se origina en la norma fundamental establecida con sentido lógico jurídico, que se materializa en -- la Constitución.

Sobre el particular Kelsen dice: ".....Si se considera el orden jurídico como un sistema de complejos normativos jerárquicamente -- superpuestos; por tanto, si la creación de cada norma es reconocida -- como un hecho determinado por la norma superior, de la cual es contenido, resulta que la positividad del derecho constituye, desde este punto de vista dinámico, una jerarquía de actos de individualización; la creación y la aplicación del derecho son, pues, problemas jurídicos, y el orden jurídico es un sistema regulador de su propia creación y ejecución, una cadena de creaciones sucesivas.....".

Es decir, los actos de individualización representan la positividad del derecho emanado de la constitución y el sentido de realidad -- del mismo, independientemente de que, todos los supuestos jurídicos, y el contenido real de los mismos, queden comprendidos dentro de un es--

quema que se retrotrae a consideraciones lógico-jurídicas, que pueden o no tener un contenido social.

Kelsen afirma por otra parte, la posibilidad de la desaparición -- del estado por un cambio radical en la norma hipotética fundamental, -- aunque dicho cambio sea apenas perceptible para el Derecho Internacional; lo que no invalida de ninguna manera el que, una vez establecida la Constitución, automáticamente, y por los procesos creadores del derecho de que antes de ha hecho mención, el estado adquiera su fisonomía de orden jurídico.

Kelsen deshecha la Teoría Positivista de la norma fundamental y -- la Doctrina Jursnaturalista del contrato social, en virtud de que, de acuerdo con sus principios filosóficos básicos, al estado no debe encontrársele fundamentación positivista o sociológica, sino observarlo como un fenómeno de la realidad jurídica.

Jellinek considera a la Constitución Política de los estados, -- como un instrumento indispensable para establecer el orden jurídico y la situación adecuada para que los componentes del estado, puedan realizar su destino histórico. Así, dicho autor, define a la Constitución como el conjunto de los principios jurídicos que designan los órganos supremos del estado, la forma en que éstos han de ser creados, -- así como sus relaciones mutuas y campo de acción y, finalmente, la situación de cada uno de ellos, respecto del poder del estado.

Jellinek en su obra citada, entre otras cosas dice: ".....Si se observan las constituciones actuales, se advierte lo siguiente; que en tanto unos estados poseen un documento constitucional, otros carecen de él. Los primeros hacen derivar la Constitución, o del pueblo mismo -- bien por las asambleas populares, bien por las representaciones del pueblo -- o del príncipe, y otros la consideran como el resultado de un pacto entre ambos elementos del estado. La mayor parte de las constituciones imponen formalidades que dificultan su modificación. Consisten éstas, en las constituciones que descansan sobre la idea del poder constituyente del pueblo, bien en el acuerdo directo del pueblo, ya en la disolución de las cámaras o de la consulta de los electores, o bien la revisión por cámaras convocadas especialmente para ello".

Es decir, el estado puede existir, inclusive, sin una constitución específica, y en el caso de que la tuviera, la misma puede provenir de la voluntad individual o colectiva de quienes detentan el poder público, o del poder constituyente del pueblo.

Heller, al referirse a la constitución del estado, dice: ".....La Constitución de un estado coincide con su organización en cuanto ésta significa la constitución producida mediante actividad humana consciente y sólo ella. Ambas se refieren a la forma o estructura de una situación política real que se renueva constantemente mediante actos de voluntad humana. En virtud de esta forma de actividad humana concreta, el estado se convierte en una unidad ordenada de acción y es entonces cuando cobra, en general, existencia. Al adquirir la realidad social ordenación y forma de una especial manera, es cuando el estado -- aparece en su existencia y modo concreto.....".

El autor, consecuente con su propia doctrina, retrotrae el efecto constitucional al pueblo, como elemento consciente en la formación del estado, desde el momento mismo que ha adquirido una forma de vida pú--

blica organizada, independientemente de que los lineamientos de esta organización, estén o no escritos en un papel.

De esta suerte, la constitución del estado debe entenderse como -- un substrátum de estructuración fundamental del mismo; permanentemente a través del cambio del tiempo y de las personas, que entraña la normalidad y la normatividad, es decir, el ser y el deber ser del estado.

La normalidad, la entiende Heller como la concordancia de la conducta con una regla de previsión, basada sobre la observación de los hechos, en términos de un cálculo estadístico, conforme al cual, la convivencia humana y la cooperación entre los hombres, es susceptible de ser prevista en su realización futura por un examen de probabilidades, cuyo fundamento son las motivaciones naturales que rigen a la -- mencionada conducta.

Para el propio autor, la normatividad, que se refiere a condiciones valorativas de juicio, conforme a criterios positivos de valor, -- configura la transformación de la normalidad, es decir, eleva al mecanismo causal, fundamental de la sociedad y del estado, a la categoría de norma de derecho, misma que, supletoriamente, viene a reactuar sobre la infraestructura del ser del estado representada por la normalidad para modificarla.

Es evidente, que entre normalidad y normatividad, debe existir -- una relación que podría enmarcarse, como se ha hecho notar en líneas anteriores, en dos espacios, que por la naturaleza de sus contenidos, -- podrían ser identificados como el de la circunscripción del ser y la del deber ser. Así, puede hablarse de una constitución real del estado de naturaleza estrictamente sociológica, económica y política, inmersa dentro de otra, de tipo jurídico, independientemente de que ocurran discrepancias entre la una y la otra.

De lo anteriormente expuesto, a continuación se postularán las -- Conclusiones correspondientes a este inciso, como sigue:

C O N C L U S I O N E S .

En relación con el Subinciso Doctrina del Fin del Estado (Justificación), se resume y concluye:

PRIMERO.- Para Kelsen, el fin del estado corresponde a la -- parte en que el Orden Jurídico con el que se constituye, aspira a una realización política. Es decir, los fines del estado trascienden en general, a los del orden jurídico como sistema coactivo cerrado, que -- no necesita justificación, para derivarse hacia el campo social en el cual, el derecho, según lo dicho por Kelsen, representa la forma de -- todos los posibles contenidos.

El estado para Kelsen, es la organización del poder realizada a través del ejercicio del mismo, mediante el orden coactivo y legitimada por el derecho.

SEGUNDO.- Para Jellinek, los fines del estado son el Teórico, con relación al hombre; el Histórico, con respecto a sí mismo; y, -- el Institucional del estado, para un momento de su historia cuando se examina, con relación a los componentes del mismo.

El fin teórico se identifica con los fines universales objetivos del estado, planteados en la especulación filosófica y política; el histórico corresponde al sentido del estado como una secuencia concatenada de hechos que expresan su trayectoria; y, el institucional, - debe buscarse en las diversas teorías relativas a los fines particulares del estado, que genéricamente se clasifican en doctrinas de los -- fines expansivos y limitados del mismo.

En todos los casos, la idea esencial del pensamiento de -- Jellinek, puede resumirse en el hecho de que los fines del estado, residen fundamentalmente en los individuos y en la sociedad; lo que equi vale a la afirmación de que, implícitamente, y conforme a los postulados democráticos, el estado viene a constituir la voluntad del pueblo, de la que se subroga, adquiriendo una personalidad propia, que influye sobre la conciencia del pueblo estatal.

Específicamente, Jellinek señala algunos fines concretos del Estado, entre los que pueden mencionarse los de protección a la comunidad y a sus miembros, mediante el fortalecimiento de la propia existencia del mismo, como un instrumento coadyuvante en la realización de -- los fines específicos de la comunidad, en cuyo propósito, el fundamento del estado, es el orden jurídico, y su meta fundamental, la realización del derecho.

TERCERO.- Para Heller, más que fines, debe buscarse la justificación del estado como un orden jurídico fundamentado en el derecho -- y, éste último, en la moral y la justicia.

Sin mencionarlo, dicho autor plantea en la justificación del estado, un sistema dinámico basado en la crítica de las minorías ilustradas que implícitamente pueden considerarse como la antítesis de un mecanismo dialéctico, conforme al cual, el orden estatal debe acercarse siempre, lo más posible, al ideal social basado en la moral y en la justicia colectiva.

CUARTO.- Bajo nuestro particular punto de vista, siguiendo -- el método de confrontación que hemos establecido en el curso del presente trabajo, afirmamos:

a).- Que los fines del estado, según lo afirman Kelsen y -- Heller particularmente, se fundamentan por el poder político a través del orden jurídico, independientemente de que dicho orden, se identifi que o nó, con el estado mismo;

b).- Que mientras que Kelsen no considera necesario encontrar una justificación adecuada a los fines del estado, por considerar los involucrados dentro del orden jurídico, sin embargo, acepta de todas maneras consecuentemente con Heller y con el propio Jellinek, la existencia de un substrátum político y social en el contenido de los -- mismos;

c).- Que en tal virtud, se puede afirmar que los tres autores trascienden los fines y la justificación del estado del orden jurídico, para radicarlos en el campo de la sociología y de la política; -- por lo que, dentro de la confrontación respectiva, en distintas proporciones, existe concordancia entre las tesis de los mismos.

Con respecto al subinciso titulado La Constitución, se con--

cluye:

QUINTO.- Para Kelsen la Constitución equivale a la norma -- fundamental hipotética, en cuya identidad se basa la estructura entera del orden jurídico, independientemente de cualquier propósito finalista de dicha norma, la que acepta como un hecho consumado sin necesidad de justificación alguna.

Consecuentemente con su doctrina, postula un mundo constituido por el orden jurídico estatal, de naturaleza lógica que puede ser -- tan extenso en sus alcances reales, como amplias sean las derivaciones que se obtengan de la norma hipotética fundamental. Orden sobre el -- cual, descansan todos los hechos de la vida real del estado.

SEXTO.- Para Jellinek, la Constitución Política del Estado -- es un instrumento que permite el establecimiento de un orden jurídico -- y de una situación práctica, adecuada a su existencia y desarrollo.

Acepta a las constituciones de hecho, independientes o complementariamente a las escritas, lo que significa, implícitamente, la existencia de constituciones estatales de tipo real y jurídico o formal.

SEPTIMO.- Heller distingue también a la Constitución real, -- que corresponde a la integración positiva de los elementos del estado, derivada de causas históricas, sociales, económicas, políticas, etc. y que corresponde a una entidad del ser del estado; así como una constitución del mismo, de naturaleza jurídica, formada por las normas de -- derecho que regulan su existencia.

En esta forma, aparecen la normalidad del ser como una secuencia periódica, estadísticamente controlable, de hechos y fenómenos que informan la vida real de los componentes del estado; y, la normatividad, contenida en el orden jurídico y sustentada, básicamente, en -- condiciones y postulados del deber ser; en la inteligencia de que normalidad y normatividad, como fenómenos del acontecer estatal, se complementan, dentro de un proceso de conformación de la vida del estado.

OCTAVO.- De la confrontación de los rasgos doctrinarios salientes de las tesis que sobre la constitución del estado, se contraen los pensamientos de los autores citados, se concluye que los elementos permanentes en las mismas, son, la existencia de una constitución de -- naturaleza jurídica, irrestricta para Kelsen y condicionada para -- Jellinek y Heller que, consecuentemente con el pensamiento de estos -- dos últimos autores, puede ser considerada como un conjunto de postulados del deber ser, y de otra que informa de los ingredientes naturales del estado, la que se complementa con la anterior.

En términos de la tesis relativística a que se refiere el -- primer capítulo del presente trabajo, afirmamos que, de acuerdo con la secuencia de formación del conocimiento jurídico, la Constitución del Estado, es posterior a la existencia natural de aquél, en tanto que -- implica la conversión del contenido del mismo hacia los ámbitos del conocimiento subjetivo, de donde es revertido a las dimensiones del conocimiento positivo, para adquirir, de esta manera, su carácter normativo y su vigencia real.

D.- FUNCIONES DEL ESTADO.- Son funciones específicas del Estado Contem

poráneo, por un lado, la Legislación y la Jurisdicción y, por el otro, la Administración Pública.

A continuación vamos a estudiar, a la luz de las teorías de Kelsen, -- Jellinek y Heller, consecuentemente con el método que hemos establecido ya, los caracteres específicos de las funciones del estado, como le gislador, juez y administrador.

a).- Legislación y Jurisdicción.-- Kelsen, en su Teoría General -- del Estado, de acuerdo con su Teoría Pura del Derecho, considera a -- aquél, como un orden jurídico y por tal motivo, como una concepción de naturaleza abstracta ubicada dentro de las dimensiones de la Lógica -- Jurídica; condición que lo obliga a presentar algunos reparos a la división de poderes o funciones específicas del estado.

En efecto, para el caso, Kelsen dice: ".....El poder estatal-unitario e indivisible consta, según la Teoría, de tres poderes coordinados idealmente, y por tanto, separables en cuanto a su organización y funcionamiento: el poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. No se dice claramente como es posible que esta trinidad constituya una -- unidad. Poco significa que (para dejar a salvo, al menos terminológicamente, la unidad del poder estatal) se hable de "funciones" -- legislación, ejecución, jurisdicción -- en lugar de "poderes" del estado, sino se abandona decididamente la idea de que esas funciones coexisten sin tener entre sí la menor relación, y si en lugar de una mera afirmación de unidad (incompatible con esa idea) no se proclama de modo claro y -- enérgico el principio unitario".

Es la proclamación de tal principio, como médula del orden jurídico estatal, lo que hace dudar a Kelsen de la posibilidad de toda articulación lógica de las funciones o poderes del estado, aunque, por -- otra parte, examine ciertas posibilidades de validez de las funciones -- o poderes del estado.

Jellinek, al tratar la parte relativa a las funciones del estado, después de formular consideraciones históricas relativas, considera, -- que dada la complejidad de la entidad estatal, ésta implica, desde su estructuración misma hasta su función específica, una necesaria división entre los elementos constitucionales y funcionales de aquél, que hubieron de llevar a los estados modernos, a la separación hasta en -- cinco ramas de la administración.

De acuerdo con los fines legislativos, el estado crea el derecho, estableciendo las normas jurídicas abstractas que vengan a regular la multiplicidad de casos o los hechos individuales que se realicen en el seno de la comunidad estatal.

En términos de los fines jurisdiccionales, el estado ejercita el derecho para alcanzar la justicia en la resolución de los problemas jurídicos planteados por situaciones e intereses particulares.

Los fines de la Administración posiblemente los más importantes -- e históricamente indispensables en la vida del estado, implican la -- acción gubernamental del mismo y presuponen su organización. Es evidente, como lo afirma el propio Jellinek, que antes de la legislación -- y por ende de la jurisdicción, el estado tuvo una organización administrativa como elemento de cohesión, dotado de sentido y de contenido -- positivo.

A medida que los estados han evolucionado hacia entidades más reguladas por las normas de derecho, la legislación y la jurisdicción -- han adquirido mayor relevancia, en cierta forma a costa de la administración que, de esta manera, ha quedado más limitada por las disposiciones legislativas y por la aplicación jurisdiccional de la ley.

Sin embargo, sobre este particular Heller más adelante dice: "...
.....Más, aún dentro del círculo de actividad administrativa cuyo con
tenido está determinado por la ley, existe un elemento de actividad li
bre junto a la actividad jurídicamente reglada. Las acciones en el --
primer caso, no tienen otra norma, que el deber que corresponde a los
órganos del estado, pero no puede ser constreñida por ninguna clase de
principios jurídicos especiales. La Administración jamás es mera ejecu-
ción o aplicación mecánica de reglas generales a casos particulares,
precisamente porque no es exclusivamente actividad autoritaria, sino --
que lleva en sí actividad social. La Administración posee, por tanto,
un campo libre de iniciativa, que puede ser limitado por reglas jurídi
cas pero cuyo contenido no es determinable por estas reglas....".

Heller parte del principio, por él establecido, de que el concep-
to de lo político es mucho más amplio que el de lo estatal, y le prece-
de como actividad, en virtud de que antes que los hombres se organicen
y constituyan a los estados, su acción individual y colectiva ya se ha
desarrollado, en términos de normas esencialmente políticas, cuya ca-
racterística principal es la organización y el uso del poder social a-
través de una entidad religiosa, militar, económica o de cualquier --
otro tipo.

Con lo anterior implícitamente Heller se está refiriendo a la fun-
ción administrativa del estado, entre otras y a la correspondiente a --
la de legislación y jurisdicción.

b).- Administración Pública. -- La Administración Pública, como fun-
ción del estado, tan antigua, como el mismo, en los últimos tiempos, --
y particularmente en la época contemporánea, ha adquirido una relevan-
cia trascendente.

Para Kelsen, la Administración Pública puede concebirse como si-
gue: ".....Defínese la Administración, como aquella actividad del
estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, es-
pecialmente los fines de poder y de cultura. La relación de esta fun-
ción con el derecho, ya que no puede ser totalmente eliminada, reléga-
se, sin embargo, a un puesto secundario, insistiéndose en que la Admi-
nistración constituye "una actividad libre" del estado, con lo cual --
se suscrita la apariencia de que sería posible comprende el estado ad-
ministrador, independientemente del derecho, como si la naturaleza de-
la administración no tuviese nada que ver con el derecho, a pesar de --
que tendría que mantener alguna relación con él".

Es decir, para Kelsen la Administración sólo puede representarse-
como una concreción de la ley y del reglamento en forma de ordenamien-
tos, que en todo caso, se derivan de la norma jurídica fundamental --
constituyente del estado, para cumplir un fin jurídico.

Para Jellinek, en el estado cabe señalar dos tipos de actividades
que someramente pueden distinguirse como la de autoridad y la social; --
la primera se refiere a la tenencia y posición del imperium que viene-
a relacionar el estado con sus súbditos, por el sometimiento de éstos-

al primero, realizado a través del régimen jurídico establecido.

Más adelante Jellinek, respecto de la Administración, dice: ".... Administrar indica precisamente, satisfacer los intereses espirituales y económicos en bien de todos, o al menos de un modo no exclusivamente egoísta. Por ésto puede también el individuo administrar su propiedad, si al hacerlo tiene en cuenta los intereses sociales..... Esta actividad del estado para el bien común, es análoga a la actividad privada, y está ejercida individual o colectivamente. Promover la cultura, explotar los caminos de hierro, fundar escuelas, propagar la enseñanza, cuidar de los indigentes, construir vías urbanas, son en sí actividades privadas que sólo socialmente poseen un carácter público, pero no de un modo jurídico. El estado puede ejercer actividades análogas por sí o por otro, en virtud de su poder, poder que le hace posible transformar el derecho privado en derecho público, y por tanto, -- elevar aquellas actividades a este rango, en un sentido jurídico....".

CONCLUSIONES:

El resumen y las conclusiones correspondientes al inciso D, - Funciones del Estado, se formulan a continuación, como sigue:

PRIMERO.- Para Kelsen, las funciones relativas a la Legislación, la Jurisdicción y la Administración, solo pueden ser consideradas como la actividad concretizadora de los órganos del estado, en el cumplimiento de las normas que informan el orden jurídico estatal, --- cuando éstas se aplican a casos concretos e individuales, que siguen --- cierto orden jerárquico de individualización, conforme al cual, las --- leyes representan los ordenamientos más generales, en tanto que las --- sentencias judiciales y los reglamentos administrativos, los más particulares.

Kelsen acepta que, tanto la acción legislativa, como la jurisdiccional y la administrativa, como funciones del estado, son fuentes creadoras del derecho, entendido éste como derivaciones de la norma fundamental y, por tal motivo, ingredientes del orden jurídico estatal.

SEGUNDO.- Para Jellinek, el estado, mediante su función legislativa, crea el derecho, estableciendo las normas jurídicas abstractas reguladoras de la conducta individual de los componentes del mismo, dotados de voluntad, mientras que de acuerdo con sus fines jurisdiccionales, lo ejercita en términos de la justicia; para concluir que de acuerdo con sus fines administrativos, tiende a realizar un fin social de naturaleza colectiva.

Asimismo, afirma que la administración sustentada por el fin social de referencia, queda sujeta a un régimen jurídico, que aunque --- constitucionalmente válido, tiene una fisonomía propia, cuya característica principal consiste en que se deriva de la acción ejecutiva, --- que el estado realiza a través del gobierno.

TERCERO.- Para Heller, las funciones legislativa, jurisdiccional y administrativa del estado, aunque regidas básicamente por los lineamientos del orden jurídico establecido, siempre tienen un aspecto político que las fundamenta.

CUARTO.- De la confrontación de los puntos de vista de los -

autores mencionados, respecto a las funciones del estado en sus aspectos de legislación, jurisdicción y administración, se pueden obtener -- las siguientes inferencias fundamentales:

a).-- El poder creador de derecho de la legislación, la jurisdicción y la administración, como funciones del Estado, supletorias y complementarias al orden jurídico fundamental que lo constituye, realizadas dentro de ámbitos de particularización de dicho orden, jerárquicamente van, desde la generalización de las leyes a los reglamentos -- administrativos más particulares, para culminar en la completa individualización de las sentencias jurisdiccionales;

b).-- El carácter finalista de las funciones del Estado, que el propio Kelsen acepta y que para Jellinek y Heller tiene un contenido social y político característico; por lo que se puede afirmar, categóricamente, que aquél solamente puede realizarse a sí mismo, otorgándole un sentido dinámico a su constitución política, mediante la realización de las funciones estatales, que dentro de un esquema sencillo corresponden a la legislación, la jurisdicción y la administración; y

c).-- Que la Administración, como actividad del Estado realizada a través del Gobierno, representa la función primordial en la -- vida de aquél, superior a las correspondientes a la legislación y a la jurisdicción inclusive, en tanto que, permite la existencia real del -- mismo.

E.- CONCEPTO DEL ESTADO.-- En el desarrollo de este Segundo Capítulo, -- se han estudiado todos los aspectos fundamentales como la Teoría, los Elementos, la Razón de Ser y la Función del Estado, con base a una confrontación realizada entre los pensamientos de los autores, Kelsen, -- Jellinek y Heller, cuyo propósito según se manifestó al iniciarse el -- propio Capítulo, era el de buscar la parte substantiva del Estado como fundamento de la administración genéricamente considerada.

El exámen más somero de estos elementos, estimados como ingredientes -- de un todo que por definición es de naturaleza sociológica, política y jurídica, a la luz de un sistema interpretativo y justificativo que -- explique y demuestre su necesaria aglutinación, representa lo que puede entenderse como una Teoría del Estado.

Si los planteamientos y soluciones postulados en dicha Teoría, son válidos y adquieren permanencia e invariancia para cualquier sistema de estructuración sociológica, política y jurídica, entonces la teoría se ha convertido en una ciencia del estado.

En los términos como nosotros hemos examinado esta cuestión, siguiendo una metodología de confrontación de los pensamientos de autores clásicos eminentes, hemos de concretarnos exclusivamente a los aspectos teóricos sobre el mismo, tratando de bosquejar el esquema de una ciencia del estado, en la que tengan cabida todos los fenómenos que lo integran -- grande dentro de un ordenamiento lógico y congruente y, lo que es más importante, estructural y funcionalmente invariante.

Consecuentemente con lo anterior, en un estado singular cualesquiera, -- se pueden distinguir varios caracteres fundamentales tales como los referentes a la colectividad humana en toda su complejidad social; el -- sentido finalista o de propósitos ulteriores que la afectan; su organización política y, por último su estructuración jurídica.

Si a esta colectividad se le considera como a un todo histórico, racial, social y políticamente heterogéneo, en virtud de que los componentes de la misma con arraigo histórico aunque afectos a un pasado común, están formados por grupos étnica y socialmente diferenciados, afectos en distinta y variada proporción a dicho pasado, de acuerdo con los caracteres específicos de cada grupo e individuo en particular habría que entender a dicha colectividad, como una pluralidad de grupos más o menos diferenciados étnica, social y económicamente, cuyo sentido de la solidaridad colectiva es diferente para cada uno de ellos; por lo que su participación en la formación del todo, depende de las fuerzas que vengan a sumar las finalidades homogéneas de cada grupo en la dirección y sentido de una fuerza social resultante.

Es alrededor de esta idea de la aglutinación social en los propósitos de integración política de la colectividad, sobre la que giran todas las Teorías del Estado en su aspecto sociológico principalmente.

Es claro que el fenómeno de aglutinamiento sociológico es sumamente complejo y reviste caracteres múltiples que no es posible describir de manera esquemática y sencilla, por lo que, para que el mismo sea debidamente explicado, es necesario buscar algunos de sus aspectos distintivos y utilizarlos cual símbolos representativos en la identificación del mismo. Es de esta manera, que si este fenómeno se observa en su aspecto ontológico o del ser, o bien en términos de consideraciones éticas o de la manera del ser, o finalmente en sus aspectos científicos y causales, se tendrán diversas teorías sobre el Estado.

Nosotros al referirnos al concepto de aquél, pretendemos substantivar algunas ideas relacionadas con la proyección del mismo hacia una concepción estrictamente revolucionaria, conforme a la cual en el Estado deben distinguirse dos momentos fundamentales a saber:

1o.- El que se refiere al contenido científico con su conjunto de relaciones invariantes que viene a representar el substratum fundamental del Estado, conforme al cual éste representa la materialización de entidades psicofísicas ubicadas en el espacio y en el tiempo, fundadas en una causalidad específica que viene a regir su estructura y funcionamiento y que constituye la ciencia del estado; y

2o.- El que atañe a los conjuntos de relaciones secundarias, también invariantes, que constituyen las ciencias derivadas del estado -- así como las tecnologías correspondientes a las mismas.

Con vista a los dos puntos anteriormente mencionados, formularemos a continuación una serie de conclusiones que al mismo tiempo representan el contenido de lo que nosotros entendemos como Estado y las relaciones que el mismo tiene con la Administración Pública y Privada. En realidad no hubiera tenido sentido de habernos abocado a un estudio sobre los elementos de una Teoría del conocimiento de naturaleza sui generis y del estado mismo, si no es con el propósito de encontrar los fundamentos científicos y tecnológicos de la moderna administración en sus dimensiones pública y privada. De esta manera nuestras conclusiones formarán dos grupos específicos relativos a la Ciencia General del Estado con todas sus características específicas, por lo que respecta al primero y, a las Ciencias Particulares y Tecnologías derivadas de las mismas incluidas en la vida del Estado, por lo que atañe al segundo, como sigue:

1.- Ciencia General del Estado. En relación con este primer mo--

mento, nuestras Conclusiones son las siguientes:

PRIMERA.- Bajo nuestro punto de vista, el sistema Kelseniano contenido en su Teoría del Estado y su Teoría Pura del Derecho, entendido como una secuencia de relaciones fundamentales, cuyo conjunto representa lo que Kelsen denomina el orden jurídico independizado de los caracteres psicofísicos del Estado, constituye para nosotros, el substratum de verdad básico de una ciencia del estado que, por su naturaleza invariante, viene a ser el marco causal de cualquier realidad psicofísica que lo venga a constituir.

SEGUNDA.- Diferimos de Kelsen en el aspecto relacionado con la naturaleza y origen de la norma fundamental, que para el efecto, entendemos como una forma de interpretación particular de la causalidad fundamental de las leyes que rigen la formación y vida del Estado, de manera que dentro del universo que éstas representan, caben todas las formas imaginables de normas fundamentales, cuando éstas son entendidas como ordenamientos positivos afectos a una colectividad determinada.

TERCERA.- La Ciencia del Estado, en estas condiciones, sólo es posible integrarla mediante un aglutinamiento lógico de un conjunto de relaciones fundamentales de naturaleza psicológica, sociológica, política, económica, etc., que no deben buscarse en el comportamiento particular de los grupos humanos, sino en las causas primeras que lo rigen.

CUARTA.- Que, de conformidad con lo anteriormente expuesto, todo estudio relacionado con las instituciones estatales, debe fundamentarse en consideraciones de naturaleza invariante, afectas a las relaciones fundamentales que constituyen las leyes de la ciencia del Estado. Estas comprenden todos los campos inherentes a la vida del hombre individual y colectivamente considerada, en sus aspectos antropológico, biológico, psicológico, sociológico, económico, político, etc., cuando se les examina en su relación con los elementos fundamentales de aquél.

QUINTA.- En tal virtud, consideramos que es indispensable pensar en la estructuración determinista de la Ciencia del Estado, con la contribución de todos los conocimientos relativos y el aglutinamiento jerarquizado y orgánico de las leyes respectivas, a efecto de encontrar todas las relaciones fundamentales que rigen al ser del estado independientemente de las formas particulares que el mismo pueda adoptar.

2.- Ciencias Secundarias y Tecnologías del Estado.- Respecto a este segundo momento, las conclusiones que consideramos pertinente posular son las siguientes:

SEXTA.- Considerando la ciencia fundamental del Estado como un gran universo de relaciones causales dentro del cual se encuentran ubicados otros con sus propias leyes, cada uno de los mismos debe ser examinado por lo que respecta a sus atributos particulares y en relación con el conjunto general.

SEPTIMA.- Dentro de las disciplinas particulares mencionadas, corresponde a la Administración en general, un lugar preponderante, en tanto que rige el ser del estado a través del conjunto de rela-

ciones que permiten la supervivencia del mismo, como una entidad formada por colectividades humanas afectas al determinismo físico y a los presupuestos energéticos impuestos por el mismo.

OCTAVA.- Que en tales condiciones, cualquier estudio relacionado con la Administración en sus dimensiones pública y privada, debe ser sustentado en un conocimiento racional de la ciencia del estado y de las diversas tecnologías derivadas de la misma, entre las que figura esencialmente las de naturaleza cibernática, que hemos de examinar en capítulos subsecuentes.

NOVENA.- Que las relaciones causales que rigen ciertos aspectos fundamentales del ser del estado y con las que se constituye la ciencia de la administración, pueden tener dos caracteres, según el campo y finalidades específicas en los cuales se apliquen aquéllas, que dan origen a las llamadas administración pública y privada.

DECIMA.- Que en los Capítulos subsecuentes, se pretende establecer las relaciones más precisas que de lo anteriormente expuesto resultan indispensables, entre el estado como centro sobre el cual se realiza la administración genéricamente considerada, y sus ramas de administración pública y privada antes citadas.

CONCLUSIONES:

De todo lo anteriormente expuesto, a continuación señalamos lo siguiente:

PRIMERO.- El Estado debe entenderse como un todo formado por una colectividad humana, establecida o vinculada con un territorio a través de un conjunto de instituciones que genéricamente pueden clasificarse como culturales, y que particularmente comprenden las sociales, económicas y políticas y las típicamente culturales.

SEGUNDO.- El estudio de los componentes sociológicos, políticos y jurídicos del Estado, en su aspecto estructural y funcional de causa a efecto, conduce al establecimiento de Teorías sobre la formación, existencia y fines del mismo, que en conjunto forman su Teoría General.

En la búsqueda de los caracteres invariantes del Estado, mediante el sistema de confrontación que hemos venido postulando en el curso del presente trabajo, examinamos a las Teorías de Kelsen, Jellinek y Heller, encontrando como residuo final, que, Kelsen estudia factas del Estado que se refieren a su aspecto de institución formal de naturaleza jurídica y, por tal motivo, irreductible por su índole lógica a toda identificación sociológica y política; mientras que Heller concibe al Estado solamente como una institución sociológica y política a la que queda subordinado el Derecho. Es decir, mientras que Kelsen, examina el deber ser del Estado, Heller conduce toda su teoría hacia el ser mismo de aquél, otorgándole un sentido finalista y fundamentalmente ético.

Sobre este particular, nosotros consideramos la necesidad de una conciliación entre los conceptos del ser y del deber ser como fases sucesivas de un proceso que bien puede entenderse de una manera dialéctica, como ya lo hemos postulado anteriormente, conforme al cual, el ser se deriva hacia el deber ser, a través de los procesos de

conocimiento que enmarca la cultura, dentro de los cuales son prominentes los que se refieren al conocimiento jurídico; en la inteligencia de que el deber, al actuar sobre el ser, lo reacondiciona y modifica alterando sus posibilidades y, por consecuencia, su nueva concepción sobre el deber ser para así continuar, constantemente, dentro de las posibilidades vitales y de la idea fundamental que rijan a la colectividad estatal, realizándose esta secuencia dialéctica.

Por esta razón, para nosotros, tanto Kelsen como Heller en su condición de pensadores antitéticos, y Jellinek en su tesis ecléctica, cumplen la misión de dilucidar aspectos particulares del fenómeno estatal.

TERCERO.- El examen de los Elementos del Estado, Ambitos de Validez, Razón de Ser y Función del mismo, que ya hemos expuesto reiteradamente a la luz de las teorías de los tres autores antes mencionados, consecuentes con las observaciones que particularmente hemos hecho en su condición de elementos que deben evaluarse en una concepción general del Estado, nos permitimos afirmar:

1o.- El Estado es una institución política cuyo origen se debe a la diferenciación de peculiaridades sociológicas, territoriales, históricas y de índole cultural, cuando de ellas ha concurrido un conjunto de circunstancias que permiten aglutinarlas para formar un todo dotado de poder de autodeterminación;

2o.- Por razón de su naturaleza de entidad política diferenciada, el Estado representa un conjunto normado, es decir, afecto a un orden específico implícito o explícito, independientemente de que al mismo se le considere como una estructuración jurídica a la manera de Kelsen, o como una organización sociológico-política a la manera de Heller;

3o.- La condición implícita en la norma es la existencia del orden estatal formado por las disposiciones que integran el sistema jurídico, las costumbres y en general todas las disciplinas que de una manera o de otra regulan y encausan la actividad de los componentes del Estado, congruentemente a los fines específicos del mismo.

El orden anterior se convierte en Poder del Estado, ejercido a través de sus órganos y particularmente por el gobierno cuando adquiere naturaleza jurídica y con ella los caracteres de un régimen coactivo, afecto a los ámbitos de validez territorial y personal.

4o.- Por su condición de entidad diferenciada y normada, el Estado existe como parte de una pluralidad de estados ante los cuales adquiere su categoría de soberano por su derecho y poder para otorgarse un orden jurídico y estructurarse sin más limitaciones, que las que le imponga el Derecho Internacional como instrumento emanado de la voluntad soberana del conjunto de estados.

CUARTO.- Con relación a la Doctrina del fin del Estado o Justificación, y a la Constitución del mismo, consecuentemente con las conclusiones a que hemos llegado en la parte relativa del presente trabajo, postulamos, por lo que se refiere especialmente al fin del Estado, que éste se fundamenta por el poder político, a través del orden jurídico, independientemente de que, dicho orden se identifique o no con el Estado mismo.

Sin embargo, consecuentemente con nuestra tesis, el Estado -- tiene un fin trascendente que se resuelve en las normas de Derecho residual, cuyo contenido las identifica con la moral y de esta manera -- las acerca a la justicia como valor permanente; es decir, en el Estado de hecho de Heller fundamentado por causas sociológicas y políticas, -- que Kelsen transforma en un Estado de derecho, siempre existe una porción de normas jurídicas invariantes cuya permanencia en el espacio y en el tiempo no tiene otra causa que su identificación con las normas de moral y de justicia.

Por lo que atañe a la Constitución del Estado, de acuerdo -- con la confrontación de los rasgos doctrinarios salientes que sobre -- la misma postulan Kelsen, Jellinek y Heller y en términos de nuestro -- particular punto de vista, hemos de afirmar que existen dos constituciones estatales, una que informa el ser del Estado y otra el deber -- ser del mismo, en el entendido de que la primera aparece simultáneamente con la creación de aquél, en tanto que la segunda se integra a paso y medida que el Estado forma su conocimiento jurídico y lo revierte -- como una norma de acción, en cuyas circunstancias, la constitución jurídica tiende a substituir a la constitución real sin que pueda afirmarse, de manera categórica, que ambas lleguen a identificarse totalmente y, menos, como lo afirma Kelsen de que sólo prevalezca una, o -- sea la constitución jurídica.

QUINTO.- Respecto a la función del Estado en sus aspectos de legislación y jurisdicción, así como de administración pública, en los términos de la confrontación realizada entre los pensamientos de los -- autores que hemos venido examinando, y de conformidad con nuestro particular punto de vista, afirmamos que la legislación, la jurisdicción y la administración, como funciones del Estado, tienen el poder de -- crear el derecho dentro de los ámbitos de particularización del orden estatal establecido, revertido o no al orden jurídico, a través de las leyes y reglamentos así como de las sentencias jurisdiccionales. Este poder creador del derecho genera un contenido para la Constitución del Estado, bien sea que ésta se considere en su aspecto real o jurídico.- Finalmente, la Administración, representa la función primordial en la vida del estado, en tanto que le otorga los instrumentos y medios necesarios para que pueda subsistir como una entidad real.

SEXTO.- Que de todo lo anteriormente expuesto, el Estado resulta una entidad ambivalente ubicada en las dimensiones del ser y del deber ser, de caracteres específicos, y con un residuo permanente de -- validez.

CAPITULO III.

Estado, Gobierno y Administración.

A través de los dos Capítulos precedentes, hemos venido postulando las consideraciones que estimamos indispensables para plantear razonablemente, el estudio de la Moderna Administración tanto pública como privada, al que substancialmente se refiere el presente trabajo.

En efecto, en el Capítulo I, tratamos de establecer una Técnica de la Teoría del Conocimiento, que nos sirviera de base para encontrar los Fundamentos Filosóficos del Derecho, del Estado y de la Administración, a lo largo de esta parte de aquél, en el supuesto de --

que los mismos se sustentan en el fenómeno cultural, cuando éste es -- considerado en su sentido más amplio y general.

En el Capítulo II, estudiamos al Estado, para establecer sus postulados fundamentales, en un estudio confrontativo de las doctrinas de los autores más representativos sobre el tema, como precedente para entender el mecanismo esencial de la dinámica del fenómeno administrativo.

Es así como en forma paulatina, y siguiendo una secuencia -- que consideramos lógica, vamos circunscribiendo cada vez más el campo de nuestro objetivo, para llegar a la postre, a las concepciones científicas sobre la Administración en general, y de la administración pública y privada en especial.

Consecuentes con esta tesitura, en el presente Capítulo vamos a estudiar al Estado, al Gobierno y a la Administración -- esta última en su dimensión exclusivamente pública -- para lo que se examinarán los temas señalados en el índice particular del mismo, los que se refieren específicamente al Estado y el Gobierno; al Gobierno y a la Administración; a los Fines del Estado, del Gobierno y de la Administración; y, finalmente, a la Administración propiamente dicha, entendida genéricamente, con sus concomitantes de administración pública y privada.

Este Capítulo puede considerarse como una introducción a las demás partes de nuestro trabajo, que comprenden un estudio más minucioso sobre la nueva conceptiva cibernática de la Administración.

Consecuentemente con lo expuesto, vamos a formular a continuación, el estudio del mismo, como sigue:

A.- ESTADO Y GOBIERNO.- Como lo hemos afirmado con anterioridad, un estudio sobre la Moderna Administración Pública y Privada -- y en este Capítulo en su aspecto esencialmente Público -- por esquemático que sea, -- implica la conveniencia que en cierto grado puede convertirse en necesidad, de fundamentarlo, como lo pretendemos hacer en el presente trabajo, con una serie de consideraciones que incluyen el examen del Estado y del Gobierno.

Aunque al tratar lo relativo al Capítulo II, hemos realizado un estudio más o menos exhaustivo sobre el Estado, en el que se han incluido algunos puntos respecto al concepto de Gobierno, existen algunas facetas que no fueron examinadas, especialmente por lo que se refiere al enfoque de los mismos, bajo el punto de vista de la Administración Pública, que consideramos necesario incluir a continuación, por la relación íntima que ésta guarda con el Gobierno.

En tal propósito, estudiaremos las diferencias filosófica y política -- entre ambos conceptos y la relación que existe entre ellos.

a).- Diferencia Filosófica y Política.- En el examen que hemos realizado respecto al Estado, seguimos el sistema de confrontación de los pensamientos de los autores que para el efecto seleccionamos, tales como Kelsen, Jellinek y Heller, por las razones que oportunamente expusimos. En esta ocasión al tratar sobre las diferencias filosóficas y políticas entre el Estado y el Gobierno, nos vamos a circunscribir a consideraciones cuyo fundamento se encuentra en dicho estudio.

Así, cuando hemos afirmado que el Estado es un proceso dinámico -- operado con un conjunto de fuerzas de índole diversa, provistas de un -- ámbito natural y de otro jurídico de dimensiones iguales o diferentes -- entre sí, hemos postulado nuestro concepto sintético del mismo en el -- que caben, como se ha tratado de demostrar anteriormente, las versio-- nes Kelseniana y Helleriana del mismo.

Bajo un punto de vista general, la síntesis esquemática anterior, conduce a varias consideraciones que a continuación formulamos:

El Estado representa una entidad de conocimiento del hombre, así -- como una concreción de la actividad del mismo realizada concientemente -- por él. Asimismo, es una realización humana que puede alcanzar diver-- sos grados de diferenciación específica, desde los más primarios repre-- sentados por las organizaciones sociales y políticas que adoptan los -- pueblos más primitivos, hasta los extraordinariamente complejos que co -- rresponden a las formas estatales de los pueblos cuando éstos han al-- canzado los últimos grados de civilización.

Cuando los agrupamientos humanos se institucionalizan expresa o -- tácitamente mediante una diferenciación de sus formas de vida, de tal -- suerte que las relaciones privadas se revierten al ámbito público para -- dar lugar a un sistema de relación entre los componentes de la colecti-- vidad, ajustado a determinadas normas expresas o tácitas, la organiza-- ción social primaria se ha revertido del ámbito privado hacia el ámbi-- to público y, por tal motivo, ha adquirido la fisonomía de un Estado.

En estas condiciones, se puede afirmar que el Estado nace como -- consecuencia de la expansión derivada del crecimiento familiar y de la -- necesidad de que, el espacio vital de la familia considerado en sus -- aspectos físico, espiritual y en sus consecuencias sociales, se expan-- sione como corresponde a todo ser individual y colectivo afectado de -- vida y, por tal motivo, de fuerzas de crecimiento.

De esta suerte el Estado resulta como una consecuencia del ser -- de la sociedad cuando ésta adquiere dimensión colectiva a través de la -- formación de una conciencia dotada de voluntad de acción y de determi-- nación, establecida en un ámbito vital, en el que sea posible la insti-- tucionalidad de la vida en relación de acuerdo con un sistema de nor-- mas fundamentales aceptadas voluntaria u obligatoriamente.

El estado es pues, un espacio normado que se le puede ubicar en -- la conciencia colectiva de los hombres que lo integran; en el espacio -- físico sobre los cuales éstos se encuentran establecidos; en las fuer-- zas coherentes que permiten y sostienen su aglutinamiento social; o -- genérica y globalmente considerado, como un todo formado con la inte-- gración de los elementos mencionados.

No importa cual sea o haya sido la idea o razón fundamental del -- sincretismo que conduce a la formación del Estado para que éste exis-- ta, tampoco importan los fines específicos de cada Estado en lo parti-- cular; es indiferente asimismo, si el agrupamiento humano es social y -- económicamente homogéneo o heterogéneo; si los medios y prácticas que -- el Estado, emplea, para realizar sus fines son diversos y ajenos a -- toda valoración ética; sino que, lo positivamente característico del -- Estado, es su integración política como un ser normado coherente, dota -- do de voluntad y afecto a un fin cualquiera. Es decir, el Estado re-- presenta una entidad política vital que se realiza en el espacio y en --

el tiempo, dentro del determinismo que imponen las leyes naturales que rigen en el mundo, provisto de un acervo cultural y dotado de voluntad para realizar su destino.

Sin embargo, el proceso de afirmación permanente que el Estado -- realiza al involucrar como antes se ha dicho, una secuencia de conocimiento operada en sus formas más elementales a través del pueblo, impone la evolución de las formas estatales hacia la institucionalidad y -- justificación de las mismas, en la búsqueda de la verdad social y política como una necesidad immanente, implícita en la condición misma de todas las colectividades humanas.

De esta manera, cualesquiera que hayan sido los caracteres de la Constitución del Estado, por los efectos de los procesos de afirmación del mismo operados a través de la confrontación permanente de los resultados positivos de su acción, tenderán cada vez más a acercarse a -- las mencionadas formas verdaderas sociales y políticas.

La determinación sobre el contenido de verdad de las citadas formas, depende de que éstas se acerquen cada vez más a las de Justicia, -- lo que conduce al establecimiento de los procesos por los cuales el Estado evoluciona necesariamente hacia los sistemas finalistas y éticos.

Es decir, la idea primitiva en la formación de un Estado, tiene -- que enmarcarse, para que pueda bascular permanentemente sin producir contradicciones que tiendan a su destrucción, hacia consideraciones -- finalistas de tipo ético jurídico, con tanta mayor celeridad, cuanto -- más activa se muestre la sociedad estatal en su evolución cultural.

Esta es la razón por la cual, los autores como Heller no pueden -- dejar desapercibida la condición metajurídica y finalista del Estado, -- por su esencia de ser social y político, afecto a transformaciones con sentido.

Es claro que el Estado, como un ser, de ninguna manera puede considerársele de naturaleza homogénea, es decir, ni la población, ni el territorio estatal y en múltiples ocasiones, ni el contenido histórico y cultural y en casos extremos ni el orden jurídico mismo, representan un todo homogéneo bajo el punto de vista de la realidad del mismo. -- Este, en efecto, está constituido por un conjunto de elementos más o -- menos heterogéneos, que, considerados particularmente, representan entidades espirituales y físicas con normas específicas, cuya razón de -- ser, como elementos del Estado, sólo consiste en la coherencia establecida por la norma básica fundamental que lo constituye expresa o tácita, pero que ha sido aceptada voluntaria o coercitivamente por los componentes del mismo.

Una manifestación objetiva de la consideración anterior, es la -- existencia de los Partidos Políticos y de las diversas facciones que -- existen normalmente dentro del ámbito estatal. En efecto, las discrepancias conceptuales, políticas y religiosas, las diferencias económicas y sociales, la diversa participación en la Cultura, y en los beneficios derivados de la organización estatal, conducen inevitablemente, a la existencia de una heterogeneidad en los elementos sociales, políticos y económicos que integran a la colectividad, que se deriva a la -- formación de grupos particulares que actúan con diversos criterios, en términos de sus propias normas.

Esta condición, impone la necesidad de establecer la coherencia estatal, mediante el ejercicio del poder político y administrativo, -- por parte de los grupos que sean capaces de ello.

Al mismo tiempo, exige la existencia de los órganos funcionales y específicos que el Estado necesita para realizar sus fines, órganos -- que en conjunto viene a constituir al Gobierno.

El Estado, en estas condiciones, concretiza su vida y acción a -- través de un orden institucional, ajustado a su norma constitucional -- básica, mediante los órganos gubernamentales, quienes en tales condi-- ciones ejercitan el poder público.

Es fácil entender, que la actividad gubernamental queda afecta al ideario político de los grupos estatales, en manos de los cuales se en-- cuentra dicho poder público.

En los Estados contemporáneos, después de una larga historia so-- bre la estructuración y funcionamiento del mencionado poder, se ha lle-- gado a la conclusión de la necesidad de jerarquizarlo, desde los ámbi-- tos nacionales a través de las organizaciones federales, hasta las mu-- nicipales o sus equivalentes que representan la organización autónoma-- más elemental del mismo.

Es así como se crean los espacios jurisdiccionales, en la estruc-- turación y ejercicio del poder, dentro de campos concéntricos de gravi-- tación política ajustados a la índole y naturaleza de las actividades-- vitales del Estado.

El Gobierno, en estas condiciones, viene a representar la estruc-- turación que el Estado realiza para ejercitar el poder público para lo cual la Teoría Política Moderna, acepta la fórmula de la división del-- mismo en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

De las consideraciones anteriores, se puede llegar fácilmente a -- dos aspectos fundamentales relativos a los caracteres filosóficos y po-- líticos del Estado y el Gobierno, y que genéricamente podemos enmarcar en el examen de los binomios Estado y Poder y Poder y Gobierno.

En tal virtud, a continuación vamos a tratar de estudiar cada uno de estos binomios como sigue:

1.- Estado y Poder. - En realidad, el orden natural en el exa-- men de esta cuestión, consiste en estudiar el poder como fundamento -- de la Soberanía estatal y de ésta, derivar la Teoría del Gobierno.

Como nosotros ya hemos estudiado con anterioridad al Estado, en sus aspectos fundamentales, de Teoría, Elementos, Ambitos de Vali-- dez, Razón de Ser, Función y Concepto del mismo, en ésta ocasión nos -- vamos a ocupar de sus relaciones con el Poder.

Georges Burdeau⁽⁶⁾ en su obra, establece la siguiente defini-- ción del poder: "El Poder es una fuerza al servicio de una idea. Es-- una fuerza nacida de la voluntad social, destinada a conducir al grupo en la búsqueda del bien común y capaz, en caso necesario, de imponer a los miembros la actitud que ella ordena".

Dice el autor que en esta definición quedan contenidos los --

dos elementos fundamentales del poder, a saber, el de la fuerza y el de la idea; advirtiendo sin embargo que, la naturaleza permanente del poder, lo revierte para convertirlo en la potencia misma de esta idea. Es decir, el conquistador, como lo afirma el mencionado autor, al suponer que su fortuna la debe a su espada, el legislador a su autoridad o a su sabiduría, no son sino instrumentos de una idea que encuentra en ellos la ocasión de desarrollar su potencia.

Estas observaciones nosotros las consideramos de extraordinaria importancia, en tanto que nos conducen a apreciaciones trascendentes sobre la idea fundamental del poder.

En efecto, desde nuestro punto de vista, el Poder radica en todos los elementos del Estado, constituidos por sus recursos humanos, naturales considerados en su mayor latitud, sociales y económicos como expresión de la potencia de la nación. Es decir, el Poder, en su manifestación más elemental, está representado, básicamente por los mencionados recursos humanos y físicos, y de organización social y económica, independientemente de la organización política que los mismos puedan tener.

En términos de las consideraciones anteriores, el Poder de un Estado, equivale realmente al poder de la nación y de ninguna manera puede fincarse en consideraciones de tipo jurídico o político solamente, ya que dichas formas son caracteres que revisten al Poder, dándole estructura y sentido pero de ninguna manera creándolo, porque el poder es el ser de la nación en tanto que las formas jurídicas y políticas representan la manera de ser de la misma cuando ésta se transforma en Estado.

Es así como no es comparable, que un país como los Estados Unidos de Norteamérica y la República de Liberia en Africa tengan el mismo poder real, no obstante que, en su condición de estados libres y soberanos, son iguales para los efectos del Derecho Internacional.

Es evidente, que el Poder estatal de los Estados Unidos es extraordinariamente mayor que el de Liberia, y su acción real en la Política Mundial e inclusive en los Tribunales Internacionales, es siempre mucho más grande que la de aquel país africano.

Cuando el poder real de la nación, de naturaleza amorfa adquiere por la acción de grupos mayoritarios o minoritarios una coherencia adecuada que le otorgue una dirección y sentido de acción dentro de la colectividad humana que la forma, entonces y sólo entonces, dicho poder adquiere una condición política y se constituye en un elemento de Estado.

En tales condiciones, el poder viene a representar la concreción de una idea de organización política que hace revertir al campo de la organización estatal, a las fuerzas naturales constitutivas de la nación poniéndolas en manos de la organización estatal constituida por los órganos gubernamentales.

Siendo el poder una entidad política, sustentada en la realidad compleja del ser de la nación, desde el momento en que adquiere los suficientes rasgos diferenciales que le permitan su identificación como un elemento estatal, se constituye en la principal fuente del derecho a cuyo campo se revierte, en la necesaria búsqueda de una justi-

ficación adecuada, impelido por las fuerzas mismas que representan un substratum fundamental.

Es decir, el Poder como fuerza dotada de una condición afectada a los caracteres vitales de la nación, para mantenerse en forma, y no perder la coherencia, se encuentra urgido de una estructuración que sólo puede lograr mediante la ordenación jurídica; la que tiende a generar nuevas formas del ser estatal, que a la postre, dentro de un proceso dialéctico, se revierten a otras de poder que habrán de propagar por modificar a las formas jurídicas anteriores, en la búsqueda de un equilibrio en el proceso del ser y la manera de ser de los componentes del Estado.

En estas condiciones, el poder puede ser considerado como lo postula Burdeau, como un fenómeno jurídico, un fenómeno psicológico o un fenómeno histórico, de manera que, con tal autor puede afirmarse: -- "Interpretando estas tres series de fenómenos, hacen del poder el resultado de una mezcla de las leyes necesarias y de los hechos accidentales que explican su permanencia a pesar de las sinuosidades de su evolución".

Siguiendo al autor mencionado, vamos a examinar, aunque sea someramente, los tres fenómenos del poder a que el mismo se refiere, -- como sigue:

1).- El Poder como Fenómeno Jurídico. -- Para examinar el Poder como fenómeno jurídico, nos permitimos transcribir a continuación el siguiente párrafo del autor que venimos estudiando:

"El universo jurídico no está limitado por el dintel de las conciencias: él se extiende en pleno día; su administración es sujeto de retoques incessantes que nacen de la confrontación entre la idea de derecho y la reglamentación positiva".

A diferencia de como lo entiende Kelsen, Burdeau, considera que la idea de derecho, independientemente del contenido invariable que pueda tener originalmente, nace de la acción misma de la vida en sociedad, lo que conduce, evidentemente, a la conclusión de que dicha idea es siempre la de un derecho particular que nace y se sustenta dentro de un ambiente social característico.

Por otra parte, siguiendo siempre al autor mencionado, -- todo sistema jurídico diferente al que se encuentre establecido en un ámbito estatal determinado, presenta un carácter insurreccional, en virtud de que, carece de la validez necesaria que sólo le otorga el poder que para Kelsen estaría representado por la coacción, en tanto que para Heller podría ser interpretado como el orden estatal.

De acuerdo con lo anterior, el poder viene a representar el Derecho del porvenir; lo que en otras palabras significa que el Poder antecede al Derecho, ocurriendo como ya se ha afirmado con anterioridad, que éste último viene a justificar al primero y, dentro del proceso evolutivo, a sustituirlo, mediante la reversión de poder a -- derecho de que se ha hablado antes, sin perjuicio de que, dentro de este ciclo de conversión, el derecho vuelva a general al poder, el que de todas maneras, sigue antecediendo al derecho.

Reafirmando lo anteriormente expuesto, es importante --

aclarar, que el poder de que se está haciendo mención, no es el de la coacción estatal solamente, sino el que se deriva de todo el sistema de orientación, convencimiento y presión indirecta que ejerce el Estado, para que la regla de Derecho se cumpla.

Esta característica del Poder estatal, salta a la vista, si se compara el proceso de cumplimiento del Derecho en los países altamente desarrollados, dotados de todos los recursos más modernos -- para orientar a la opinión pública, ilustrar al pueblo y por otros medios, de tipo económico o político, encausar la voluntad del mismo -- para que cumpla con la ley; a diferencia de lo que ocurre en los países altamente subdesarrollados, en los cuales la estructuración jurídica sólo existe en el papel, en virtud de que el ser del Estado, constituido por todos sus elementos, languidece de tal forma, que se encuentra imposibilitado para realizar una acción vital trascendente.

La aseveración anterior, parte del supuesto, ya previamente establecido, de que el poder estatal no es una ficción jurídica ni la capacidad de opresión que el Estado puede ejercer para que se cumpla el orden jurídico, sino una realidad sociológica y política, resultante de la aportación de todos los poderes individuales sumados -- en una idea común.

La consecuencia inmediata que se deriva de lo anteriormente expuesto, es obvia y consiste en que el Poder resulta una función de la organización estatal, cuando ésta es concebida en términos de una idea fundamental, que constituya la fuerza catalizadora de las voluntades individuales y sirva de inspiración y fundamento de la -- coherencia que las mismas necesitan para la integración del Estado; independientemente que, tal coherencia resulte de una acción espontánea y libre de las mismas, o de la presión ejercida sobre ellas.

Es decir, el poder radica fundamentalmente en los componentes sociológicos, económicos y políticos del Estado, quienes pueden ejercerlo libremente, para darle los caracteres que mejor les convengan; o delegar en terceros, voluntariamente o por renuncia, como ocurre en el caso de los usurpadores, o de las facciones detentadoras del poder, el ejercicio del mismo, en obvio de dificultades o problemas -- derivados de una lucha que tendría que realizarse para obtenerlo o conservarlo. Cuando los grupos nacionales se encuentran escindidos por ideas heterogéneas respecto a la integración del Estado, las luchas -- por el poder pueden conducir a las revoluciones, cuya consecuencia final, es la imposición de la facción triunfante que, de esta manera adquiere el derecho de apropiarse del poder representado por la facción o facciones perdidosas.

En todas las condiciones relacionadas con el poder, se encuentra el fenómeno ya mencionado antes, de la conversión recíproca de éste en el Derecho y, del derecho en el poder, realizada a través -- del proceso dialéctico característico de la naturaleza humana.

ii).- El Poder como Fenómeno Psicológico. -- En relación con el estudio del Poder como Fenómeno Psicológico, Burdeau, entre -- otras cosas, dice:

"A través de la idea del Derecho del que procede, el Poder es, por su origen, tributario de representaciones que los miembros del grupo se hacen sobre el porvenir social. Es en este sentido,

que aquél resulta también un fenómeno psicológico".

Es decir, aunque Burdeau no lo exprese categóricamente, el Poder representa también, junto a su valor objetivo, otro de naturaleza subjetiva que radica en la conciencia individual y en el sentir colectivo de los hombres, lo que lo coloca en las dimensiones del espíritu y, por tal motivo, en el ámbito psicológico del ser.

La conciencia del hombre es el instrumento fundamental según lo hemos manifestado desde el principio mismo de este trabajo, para llegar al conocimiento en general y a través de éste, evolucionar hacia la acción generadora de los fenómenos que integran a la cultura y, con ella, al Derecho y al Estado en sus múltiples manifestaciones.

En tal virtud, el Poder, como ingrediente del Estado, representa un fenómeno psicológico, independientemente de que, por derecho propio, reúna además otras características que lo ubican completamente en el ámbito psicológico. En efecto, según transcripción de G. Sorel de su obra "Reflexiones sobre la Violencia", se tiene: "La experiencia nos ha demostrado, que construcciones en un porvenir indeterminado en el tiempo, pueden tener una gran eficacia cuando éstas son de una cierta naturaleza; esto da lugar cuando se trata de mitos en los cuales se encuentran las tendencias más vigorosas de un pueblo, de un partido o de una clase, tendencias que vienen a representarse en el espíritu con la insistencia de instintos, en todas las circunstancias de la vida, que dan un aspecto de realidad plena a esperanzas de acción próximas sobre las que se funda la reforma de la voluntad".

Es decir, como lo manifiesta Burdeau, el Poder, en tales condiciones, resulta la encarnación de esperanzas fundamentadas en sentido mítico que adquieren una capacidad motora de la vida que se proyecta hacia el porvenir.

En efecto, si como lo hemos afirmado anteriormente, en el hombre existen dos direcciones fundamentales ubicadas en la conciencia y en su capacidad de acción, de tal manera relacionadas, que se actúan y reactúan recíprocamente; si por otra parte el Poder estatal aparece como la suma de los poderes de la colectividad nacional, entonces resulta que el primero, en su proceso natural de formación y evolución, adquiere, transitoriamente, un carácter psicológico pleno.

Cuando Burdeau alude al Poder como la encarnación de esperanzas y el fundamento de una visión futura del mundo, se encuentra implícitamente, describiendo el fenómeno evolutivo del conocimiento, cuando éste se revierte, paulatinamente, hacia la acción como secuencia realizadora de concepciones típicamente psicológicas.

Es claro, que por la índole misma del poder, sólo es posible que se presente en su condición y característica social, aunque su ejercicio, como ya lo afirmaba Augusto Comte, tenga que ser realizado por personas individuales.

iii).- El Poder como Fenómeno Histórico.- El Poder como Fenómeno Histórico, presenta algunos aspectos interesantes que Burdeau examina con detalle, los que es interesante estudiar, cuando menos en sus generalidades fundamentales, en la búsqueda de una mejor fisonomía de aquél.

Cuando Burdeau se refiere al Poder del jefe, entre --

otras cosas dice: "El Poder difuso en la masa de los hombres que constituyen el grupo, el poder pre-individual no es sino un fenómeno transitorio; éste se manifiesta de lleno en las sociedades primitivas para luego esfumarse en la medida en que se logra su evolución....- Desde - que la cohesión social se encuentra suficientemente establecida y la - necesidad de un jefe de hacer sentir para asegurar la concordancia de los esfuerzos requeridos por la vida colectiva, entonces más temprano o más tarde el jefe responde al llamado de disposiciones a la disciplina derivadas de la madurez del grupo. Estas individualidades privilegiadas aportan al poder el concurso de una inteligencia y de una voluntad humana".

Aunque, como lo menciona el propio autor, éste ejercicio individualizado del poder puede apereibirse como antitético a la acción colectiva, que de una manera o de otra pueden realizar los componentes de la sociedad para alcanzar y ejercer el poder también; en realidad, ambas fuerzas individual y social, pueden conjugarse y se conjuntan, complementariamente en esta finalidad trascendente; independientemente de que el ejercicio individual del poder lo realicen personas, que de una manera o de otra, lo han detentado; o individuos que constitucionalmente deban hacerlo, por, la naturaleza misma de aquél, a que se refería Comte, según lo hemos manifestado antes.

Esta condición, se deriva de la necesidad de que el Poder se integre como un elemento constitutivo del orden social.

En realidad, no queda otra alternativa que aceptar a esta necesidad como cosa valedera, en virtud de que el Poder es una fuerza social integrada, como ya se ha dicho antes, por un conjunto de elementos, que en síntesis representan el contenido de todos los recursos espirituales y físicos, de una colectividad determinada; de donde resulta, que siendo el Poder una fuerza necesariamente tiene una magnitud, una dirección y un sentido, que siempre es posible encontrar, dentro del espacio en que se pueden dimensionar los fenómenos sociales y políticos.

Apareciendo el Poder, dotado de dirección y de sentido y ocurriendo, por otra parte, que su ejercicio tiene que ser individualizado, resulta que requiere, para llevarse a cabo, de un Gobierno de grupo. Es decir, el Poder, de esta manera, se revierte en la acción ejercida por un grupo, integrándose el Gobierno Estatal.

Ahora, si por otra parte, consecuentemente con lo que hemos venido afirmando en líneas anteriores, el Poder es la resultante de los poderes individuales de los componentes del grupo; si por lo demás, cada componente tiene una trayectoria vital más o menos fortuita, ocurre que el citado Poder a su vez aparece como una fuerza variable, susceptible de ser representada gráficamente, mediante una curva más o menos irregular, cuya resultante efectiva debe ser una fuerza funcionalmente equilibrada, que podría representarse como la media estadística de los valores representativos de la fuerza variable antes mencionada, en la inteligencia de que el Poder resultará tanto más estable, cuanto la curva representativa del mismo, se acerque más a la media estadística mencionada.

Todo Poder constituido y ejercido a través de un Gobierno, tiende a acercarse a esta condición de estabilidad social y política en la búsqueda de su permanencia a través del tiempo.

Ahora bien, para lograr tal propósito, el Poder tiene -- necesariamente, como ya se ha informado antes, que revertirse hacia -- normas de derecho, independientemente de que éstas tengan caracteres -- particulares, propios de un Estado determinado; las que, de cualquier -- forma, aparecen valederas dentro de los ámbitos jurisdiccionales del -- mismo; de donde resulta la existencia de una concomitancia histórica -- entre la formación del poder y la génesis de la idea de Derecho.

2.- El Estado o Poder Institucionalizado. -- Para concluir, -- en el examen de lo que hemos subtitulado Estado y Poder, a continua-- ción vamos a estudiar al Estado como Poder Institucionalizado.

En relación con este tema Burdeau dice: "Se llega a un mo-- mento, en las sociedades políticas, en el que las cualidades persona-- les de un jefe por considerables que sean, resultan impotentes para -- explicar la autoridad que ejerce, la conciencia política de los gober-- nados, vuelta más exigente, rehúsa considerar que toda la organización social repose sobre la voluntad de un solo individuo. La coincidencia entre las ideas del jefe y las aspiraciones de la masa, y aún el asen-- timiento generalizado que encuentre su acción, no bastan para fundamen-- tar su poder con relación al grupo".

Es decir, consecuentemente con la evolución y transformación del Poder en el Derecho, aquél genera el orden jurídico que viene a -- darle forma legal al Estado, de donde resulta, que este último, apare-- ce como un poder institucionalizado.

La Institucionalidad del Poder es la reversión de éste del -- ámbito individual a la conciencia colectiva y a la jurisdicción esta-- tal, mediante la creación de los órganos que tengan que conformarlo y -- ejercerlo, en términos de una ordenación jurídica y administrativa, ge-- nerada por tal reversión.

Es claro que esta transfiguración en el ejercicio del Poder, no implica ni la desaparición de los gobernantes, ni de la naturaleza, ni de la índole individual de dicho ejercicio; sino solamente el esta-- blecimiento de un orden jurídico, al que deberán quedar sujetos todos -- los Organos del Estado.

3.- Poder y Gobierno. -- Bajo el rubro anterior, se pretende -- plantear un conjunto de cuestiones relacionadas con la función del Po-- der.

En líneas que preceden, se ha establecido que la institucio-- nalidad del mismo tiende a revertirlo hacia un orden jurídico y con -- éste, hacia la constitución del Estado. El Poder, en tales circunstan-- cias, queda referido y limitado por el mencionado orden jurídico, den-- tro del cual, deben enmarcarse todas las condiciones y características de su ejercicio, el que debe realizarse a través de los Organos crea-- dos para el efecto y que en conjunto constituyen el Gobierno, formándo-- se de esta manera, el binomio de Poder y Gobierno.

Es así como, se llega fácilmente, a lo que Burdeau denomina-- un Poder que Governa. Para comprender esta idea, es necesario pensar en lo que podría denominarse la Anatomía del Poder.

Para este objeto, conviene recordar algo que ya ha sido ex-- puesto en líneas anteriores, referente a la integración del Poder por--

el aglutinamiento de las fuerzas materiales, económicas y políticas -- para sólo citar las principales, alrededor de un principio que le dá sentido y coherencia. Este principio, que es una idea de Derecho, representa al mismo tiempo, una fuente de reglas positivas a las que se revierte el Poder, para constituir el Orden Jurídico Estatal.

Ahora bien, si el Poder resulta una consecuencia inmediata -- del aglutinamiento de los poderes individuales, cuando éstos adquieren conciencia de sí mismos, para identificarse con una regla de derecho -- fundamental, resulta que ésta, por tal virtud, aparece sustentada en -- motivos sociológicos, y por consiguiente, pertenece a la jurisdicción -- del ser del Estado.

Es así como se llega a formar el llamado Derecho Espontáneo, denominado también Libre, porque como lo afirma Burdeau, sólo obedece a la necesidad social, imponiéndose por el medio de su valor u oportunidad.

Dentro de este tipo pueden enmarcarse toda una gama de poderes colectivos que dan origen a fenómenos característicos, como ocurre por ejemplo con el poder de los obreros, cuando éste es utilizado para presionar a los patrones, mediante el empleo de la huelga.

Este poder individualizado, sin embargo, se encuentra afecto a las fuerzas coherentes del Estado, que tienen a ubicarlo en los lugares y posiciones precisas, en las que puede ser ejercido por personas que resultan inevitablemente necesarias.

El Poder así centralizado, directamente o por delegación de sus poseedores individuales, se convierte en el poder del Estado que, para el efecto, ejercen los órganos constitutivos de éste.

Ahora bien, son estos órganos, representados por los gobernantes, quienes al ejercer el poder colectivo se instituyen, a su vez, en una fuente característica del Derecho.

Por otra parte, el Gobierno, como órgano integral a través -- del cual se ejerce el Poder Estatal, adquiere una fisonomía que Burdeau señala, como sigue: ".....Haciendo, de una parte, acto de voluntad por cuenta de la institución y, de otra, expresando sin embargo -- una voluntad libremente formada en sí mismo, el órgano aparece así, -- como el punto de intersección entre dos planos, demasiado a menudo extraños: el plan jurídico y el plan político. El Político aparece en -- el hecho que desde que el órgano obra, es en atención a sus propias -- concepciones políticas. El jurídico, a su vez, queda satisfecho desde -- que la actividad del órgano es destacada, en cuanto a su validez, de -- su autor real por ser imputada al Estado. En el órgano, es el político quien decide y el jurídico el que vale. Y es porque la teoría del -- órgano permite asegurar esta unión entre el político y el jurídico la -- que es indispensable y debe ser conservada a despecho de críticas de -- que ha sido objeto".

Es decir, el Gobierno, como órgano integral para el ejercicio del Poder Estatal, en su esfera de acción, debe cumplir con dos finalidades fundamentales a saber: una política que concierne al ser del Estado como colectividad dotada de voluntad, y otra de naturaleza jurídica que compete al Estado como Orden Jurídico o como un sistema de -- deber ser.

Ahora bien, como se ha afirmado antes, el Poder Estatal Real se forma por el aglutinamiento de los poderes individuales realizados, en términos de una norma o regla fundamental; por lo que es de suponerse, que, en la medida en que el ser del Estado evoluciona cambiando su fisonomía y, con ello, su contenido de poder, la regla fundamental de derecho deberá, a su vez, sufrir las modificaciones del caso, dentro de un proceso de interdependencia estrecho, entre el Poder y la idea de Derecho.

Este fenómeno es muy relevante en las organizaciones políticas democráticas y se manifiesta, principalmente, por la acción de la opinión pública y de los organismos sociales, económicos y políticos de Poder. Estos organismos, que representan las fuerzas políticas constituidas y las llamadas también fuerzas vivas de una nación, pueden llegar a ejercer tal presión política, que en un momento dado, el Gobierno, y aún el Estado mismo, pueden peligrar.

De aquí que, el Poder y el Gobierno representen dos entidades concomitantes, prácticamente inseparables de cuya acción conjunta depende la vida del Estado.

b).- Relación entre los Conceptos de Estado y Gobierno. - En la búsqueda de una relación entre los conceptos de Estado y Gobierno, vale la pena recapitular lo que respecto a los mismos, hemos ya expuesto con anterioridad.

Cualquiera que sea la doctrina que sirva de base para establecer los conceptos de Estado y Gobierno mencionados, nos conduce, inevitablemente, a fijar las características fundamentales de los mismos, las que esquemáticamente pueden enunciarse como sigue:

1a.- El Estado, como expresión del ser o del deber ser, o en términos de una síntesis de ambos sistemas, representa una ordenación social, económica, política y jurídica, afecta a un orden establecido en su constitución como norma fundamental, en su vida interior y en sus relaciones con los demás estados;

2a.- El Gobierno, está representado por los órganos encargados de realizar las funciones estatales con apego a la norma fundamental, dentro de las atribuciones que la misma les confiere en los ámbitos de la creación, modificación y ejercicio jurídico y administrativo de la misma;

3a.- En tales condiciones, mientras que el Estado constituye el ser con todos sus atributos característicos, el Gobierno representa al mismo en el ejercicio de sus funciones, quedando, por tal motivo, comprendido en él y afecto a las fuerzas que influyan en su constitución y existencia.

4a.- Siendo el Gobierno el órgano dinámico fundamental a través del cual el Estado realiza las mencionadas funciones, por este sólo motivo, adquiere la posibilidad de ejercer una acción decisiva dentro de la conformación de la vida estatal que se manifiesta en sus actividades legislativas, judiciales y administrativas; y

5a.- Que por lo anteriormente expuesto, la relación entre ambos conceptos es de naturaleza dinámica y se opera en todos los ámbitos de la vida estatal.

B.- GOBIERNO Y ADMINISTRACION.

a).- Funciones del Estado a la luz de la Teoría de la División de Poderes.— Todo estudio sobre el Gobierno y la Administración conduce, necesariamente, al examen de las formas de la actividad del Estado.

Se ha dicho antes que el Estado realiza sus funciones a través de los órganos que en conjunto, forman el Gobierno; se ha dicho también, que para tal objeto, el primero ejerce su poder mediante el propio Gobierno, puesto enfrente de las fuerzas coherentes e incoherentes de la colectividad estatal, al representarlo como un conjunto de atribuciones que, vistas de otra manera, vienen a constituir la actividad del Estado.

En realidad, conforme lo hemos establecido con anterioridad, la Constitución del Estado representa una concentración de Poder que originalmente pertenece y radica en los componentes del mismo, cuando ésta es revertida, por acción unánime o mayoritaria de la colectividad, o por la de individuos o grupos minoritarios, usurpadores del poder colectivo, hacia el Orden Estatal que en cierta manera constituye el régimen jurídico, para formar una secuencia de categorías simbólicas que sólo tienen sentido cuando nuevamente son revertidas hacia la realidad física de la colectividad sociológica, a través de los órganos adecuados, que en conjunto representan al Gobierno. Es decir, el Poder que originalmente se integra mediante el aglutinamiento de las fuerzas nacionales, consideradas en la forma más amplia, para constituir el Estado, nunca podrá ser ejercido por éste sino a través de los órganos tantas veces mencionados; o lo que es lo mismo, la existencia del Estado depende de su capacidad para ejercer el Poder que le han legado sus elementos constituyentes. En tales condiciones, el Estado sólo queda integralmente formado, cuando es capaz de ejercer su función de Poder, o lo que es lo mismo, cuando dispone del aparato necesario para tal objeto, el que está constituido por el Gobierno.

Por otra parte, el Poder que originalmente dimana de los componentes del Estado, transferido a éste y ejercido a través del Gobierno, de acuerdo con el extraordinario fenómeno por el cual la voluntad de la colectividad estatal delega su propio poder para estatuir un orden, que a contrario sensu, venga a obrar sobre la misma para regir sus actividades en términos de la norma, establece la dinámica del Estado y resume el proceso de funcionamiento del mismo.

La secuencia de dicho proceso es bastante sencilla y puede esquematizarse como sigue: El Poder original de los constituyentes del Estado, coherente o incoherente, es sujeto a una transformación por la cual se convierte en poder coherente mediante la constitución del Estado; este Poder coherente, en términos de la transformación, representa por el orden jurídico, es revertido de nuevo hacia los componentes estatales pero ya transfigurado, con un nuevo contenido, en el que se ha incorporado la idea constitutiva fundamental del Estado.

De esta manera, al formarse el Estado, adquiere derechos o atribuciones para el ejercicio del Poder, que ejecuta en términos de sus funciones, las que genéricamente y por razones de homogeneidad, se dividen en funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

Es decir, cuando el Estado se encuentra ante sus componentes, en el ejercicio de su función, por la naturaleza de los fenómenos concomi-

tantes a la práctica del Poder, tiene que legislar, administrar e impartir justicia, lo que necesariamente realiza a través de los órganos del Gobierno que para el presente caso se denominan Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La vieja Teoría de la División de Poderes, aparte de apoyarse en una razón derivada de la división del trabajo, tiene sustentación también, en el equilibrio entre los mismos, que viene a garantizar una acción armónica mediante la cual se eviten conflictos entre el Poder Estatal, genéricamente considerado, y el Poder original de los aludidos componentes.

Gabino Fraga en su libro⁽⁷⁾, examina desde dos puntos de vista esta Teoría:

a).- Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado; punto de vista en que la separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos distintos e independientes unos de otros; estructurados en tal forma, que los elementos que los integran, guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes. Así, la Soberanía se ejerce por el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, guardando cada uno la unidad interna adecuada a su función específica y conservando relaciones mutuas de colaboración, y control recíprocos; y

b).- Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos; en que la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de ellos, de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuida la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial y el Poder Ejecutivo la Administrativa; aunque en la vida práctica los poderes a veces realizan funciones de naturaleza diferente a la que estrictamente les corresponde.

Es por esta razón, que Fraga considera necesario clasificar las funciones del Estado en dos categorías:

a).- Desde el punto de vista formal, que obedece al órgano que las realiza, prescindiendo de la naturaleza intrínseca de la actividad corresponden, la función Legislativa al órgano legislativo, y la Ejecutiva y Judicial a los otros dos órganos correspondientes;

b).- Desde el punto de vista material, o de la naturaleza intrínseca de la función que prescinde del órgano al cual están atribuidas, y que obedecen a los caracteres que la Teoría Jurídica ha llegado a adjudicar a cada uno de esos grupos.

Normalmente coinciden el carácter formal y el material respecto de las funciones del Estado, pero hay ocasiones en que no existe esa coincidencia; en tales casos ocurre que haya funciones legislativas realizadas por el Poder Ejecutivo o viceversa, etc.

Las funciones del estado consideradas con independencia del órgano que las realiza, se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza, lo que lleva al citado autor a formular un estudio sobre los actos jurídicos y, específicamente, del acto administrativo que por la naturaleza de nuestro tema, no nos corresponde examinar.

Un análisis somero de las funciones estatales del Poder Legislativo

vo, Ejecutivo y Judicial, nos permite enfocar algunos aspectos fundamentales de las mismas, como sigue:

1.- Función Legislativa.- La función legislativa comprende la categoría de atribuciones que se refiere a la reglamentación de la actividad del estado y de los particulares, mediante el establecimiento de las normas generales de Derecho.

Esta función, desde el punto de vista formal, representa la actividad del Estado realizada a través de los órganos que forman el Poder Legislativo.

En relación con la misma, Fraga, entre otras cosas, dice: -- "La Función Legislativa puede apreciarse desde un punto de vista objetivo o material en el que, prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza, sólo se tiene presente la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley.- La ley está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de Derecho. Es decir, la ley substancialmente constituye un acto jurídico.- El efecto de Derecho que produce la ley, es el que viene a darle su carácter distintivo, pues, como más arriba indicamos, una de las clasificaciones de los actos jurídicos se basa precisamente en el efecto jurídico que a consecuencia de ello se origina".

Afecto del Poder que le otorga su Constitución, el Estado, en su función Legislativa, construye y perfecciona el orden jurídico, cuyos lineamientos generales se hayan establecidos en la norma fundamental, para resolver en términos de instrumentos jurídicos, la multiplicitud de relaciones que forman la actividad de los componentes del mismo.

2.- Función Jurisdiccional.- El mismo autor Fraga, sobre la Función Jurisdiccional entre otras cosas dice: "La Función Judicial, como la Legislativa, puede analizarse desde dos puntos de vista: como función formal y como función material.- Desde el punto de vista formal, la función judicial está constituida por la actividad desarrollada por el poder que, normalmente dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir, por el poder judicial.- Como función considerada materialmente, algunos autores (Dugit) la denominan función jurisdiccional, por creer que la expresión "judicial" sólo evoca el órgano que la realiza, debiendo, por lo tanto, reservarla para cuando se haga alusión a su aspecto formal".

La Función Jurisdiccional, al dictar la sentencia judicial, interpreta a la ley y, por tal motivo, crea el derecho por lo que debe considerarse como una función de orden jurídico.

Aunque a la Función Jurisdiccional se le entiende como de administración de Justicia y, por tal, se pretende confundirla con la Función Administrativa del Estado, en realidad presenta caracteres que la hacen distintiva, entre los que el autor que venimos comentando, señala el del efecto jurídico que origina, cuando éste se examina por el motivo y el fin de la propia Función Jurisdiccional. Es en atención a lo anterior que el propio Fraga dice: "El Estado, por medio de las funciones Legislativa y Administrativa crea situaciones jurídicas que deben, dentro de la normalidad de la vida social, ser voluntariamente respetadas. Cuando ese respeto voluntario no existe, cuando esas situaciones o los actos que las engendran son motivo de duda, de-

controversia o de violación, el Estado debe intervenir para evitar que los particulares lleguen a imponer por la fuerza su derecho, a hacerse justicia por su propia mano.- La función que el Estado realiza al efectuar esa intervención, es precisamente, la Función Jurisdiccional.- Así es que ésta supone, en primer término y a diferencia de las otras funciones una situación de conflicto preexistente; supone dos pretensiones opuestas, cuyo objeto es muy variable. Ellas pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal; o un estado de duda o error sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica....".

Es decir, la Función Jurisdiccional representa a la acción - que el Estado realiza para resolver los conflictos internos entre poderes, entre particulares, así como entre particulares y poderes; y, en general, todos los que se refieren al orden jurídico, en términos de la legislación que lo integra y de acuerdo con los precedentes doctrinarios y la capacidad de los jueces para impartir Justicia creando como se ha dicho antes, al mismo tiempo, el Derecho.

3.- Función Administrativa.- Esta función, de acuerdo con lo manifestado por Fraga, puede describirse como sigue:

"Creemos que con todos los elementos apuntados, podemos ya - dar un concepto completo de la Función Administrativa, diciendo que es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.....

Desde luego, con la Legislativa se realza la diferencia, - pues por virtud de ésta nunca se realizan actos materiales, ni se determinan situaciones jurídicas para casos individuales. La esencia del acto Legislativo es.....la creación de situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales.

De la Función Jurisdiccional se distingue la Administrativa porque en ésta no se recurre a la idea del motivo y fin, como sucede con la primera. La función administrativa no supone una situación preexistente de conflicto, ni interviene con el fin de resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico. La función administrativa es una actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos por medidas de policía; pero cuando el conflicto ha surgido, se entra al dominio de la función jurisdiccional. Si la función administrativa llega en algún caso a definir una situación de Derecho, lo hace, no como finalidad, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos.....".

Sin embargo, aparte de la función administrativa descrita en la transcripción anterior, existe otra formada por los llamados actos de gobierno comprendidos en un nuevo sistema jurídico cuyo fundamento principalmente es de carácter político.

De esta manera, el Poder Ejecutivo puede descomponerse, como lo afirma Fraga, como Poder Político y como Poder Administrativo.

Siguiendo al propio autor, especialmente por lo que atañe a la definición del poder político ya que la del administrativo quedó establecida en la transcripción precedente, se puede decir que compren-

de la realización de actos necesarios para garantizar la existencia -- del Estado, así como para impulsarlo y orientar su desarrollo coherente.

El Poder Ejecutivo, debe estar dotado de los recursos necesarios que le permitan resolver, casi simultáneamente a su presentación en la vida colectiva, todas las cuestiones que se refieran a la vida -- del Estado, derivadas de la expansión o contracción que sufra el mismo como consecuencia de la sinergia social y política a que se encuentra afecto.

Esta, que se manifiesta por una dinámica acentuada, no puede enmarcarse dentro de las funciones legislativas o jurisdiccional por -- razón misma de su movilidad en el espacio y en el tiempo, por lo que -- tiene que encausarse en una función especial que corresponde justamente a un aspecto de la administrativa que compete al Poder Ejecutivo.

b).- Consideraciones políticas sobre su función.- Con el rubro -- anterior, se pretende enmarcar el aspecto político de la función combinada del Gobierno y de la Administración.

En páginas anteriores, se ha establecido que el Estado cumple sus funciones a través del Gobierno, como organización coherente de poder -- y como instrumento realizador de los fines específicos de aquél.

En tales condiciones, entre el Gobierno o los órganos que lo constituyen, y la teleología estatal, existe una relación específica que -- tiende a identificar, en su aspecto funcional, al Gobierno con la Administración, en su carácter esencialmente público.

Por otra parte, en líneas anteriores, hemos afirmado que la función Administrativa, es la acción que el Estado realiza bajo un orden jurídico y cuya finalidad es la organización de hombres y materiales para lograr los fines del Gobierno, o el arte y la ciencia de la -- dirección aplicada a los asuntos del Estado, para seguir el pensamiento de Dwight Waldo(8).

Consecuentemente con lo anterior, para establecer una apreciación política sobre el Gobierno y la Administración Pública, habría que retrotraerse a lo que ya hemos establecido con anterioridad en -- este trabajo, en relación con la Política, en la Teoría General del Estado. En efecto, siguiendo a Kelsen, cuando identifica al Estado como un orden constituido por un sistema de normas, susceptible de concretarse a un deber ser, se está refiriendo a normas de naturaleza jurídica y, en consecuencia, al Estado como un régimen jurídico que, de ninguna manera puede ser identificado con una organización política cuya característica es finalista y, por tal, ubicable dentro de la jurisdicción de la Ética.

En cambio, para Jellinek, la Política es la ciencia práctica del Estado que estudia el modo de que éste alcance determinados fines, estableciendo la diferencia entre la Doctrina del Estado como conjunto de juicios de conocimiento y la Política como una formación de juicios de valoración.

Heller, por lo demás, identifica a la Teoría del Estado, -- como una ciencia valorativa, cuyo fundamento es, precisamente, la Política.

En tal virtud, si el Estado realiza sus fines a través del Gobierno y éste a su vez, cumple su función mediante la Administración Pública, se llega a la conclusión de que, el Gobierno y la Administración, en los términos del pensamiento de Jellinek y Heller, representan entidades políticas.

c).- Diferencia conceptual entre Gobierno y Administración.- Al formular el estudio del Poder del Estado, entre otras cosas hemos establecido que, cuando éste adquiere dirección y sentido y la necesidad de que su ejercicio deba ser individualizado, entonces, aparece el Gobierno de grupo, que a la postre, se convierte en el Gobierno estatal.

Por lo demás, hemos dicho también, que no hay posibilidad alguna de que el Estado pueda adquirir personalidad real, sino mediante una reversión del poder de que se encuentra investido, que sólo es posible alcanzar a través de una organización adecuada que concrete y cumpla los fines específicos de aquél. Esta organización, consecuentemente, con lo antes dicho, está constituida por los órganos del Estado encargados de ejercer las funciones específicas del mismo, los que en su conjunto vienen a formar, lo que genéricamente se llama el Gobierno.

Es así como, el Gobierno resulta una concreción del Estado, que de ninguna manera puede ser identificado con aquél, en la misma forma que el todo no puede ser igual a una de sus partes, esto independientemente de que en casos particulares de distorsión del régimen estatal, éste degenera hacia las formas gubernamentales, como ocurre en las organizaciones políticas de tipo totalitario.

Siguiendo a Adolfo Posada⁽⁹⁾, al Gobierno se le puede considerar en su aspecto funcional de ordenar y mantener un régimen, o como un conjunto estructural de órganos. En estas condiciones, el Gobierno tiene dos acepciones, conforme a las cuales, se le puede definir como, el conjunto de funciones diferenciadas y específicas del Estado y, por tal, entérminos de la realización concreta de su actividad funcional; o bien como la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones correspondientes.

De acuerdo con una noción o idea de síntesis, que compenetre las dos acepciones anteriores, funcional y estructural, para que el Gobierno signifique la identificación de las funciones con sus órganos, o bien, la estructura considerada en la realización efectiva de las funciones diferenciadas y reflexivamente desempeñadas por los órganos específicos del Estado, debe estatuirse las magistraturas llamadas públicas, cuyo conjunto viene a constituir el Estado Oficial.

Este Estado Oficial o Gobierno, considerado como cosa distinta del estado en general, tiene su sustentación jurídica en la doctrina política de la Soberanía, cuando se razona sobre el origen del poder y del ejercicio del mismo a través de la autoridad.

En términos del punto de vista de la Soberanía, se puede considerar al Gobierno, no como pura relación de mando, ni como una dimensión proveniente de la diferenciación entre gobernantes y gobernados, sino como una forma de representación necesaria y como una especialización de funciones sociales. Es decir, además de la función específica del Gobierno, consistente en el ejercicio del Poder Estatal, debe distinguirse en aquél, la personalidad del Estado y las funciones inherentes al cumplimiento de los fines sociales, políticos, económicos, etc.

que el Estado tiene que realizar para cumplir con su destino.

Es así, como es posible distinguir, los dos momentos de la función estatal, que a continuación se consignan:

1o.- Que la esencia del Estado, no consiste en la relación - de imposición o de dominación, ni meramente del ejercicio de la coacción, sino en una función de dirección ordenadora y de gestión así como de prestación de servicios desempeñados por representaciones del Estado que constituyen el Gobierno, el que, por tal virtud, tiene por objeto propio, la ordenación jurídica de las actividades humanas de su medio social y la prestación de servicios, para lo cual, en su caso, puede emplear la fuerza del estado; y,

2o.- Que el Gobierno no se define y concreta en la oposición irreductible entre los que mandan y obedecen, sino que surge directamente en la vida social, sometido a las exigencias del Derecho.

El Gobierno, como necesidad social, responde a la ley de división del trabajo y a las necesidades de la especialización en la actividad del Estado, conforme a la cual se configuran las instituciones políticas y administrativas, así como representa el instrumento a través del cual el Estado realiza todas sus actividades especializadas de naturaleza técnica y, en general, todas aquellas que requieran decisiones -- de carácter ejecutivo.

Es así como, siguiendo siempre a Posada, en el Proceso del Gobierno, descúbrese la acción combinada de las siguientes exigencias:

1a.- Las de la diferenciación funcional que impone la substantividad del Gobierno en el Estado;

2a.- Las de la interdependencia entre el Estado y el Gobierno en virtud de que no es posible la acción eficaz del primero, sin la especialización funcional del segundo, ni éste se puede considerar -- como gobierno legítimo y propio del Estado, sin contar con el apoyo de la comunidad política; y

3a.- Las de la solidaridad de todos los elementos del Estado y del Gobierno, como condición esencial de la unidad política.

De esta manera, Posada afirma: ".....Para realizar el Estado -- sus funciones, desarrolla una acción eficaz, que exige: 1o.- Una elaboración espontánea, resultado y generadora a la vez, de la coincidencia de intereses --y de la formación de un espíritu común: el espíritu del pueblo--; 2o.- Un sistema de actividades específicas en relación -- con la complejidad de la vida del Estado, y realizadas mediante sus -- miembros, funcionarios y agentes, especializados y constituidos en órganos y organizados en sistema y régimen de Gobierno, merced a la Constitución de una estructura a la que se encomienda el desempeño de un -- conjunto de servicios: los servicios públicos, jurídicamente organizados. Así, el Gobierno, que desde el punto de vista constitucional es una estructura, desde el punto de vista dinámico y jurídico, es un sistema de servicios, exigidos --en Derecho-- por las necesidades de la solidaridad social".

Es decir, para Posada, el Gobierno es la estructura a través de -- la cual el Estado realiza los servicios públicos que vengán a satisfa-

cer las necesidades de la colectividad social que lo integra, pasando en esta forma, por alto, la función de encausamiento político, económico y social que el mismo desarrolla, la que en ciertos aspectos viene a constituir la Administración Pública. Es decir, el Gobierno es, en estas condiciones, el instrumento de promoción de las actividades -- que el Estado tiene que realizar en cumplimiento de sus fines generales y particulares.

Esta condición de promotor, le otorga al Gobierno una perspectiva extraordinaria en la vida del Estado que lo impulsa a no sólo regular los diversos aspectos de la misma, conforme a las normas de derecho, -- sino, en algunos casos, a revertirse en un instrumento de poder que -- tiende a expandir su acción y a invadir todos los aspectos de la vida institucional del Estado con el consiguiente pelibro de generar distorsiones tales, que tiendan a menoscabar la integridad de aquél.

De acuerdo con Posada, la vida normal del Estado, es la consecuencia natural:

1o.- De la compenetración entre el Estado no social y el oficial o sea el Gobierno en y para la realización social del Derecho; y

2o.- Del ordenado y adecuado funcionamiento de las instituciones y magistraturas representativas técnicas, que constituyen el -- sistema orgánico de los servicios públicos, genéricamente considerados.

Esta vida normal del Estado, supone la acción constante de influjos mutuos entre la comunidad política y los representantes que desempeñan las funciones de Gobierno la que se produce y mantiene merced a la formación y renovación de la opinión pública.

La opinión pública es una fuerza normadora y estabilizadora de -- las relaciones que existen entre el Gobierno y el pueblo, la que, cuando adquiere estados de equilibrio, refleja una vida normal del Estado, salvo los casos extremos de patología política o social, en los que la opinión pública no existe.

Si el Gobierno, por otra parte, a través de los tres poderes del Estado que lo constituyen, crea la Ley, la ejecuta y vigila por la cabal observancia de la misma, en sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, resulta que la vida institucional del Estado sólo puede lograrse a través de los órganos gubernamentales.

Por otra parte, si la función administrativa es atributo según lo hemos establecido antes, del Poder Ejecutivo, resulta que el Gobierno, a través de dicho poder, cumple las funciones administrativas del Estado.

De esta manera, pasamos fácilmente, a una concepción de Muñoz Amato (10), sobre la Administración, que a la letra dice:

".....En su sentido más amplio, la Administración Pública es el Gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política. Frente a ésta realidad -- el Estado, el Sistema de Gobierno -- se han desarrollado, desde la antigüedad, diversos métodos de sistematización.

Uno de los más útiles en la situación contemporánea es el que en-

foca a los problemas de Administración de las normas políticas, definiendo así la Administración Pública en forma más restringida. La distinción de las otras fases del Gobierno, la legislativa y la judicial, que consiste, respectivamente, en la creación de las normas y en su aplicación para adjudicar derechos.

El estudio de la fase administrativa del Gobierno, tiene precedentes en épocas anteriores --por ejemplo, los "cameralistas" de los siglos XVII y XVIII--pero sólo en el siglo XX adquiere ímpetu y difusión. Supone un esfuerzo por analizar los aspectos más específicos y concretos del Gobierno para lograr en ellos mejor calidad. En vez de atender las cuestiones de los fines y la Constitución del Estado, se aplica principalmente, a problemas de planificación, organización, personal, dirección, finanzas, métodos de trabajo y otros similares.....".

La transcripción anterior, se concretiza a la Administración como actividad que el Estado realiza a través de los órganos gubernamentales y, particularmente, del Poder Ejecutivo.

En realidad, el Estado contemporáneo, representa un campo dinámico en el cual los diversos componentes de la población del mismo, constituyen elementos incorporados a procesos administrativos que genéricamente pueden clasificarse como de orden público y privado.

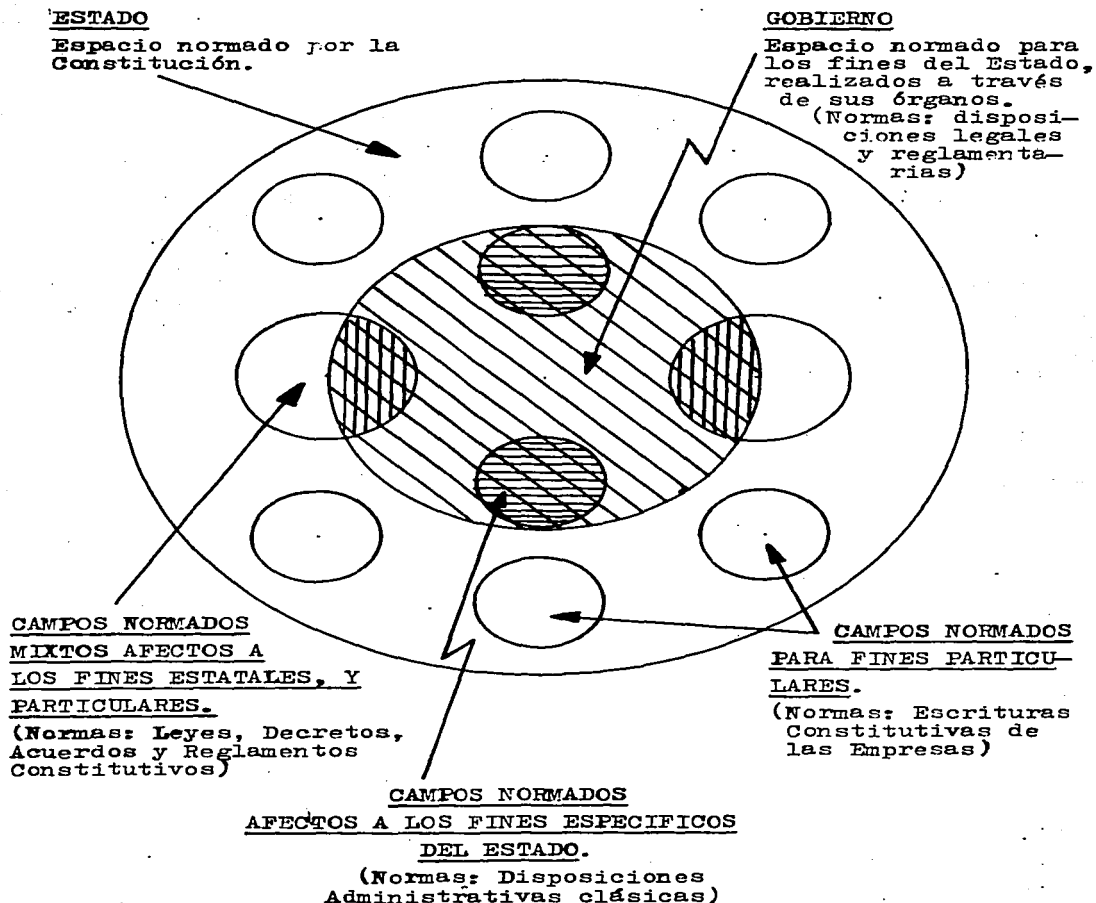
Es decir, el Estado representa un espacio en el que se realiza la conducta del hombre, normado por la Constitución. El Gobierno a su vez, constituye un espacio normado a través del cual el primero realiza sus fines mediante los órganos que integran al segundo, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes. Entre el círculo que comprende los límites del espacio normado constitucional que el Estado representa y el círculo que establece el límite de la función gubernamental, existe un área ocupada por los campos normados para fines particulares, que esencialmente rige la Constitución y las leyes que de ella emanan y que específicamente quedan estructuradas mediante instrumentos tales como escrituras constitutivas de empresas, etcétera. Asimismo, dentro del círculo que comprende el ámbito gubernamental, existen campos normados por disposiciones administrativas, afectos a los fines específicos del Estado, tales como los servicios públicos; y comprendidos entre el espacio céntrico gubernamental, y el periférico a éste que es el que comprende el ámbito de los campos normados particulares, existen otros campos normados mixtos, --por leyes, decretos, acuerdos y reglamentos constitutivos, afectos a los fines estatales pero estructurados conforme a las modalidades, de las empresas particulares.

De esta manera, dentro del espacio normado constitucional que representa al Estado, se desarrollan y perviven todo este conjunto de entidades en las que, existe un componente administrativo fundamental que las estructura y les permite su vida funcional para que en conjunto se constituya la Administración General de la nación.

Es así como, el componente administrativo fundamental del Estado Contemporáneo, comprende la acción respectiva de todas las entidades --privadas y estatales, así como las de servicio público; en la inteligencia de que en la connotación clásica, corresponde a estas últimas a lo que genéricamente se denomina Administración Pública.

En realidad, de acuerdo con los conceptos modernos sobre Teoría -

IDEOGRAMA ESTRUCTURAL DE LOS ESPACIOS
Y CAMPOS DE LA ADMINISTRACION.



del Estado, incluyendo las concepciones filosóficas fundamentales que a la misma conducen, ya no es posible concebir, en el momento actual, una Administración Privada y Pública, desarticulada y anárquica, extraña a los fines específicos del Estado, sino una organización general, que comprenda todas las actividades de aquél, de acuerdo con principios rectores que permitan que toda la acción combinada en el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos de la nación, se realice conforme a los óptimos sociales, económicos y técnicos que permiten la aplicación de la ciencia y de la técnica contemporánea.

Es decir, el Estado deja de representar un ambiente Heterogéneo - de fuerzas frecuentemente en pugna, para constituir un campo armónico de naturaleza dinámica, en el que, todos los componentes del mismo, -- deberán aunar sus esfuerzos para lograr los óptimos mencionados.

En estas condiciones, no es posible concebir una desvinculación conceptual en las ideas de la Administración aún en el supuesto de -- que, al hacer el examen de la misma, se pretenda puntualizar exclusivamente, sus caracteres esencialmente públicos.

Si en la concepción esquemática que hemos postulado en párrafos anteriores sobre los campos específicos de la acción administrativa -- privada y pública, agregamos el concepto de Administración en general -- hemos de llegar, fácilmente, a establecer, que el Estado representa un espacio funcional afecto a un sistema de fuerzas dinámicas cuya suma -- algebraica deberá tender hacia cero; mientras que el Gobierno representa a su vez, un sistema de fuerzas centripetas representadas por acciones tendientes a la integración del Estado por el fortalecimiento -- del poder público dentro de un sistema racional. Asimismo, la Administración Privada, como actividad procesal realizada por los particulares, tendiente a la obtención de un fin determinado, representa el conjunto de fuerzas centrifugas, tendientes a la integración y expansión de la empresa privada. De la misma manera, los campos funcionales representados por los servicios estatales, constituyen fuerzas centripetas que tienden a la integración y fortalecimiento del Estado, mientras que finalmente, los campos funcionales mixtos, afectos a fuerzas centripetas y centrifugas, tienden, por una parte a la integración del Estado, y por la otra, hacia la expansión de la administración empresarial privada.

En estas condiciones, el panorama funcional del Estado bajo el -- punto de vista de la Administración en general, representa a la vida -- misma de aquél, concebida como una condición dinámica enmarcada en una urdimbre legal, científica y técnica, que permita el equilibrio estatal interno y su expansión coordinada con los demás estados hacia el -- ámbito internacional.

Expuestas las consideraciones generales anteriores, sería interesante apuntar, que la Administración debe entenderse, en su concepto, -- más genérico, como una institución del Estado, destinada a garantizar su existencia, mediante la regulación de los sistemas procesales facticos, en la obtención de recursos energéticos físicos y psíquicos, por la acción conjunta del poder público y de la iniciativa privada, ya sea que tanto el primero o la segunda persigan fines diferentes, en el entendido de que, en última instancia, ambos vienen a formar parte de un mismo campo dinámico, como elementos incorporados a procesos administrativos.

Como en este Capítulo le estamos dando un poco de más relevancia-

a la Administración Pública, por la íntima relación que guarda con el Gobierno, por ser actividad que realizan sus órganos, y que por lo demás es parte del tema del mismo, es conveniente señalar, que según Muñoz Amato, la mencionada Administración Pública, debe entenderse como la Planificación, la organización, la administración de personal, la dirección, la coordinación, la información y el presupuesto y que estas partes pueden resumirse en las siguientes, con la connotación que para ellas el propio autor señala y que se consignan en la transcripción que a continuación se inserta:

".....Para los propósitos de este libro, vamos a adoptar una definición más restringida de la Administración Pública, que enfoca ciertos procesos de Gobierno, porque constituyen los elementos esenciales de la aplicación administrativa, de las normas políticas y son, por lo tanto, de gran importancia en el funcionamiento de todo sistema político:

Son los siguientes:

1.- Planificación: La formulación de programas, especialmente la integración del plan a largo plazo de todo el Gobierno, incluyendo la formulación de presupuestos y las funciones relacionadas de administración financiera;

2.- Administración de Personal: La selección, educación y dirección de las personas que han de participar en las tareas gubernamentales, proporcionando el factor más decisivo de toda situación administrativa, la calidad humana; con especial referencia a los problemas de relaciones humanas en el trabajo;

3.- Organización y Método: La ordenación de las estructuras institucionales, desde los puntos de vista de la división del trabajo, las jerarquías y relaciones de autoridad, los controles, los grados de centralización y descentralización, la coordinación, la sistematización de los procedimientos, y otros asuntos conexos;

4.- Relaciones de la rama Ejecutiva con el público y con las ramas Legislativa y Judicial: El sistema de gobierno en su significación total, incluyendo consideraciones específicas sobre las relaciones de sus diversas partes y la responsabilidad de los administradores ante el pueblo.....".

Es decir, desde nuestro muy particular punto de vista, para Muñoz Amato, la Administración Pública viene a constituir un aspecto más restringido del concepto que nosotros tenemos de la administración en general, cuando aquella queda circunscrita, a la acción que el Estado realiza a través de los órganos gubernamentales y, especialmente, como se ha dicho antes, del Poder Ejecutivo.

En términos de las consideraciones anteriormente expuestas, mismas que han de ser ampliadas en la parte subsecuente de este trabajo, ya es posible establecer, aunque sea en forma apriorística, algunas diferencias conceptuales entre Gobierno y Administración, que pueden resumirse en los párrafos que a continuación se consignan:

la.- Mientras que el Gobierno representa el conjunto de órganos creados por el Estado, a efecto de contar con el instrumento necesario para realizar objetivamente sus fines; la Administración en General, y

IDEOGRAMA FUNCIONAL DE LOS ESPACIOS
Y CAMPOS DE LA ADMINISTRACION.

ESTADO

Espacio funcional afecto a un sistema de normas dinámicas de suma igual a cero (0).

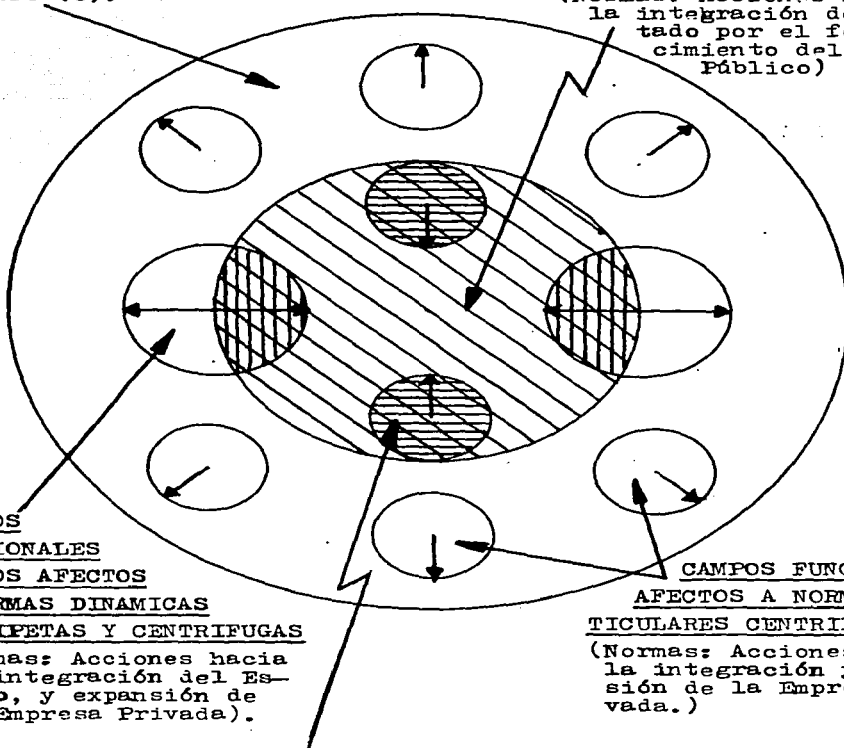
GOBIERNO

Espacio funcional afecto a un sistema de normas dinámicas centrípetas. (Normas: Acciones hacia la integración del Estado por el fortalecimiento del Poder Público)

CAMPOS
FUNCIONALES
MIXTOS AFECTOS
A NORMAS DINAMICAS
CENTRIFETAS Y CENTRIFUGAS
(Normas: Acciones hacia la integración del Estado, y expansión de la Empresa Privada).

CAMPOS FUNCIONALES
AFECTOS A NORMAS PAR-
TICULARES CENTRIFUGAS
(Normas: Acciones hacia la integración y expansión de la Empresa Privada.)

CAMPOS FUNCIONALES AFECTOS A
NORMAS INDIVIDUALES DINAMICAS
CENTRIPETAS (Normas, acciones hacia la integración del Estado.)



la Administración Pública en lo particular, son funciones que el Estado realiza a través de sus miembros para la primera y de los órganos gubernamentales para la segunda;

2a.- En tanto que el Gobierno ejerce el poder estatal coercitivo y de fuerza directora y ordenadora ajustada a Derecho; la Administración es la realización de los poderes del Estado en sus múltiples aspectos, ajustada a los fines del mismo y, la Administración Pública en particular, representa la reversión del poder público hecha efectiva a través de una acción creadora tendiente al cumplimiento de dichos fines y al fortalecimiento del propio estado; y

3a.- Mientras que el Gobierno estructuralmente considerado y en su aspecto funcional, representa una entidad de poder, es solamente a través de la Administración Pública, que adquiere fisonomía finalista de naturaleza política que le es característica, según lo hemos establecido en líneas precedentes.

C.- FINES..- Después de haber examinado en líneas anteriores los aspectos fundamentales de la Teoría del Estado, del Gobierno y de la Administración, nuestro esquema estructural de trabajo nos conduce, casi inevitablemente, al problema de los fines de las tres entidades mencionadas.

Es así como, consecuentemente, nos ocuparemos del estudio de dichos fines como sigue:

a).- Fines del Estado..- Cuando en el Capítulo II nos ocupamos de la Razón de Ser del Estado, en su aspecto de la Doctrina del fin del mismo, planteamos los puntos de vista que sobre el particular nos parecieron más interesantes, de los autores Kelsen, Jellinek y Heller, y concluimos con una confrontación de los pensamientos de los mencionados autores a la que agregamos nuestro particular punto de vista sobre este tema doctrinario.

Consecuentemente con lo que en dicho Capítulo postulamos, hemos de afirmar, trascendiendo las ideas de aquéllos, que los fines y la justificación del Estado, quedan básicamente enmarcados dentro de los ámbitos sociológicos y políticos, mismos que para Heller, están sustentados sobre las bases de la Moral, y de la Justicia, conclusión que nosotros hemos considerado vaga, pretendiendo fijarla con mayor precisión, cuando afirmamos que, los valores éticos, sólo tienen validez cuando son resultado de la confrontación del Derecho, realizada a través del tiempo y del espacio.

Es decir, la Justicia, como ente real, representa las etapas sucesivas del Derecho residual, resultante de la confrontación de las legislaciones de los pueblos, realizada a través de la historia de los mismos, pudiéndose considerar, independientemente de los fines particulares y transitorios del Estado, que en forma ulterior y como aspiración definitiva de los componentes del mismo, vienen a ser los valores permanentes, el contenido de los fines de aquél.

b).- Fines del Gobierno..- Consecuentemente con lo anterior, los fines del Gobierno, como instrumento a través del cual, el Estado objetiva su acción específica, representan, en cierto modo, a los propios fines del Estado cuando éstos son considerados en el concepto restringido que corresponde a la acción orientadora y coordinadora que

aquéel realiza.

Sin embargo, cuando el Estado genera situaciones de hecho que -- tienden a rebasar los límites del orden jurídico correspondiente, y en esta evolución el Gobierno se acompasa con la misma, entonces puede -- ocurrir y ocurre, la necesidad de cambios en el régimen jurídico estatal o modificaciones en la estructura gubernamental como consecuencia de la disparidad transitoria o definitiva entre los fines del Gobierno y los fines del Estado.

c).- Fines de la Administración. -- Si la Administración comprende toda la actividad sistematizada de la vida del Estado, realizada por -- el Poder Público y por los particulares y en todos los casos se encuena normada por el orden jurídico estatal; si la Administración Pública en particular, comprende la acción que realiza el Estado a través -- de órganos descentralizados y de sus dependencias destinadas a servicios públicos, se puede concluir fácilmente que, los fines de la Administración en general y de la Administración Pública en particular, se identifican con los fines generales del Estado y, por lo que respecta a la segunda, con los fines especiales del Gobierno.

Conclusión con respecto a los Fines.

Es impresionante, la simplicidad que puede emplearse al tratar de definir a los fines del Estado, del Gobierno y de la Administración, -- cuando de ello se han substraído los accidentes particulares y toda la amalgama de pequeñas funciones para reducirlo a su aspecto genérico y fundamental conforme al cual, los fines del Gobierno y de la Administración, considerados en su aspecto especial, son los mismos que los -- fines del Estado.

D.- ADMINISTRACION. -- Para concluir con la parte relativa al Estado, Gobierno y Administración, conviene señalar aquí, que la Administración -- genéricamente considerada, es una institución del Estado, destinada a garantizar su existencia, mediante la acción conjunta del poder público y de la iniciativa privada, en la realización de todas las actividades del mismo, tomando las medidas adecuadas para que los recursos -- naturales constituidos por las reservas físicas y humanas, como patrimonio del estado, sirvan para las finalidades específicas de aquél. En tal virtud, a continuación nos ocuparemos específicamente de la Administración Pública y Privada, como sigue:

a).- Administración Pública. -- Hemos dicho antes, al hablar de las funciones del Estado, que junto con la Legislativa y Jurisdiccional, -- existe la Función Administrativa, que se realiza concretamente a través del Poder Ejecutivo, y también hemos dicho que, por la naturaleza del orden público que afecta a las funciones del Estado, la Administración correspondiente, lo es también pública.

Así mismo se ha establecido, que la Administración Pública tiene -- por objeto primordial, otorgarle sentido y coherencia dinámica a la -- acción gubernamental, garantizando en esta forma, la estabilidad de -- los órganos estatales.

Quando el Poder del Estado es revertido a través del Gobierno, -- originándose una acción de dirección y coordinación de los componentes de aquél, dentro de la misma, queda involucrada la que corresponde a la Administración Estatal en sus diversas acepciones tales como Adminis--

tración de Justicia y la específica Administración de Servicios y promoción de la vida colectiva, como funciones integradoras y consolidadoras del Estado.

Es así como el enfoque del estudio de la Administración Pública, implica varias facetas que Muñoz Amato circunscribe a las relaciones de ésta con la Política, con el derecho, con la Cultura, con la Economía y con la Administración Privada propiamente dicha.

Como estas cuestiones las hemos de examinar con posterioridad en forma más detallada, en esta ocasión, sólo nos ocuparemos de su planteo esquemático con el propósito de dejar establecido de una vez, un criterio sobre lo que nosotros consideramos como Administración Pública.

Siguiendo al autor citado, a continuación nos ocuparemos de cada uno de los aspectos relativos de la Administración Pública antes mencionada, como sigue:

1).--La Administración Pública y la Política.-- Sobre este particular, Muñoz Amato, entre otras cosas dice: ".....Hemos dicho ya que, en su sentido más amplio, "Administración Pública" significa "Política", "Sistema Político", "Sistema de Gobierno" --el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina como se distribuye y -- ejerce la autoridad política y como se atienden los intereses públicos.-- Es el patrón de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras expresiones humanas, que caracterizan la dirección de la -- sociedad por su grupo de gobernantes. Y si dentro de ese conjunto enfocamos los procesos administrativos, inmediatamente vemos como están ligados a las otras fases del Gobierno y la Cultura.....".

Es decir, este autor estima que la Administración Pública no solamente no puede estar divorciada de la Política, sino que, en esencia, representa la acción política misma, realizada por el Estado, a través de sus órganos gubernamentales.

La discrecionalidad o facultad de los funcionarios públicos para orientar su conducta dentro de conjuntos más o menos complejos de alternativas, implica, el que los mismos, tomen decisiones que en última instancia son de naturaleza Política.

Más todavía, Dwight Waldo, al relacionar el estudio administrativo con las ciencias sociales, dice: ".....La Administración Pública puede ser, y en algún sentido ciertamente lo es, una parte de la -- Ciencia Política. Pero dentro de la Ciencia Política, hay varios grupos de interés que se relacionan con la Administración Pública de varias maneras. Uno de los grupos de interés puede ser designado como -- partidos políticos, Política y Administración Pública.....".

Es decir, la Administración Pública, de acuerdo con el mencionado autor, no puede ser desvinculada de la acción política realizada por los grupos especializados o por las funciones específicas de naturaleza política que realizan los componentes del Estado.

Es así como concluimos, brevemente, afirmando que, independientemente del contenido científico y técnico de la Administración Pública, el hecho de que se encuentre regida por los fines del Estado, le otorga un carácter esencialmente político.

ii).- La Administración Pública y el Derecho.- Sobre este -- aspecto, entre otras cosas, Muñoz Amato dice: ".....En la Administración de Justicia influyen, por lo tanto, las técnicas y los ideales -- prevalecientes en el orden jurídico, y aún la personalidad del que juzga los méritos del problema legal..... Ahora bien, el Problema Administrativo en la fase ejecutiva es distinto de la función judicial. -- Es verdad que exige, igualmente, el conocimiento, la interpretación y la aplicación de las leyes, pero su principal medio de acción no consiste en determinar derechos y obligaciones resolviendo controversias en procedimientos judiciales. Tiene otro camino más amplio para cumplir los mandatos de las leyes que orientan sus actividades el de organizar, educar, inspirar y dirigir la conducta cooperativa de las personas a quienes corresponde aplicar los programas públicos en los procesos ejecutivos.

Toda situación administrativa tiene sus elementos jurídicos, y viceversa, toda situación jurídica tiene sus elementos administrativos. Tan erróneo es distinguir como identificar absolutamente estas dos realidades complementarias. Cada acto administrativo está basado, directa o indirectamente, en una norma jurídica, pero su significación completa no se deriva de esa base legal, pues la administración consta en gran parte de elementos discrecionales".

Es decir, independientemente de que en un Estado de Derecho todas las actividades de los componentes del mismo y particularmente de los órganos gubernamentales, deben encontrarse regidos por la ley, -- también es verdad que en la multiplicidad de acciones que comprenden la compleja vida de la comunidad, y que en conjunto representan a la Administración Pública, las normas de Derecho dentro de sus límites -- más o menos rígidos, puedan constituir los cauces definitivos de dicha acción que, en la mayoría de los casos los desborda para quedar dentro de los ámbitos discrecionales que el Estado tiene que conceder a los órganos gubernamentales. En estas condiciones, las relaciones entre la Administración Pública y el Derecho, son menos estrechas de lo que aparecen sin que en ello, se implique que representen un campo extra-jurídico o un coto fuera de la ley.

iii).- La Administración Pública y la Cultura.- Al referirse Muñoz Amato a las relaciones que existen entre la Administración Pública y la Cultura, hace mención a hechos circunstanciales pero verdaderos que afectan principalmente la vida de los países subdesarrollados en los cuales el conflicto existente entre la Administración Pública y la Cultura, resulta más patético.

Así por ejemplo, entre otras cosas dice: ".....Hay ciertos países donde el ambiente cultural no ofrece condiciones favorables -- para que el Gobierno sea honrado y eficiente. Así por ejemplo, se -- practican impunemente el soborno, la malversación de fondos y otras -- formas de corrupción administrativa, y no existe en la sociedad un consenso de desaprobación suficientemente articulado e intenso para poner coto a tales irregularidades. En ciertos casos, la actitud de los ciudadanos y de sus líderes frente al gobierno es de puro cinismo. Se le considera como un mero excenario de la lucha por el poder, donde cada competidor tiene el solo objetivo de satisfacer sus ambiciones egoístas. No se concibe el sistema político como un instrumento del pueblo para enriquecer y distribuir el patrimonio colectivo, tanto espiritual como material. Tampoco se alcanza a imaginar la enorme potencialidad de servicio que hay en el gobierno. Al contrario, se le considera --

como una fuente de opresión, estorbo y dilaciones o, por lo menos, no se le atribuye importancia positiva en la vida de la sociedad".

Estas afirmaciones del autor de referencia, son verdaderas y corresponden típicamente, a la situación que prevalece en los países afectados de notable atraso cultural.

Si la Cultura representa no solamente un contenido de conocimiento y de saber sino una actitud hacia la vida, ajustada a normas, es evidente que, cuando los componentes de un pueblo carecen de la misma, son sus fuerzas psicológicas más rudimentarias, las que vienen a determinar su conducta social, la que, sustentada tan pobremente, adolece de una trayectoria zigzagueante, casi siempre ilógica que, al sumarse con las de los demás, forma una trama espesa de intereses encontrados que vienen a dificultar no solamente el ejercicio de la administración gubernamental, sino la vida misma de la nación y, en casos muy extremos, la institucionalidad y existencia del Estado.

Corresponde a los países más adelantados, en los que los niveles culturales son bastante altos, las actitudes más tolerantes, aunque, en algunos casos, también las razonablemente más exigentes, hacia los ingredientes de la vida colectiva y, particularmente, para los administradores públicos.

Bajo otra perspectiva, la Cultura además de su contenido - científico y técnico, representa una condición fundamental para el mejor aprovechamiento de los recursos del Estado y la aplicación de los sistemas óptimos en la Administración Pública. Sobre este particular nos hemos de extender en capítulos subsecuentes, para tratar de demostrar la importancia trascendente que tienen la Ciencia y la Tecnología en el desarrollo de la Administración Pública como función, cada vez más generalizada y no por eso menos profunda, del Estado contemporáneo.

iv).- La Administración Pública y la Economía.- Siguiendo siempre a Muñoz Amato, respecto a la Administración Pública y la Economía, entre otras cosas dice: "...El sistema de producción y distribución de bienes económicos es, sin duda, uno de los aspectos más destacados y determinantes en cualquier situación cultural.

Las teorías marxistas llegan hasta asignarle el papel dominante. Según ellas, la peculiar naturaleza de las relaciones económicas, domina la configuración total de la cultura..... La tradición liberal democrática, aunque generalmente no acepta la interpretación económica de la historia, reconoce la importancia de las relaciones económicas.....

Del otro lado, en el sector democrático, tanto las corrientes más conservadoras como las más reformistas, defienden la tesis del cambio legal y pacífico por los cauces del gobierno representativo, con protección de los derechos y las libertades fundamentales de la cultura occidental. Las diferencias internas en este campo se refieren al mayor o menor grado de participación gubernamental en los procesos económicos y las correspondientes limitaciones de la iniciativa privada".

Es decir, Muñoz Amato, establece los supuestos fundamentales que han de relacionar a la Administración Pública con la Economía cuando, al hablar de las teorías marxistas, implícitamente supone la conversión total de las superestructuras incluyendo entre ellas a las for

mas de gobierno, al régimen económico totalitario, en el que, la Administración Pública adquiere dimensiones macrocósmicas pues viene nada menos que a constituir el Gobierno mismo, pasando por la tradición liberal democrática en la que la Administración Pública desempeña un papel suplementario más bien circunscrito a los Servicios Públicos, para cumplir con el sector democrático como sistema institucional en el cual la Administración Pública puede seguir dos corrientes a saber: la que preconizan los conservadores y que se refiere a una menor participación del Gobierno en los procesos económicos y, la otra, que comprende a los reformistas que postulan mayor intervención del Gobierno en la iniciativa privada.

En substancia, el problema de la Administración Pública y la Economía, debe sustentarse en los caracteres que identifican al Estado contemporáneo, como una entidad evolutiva afectada extraordinariamente por los adelantos científicos y tecnológicos, con las consecuencias inherentes a los mismos, al proyectarse sobre la conciencia de los hombres para generar nuevas concepciones culturales.

Es decir, el Estado se transforma día a día, aunque conserve su estructura política y jurídica, en virtud de que, dichos avances científicos y tecnológicos, con las consiguientes actitudes culturales de los componentes del mismo, representan una problemática cada vez más compleja, en los campos social y económico que, necesariamente, queda afecta a la Administración Pública.

El Estado contemporáneo en estas condiciones, no cumpliría con su misión específica, si solamente se dedicase a proporcionar los servicios públicos, dejando a la iniciativa privada, la responsabilidad del adecuado encausamiento, promoción y control de las actividades económicas del mismo. Es así como, para resolver, en forma armónica, los problemas del crecimiento y plantear y encausar las adecuadas soluciones a los mismos, la Administración Pública tiene, ineludiblemente, que incorporarse al movimiento de progreso general y, por consecuencia intervenir definitivamente en la economía estatal.

Más adelante hemos de volver a tratar este punto, dentro de la amplitud que requiere, por su extraordinaria importancia.

b).- Administración Privada. Hemos afirmado con anterioridad, -- que el Estado es un espacio normado por la Constitución, dentro del cual se realizan los procesos administrativos, por los diversos componentes de la población del mismo, como elementos que constituyen los órganos gubernamentales por un lado, y las instituciones privadas por el otro, para integrar lo que genéricamente se ha denominado las Administraciones Pública y Privada respectivamente.

En puntos anteriores, nos hemos ocupado de la primera, dejando -- para el último, el referirnos a la Administración Privada que por cierto no es menos importante que la anterior.

En sus aspectos técnicos y en su estructuración orgánica, ambas administraciones presentan similitudes que más las acercan que las alejan. Son probablemente los fines, los que vienen a establecer el matiz diferencial entre las Administraciones Pública y Privada, pues, -- mientras que, la primera, tiene como finalidad específica el bien público, en la segunda, el propósito principal radica en el interés particular.

Por tal motivo, un examen, cualquiera que sea, sobre la Administración Privada, nos conducirá en las acentuaciones técnicas del mismo, a establecer analogías con la Administración Pública y, en lo concerniente a fines, nos permitirá explorar un campo específico.

Sin embargo, en el Estado Contemporáneo, cuando el problema general de los fines tiende a resolverse en términos de una concepción sintética en la que la valoración teleológica se la hace gravitar sobre el Estado considerado como una unidad orgánica, los fines particulares de la Administración Privada, quedan cada vez más estrechamente relacionados con los de la Administración Pública, en grado tal, que no es posible ya, sino pensar en la coexistencia de ambas administraciones, y en la interrelación cada vez más estrecha del Gobierno y de los particulares.

Sin embargo, hay peculiaridades más bien de carácter técnico, que vale la pena no ignorar, las que, siguiendo a Muñoz Amato, nos permitimos transcribir a continuación:

".....1).- La tarea gubernamental es enorme, compleja, difícil. El tamaño de las operaciones, la multiplicidad de los propósitos y la complejidad de los programas, exigen formas especiales de administración.

2).- La Universalidad y soberanía del gobierno suponen que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el máximo posible de bienestar general. Para esta función, hay requisitos de imparcialidad y equidad que condicionan la conducta administrativa, distinguiéndola de las empresas privadas. Son evidentes las manifestaciones de este rasgo característico.

3).- El Gobierno es responsable ante el pueblo. Sus actuaciones están constantemente expuestas a la publicidad y a la crítica. Las opiniones de esa autoridad son muy diversas y variables. Cualquier asunto puede convertirse en un ingrediente explosivo para la opinión pública. Sin duda, la Administración gubernamental tiene que adaptarse a tales exigencias con mayor apego que la privada. En un sistema democrático, el carácter representativo del Gobierno, acentúa esta peculiaridad.

4).- Los gobernantes, desde los más altos en la jerarquía hasta los de nivel inferior, representan a un poder inmenso de coacción, frente al cual se requieren protecciones especiales. Sus actuaciones deben estar controladas por la supervisión de sus colegas, del pueblo, y sobre todo, de su propio sentido de responsabilidad. Esto presupone procedimientos, actitudes y formas de organización especiales que limiten su autoridad evitando su abuso.

5).- La eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse por la maximización de sus ingresos o la minimización de sus gastos, sino por la calidad de intensidad con que realice los propósitos públicos.....".

Estas consideraciones que caracterizan otorgándole sentido a la Administración Pública, no pueden ser practicadas por la Privada, cuyo incentivo principal es la obtención de la ganancia. Es decir, mientras que en la primera, el fin principal es el interés público alcanzado conscientemente y mediante la aplicación de los principios científicos y técnicos adecuados, en la segunda, el motivo principal, es, el -

interés privado, a cuyo servicio, la mencionada administración, emplea asimismo, dichos principios.

CONCLUSIONES:

A continuación postulamos las Conclusiones correspondientes al Tercer Capítulo del presente trabajo, como sigue:

PRIMERO.- Con relación al examen que hemos realizado bajo el rubro de Estado y Gobierno, sólo nos falta agregar respecto a lo que con anterioridad, en Capítulos precedentes, habíamos concluido en lo que se refiere al Estado, la conformación simultánea de éste y sus órganos que constituyen al Gobierno, para afirmar que este último representa la estructuración que el primero realiza para ejercitar el poder público y promover a la nación dentro del orden jurídico que el Estado representa.

SEGUNDO.- Que el Poder es el fundamento de la soberanía y radica en todos los elementos del Estado, representados por sus recursos físicos y humanos, para constituir una fuerza al servicio de la idea política que sustenta la realidad compleja del ser de la nación; en la inteligencia de que puede entenderse, asimismo, como fenómeno jurídico y, por tal, administrarse conforme a derecho, en el supuesto de que, en todos los casos, representa al Derecho del provenir, dentro de una secuencia periódica de conversión del Poder en el Derecho y del Derecho en el Poder. Asimismo, el Poder es un fenómeno psicológico como acto de conciencia del hombre; y por último, un fenómeno histórico que se concretiza a través de la cohesión social, realizada como acción de los agrupamientos humanos, en el espacio y en el tiempo.

TERCERO.- Que de acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Estado viene a constituir al poder institucionalizado dentro de un orden jurídico, cuyo ejercicio se realiza a través del Gobierno que lo revierte, transfigurándolo y ajustándolo a la idea fundamental de la Constitución del primero; en la inteligencia, de que el ejercicio del Poder Estatal, constituye sus funciones divididas en Legislativa, Ejecutiva y Judicial, cuya finalidad es establecer las normas, promover la vida estatal y hacer cumplir a las primeras, respectivamente, en los términos del orden jurídico correspondiente.

CUARTO.- Que dentro de la función de promoción que compete al Poder Ejecutivo, se encuentra la acción administrativa de orden público, cuyo complemento está representado por la Administración Privada, para integrar, de esta manera, a la Administración General del Estado, como la promoción activa realizada en el seno del mismo.

QUINTO.- Que la Administración Pública, en tales condiciones representa una función de Poder, sustentada sobre una organización técnica de servicio, que el Estado realiza para cumplir con sus fines fundamentales de promoción y encausamiento de la vida del mismo, a través de los órganos gubernamentales en general, y específicamente del Poder Ejecutivo; y

SEXTO.- Que finalmente, la Administración Privada viene a constituir, no obstante sus fines específicos afectos al interés particular, el complemento necesario e ineludible de la Administración Pública en los estados de organización política no totalitaria, de manera que, en todos los casos, entre la Administración Pública y la Admi-

nistración Privada, debe existir, necesariamente, una situación de - -
equilibrio dinámico que venga a fortalecer al Estado.

SEGUNDA PARTE

FUNDAMENTOS CIENTIFICOS, TECNICOS Y JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION

FUNDAMENTOS CIENTIFICOS, TECNICOS Y JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION

Para ser consecuentes con los postulados que hemos establecido en la Primera Parte de este trabajo y que se refieren a los Fundamentos Filosóficos de la Administración, en cuyo propósito hemos sugerido la conveniencia de tratarlos de explicar en términos de una tesis dialéctica de tipo relativístico, cuyas premisas están basadas en el mecanismo de la integración del conocimiento teórico y la reversión del mismo hacia el mundo fáctico, esta Segunda Parte, que se refiere a los Fundamentos Científicos, Técnicos y Jurídicos de la Administración, pretendemos estructurarla en forma análoga, en la búsqueda de lo que desde un principio hemos llamado residuo de verdad, como ingrediente de la cultura invariante en el espacio y en el tiempo.

En el logro de tal propósito, la hemos dividido en dos Capítulos que se refieren el Primero a la Administración y Ciencia de la Administración en su parte conceptual y de principios; y el Segundo, al Estado de Derecho y a la Administración, como sigue:

CAPITULO I.

Administración y Ciencia de la Administración.

(Conceptos Fundamentales)

Cuando en la Primera Parte, consideramos indispensable para un estudio del Estado y de la Moderna Administración Pública y Privada, partir de un examen sucinto del conocimiento del hombre en el que estuviesen incluidas las directrices filosóficas como representativas de las genuinas inquietudes de aquél, en la búsqueda permanente de la verdad; para continuar con el estudio de la integración del estado en su estructuración básica; y culminar en el examen del Gobierno y la Administración, nos estábamos ajustando a un plan preconcebido de orden metodológico, cuyo propósito fundamental consiste en encontrar los principios que integran la parte del contenido de la Cultura comprendida por la Administración, así como la forma en que éstos son concebidos y aplicados por el Estado Contemporáneo.

En la elaboración y realización del mencionado plan, se postularon premisas basadas en las ideas modernas sobre la dinámica de las sociedades humanas actuales que, como ya es de sobra conocido, se encuentran afectas a la tensión que imponen los problemas sociológicos y, particularmente, al extraordinario desarrollo de la ciencia y la tecnología, que cada día imponen una nueva perspectiva a la conducta de aquéllas.

No obstante la complejidad notoria de la problemática anteriormente señalada, en aras de la simplicidad y conveniente brevedad, nos hemos limitado en el presente Capítulo, a estudiar a la Administración y Ciencia de la Administración en sus Conceptos Fundamentales; en cuyo propósito, consideramos indispensable incluir, a guisa de antecedente, algunas ideas del extraordinario investigador norteamericano Norbert Wiener, contenidos en su obra denominada "Cibernética", por estimar que en ellas, quedan comprendidos los principios, de lo que para nosotros representa, la estructura misma del fenómeno administrativo.

Aunque a simple vista, aparezca paradójico formular un estu-

dio sobre problemas de organización y administración con fundamento -- en principios científicos, como los planteados por Wiener en la temática de su Cibernética, los estudios subsiguientes que vamos a formular sobre el particular, nos permitirán demostrar, que no existe desproporción alguna en tal consideración y, lo que es más importante, que en cierta forma el futuro de la ciencia y de la tecnología en general, estarán vinculados estrechamente con el contenido de esta disciplina.

De esta manera, la Administración, como superestructura del comportamiento humano, y los principios básicos que la rigen, con los que se constituye en ciencia, no pueden escapar a estas ideas que, a la presente fecha, ya están causando extraordinarias consecuencias en el mundo contemporáneo.

Si dentro de una definición vulgar, a la Cibernética se le entiende como la Ciencia y la Tecnología destinadas a encontrar y determinar los principios de la conducta del hombre, y con ellos a descubrir la forma de substituirlo mediante la máquina, es fácil apreciar las relaciones que esta disciplina tiene ya, y puede llegar a alcanzar con la Administración en general.

Es esta la razón por la cual, en el examen teórico de los -- Conceptos Fundamentales de la misma, consideramos indispensable introducir, por el momento en forma previa, para posteriormente confirmarlos en forma definitiva, ciertos elementos básicos de la concepción cibernética, a manera de una simbólica o lenguaje, que nos permita estudiar la evolución del pensamiento de la administración privada y pública, de su desarrollo actual y de sus posibilidades futuras.

En este propósito, resultaría interesante pensar en la posibilidad de rastrear el concepto de la Administración, mediante una visualización objetiva de la propia conducta del hombre.

En efecto, si como lo hemos propuesto en la Primera Parte de este trabajo, el hombre representa una entidad activa, expresada en términos de vivencias temporales que se obtienen, según lo hemos postulado antes, como una conversión del espacio en el tiempo, reversible al exterior mediante el proceso relativístico de conocimiento, examinado en dicha Parte, fácilmente podemos concluir que, en tales condiciones, el hombre resulta un microcosmos, inmerso dentro del macrocosmos general constituido por la naturaleza, entre los cuales se opera un proceso activo de simbiosis energética de naturaleza alterna y periódica, cuyo contenido, expresado en las diversas manifestaciones del conocimiento humano, representa a la Cultura.

El hombre, de tal manera considerado, y con él los agrupamientos con los que se forman las entidades sociales, representan sistemas energéticos, cuya trayectoria vital constituye su comportamiento, mismo que queda afecto a un conjunto de estímulos, cuya acción recíproca, puede tener algunas analogías con sistemas energéticos de naturaleza física, como los representados por los mecanismos electromecánicos.

El planteamiento fundamental de la fisiología orgánica como el del funcionamiento de los mencionados mecanismos, tiene que hacerse sobre la base de un principio elemental de la mecánica clásica, que se refiere a la condición de equilibrio derivada de las fuerzas de acción y de reacción, así como a otro principio de estabilidad dinámica de --

todo sistema energético inercial, basado en la retroalimentación del mismo, a efecto de mantener, dentro de sus límites, siempre el mismo contenido de energía, mediante la substitución de la cantidad que el sistema consume por efecto de su funcionamiento.

Esta es una cuestión que, en tiempos pasados, por cierto no muy remotos, originó las más acervas críticas a las tesis sociológicas y económicas que pretendían sustentarse en las analogías entre la sociedad y los organismos, tales como el cuerpo humano, por considerar los autores de las mismas, esta comparación verdaderamente ridícula.

Sin embargo, los avances científicos y tecnológicos actuales, y la eficacia de los métodos de aplicación derivados de los mismos, vienen a demostrar que, toda proporción guardada, la existencia de una congruencia en la fenomenología conocida por el hombre y cierta homogeneidad en los principios fundamentales que la rigen.

Esta es la razón por la cual, Wiener⁽¹¹⁾ y sus asociados, en las elucubraciones básicas que hubieron de servir para la elaboración de la tesis cibernética, entre otras cosas dicen: ".....Es así como nosotros encontramos una confirmación significativa de nuestra hipótesis relativa a la naturaleza de cuando menos alguna actividad voluntaria. Se notará que nuestro punto de vista hubo de trascender considerablemente esta corriente entre los neurofisiologistas. El sistema nervioso central no aparece ya como un órgano de autocontenido, que recibe impulsos de los sentidos y que descarga en los músculos. Al contrario, algunas de sus actividades más características sólo son explicables como un proceso circular, que emergiendo del sistema nervioso central dentro de los músculos, y reentrando al sistema nervioso a través de los órganos sensoriales, en donde ellos son propioceptores u órganos de los sentidos especiales. Esto nos pareció marcar un nuevo paso en el estudio en aquella parte de la neurofisiología que concierne no solamente con los procesos nerviosos elementales sino con el comportamiento del sistema nervioso como un todo integrado.....".

Más adelante hemos de ampliar estos conceptos que consideramos por el momento importante incluir, para buscar el fundamento teórico de las ideas básicas de la Administración y de la Ciencia de la Administración.

Si hemos de aceptar una afirmación de Wiener, que nos permitimos transcribir parcialmente a continuación:

".....Primero, las ideas del reporte conjunto de Bigelow, Rosenblueth y Wiener fueron propagadas por el Dr. Rosenblueth en una asamblea que tuvo lugar en New York en 1942, bajo los auspicios de la Josiah Macy Foundation, dedicado a los problemas de la inhibición central en el sistema nervioso. Entre aquellos presentes en dicha asamblea se encontraba el Dr. Warren McCulloch de la Escuela Médica de la Universidad de Illinois, quien había estado en contacto con el Dr. Rosenblueth y conmigo (Wiener), y quien se encontraba interesado en el estudio de la organización de la corteza del cerebro.

En este punto entra un elemento que se repite en la historia de la Cibernética --la influencia de la matemática lógica.-- Si yo pudiera escoger un santo patrón para la Cibernética fuera de la historia de la Ciencia, seleccionaría a Leibniz. La filosofía de Leibniz fundamentada alrededor de dos conceptos estrechamente relacionados --el de --

un simbolismo universal y el del cálculo del razonamiento. De éstos -- se derivan la notación matemática y el simbolismo lógico de los actuales tiempos.....".

Tenemos que llegar a la conclusión, de que ninguna forma del pensamiento, y por ende del conocimiento y de la cultura, y por tal, -- ninguna forma de expresión de aquéllos, entre las que se cuenta la -- Ciencia y la Técnica de la Administración tanto Privada como Pública, -- puede quedar fuera de este mundo dinámico de relaciones necesarias, -- que constituye la Ciencia y la Técnica de la Cibernética.

Es ésta la razón por la cual, consideramos indispensable, -- formular la introducción al mencionado examen teórico de los Conceptos Fundamentales de la Administración y de la Ciencia de la Administra-- ción con los acertos anteriores, que han de constituir la columna vertebral de todo nuestro planteamiento subsecuente, independientemente -- de que, por otra parte, consecuentes con la metodología que hemos empleado en el presente trabajo, lo ajustemos a un examen secuencial con frontativo, en la búsqueda constante del substratum de verdad que deba constituir la esencia de las afirmaciones, conclusiones y recomendaciones que hagamos en el curso del mismo.

En tal propósito, es conveniente referirnos a continuación, -- a lo que podríamos entender como el esquema fundamental de la Administración; el fenómeno administrativo; y, concomitantemente, el Concepto de Ciencia de la Administración, como sigue:

Hemos afirmado en líneas anteriores, que el hombre representa una entidad de conocimiento, que al revertirse al exterior, produce el fenómeno de la cultura.

Ahora, si a la consideración anterior, agregamos la relativa al contenido de dicho fenómeno, cuando el mismo es entendido en su -- acepción más general, fácilmente podemos concluir, que todos los procesos vitales que lo informan, representan secuencias de absorción y emisión de energía, realizadas dentro de procesos de equilibrio dinámico -- en los que, las cantidades de aquélla, producidas y consumidas, tienden a nivelarse, con lo que fácilmente se puede instaurar una idea primaria de la administración energética.

Si esta apreciación es válida, existe la posibilidad de otorgarle un sentido genérico hasta llegar a un concepto fundamental de la administración, que partiendo de la circunscripción del microcosmos humano, individualmente considerado, nos conduzca, por la vía de inducción, al fenómeno administrativo en su aspecto connotativo más general conforme al cual, se le considera de naturaleza colectiva.

El problema administrativo, así concebido, contiene dos aspectos fundamentales, a saber:

Primero. -- El que se refiere a los juicios de valoración y a los actos de decisión que pueden enmarcarse, siguiendo los principios que hemos postulado como fundamento de la metodología del presente trabajo, en el campo del conocimiento y de la acción del mismo; y,

Segundo. -- El que comprende a los componentes energéticos o -- de recursos que el hombre absorbe y elimina, y que viene a constituir la parte substancial del fenómeno administrativo.

Así, es fácil encuadrar al mencionado fenómeno en su estructura elemental, dentro de la concepción que rige la idea básica de esta tesis, conforme a la cual, todos los actos de la conducta, están determinados por los principios de la conversión del espacio en el tiempo, para constituir así las secuencias de conocimiento, como elementos integrantes de la conciencia del hombre, de las que son revertidas por una conversión recíproca del tiempo en el espacio, por decisión de la voluntad, de acuerdo con un mecanismo que hemos de estudiar detalladamente con posterioridad, dentro de un proceso implícito de absorción y consumo de energía, que se extrapola en la etapa de reversión, suscitando la realización de procesos externos, también con su contenido energético, que representan la acción positiva del hombre sobre la naturaleza.

De esta manera, el fenómeno administrativo en su concepción más rudimentaria y general, aparece como una superestructura de la conducta humana cuando ésta, de una manera u otra, se conjuga con la naturaleza, para realizar actos o secuencias procesales, cuyos elementos sean disponibilidades energéticas.

Es claro que el mencionado fenómeno administrativo, así concebido, está afecto a la finalidad específica del hombre individual; de manera que, cuando ésta se conjunta con la de otros hombres, se registra un fenómeno de concurrencia de voluntades, que al convertirse en otro de cooperación en la acción, culmina en secuencias procesales colectivas, cuyo contenido energético afecta a todo el conjunto, y por su naturaleza intrínseca, constituye a su vez un proceso administrativo.

La connotación más comúnmente aceptada para la Administración, es aquella que enfatiza el carácter colectivo del esfuerzo de las comunidades humanas, independientemente de que nosotros tengamos que insistir, cuando menos en el curso de estas consideraciones fundamentales, en que, el fenómeno administrativo, como antes ya lo hemos afirmado, es en esencia, de naturaleza individual.

Por otra parte, la evolución connotativa del mencionado fenómeno administrativo, nos conduce inevitablemente al concepto de la Administración, cuyos caracteres específicos han sido examinados bajo diversos puntos de vista, que al agruparse, representan conjuntos homogéneos con los que se constituyen verdaderas Escuelas del pensamiento administrativo. A reserva de estudiar las que consideremos más significativas, para luego proceder a realizar la confrontación del contenido de sus afirmaciones y de esta manera llegar al substratum de verdad, como meta básica de nuestro trabajo, consideramos prudente esbozar algunas ideas sobre tan interesante cuestión, que para el efecto resumimos en los siguientes puntos principales:

Primero.— En su estructura íntima, la Administración implica un proceso cerrado, de naturaleza dinámica, en el que se registran secuencias de hechos ajustadas a una norma o sistema jerarquizado de normas, autárquico o dependiente;

Segundo.— Cuando la norma o sistema de normas fundamentales pertenece al mundo de la voluntad humana, esta idea primaria de administración, adquiere una connotación más precisa, así como un carácter teleológico; y

Tercero.— En estas condiciones, administrar es regir una o -

varias secuencias procesales fácticas, de recursos energéticos físicos o psíquicos, para la consecución de un fin determinado.

Lo anteriormente expuesto conduce, necesariamente, a los -- siguientes supuestos fundamentales, que encuadran dentro de nuestra tesis inicial, y que pueden ser descritos como sigue:

a).- Que en todo proceso administrativo, existen dos componentes básicos a saber:

1.- El componente natural que comprende a todos los procesos físicos que genéricamente hemos considerado como el espacio, -- pero que en su connotación más general, abarcan a la naturaleza en su conjunto; y

2.- El componente típicamente psíquico o temporal con su ingrediente de voluntad, regido por el interés humano que, considerado en su integridad, representa el microcosmos como notación complementaria a la del macrocosmos que enmarca al primer componente citado.

b).- La Administración, aparece como un sistema energético -- de equilibrio dinámico, regido por la voluntad del hombre que viene a sustantivar la vida del mismo, cuando ésta es concebida como un problema de conducta o comportamiento polarizado hacia dos momentos fundamentales, a saber:

1.- El momento de juicio considerado como de la determinación de decisiones; y

2.- El momento de acción positiva que corresponde a la acción misma de hacer las cosas, para seguir, en esta apreciación, el pensamiento de Alexander Simon(12).

Las consideraciones anteriores que estimamos como esbozos -- del fenómeno administrativo y de la Administración, nos conducen, inevitablemente, al examen también esquemático del Concepto de la Ciencia de la Administración.

Si hemos aceptado la existencia de un proceso connotativo, -- mediante el cual se trata de encontrar la substancia del fenómeno administrativo, dentro de los ámbitos del comportamiento individual del -- hombre y de la colectividad, en términos de equilibrios energéticos, -- con lo que nos escapamos del tradicional encuadramiento de aquél que lo vincula al orden normativo, y por consecuencia a la estructura del estado; si, siguiendo esta misma trayectoria aceptamos para el mencionado fenómeno una naturaleza dinámica, para concluir que la administración representa el sentido genérico, conforme al cual debe entenderse el proceso administrativo, entonces solamente nos está haciendo falta referirnos al hecho de que, todos estos elementos quedan afectos a un determinismo fundamental, constituido por un orden jerarquizado de relaciones invariantes de causa a efecto, cuyo conjunto representa la -- Ciencia de la Administración.

Uno de los principales problemas que afrontan todos aquellos que se dedican a los estudios sobre la Administración, es el que se -- refiere a la separación entre el determinismo de los fenómenos administrativos, y el apriorismo derivado del comportamiento individual de -- los hombres componentes de las colectividades, dentro de las cuales se registran los fenómenos individuales y secuenciales de la Administra--

ción.

Esto se debe a que, la Administración representa un campo -- de fenómenos deterministas, regidos por leyes, que representa el componente denominado Ciencia de la Administración; y por eventos fortuitos derivados del comportamiento personal, afectos a fines individuales o colectivos, que aparecen superpuestos sobre el componente anterior, -- en grado tal, que para determinados procesos administrativos de naturaleza pública, como los que realiza el Estado comúnmente, el componente fortuito y finalista, prevalece sobre el científico, convirtiendo a la Administración en un verdadero arte.

De aquí que, consideremos indispensable enfatizar, lo que -- nosotros entendemos como Ciencia de la Administración y que ya hemos -- mencionado antes, para afirmar que, en las sociedades contemporáneas -- y en el estado del futuro, la proporción fortuita en los procesos administrativos, se irá reduciendo paulatinamente, en la búsqueda de un automatismo administrativo, regido exclusivamente por el determinismo -- que sustenta a la Ciencia de la Administración.

Los supuestos anteriormente señalados y otros más, así como las relaciones que podemos considerar como las leyes fundamentales de la Ciencia de la Administración, los sujetaremos a lo largo de esta -- parte, a un proceso de confrontación según ya lo hemos afirmado antes, estructurado sobre los caracteres que la Administración ha tenido a -- través de su evolución histórica.

Con este propósito, examinaremos el pensamiento administrativo en la Antigüedad, Edad Media, Administración Científica del Siglo -- XX y el que corresponde a la Epoca Contemporánea, como sigue:

A.- EXAMEN TEORICO DE LOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y -- PRIVADA A TRAVES DE LA HISTORIA Y DE LA INTEGRACION DE LA CIENCIA DE -- LA ADMINISTRACION.

a).- Evolución de los Estudios Administrativos.

1.- El Pensamiento Administrativo en la Antigüedad. -- Haciendo referencia a algunos investigadores especializados, Wiltburg Jiménez Castro(13), al tratar sobre la Administración EGIPCIA, entre otras cosas dice:

".....Egipto tenía una economía planeada, y como complemento muy importante de ella un sistema administrativo bastante amplio -- que ha sido calificado por Weber, como "burocrático". Debido a los medios de comunicación marítimos y fluviales, así como al uso comunal de la tierra, fué necesario que tales servicios y bienes fueran administrados de manera pública y colectiva, a través de un gobierno central -- que tenía gran poder.

La idea que prevaleció en el antiguo estado egipcio durante la cuarta, undécima y decimoctava dinastías, fué que debía existir una severa coordinación de los esfuerzos económicos de toda la población, -- a fin de garantizar a cada uno de los miembros de la comunidad, y para ella misma como un todo, el más alto grado de prosperidad. Los ptolomeos heredaron de los faraones una organización administrativa bien -- establecida y se encargaron de mantener tales condiciones de gobierno, administrando el país como cosa propia, valiéndose para ello de una -- burocracia sistematizada y concentrada, en la cual el personal era --

casi esclavo.....".

Las características geopolíticas del estado Egipcio, impuestas por la casi absoluta dependencia que el mismo tenía de los recursos de la cuenca del Nilo, impusieron a la unidad administrativa como una medida necesaria para su supervivencia, desarrollo y grandeza.

Es importante hacer notar esta cuestión, con el objeto de -- establecer la dependencia entre la administración de un estado y sus -- recursos naturales específicos.

Respecto a la Administración CHINA, el propio Jiménez Castro menciona a Confucio como el fundador de las primeras bases de una administración eficaz en la vieja China, que pueden resumirse en las recomendaciones contenidas en el párrafo que a continuación se inserta:

".....Recomendó que todos los que ocupan posiciones públicas, bien sean aquellas determinativas o ejecutivas, conozcan las condiciones del país con el propósito de que estén capacitados de resolver adecuadamente problemas públicos para lo cual debe tomarse en cuenta diferentes opiniones y hacerse estudios imparciales y carentes de egoísmo. En su criterio esa es la forma de resolverlas de manera modesta, práctica y lógica, de acuerdo con las mejores normas de ética... ..".

De la transcripción anterior se desprende, que el plantea--- miento del problema administrativo formulado por Confucio y la manera de resolverlo, implican la complejidad de la vida China derivada sin duda de lo extenso de su territorio y de la cantidad de su población, -- así como de los caracteres mismos de la psicología del pueblo.

En tal virtud, es evidente que la principal dificultad para la administración de un gobierno central, provenía precisamente, de la necesidad de conocer, de la mejor manera posible, las condiciones naturales del país.

De acuerdo con José Galván Escobedo⁽¹⁴⁾ el pensamiento chino sobre administración pública de la antigüedad, es sorprendentemente -- agudo, según se puede comprobar con las transcripciones que a continuación hacemos, de otras realizadas, asimismo por el propio autor, como sigue:

".....Entre los trabajos de Micus se encuentra el siguiente pasaje: "Cualquiera que emprenda un negocio en este mundo debe tener un sistema. No existe actividad alguna que haya alcanzado éxito -- sin él. Desde los ministros y generales hasta los cientos de operarios, cada uno de ellos tiene un sistema. El operario emplea la regla para trazar un cuadrado y el compás para trazar un círculo. Todos -- ellos, hábiles o torpes usan este sistema. El hábil puede a veces dibujar un cuadrado y un círculo empleando su propia destreza, pero con un sistema, aún el torpe puede alcanzar el mismo resultado, aunque no tenga destreza. Así, cada operario posee un sistema como modelo. Ahora, si gobernamos al imperio o a un gran estado sin un sistema modelo, ¿no estaremos demostrando menos inteligencia que la de un operario común y corriente?.....".

Kuo-Cheng-Wu reproduce un párrafo de la Constitución de -- Chow, en el que pueden observarse algunos elementos que en la actualidad constituyen los principios fundamentales de la Administración Mo--

derna:

".....Hay ocho factores que el Primer Ministro necesita -- tomar en cuenta para gobernar los diferentes departamentos de la administración. El primero se refiere a la organización, para que pueda establecerse el Gobierno del Estado. El segundo corresponde a las funciones para que el Gobierno del Estado pueda ser comprendido. El tercero corresponde a las relaciones de manera que el Gobierno del Estado pueda ser operativo. El cuarto corresponde a los procedimientos para que el gobierno del Estado pueda ser eficiente. El quinto corresponde a las formalidades de modo que el Gobierno del Estado pueda ser permanente. El sexto se refiere al control, de modo que el Gobierno del Estado pueda ser completo. El séptimo corresponde a las sanciones para que el Gobierno del Estado pueda ser corregido. El octavo corresponde a los registros de modo que el Gobierno del Estado pueda ser supervinado".....".

Si se toma en cuenta que Miclus escribió lo anteriormente transcrito 500 años A.C. y que el Manual de Administración y Gobierno de China a que se refiere la Constitución de Chow corresponde a una antigüedad de 600 años antes de la Era Cristiana, es fácil entender el grado de perfeccionamiento adquirido por el Estado Chino, tanto más admirable si se toma en cuenta como lo señala Galván, su extraordinaria extensión y copiosa población, así como sus condiciones de transporte y comunicaciones sumamente atrasadas, lo que no fué obstáculo para que se lograra la unificación nacional mediante la capacidad administrativa de dicho estado.

Con relación a la Administración en GRECIA, el propio Galván Escobedo, entre otras cosas dice:

".....Durante la época democrática, que fué la edad de oro del poder y la gloria de Atenas, las instituciones eran de muy distinto carácter. Estas eran la Boulé o Consejo de los 500, la Ecclesia o Asamblea Popular y la Corte Ateniense o Dicasterio, conocida como la Heliaes.

La Ecclesia era la Asamblea General de Ciudadanos y durante el período de la grandeza ateniense fué la verdadera fuente de la autoridad soberana. Este tipo de gobierno de participación directa de los ciudadanos, fué característico de todas las democracias antiguas y, de hecho, el único procedimiento factible antes del advenimiento del gobierno representativo.....

En la Atenas democrática los miembros de la Boulé se escogían por sorteo a razón de cincuenta por cada una de las diez tribus. Su función legislativa consistía en preparar las normas que habrían de ponerse a la consideración de la Ecclesia. En otras palabras, era un cuerpo asesor..... En lo que respecta a la Ecclesia, ésta carecía de iniciativa en el aspecto legislativo, pues siendo una asamblea de todos los ciudadanos, no se prestaba para tal fin; su función era aceptar o rechazar las iniciativas de la Boulé, en forma irrevocable.....

La Heliaes o Dicasterio Principal o tribunales de justicia de Atenas constaba de seis mil miembros designados por turnos para formar tribunales de 500. Este cuerpo poseía también ciertas funciones legislativas. Una medida legislativa presentada por la Boulé y aprobada por la Ecclesia, se convertía en lo que se llamaba "psefisma". El psefisma no era una ley en el sentido de su promulgación formal; esta-

blecía sólo el principio obligatorio al cual debía ajustarse la ley...
.... En la moderna administración el equivalente al psefisma es la enunciación de un principio funcional que sirve de punto de partida para todas las reglas de procedimiento que se dictan dentro de una organización".

Es fácil apreciar por las solas transcripciones anteriores el sentido colectivo tan profundo que mostraron los griegos, en la resolución de sus problemas privados y públicos, como se confirma en la célebre Oración Fúnebre pronunciada por Pericles en el año de 430 A.C. para honrar a los héroes de la guerra del Peloponeso, en la cual afirmaba que el gobierno griego era demócrata porque su Administración no se encontraba en manos de pocos sino de muchos, en la inteligencia de que estos muchos eran únicamente los hombres mayores de 18 años, hijos de padres atenienses, pertenecientes a la clase de ciudadanos y cuya cifra apenas podía rebasar la cantidad de cuarenta mil contra veinticuatro mil metecos o extranjeros residentes, y más de cien mil periecos o esclavos cautivos de guerra quienes realizaban las tareas productivas que venían a la postre, a sostener a la democracia ateniense.

En el propio discurso, Pericles afirmaba que los ciudadanos-atenienses tenían igual interés por los asuntos privados como por los públicos y que los problemas del estado, eran resueltos por la cooperación y decisión de los cuarenta mil ciudadanos atenienses, sobre quienes descansaba la responsabilidad de la planeación y realización estatal.

Salta a la vista, que el pensamiento administrativo del pueblo ateniense, se encontraba afectado por su organización social y económica y por sus caracteres geopolíticos en general, en los que es interesante señalar, la naturaleza insular del mundo griego, y el hecho de que el pueblo ateniense en lo particular, vivía a expensas de una organización social y económica sustentada en la esclavitud.

La Administración en ROMA, reviste caracteres especiales y un relieve particular, derivado del hecho de que fueron precisamente los romanos, los más grandes colonizadores del mundo antiguo, grandeza que en su mayor parte pudieron alcanzar no sólo por su extraordinario genio militar, sino por su capacidad administrativa.

Es así, por lo que Galván Escobedo dice:

".....El verdadero secreto de la grandeza romana residía en su genio para la organización. No es fácil, sin embargo, descubrir la razón de ese ingenio. La estructura gubernamental romana no siempre muestra claridad en la aplicación de principios básicos tales como el gradual y funcional que, de acuerdo con las normas modernas, son requisito primordial para que exista una organización eficiente. La grandeza de los romanos, como administradores, se prueba por el hecho de que sus instituciones funcionaban perfectamente. No solamente conquistaron sino que organizaron un imperio y lo mantuvieron en orden y de hecho, romanizaron al mundo occidental.....".

Siguiendo siempre a Galván Escobedo, es interesante señalar las etapas principales de la historia administrativa de Roma, que el mencionado autor divide en dos, a saber:

La primera, que comprende el período de la ciudad-estado-afecta a un gobierno municipal; y, la segunda, que corresponde a la --

conversión de dicha ciudad -estado- a una metrópoli, que ejerce la hegemonía sobre el mundo conocido de su época. En relación con esta -- transformación, el mencionado autor dice:

".....Probablemente en ningún otro caso de la historia encontramos tal diversificación del funcionalismo ejecutivo. Los nombres mismos de los magistrados: Cónsules, Pretores, Tribunos, Cuestores, Ediles, Curules, Censores, etcétera, son impresionantes por su -- variedad e interrelación de funciones. De todos ellos, el más interesante para nuestro estudio es el Cónsul. La evolución del principio -- gradual de delegación que puede observarse a través de esta función, -- nos permite entender como evolucionó la organización de esta ciudad -- hacia el imperio más grande jamás conocido en la tierra.....".

La gran capacidad de la mente de los romanos, para concebir el matiz en las relaciones entre los individuos, que les permitieron -- elaborar la estructura de su derecho, que aún prevalece en los planes de estudios de las Facultades de Jurisprudencia del mundo entero, aplicada a la resolución de los problemas de gobierno, le dieron al pueblo romano la oportunidad de formular una ciencia y una técnica administrativas colosales, en las que sustentó su poder, para ejercer la hegemonía política, militar y económica sobre los pueblos que fueron sus -- contemporáneos.

El Sistema Consular, que resultó adecuado cuando la extensión del Imperio Romano apenas se iniciaba, tuvo que ser substituido -- por el Sistema Proconsular, como una prolongación de la autoridad del primero.

La circunstancia de que, los romanos en su calidad de colonizadores, podían ser identificados más bien como conquistadores, y por -- tal, afectos a cierta incapacidad de tipo creador, le otorgó un matiz especial a su administración, que puede caracterizarse como una administración sobre bienes creados ya existentes, que en el fondo encubría a verdaderos procesos de despojo, realizados por los funcionarios romanos en perjuicio de los pueblos sojuzgados. Es así como el Estado Romano empezó a debilitarse cuando los confines de las tierras conquistables del mundo antiguo, llegaron a sus límites naturales, tal como -- lo observa Galván Escobedo.

La transformación de la República en el Imperio, después de la Conquista de las Galias realizada por Julio César, inició una época de oro especialmente bajo la administración de Augusto, quien introdujo una verdadera revolución administrativa mediante un sistema jerarquizado de delegación de autoridad.

Sin embargo, corresponde a Dioclesiano, el mérito de haber -- establecido las reformas administrativas más importantes, según el autor antes citado, que para el efecto dice:

".....En materia de administración, lo más importante en la historia del Imperio, fueron los grandes cambios administrativos que -- llevó a cabo el Emperador Dioclesiano (Años 284 - 305 D. C.). Las viejas formas republicanas desaparecieron y con ellas se borraron los últimos vestigios del viejo constitucionalismo. Al mudarse la residencia imperial, Roma dejó de ser la capital y se convirtió de hecho en -- una villa de provincia; también Italia quedó reducida a la condición -- de provincia.

El propósito de las reformas de Dioclesiano, era reforzar -- la autoridad imperial, y los sistemas de organización que introdujo -- para tal fin revisten suma importancia. El principal de ellos fué la nueva aplicación del principio gradual. Desaparecieron los antiguos gobernadores de provincia y en su lugar aparecieron graduaciones sucesivas de autoridad delegada..... Esta delegación hacia abajo en unidades mínimas demostró ser un modo eficiente de estabilizar la autoridad central.

Otras de las reformas de Dioclesiano fué una separación completa de los departamentos civil y militar. Los prefectos pretorianos los vicarios y los gobernadores de provincia eran sólo magistrados civiles, un hecho que limitaba aún más sus poderes. Paralela a la de -- los magistrados, estaba la organización militar gradual, compuesta de graduaciones sucesivas; magistri militum, duces, comitum, etcétera, re presentando igualmente una cadena continua de autoridad delegada. Dioclesiano no alcanzó a efectuar una separación de lo ejecutivo y lo judicial; pero facilitó una mayor claridad de las distinciones funcionales que posteriormente fueron apareciendo en el gobierno civil.....".

La Administración Romana fué eficaz, porque logró una perfecta coordinación en las actividades de los diversos elementos con los -- que se encontraba constituido el aparato gubernamental, el que, a su vez, representaba un sistema coherente mantenido así, particularmente, por la acción de la recia disciplina que prevalecía en los ámbitos oficiales del estado.

Un examen comparativo de la evolución de la idea de la Administración en el Mundo Antiguo, nos conduce a las siguientes:

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- En el Estado EGIPCIO se estableció un sistema administrativo de tipo burocrático, tendiente a garantizar la planeación -- de la Economía, mediante el uso comunal de la tierra y el establecimiento de servicios administrativos de naturaleza pública y colectiva, mientras que, en la CHINA antigua prevalecían sistemas de administración, en los cuales era posible distinguir los conceptos de organización, funciones, relaciones, procedimientos, formalidades, control, -- sanciones y registros, de acuerdo con una graduación muy fina de los diversos componentes del fenómeno administrativo, que de esta manera, -- se convertía en una entidad identificada, de naturaleza objetiva y dinámica; para proseguir con el concepto de administración característico del pueblo ATENIENSE, basado en una idea muy elevada de la cooperación en los asuntos públicos de los miembros de la comunidad política, en lo que respecta a determinadas funciones del estado, que no eran -- desde luego, las fundamentales de producción y concluir con el mundo -- ROMANO, patentizando su extraordinaria capacidad para organizar su estructura gubernamental y para administrar al conjunto de la fuerza militar los bienes producidos por los pueblos sojuzgados, en procesos de -- aniquilamiento económico gradual, por su carácter exhaustivo, para las colonias dominadas, realizados en beneficio de la Metrópoli.

SEGUNDA.- Que al confrontar los diversos conceptos que sobre la Administración Pública tuvieron estos pueblos, se encuentra:

a).- Que todos, de una manera general, aplicaron formas específicas de administración, basadas en la observación de los hechos y --

ajustadas a sus características particulares, consideradas en sus aspectos físico, etnológico, sociológico, político, económico, etcétera, y al grado de desarrollo de su Cultura;

b).- Que existen elementos comunes en las diversas formas de administración aplicadas por estos estados, en lo concerniente a la identificación del hombre con la naturaleza, mediante el conocimiento, que para nosotros, es la conversión del espacio en el tiempo; en la necesidad de la organización, que implica la planeación del esfuerzo individual y colectivo; en la colectivización del mencionado esfuerzo, de esta manera, adquiere cierta naturaleza social y de índole pública, en virtud de que tiene que realizarse, bajo el control y la dirección del Estado; en la necesidad de la jerarquización de la función administrativa; y, en la índole pública de la misma.

TERCERA.- La confrontación anterior, revela los caracteres invariantes del fenómeno administrativo, y con él, los de la Administración en general, que de esta manera adquiere una fisonomía constante, de naturaleza causal, que le otorga su categoría de ciencia; y

CUARTA.- Que, como se podrá ver con posterioridad, especialmente por lo que se refiere a las concepciones sobre Administración de la vieja CHINA, existe en todos los modelos administrativos empleados por los pueblos, un residuo fundamental invariante, que de acuerdo con nuestra terminología, corresponde al residuo de verdad prevaleciente en todas las culturas y que constituye el substratum básico de la ciencia y de la tecnología administrativa a través del tiempo y del espacio.

2.- El Pensamiento Administrativo en la Edad Media.- La Administración de los estados antiguos, tenía la característica común, de que era realizada a través de un poder unitario y, por tal motivo, representaba verdaderos sistemas de centralización administrativa.

Al desintegrarse el Imperio Romano, la Europa Occidental que dó automáticamente convertida en un conjunto de pequeños estados, constituidos por los caudillos de las llamadas tribus bárbaras, que al romper su sojuzgamiento militar y político de la Metrópoli romana, atomizaron el poder de la misma introduciendo una nueva forma de organización estatal, que genéricamente se ha denominado el Feudalismo.

Sobre este particular entre otras cosas, Galván Escobedo dice:

".....Un resultado del debilitamiento del poder central durante los últimos días del Imperio romano, fué la autoridad conferida por el gobierno a el gran terrateniente, quien recibía poderes de exacción contributiva y de policía sobre sus inquilinos dentro de sus dominios. También se generalizó la costumbre de entregar voluntariamente la tierra a algún príncipe poderoso por parte de los pequeños terratenientes que continuaban ocupándolas con el título de "precarium" a cambio de protección vitalicia. Estas fueron las condiciones que encontraron los invasores germánicos cuando se establecieron en las tierras del Imperio romano y que institucionalizaron de acuerdo con sus propias formas de gobierno. Las principales de éstas era el llamado "comitatus" constituido por los jefes militares que rodeaban al rey, quien recompensaba a dichos jefes con territorios dentro de sus dominios, y el precarium. De estas condiciones surgieron el beneficio y la comendación en sus formas feudales, bajo el primero se solía co--

brar una cuota durante la vida del deudor; el segundo se mantenía sólo a voluntad del latifundista.

El beneficio evolucionó hacia el feudo, que el vasallo recibía mediante una ceremonia de homenaje, investidura y juramento de lealtad. Los grandes vasallos de la Corona recibían estos feudos a cambio de ciertos servicios principalmente de carácter militar y fiscal y, a su vez, recibían servicios militares de sus subvasallos. De este sistema de división feudal, que fué general en toda Europa, surgió la gran pirámide estructural con la corona en el ápice y con sus graduaciones jerárquicas hacia abajo hasta la unidad feudal más pequeña: el dominio del caballero, el cual asimismo tenía sus dependientes, clasificados como propietarios de fincas, arrendadores y tenedores de tierras, hasta llegar a los siervos que de hecho eran esclavos del sue-
lo.....".

La transcripción anterior nos revela, que no obstante la eficacia de la organización administrativa establecida por el Imperio Romano, los problemas derivados del agotamiento de las fuerzas espirituales que le servían de sustento, y las múltiples dificultades derivadas de su extensión tan basta, principalmente por lo que se refiere al mantenimiento de la coesión necesaria entre sus diversos componentes, fueron las causas entre otras, que paulatinamente redujeron el poder central, que se vió en la necesidad de delegar autoridad en las pequeñas fuerzas políticas, económicas y militares, representadas por los terratenientes, quienes, al ser facultados por aquélla para constituir unidades autónomas, a cambio de una contribución al Imperio, propiciaron el derrumbamiento del mismo.

Simultáneamente, la acción de los pueblos bárbaros, encabezados por jefes enérgicos y ambiciosos, produjo una continua agitación dentro de los ámbitos del Imperio, que obligó a los pequeños terratenientes a buscar ayuda y protección, como lo informa Galván Escobedo, lo que a la postre significaba una atomización implícita del poder imperial central.

Así, dicho poder se fragmentaba, dando origen a una nueva idea de organización política, económica, social y militar basada en lo que había de constituir el Feudalismo Medioeval.

De esta manera, como lo apunta certeramente el mencionado autor, se realizó la primera experiencia en gran escala, de gobierno descentralizado.

El pequeño estado feudal establecido sobre los dominios territoriales y dependiente casi exclusivamente de una economía agraria rudimentaria, tuvo que jerarquizarse para supervivir, hasta culminar, no obstante las luchas permanentes realizadas entre los mismos, en la integración de agrupamientos de estados feudales, regidos por una autoridad más simbólica que real, representada por el rey, cuyo poder residía exclusivamente, en el juramento de lealtad de sus vasallos los señores feudales, cuyo origen era el interés colectivo de todos y cada uno de ellos, para mantener situaciones de equilibrio del poder.

La lucha de la Corona por integrar nuevamente un verdadero poder central, fué muy larga, tenaz y comprometida, en virtud de que, el feudalismo territorial impedía la integración de una administración

central, orgánica y coherente, que permitiese al monarca ejercer el -- control económico, social y político adecuado para que pudiese imponer su autoridad.

La insularidad de los dominios de los señores feudales y el celo impuesto por estos en la administración de los mismos, equivalían a verdaderos valuartes inexpugnables para la Corona, que a la postre -- hubo de reducir, al conjugarse las condiciones económicas, políticas y sociales establecidas por los descubrimientos mundiales y los progresos científicos, que significaron una incorporación de fuertes sectores de la población a la Economía, traducidos en el florecimiento de -- las ciudades o burgos y, por tal, en la infiltración administrativa -- del poder real.

Sería muy interesante examinar exhaustiva y críticamente, -- las repercusiones de la administración en los estados feudales y de -- los reinos o imperios de la época, para descubrir su importancia, en -- la integración y mantenimiento de los mismos, y de su trayectoria histórica.

Sobre este particular, vale la pena hacer algunas transcripciones de Galván Escobedo, como sigue:

".....Por lo que hace a los sistemas de administración medioevales, existen evidencias de sistematización administrativa y administración en gran escala. Los dominios reales, provincias eclesiásticas y los feudos, tenían que administrarse de algún modo y los tratados de la época sobre la materia, revelan la forma de administración de los estados y los deberes de sus funcionarios administrativos..... Estudios recientes, han revelado algunos de los problemas administrativos de la Edad Media y también su sorprendente parecido con la Administración Moderna. La administración local del gobierno se ejercía a través de funcionarios o personal eclesiástico y para muchos historiadores, los prelados católicos y la clerecía eran administradores medioevales por excelencia. En vista del evidente talento y experiencia administrativa demostrados en la Administración de los condados reales, es sorprendente que no se haya atribuido más madurez administrativa a este período..... Mucho del fascinante trabajo administrativo llevado a cabo por los parlamentos medioevales, sínodos, condados, villas etcétera, permanece guardado aún en las crónicas, registros, documentos, etcétera.....".

3.- El Pensamiento Administrativo de los Cameralistas.- Los cameralistas fueron un grupo de administradores públicos inspirado en ideas de florecimiento económico, cuyas actividades se iniciaron en el Siglo XVI para culminar en el Siglo XVIII, al integrarse los estados centralizados de Prusia y Austria. Aunque su campo era la economía nacional, concebida a través de la formación de la riqueza en los Estados, incursionaron en los sistemas fiscales y en la administración sistémica, especialmente en el campo público de la misma. Es así como el Cameralismo llegó a constituir un verdadero sistema administrativo de gobierno, tal como lo menciona Galván Escobedo en la transcripción que sigue:

".....El Cameralismo era la forma rutinaria con que los empleados administrativos del gobierno, sobre todo los departamentos fiscales, hacían su trabajo. Era el procedimiento gubernamental sistematizado, la aplicación del cual se hacía en las oficinas administra--

tivas. El Cameralismo era una tecnología administrativa. Indewing - - (1727) distingue y describe parcialmente, en el sistema prusiano, la - administración de caridad, de las instituciones médicas y sanitarias - de las colonias. Describe también el establecimiento de industrias y - sus regulaciones, redención de tierras, construcción de canales, refor - mas monetarias, administración de justicia, etcétera.....".

Es evidente que, el Cameralismo representa un esfuerzo extra - ordinario para la integración de la Ciencia Administrativa en los pue - blos occidentales, mediante la sistematización de los elementos cons - titutivos de la administración pública.

Al respecto, Mosher y Cimmino⁽¹⁵⁾ en su libro "Ciencia de la Administración", dicen lo siguiente:

".....Antes de la llegada del Estado de Derecho la Ciencia - de la Administración encuentra sus precursores en el movimiento de es - tudios llamado Cameralísticos que subsistirá hasta que los profundos - cambios introducidos en la sociedad de la Revolución Francesa, hagan - prevalecer los estudios jurídicos de la administración..... La Came - ralística nace de las exigencias de la Monarquía Absoluta, la cual es - timulará la elaboración de técnicas y de prácticas administrativas - - para la mejor marcha de los asuntos reales y para la conservación de - su patrimonio. Científicos y estudiosos aportaron inmediatamente su - contribución -si bien con fines estrictamente personales- para la for - mación de un cuerpo de instrucciones y normas exclusivamente adminis - trativas. Posteriormente estas normas constituirán el contenido de la - ciencia Cameralística, relacionada en todo momento con el estado patri - monial, y hacia la mitad del Siglo XVIII se afirmará.....que dichas - normas no sirven sólo para la administración del soberano, sino tam - bién para la del público.....".

En relación con lo anteriormente transcrito, consideramos -- que corresponde al movimiento subsecuente a la integración de los pa - trimonios reales formados con la disolución, particularmente del esta - do medioeval y la integración de las monarquías, resultantes del triun - fo de la Corona sobre los señores feudales, que la Cameralística alcan - zó su forma más acabada, lo que nos permite comentar que el ser políti - co, en su contenido social e ingredientes económicos, en todas las - épocas, ha requerido ser estudiado para encontrar las reglas, normas y - leyes en su caso, que posibilitan la integración y realización de su - vida, lo que ha impuesto la necesidad de examinar todas las fuerzas -- que intervienen en su formación, el mecanismo de las mismas, así como - los principios causales que la rigen, lo que ha conducido a la crea - ción con referencia al campo patrimonial, de los estados, del movimien - to administrativo que para esta época, como se ha dicho antes, corres - ponde a la Cameralística.

Sobre este mismo particular, los mencionados autores, además afirman:

".....El Movimiento Cameralístico -considerado entre los - precursores de una Ciencia de la Administración- presenta dos momentos - históricos distintos. El primero, en que sus técnicas servirán para - incrementar el poder del monarca a través de la administración de las - posesiones estatales; el segundo que en todo esto forma el primer nú - cleo de normas internas de la administración pública, sobre las que el - Derecho Administrativo fundamentará no pocos estudios..... Su contri - bución, no obstante, será siempre útil y tendrá repercusiones favora--

bles a lo largo del siglo XIX, tanto en relación con el nacimiento del Derecho Administrativo como en el afirmarse una Ciencia de la Administración, que se dirige hacia la Cameralística, como la escuela que permite estudiar algunas zonas de la actividad administrativa que no sería posible hacer a través del análisis jurídico exclusivamente.....".

Como es evidente, el Movimiento Cameralista tenía que desembarcar, inevitablemente, en los dos campos fundamentales que informan al conocimiento y a la conducta del hombre y que son, según se ha establecido antes, el mundo fáctico del ser y el normativo del deber ser. En efecto, la administración de las posesiones del Estado como tal, representa una serie de técnicas circunscritas dentro de la acción, que necesariamente se tienen que derivar hacia normas que han de establecerse en el ritmo y proporción que impone el equilibrio contenido en el principio de equidad y de justicia, aunque esto se realice por etapas transitorias, para adquirir las dimensiones jurídicas y las condiciones de justificación de los hechos que informan a la Administración.

4.- Administración Científica en el Siglo XIX.— El Siglo XIX que corresponde al período de realización de la Revolución Industrial en el mundo occidental, enmarca la realización de una serie de hechos significativos relacionados con la Administración Pública la que, para entonces vino a alcanzar dimensiones ubicadas dentro del Racionalismo, que le otorgaron un carácter científico del que no ha escapado hasta la presente fecha, aunque la Administración Contemporánea presente matices que le son característicos.

Siguiendo un poco a Mosher y Cimmino, así como a Galván Escobedo, vamos a hacer referencia a continuación, a los caracteres más significativos del movimiento administrativo realizado en el siglo pasado, lo que por lo demás consideramos indispensable, para lograr nuestra confrontación secuencial, establecida como método, en el curso del presente trabajo.

En Europa, para LORENZO VON STEIN, la tendencia se deriva hacia la consecución de la Ciencia de la Administración, como un conjunto de supuestos en cierta forma invariantes, de los que quedaba despojada en cierta forma, la limitación jurídica. El movimiento de Von Stein en Alemania, es extraordinariamente importante, al punto de que requiere un examen especial sobre el que hemos de volver en líneas subsiguientes.

En cuanto a Francia, BONILL sostiene la invariancia precisamente y la condición universal, de la Doctrina Administrativa, a la que considera substraída de límites de tiempo y de lugar, como una Ciencia Pura, integrada por elementos naturales. LAFERRIERRE, hacia la mitad del Siglo XIX, anuncia a su vez, una separación entre la Ciencia Administrativa y el Derecho Administrativo, atribuyendo a la primera, tanto el aspecto normativo como el técnico de la Administración Pública y, al segundo, el estudio exclusivo de las relaciones jurídicas.

Por otro lado, HENRI FAYOL, de origen francés nacido en Turquía, inició trabajos relacionados con la administración industrial en el año de 1868, los que pudo experimentar en su calidad de gerente general de una compañía industrial francesa, que lo condujeron a escribir un libro denominado "Administración General de Industrial", editado en 1916, así como a practicar la enseñanza de la técnica de la Administración Pública, en los servicios Postales y Telegráficos de Fran--

cia, culminando sus investigaciones y trabajos, con la organización -- del llamado "Centro de Estudios Administrativos", establecido en la -- Ciudad de París.

Sobre este autor, entre otras cosas, Galván Escobedo dice: -- ".....Analizó las operaciones que se realizan en los negocios y las -- agrupó en seis principales clases: técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, contables y administrativas. Consideró la Administra-- ción como la función más importante de cualquier organismo y, dijo: -- "La Administración así considerada.....no debe confundirse con Gobier-- no. Gobernar es conducir una empresa hacia su objetivo, buscando siem-- pre hacer el mejor uso posible de todos los recursos a su disposición; es, de hecho, asegurar el funcionamiento correcto de las seis funcio-- nes esenciales. La administración es sólo una de estas funciones; -- pero los gerentes de las grandes empresas emplean tanto tiempo en ella que su trabajo parece consistir sólo en la administración".

En su análisis Fayol establece una lista de dieciseis debe-- res fundamentales, cuya finalidad principal es establecer la necesidad de que exista un plan de operaciones para la realización del objetivo-- propuesto, la comprobación de que la organización humana y el material empleado, la dirección, la coordinación de operaciones y esfuerzos, la adopción de decisiones y el establecimiento de las obligaciones indivi-- duales, comprenda un todo orgánico, cuidadosamente elaborado, que debe completarse con un sistema de estímulos para la acción de los partici-- pantes en la realización del proyecto y la imposición de sanciones por los errores cometidos, manteniendo la disciplina adecuada, la jerarqui-- zación de intereses, la unidad de mando, la realización de un control-- unitario, y la eliminación de tareas u obligaciones superfluas.

Es claro que, cada uno de estos deberes, que específicamente señala Fayol, en su obra, parten de supuestos fundamentales básicos de la organización científica, que hemos de estudiar más detalladamente -- en líneas subsecuentes, por lo que, el análisis del fayolismo en la or-- ganización industrial, lo hemos de considerar con posterioridad, den-- tro de la confrontación de principios organizativos y de administra-- ción que se formulará al final del presente capítulo.

Siguiendo siempre a Mosher y Cimmino al hablar de la Ciencia de la Administración en los Estados Unidos de América, dicen: "..... ..La evolución del pensamiento administrativo estadounidense presenta características de gran interés, tanto por la abundancia de su doctrina y la originalidad de las concepciones que ha ido formando a través de la investigación aplicada.... La evolución del pensamiento adminis-- trativo norteamericano, es pues, muy diversa de la europea, y no es -- fácil resumir las numerosísimas corrientes y escuelas de pensamiento -- que se formarán a lo largo de los primeros cincuenta años de este si-- glo....(Siglo XX).... La época contemporánea deberá --gracias al traba-- jo de una serie de entusiastas cultivadores de la Ciencia Administra-- tiva-- in apartando y borrando gradualmente de la opinión pública ameri-- cana aquél sentido de desconfianza hacia las instituciones administra-- tivas del gobierno.....Los primeros colonizadores de aquella tierra, -- que posteriormente constituyó la Confederación Americana, los llamados pilgrims, huían de hecho, de la tiranía que padecían en sus países eu-- ropeos. Conservaron, en este sentido el terror del poder en una sola-- mano de una época ya totalmente superada y transmitieron estos senti-- mientos a sus sucesores....Para que la opinión pública estadounidense-- llegara a reconocer el significado social de las instituciones adminis-- trativas públicas, fué necesario esperar a la gran crisis económica de

1929 y al New Deal, de Roosevelt.....".

Siguiendo a Galván Escobedo, a continuación nos ocuparemos, en forma sistemática, de la labor realizada por los precursores de la Revolución Administrativa.

FREDERICK W. TAYLOR.-

Frederick W. Taylor es el precursor más importante de la Revolución Industrial de carácter científico que hubo en los Estados Unidos, en cuyo esfuerzo se inició a partir del año de 1874, y tenía como propósito fundamental, establecer los principios de la gerencia científica en la empresa privada.

Sobre este particular, Galván Escobedo dice:

".....Esta nueva técnica de gerencia encerraba dos elementos principales:

a.- El descubrimiento, por la experiencia, de la mejor forma y tiempo para llevar a cabo la operación, así como el material, la herramienta y la máquina apropiada; el manejo de las máquinas y herramientas y la secuencia en las distintas fases de la operación. Estos datos fueron clasificados y ordenados cuidadosamente para ser usados en otros casos.

b.- Una novedosa división del trabajo entre gerencia y trabajadores: los labores del gerente constreñidas a la responsabilidad de descubrir la mejor forma de realizar las distintas fases de la producción, planificar las operaciones y tener disponibles en el tiempo, lugar y cantidad apropiado, los materiales, herramientas, instrucciones y demás facilidades requeridas por los trabajadores.....".

Estos dos elementos de la organización, postulados por Taylor, trajeron como consecuencia una gran economía en el esfuerzo humano, y de materiales y una mejor coordinación en el empleo del tiempo y la eliminación de fallas que permitieron a la industria norteamericana alcanzar óptimos insospechados en sus rendimientos de producción, mediante la aplicación de principios concebidos con una mente no académica, sino más bien práctica y mediante estructuraciones de naturaleza mecánica, que ahora resulta curioso examinar a la luz de las nuevas ideas procesales que tratan la Cibernética y todas las demás disciplinas que estudian la automatización y los óptimos industriales.

Estos estudios, condujeron a Taylor, a la necesidad de enfatizar la importancia de determinados principios administrativos, que a la postre él resumió en los famosos cuatro "Principios de Gerencia Científica" mismos que son los siguientes:

- 1).- El desarrollo de una verdadera Ciencia Administrativa;
- 2).- La selección científica del trabajador;
- 3).- La educación y desenvolvimiento científico del trabajador; y
- 4).- Cooperación íntima y amistosa entre la gerencia y los trabajadores.....".

Ampliando la connotación de los principios anteriores, el --

propio Galván Escobedo dice más adelante lo siguiente:

".....Los anteriores principios tuvieron por objeto haber una distinción precisa de lo que es la gerencia científica, en oposición a la simple gerencia sistematizada. Dicha distinción consiste en lo siguiente:

a.- El empleo del estudio, la investigación y la experimentación (con sus correspondientes procesos de análisis, medida, etcétera) para determinar y apreciar los problemas que se presentan en toda situación de gerencia, y el uso de estos datos para establecer objetivos, políticas, proyectos, planes y procedimientos.

b.- La substitución de factores desconocidos por factores conocidos; de factores variables o factores constantes, etcétera; es decir, el establecimiento de procedimientos uniformes en las situaciones administrativas, en términos de los cuales puedan hacerse cálculos y planes con grandes visos de exactitud.

c.- El establecimiento de un sistema de control que dirija la investigación, que establezca y mantenga la uniformidad, formule los planes y coordine los esfuerzos para llevar a cabo los objetivos.....".

Es decir, Taylor pretendió y en gran parte lo logró, alcanzar el descubrimiento de los principios fundamentales de la organización y de la administración empresarial principalmente, lo que, en tales condiciones, viene a representar en su conjunto, lo que se puede denominar gerencia científica, para luego establecer las normas congruentes de trabajo, fundamentadas en los principios anteriores, que vienen a constituir a la gerencia sistematizada.

Los trabajos de Taylor son sumamente prolijos, ya que examinó, con detalle minucioso, todos los caracteres tanto estructurales como funcionales, relacionados con la administración científica y sistematizada. Para nosotros, como en el caso de Fayol, lo importante de estas investigaciones, radica en el contenido racional de las mismas, que a la postre nos ha de conducir mediante la confrontación que oportunamente hemos de hacer, de estos trabajos, a la determinación del residuo de verdad del pensamiento relativo a la organización y a la administración, en sus aspectos privado y público.

HENRY L. GANTT.-

Contemporáneo de Taylor, y después de haber trabajado como ayudante del mismo, concibió una idea bastante importante relacionada con la organización y la administración empresarial que se conoció como el sistema denominado "tarea con premio".

Sobre este particular, Galván Escobedo dice:

".....El sistema de Gantt fué especialmente durante el período difícil y delicado de transición del trabajo lento y rutinario, tradicional al trabajo acelerado que caracterizó el sistema de Taylor. Durante este período de transición, ocurría con frecuencia que los empresarios pasaban súbitamente del sistema de trabajo diario al sistema por pieza, fallando inevitablemente con pérdidas para la empresa. El sistema de Gantt formó un puente entre estos dos procesos y capacitó al trabajador a pasar suave y gradualmente del sistema lento del traba-

jo por día, al sistema acelerado del trabajo por pieza.....".

Gantt escribió tres libros denominados "Trabajo, Salarios y Utilidades", "Liderazgo Industrial" y "Organizándose para el Trabajo".

Del examen de estos libros se extractan algunos de los principios fundamentales del pensamiento de Gantt, que pueden esquematizarse como sigue:

a).- Organización Industrial.- Que se refiere al problema de la selección de dirigentes de la autoridad, de la política de decisiones y de la importancia de fundamentar la organización industrial en el examen exhaustivo de los hechos.

b).- Método y tiempo para realizar el trabajo.- Que alude a la mensurabilidad de las actividades en función del tiempo de labor -- del empleado, mediante investigaciones completas sobre el trabajo, que implican registros de tareas, comparación del rendimiento individual y colectivo, de la influencia de los equipos de trabajo, y de los incentivos que deban emplearse para estimular la actividad del trabajador.

c).- Economía de operaciones y costos.- Que comprende el análisis e investigación científica de las operaciones y de los costos de las mismas, partiendo de que todo esfuerzo mal dirigido, representa -- pérdida, así como el ocio; resultando, en consecuencia, indispensable la operación eficiente, basada en la gerencia científica.

d).- Jefatura.- Que comprende lo relativo a la dirección de la empresa y a los estímulos para la misma.

e).- Relaciones con los Trabajadores.- Que comprende establecimientos de planes de beneficio recíproco para patrones y obreros, mediante el establecimiento de la buena fe y la equidad, adiestramiento y dirección de los trabajadores y acumulación de una experiencia industrial adecuada; y

f).- Salarios y Planes de Salarios.- Punto que se refiere a la conveniencia de establecer una relación proporcional entre los salarios y la eficiencia en el trabajo, así como el establecimiento de sistemas de incentivos económicos y estímulos de distinta naturaleza, con el objeto de crear en el trabajador, un interés bien estructurado para la realización de su tarea.

Como en los casos anteriores, en la parte final de este Capítulo, hemos de hacer una confrontación de los diversos aspectos comprendidos en las medidas de organización y administración postuladas por estos autores.

L. P. ALFORD.-

Ingeniero Mecánico y Doctor en Ingeniería, también fué con-temporáneo de Taylor y de Gantt. Sobre él, entre otras cosas, Galván-Escobedo dice:

".....Alford formula principios de gerencia manufacturera que clasifica convenientemente en ocho grupos. Su presentación original la hizo a la Sociedad Americana de Ingenieros Mecánicos, la cual publicó su trabajo. Dichos principios también aparecen, con algunas modificaciones en su terminología y con ciertas adiciones, en sus li-

bros "Leyes de Gerencia Aplicadas a la Manufactura" y "Principios de Gerencia Industrial".

Los ocho grupos de referencia son los siguientes:

- a).- Organización y Jefatura;
- b).- Especialización y Estandarización;
- c).- Planificación y Control de la Producción;
- d).- Control y manejo de Materiales;
- e).- Inspección y Control de la Calidad de la Producción;
- f).- Productividad Individual;
- g).- Salarios; y
- h).- Seguridad y Mantenimiento.....".

Estos principios comprenden las directrices fundamentales de la organización y administración de la empresa y están fundados en varios supuestos básicos, que pueden resumirse, como sigue:

Necesidad de establecer con claridad y precisión el objeto - de la actividad empresarial, y de formular la política adecuada en forma de instrucciones precisas, dentro de una jerarquización de los objetivos, de la autoridad y responsabilidad de las personas que tengan -- que intervenir en la realización del proyecto; establecimiento del -- área de actividad de trabajadores que se refiere a la cantidad de individuos con los que se debe integrar cada grupo de acción; asignación y definición precisa de los deberes de todos los componentes de la organización y coordinación de las actividades de los mismos; y, control -- de los hechos o resultados, dentro de un propósito de congruencia que mantenga la efectividad en la organización, lo que Alford resume, en -- cuatro principios Fundamentales que, de acuerdo con Galván Escobedo, -- son los siguientes:

a).- División o Especialización del Trabajo.- Que se refiere a la subdivisión del mismo, de manera que así se asigne a cada trabajador, una parte de la actividad de las operaciones manuales o mentales.

b).- División del Esfuerzo o Especialización del Individuo.- Mediante la asignación de cada trabajador de un grupo de operaciones -- manuales o mentales ajustadas a su aptitud.

c).- Transferencia de Habilidades o Especialización de herramientas y maquinaria.- Que comprende la atención y habilidades requeridos para el uso de las herramientas y operación de las máquinas, lo -- que está en razón inversa a la habilidad introducida en su complejidad y mecanismo; y

d).- Simplificación o Especialización de la Producción.- Que parte del supuesto de que la concentración en la manufactura de uno -- solo o de un grupo reducido de productos, tiende a aumentar la calidad y a reducir el costo de producción.

Alford, como sus demás colegas examinados, es sumamente prolijo en el estudio de los principios de Gerencia Industrial, estimando nosotros, por el momento, que con lo dicho es suficiente, para los fines confrontativos que nos proponemos presentar y de que ya hemos hablado antes.

MARY PARKER FOLLETT.-

Norteamericana que nació en 1868 y murió en 1933. Debido a-

sus actividades relacionadas con los trabajadores y su interés en los estudios vocacionales, aprovechando los puestos públicos que desempeñó en su vida, relacionados con estas actividades, pudo adquirir una importante experiencia y conocimientos sobre las condiciones de trabajo en las diversas industrias, que le permitieron escribir en el año de 1924 una obra intitulada "Creative Industry", que según Galván Escobedo, tuvo gran aceptación nacional e internacional.

La filosofía fundamental de esta investigadora, puede resumirse en seis puntos principales, como sigue:

Primero: La investigación, como elemento fundamental para adquirir toda la información relacionada con los aspectos administrativos;

Segundo: La Coordinación por Contacto Directo, que se refiere a los ajustes que resulten necesarios, mediante el contacto directo realizado entre las personas que tienen la responsabilidad de la organización;

Tercero: La Coordinación desde las Etapas Iniciales, relativo a la estructuración de la política y al ajuste de todos los procesos dentro de la organización industrial, principalmente mediante la coordinación por departamentos;

Cuarto: Coordinación como Relación Recíproca de todos los Factores en una Situación, sobre este particular, Galván Escobedo dice

".....Este principio muestra realmente, lo que es el proceso de coordinación. Pensemos primero en lo que sucede con los jefes de departamentos en una empresa. No se puede tener una idea correcta de un proceso pensando que A se ajuste a B y que C se ajuste a D. A se ajusta a B y también a B influenciado por C, y a B influenciado por D, y a B influenciado por A. Asimismo A, se ajusta a C, y también a C influenciado por D, y a C influenciado por A y así sucesivamente. Esta serie de relaciones recíprocas, esta interpenetración de cada parte, por cada una de las otras y a la vez por todas ellas, debiera ser la meta de todo intento de coordinación, una meta que, desde luego, nunca podrá alcanzarse totalmente.

Si el proceso de coordinación es de interpenetración, es obvio que no puede ser impuesto por un elemento extraño, es por ello que existen graves dudas de si la planificación central, tal como ha sido concebida por muchos, puede producir un grado apreciable de coordinación. Esto no quiere decir que una junta nacional de planificación no debiera abrogarse la tarea de coordinar. Quiere decir, que no puede coordinar porque la coordinación es, por su propia naturaleza, un proceso de actividad autogobernada.....".

Antes de continuar adelante con el quinto punto, sobre los Principios Administrativos de la Follett, queremos hacer hincapié en el hecho de que, tal como lo concibe dicha autora, en realidad el problema fundamental de la Administración, es la Coordinación entre los diversos factores que intervienen en el fenómeno administrativo, aventurándonos, nosotros a afirmar, con el propósito de demostrarlo posteriormente, de que la ciencia y la tecnología moderna está permitiendo, cada vez más, poder trabajar simultáneamente con un gran número de variables dependientes, dentro de uno o varios procesos autónomos o relacionados entre sí, para lograr una automatización en el funcionamiento

de los mismos, en términos de la Ciencia y Tecnología Cibernética.

Al señalar lo anterior, es solamente con el propósito de hacer notar estas ideas, que corresponden ya al movimiento revolucionario de la Administración Científica del siglo pasado.

Quinto: Coordinación como un Proceso Continuo. El proceso de coordinación debiera ser continuo como corresponde a una función también continua como la de la Organización y Administración Empresarial; y finalmente,

Sexto: Control. La Follett, menciona a continuación, la parte relacionada con el control de todo proceso administrativo, y que nosotros no consideramos indispensable examinar.

5.- Conclusiones del Pensamiento Administrativo comprendido desde la Edad Media hasta el Siglo XIX inclusive. En cierta forma, el pensamiento administrativo de la Edad Media, inicia una gran secuencia evolutiva que comprende varias partes principales, de las que, las más señaladas, son la corriente de los Cameralistas y las nuevas ideas sobre la Administración Científica, desarrolladas principalmente, a lo largo del siglo XIX.

Consecuentes con la metodología que hemos venido empleando en el transcurso y exposición del presente trabajo, a continuación realizaremos la confrontación de la parte substancial de estos aspectos del desarrollo administrativo, a través de la historia, especialmente en lo que concierne al mundo occidental, como sigue:

PRIMERA.- El derrumbamiento del Imperio Romano, como consecuencia de la aniquilación de un ciclo vital que informó parte de la historia antigua, y la aparición de un conjunto de pequeños estados, trajo como consecuencia situaciones particulares de carácter político, social y económico, que evolucionaron hacia la formación del FEUDO, como una entidad parcial de una unidad simbólica representada por la Corona, que venía a constituir el gran sistema organizativo de los tiempos medievales. El Poder Central, ejercido por el Imperio Romano se desintegró, por las causas naturales de la senectud y como resultado de las acometidas de los pueblos bárbaros, para constituir de esta manera, el gran sistema del feudalismo medieval cuya sustentación vital básica derivaba, principalmente, de los recursos de la tierra.

Sufriendo los efectos de las crisis espirituales generadas por el Cristianismo, y en la lucha permanente por el predominio político y económico, los recursos disponibles para lograr la supervivencia, tenían que ser administrados escrupulosamente.

Esta es la razón por la cual, entre otras, la Edad Media representa una etapa de desarrollo de la Administración, como actividad fundamental para garantizar los arbitrios necesarios exigidos por estos que se encontraban continuamente en lucha.

Esta Administración, que se entendía, no con el sentido creador y revolucionario que caracteriza a la Época Contemporánea, se regía principalmente por normas de la economía más elemental, basadas en la justa distribución y mejor aplicación de los recursos disponibles obtenidos en la tierra, mediante la tributación de los usufructuarios de la misma.

SEGUNDA.- Los descubrimientos territoriales de carácter municipal, realizados durante el siglo XVI, que vinieron a incrementar los recursos disponibles por los pueblos europeos principalmente, así como los avances de la ciencia y la tecnología, que para esta época alcanzaba algunos éxitos y, lo que es más importante, la aparición de las ciudades como entidades habitadas, contraconceptuales del campo clásico, y dentro de todo este panorama, el desarrollo del comercio y de una mentalidad que casi instantáneamente adquirió un concepto claro de la significación del dinero como símbolo de riqueza y como algo independiente de las viejas ideas de los bienes raíces, produjo una auténtica revolución en el pensamiento administrativo de la época, que originó el Cameralismo, como movimiento de organización y administración fiscal destinado a integrar, incrementar y garantizar, los recursos de las entidades gubernamentales que, para entonces, correspondían a una consolidación de la Corona al lograr el sometimiento paulatino de los señores feudales y la casi abolición de este sistema político.

El movimiento Cameralístico, no solamente creó las técnicas administrativas adecuadas, sino que inició los fundamentos invariantes de las mismas con los que se habría de constituir el núcleo original de la concepción de la Ciencia de la Administración.

Ya para entonces, se había concebido a la empresa como organización, aunque ésta aún ostentara el aspecto de la corporación o de los gremios, así como se había empezado a aplicar la multiplicadora de la economía productiva, acelerada del industrialismo y del comercialismo, muy superior, desde luego a la fundamental, de naturaleza agropecuaria.

Es así como el movimiento cameralístico viene a establecer en forma esquemática, pero no por eso menos real y efectiva, lo que habría de constituir en el futuro, las raíces de la Ciencia de la Administración.

TERCERA.- El problema que se planteó durante el Siglo XIX, respecto a la Administración en General y a la Administración Pública, y Privada en particular, revela una evolución completa de las ideas fundamentales del fenómeno administrativo, que para el efecto fué examinado en todos sus caracteres básicos, anatómicos y funcionales, al impulso del Racionalismo Científico que prevaleció en esta época y que continúa sustentando al pensamiento contemporáneo.

Los pensadores y especialistas de la materia, que hemos someramente estudiado en líneas anteriores, comprendieron con claridad, que la Administración, representa una entidad, no solamente con caracteres definidos, sino con sus propias dimensiones ubicables en el mundo de la realidad, cuya importancia en la vida individual y colectiva de los hombres, constituye un verdadero desideratum.

La verdad es que, por fin se había llegado a encontrar, la división existente entre los caracteres del ser y de la manera de ser, cuando éstos están afectos a un proceso simbiótico, de naturaleza dinámica, cuyo resultado final, representa la trayectoria vital individual de las personas o colectiva de los pueblos o estados.

Es así como, les resultó evidente a los fundadores del Fayolismo y del Taylorismo y demás escuelas relativas a la Administración, buscar la sustentación de ésta, en bases típicamente científicas, que motivaron las diversas escuelas establecidas y, lo que es más importan

te, una verdadera revolución industrial, especialmente en los Estados Unidos, cuyas proyecciones hacia la Administración Pública, han sido definitivas.

CUARTA.- A continuación nos permitiremos formular los elementos esenciales del esquema de una confrontación del movimiento administrativo, comprendido desde la Edad Media, hasta fines del Siglo XIX, como sigue:

a).- Por la naturaleza misma del fenómeno, los problemas relacionados con la Administración, con sus dimensiones privada y pública, presentan como materia y fundamento de estudio, al ser individual y colectivo en la relación que guarda con sus atributos energéticos y de recursos, con los que constituye su patrimonio; es decir, el fenómeno administrativo, viene a ser, la síntesis de todos los actos de voluntad realizados por el hombre o la colectividad, dentro de secuencias procesales que permiten la conversión periódica del ser, a través de la manera de ser, dentro de los ámbitos vitales correspondientes;

b).- Que en estas condiciones, el fenómeno administrativo, afecto a la relación del ser con el deber ser, adquiere un aspecto dinámico, que lo conduce inevitablemente, a constituirse en un problema de conducta o comportamiento, que como tal, es invariante en todas las épocas y para todos los pueblos, independientemente de que su contenido real pueda ser diferente en el espacio y en el tiempo;

c).- Que, en consecuencia, al confrontar el movimiento administrativo de la Edad Media, con el de los Cameralistas y con lo que a la postre habría de entenderse como la Ciencia de la Administración, característica del Siglo XIX, se encuentra, que el residuo de verdad permanente sobre el pensamiento y la acción administrativa, corresponde al hecho relevante de constituir la relación fundamental de conversión de los recursos energéticos y vitales del individuo o de la colectividad, en términos de las relaciones impuestas por el acervo cultural de éstos, relación que, tiene un contenido específico cada vez más amplio y profundo, que informa a la Ciencia de la Administración;

d).- Que la mencionada relación fundamental, de conversión del ser en términos de la manera de ser, que constituye el substratum invariante del fenómeno administrativo, en la complejidad de todas las diversas actividades, realizadas principalmente por la colectividad social, implica una serie de coordinaciones que permita la organización total de dichas actividades y cuyo resumen final viene a constituir el fenómeno administrativo considerado en su conjunto; en la inteligencia de que, cada uno de estos procesos, está ajustado a fuerzas rectoras, cuyo mecanismo examina precisamente la ciencia y la tecnología de la Cibernética; de manera que, a la postre este proceso de coordinación que se revierte a un fenómeno de automatización cuando se practica dentro de la relación básica existente entre el ser individual y colectivo y los medios energéticos ubicados dentro de su ámbito vital, viene a constituir el residuo total de verdad del fenómeno administrativo, considerado en sus rasgos fundamentales.

b).- El Movimiento Administrativo del Siglo XX.- Para estudiar objetivamente el movimiento administrativo del Siglo XX, resulta muy ilustrativo examinar algunas de las ideas de reformadores de la categoría de V. A. Graicunas, James D. Mooney, L. Urwick, en lo que corresponde al aspecto científico de la administración, concebido a la manera, aunque con una visualización diferente, de Taylor y de Fayol, para

continuar, en un enfoque sobre la Administración científica moderna -- con autores tales como Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino; Alexander Simon, Robert A. Brady, Domock y Koenig, y por último, Norbert -- Wiener, W. Ross Ashby, Jagjit Singh, Stafford Beer, y otros cuyas -- obras iremos examinando oportunamente, con especialidad, al tratar lo relacionado con la Revolución Administrativa de los últimos años.

Con el propósito de continuar con el mismo sistema de presentación, que empleamos al formular el examen teórico de los conceptos fundamentales de la Administración y Ciencia de la Administración, a que se contrae la Primera Parte del presente Capítulo, a continuación vamos a estudiar, sucintamente, las ideas planteadas por los autores -- mencionados, como sigue:

1.- Administración Científica.- V. A. Graicunas.- El mérito principal de este investigador, es el llamado principio de límite de control de Graicunas, que textualmente, puede enunciarse de esta manera:

".....Todo individuo tiene limitación en el número de personas que puede supervisar eficazmente. Ningún ser humano debiera intentar supervisar directamente más de cinco o, cuando más seis individuos cuyo trabajo esté interrelacionado.....".

El principio anterior lleva implícita la idea, de la división del trabajo por grupos, y de la necesidad de una jerarquización en la misma. Asimismo implica, un tipo de control personal característico de la organización del trabajo, de principios de siglo, cuya expresión más elemental, corresponde a las cuadrillas y sus capataces, -- tan características en cierta área de actividades físicas y manuales.

En la actualidad, este principio de límites de control de Graicunas, debe ser examinado nuevamente, en atención a que, con el empleo de las máquinas, el trabajador u operador de las mismas, queda automáticamente controlado por éstas y, el conjunto, por aquéllas, a través de las cuales se realice la coordinación general de actividades homogéneas de todo un sector.

No nos vamos a detener demasiado en estudiar este principio de Graicunas, por lo que hemos expuesto en el párrafo anterior, mismo que nos conducirá a un examen más exhaustivo, sobre cuestiones de control, en líneas subsecuentes.

JAMES D. MOONEY.-

Este investigador, graduado en el Instituto Case de Tecnología de la Universidad de New York, después de diversas actividades, -- trabajó para compañías industriales norteamericanas, para escribir a la postre, junto con Allan C. Reiley, en el año de 1939, una obra titulada "Principios de Organización"; reeditada en el año de 1947, en la cual aparecen los siguientes principios fundamentales:

1o.- Principio de Coordinación.- Sobre éste, Galván Escobedo dice:

".....La coordinación expresa en sí todos los principios de organización y conjunto, ésto no quiere decir que no haya principios subordinados, sino que, los otros principios están contenidos en el de coordinación. Los otros, son los principios a través de los cua

les opera y se hace efectiva la coordinación.

Además de que la coordinación contiene todos los principios de organización también expresa todos los propósitos de la misma, en la medida en que estos propósitos se refieren a su estructura interna. Para evitar confusiones debe recordarse que siempre hay dos objetivos en toda organización; el interno y el externo. Este último puede ser cualquiera, según los propósitos o intereses que mueven al grupo que se organiza; pero el objetivo interno es siempre la coordinación....".

Es evidente que, el principio de coordinación lleva implícita, la idea de un sistema jerarquizado y homogéneo de acción, establecido con un propósito determinado y, sujeto a una estructuración adecuada, en el que puedan distinguirse lo que Galván Escobedo señala -- como, la autoridad, que corresponde al poder coordinador supremo del que se deriva la fuerza, la dirección y el sentido de todo el sistema; el servicio mutuo, que implica que en el sistema, quedan comprendidos una multiplicidad de intereses particulares que, para el efecto, deben ser comunes, pues en el caso de que fueran divergentes o antagónicos, el principio de autoridad tendría que ser ejercitado mediante la aplicación de la coacción, lo que, en cierta forma viene a destruir la -- connotación original del principio de la coordinación; la doctrina, -- que corresponde, a aquella porción estructurada del sistema, que implica la meta u objetivo perseguidos, a manera de una definición del objetivo, sin que en ésta se sobreentienda un cuerpo específico de reglas que deban aceptarse ciegamente. Más bien la doctrina a la manera de -- como lo entiende Galván Escobedo, significa la aplicación de un conjunto de principios coherentes, que normen la acción de los participantes en el sistema; y, finalmente, la disciplina, que en cierta forma corresponde, a la sujeción voluntaria o coactiva del sistema, a efecto -- de que, sean respetados los principios de la organización, bajo la éjida de la autoridad en la misma. Sobre este particular es interesante señalar un aspecto que menciona nuestro autor, y que a la letra dice:

".....La fuerza de una organización está determinada por su espíritu. El espíritu está determinado por el propósito y los medios necesarios para su logro. Estos medios implican una doctrina por la cual crece y vive el espíritu de la organización. Por otro lado, ninguna organización puede vivir sólo de su espíritu, la coordinación debe tener sus formalismos que significan técnicas o métodos por los cuales todo el poder de la empresa se dirige al logro del propósito....".

2o.- Principio de Escala.-- Este es el segundo principio de -- Mooney y se refiere particularmente a la jerarquía.

Si el contenido de toda organización, es a la postre, un proceso constituido por la acción de las personas, que forman el conjunto interesado en la realización de metas específicas, entonces resulta -- evidente que, dicho proceso puede descomponerse en una serie de escalas o niveles que nuestros autores dividen como sigue:

Liderazgo: como la representación de la autoridad y de la -- inspiración para la realización de todo el contenido de acción del sistema y que corresponde a un atributo formal y real de la primera. Sobre este particular, Galván Escobedo dice:

".....La importancia de un liderazgo eficiente aumenta -- con el crecimiento y tamaño de la organización. El tamaño de las empresas de hoy día, demanda líderes que sepan los principios de organi-

zación y cómo aplicarlos. Pero la cualidad del líder va más allá de la capacidad del organizador: Demanda las cualidades físicas de líder y esta fase del liderazgo es tan vital como el espíritu de la coordinación misma. Es de hecho la fase operante de este proceso ya que el líder lo que debe coordinar es no sólo las tareas, sino los individuos que desempeñan esas tareas.....".

La transcripción anterior viene a demostrar, que todo sistema de acción, estructurado en términos de los principios de organización señalados por Mooney, requiere de una fuerza motora que lo impulse, mediante concepciones y realizaciones de tipo personal, cuya trascendencia y valor positivo, se miden por su eficacia para que, todos los miembros de la organización, cooperen y realicen actividades congruentes a los principios fundamentales de la misma, enarbolados con la fuerza de autoridad, por la persona o personas que la ejerzan y quienes, para el presente caso, representan los llamados líderes.

En la organización empresarial característica de los Estados Unidos, así como en lo general, de los países que adoptan los sistemas sociales y económicos liberalistas, el liderazgo adquiere una trascendencia muy especial, en virtud de que se fundamenta, exclusivamente, en su eficacia dentro de sistemas competitivos, a diferencia del liderazgo político, que se ejerce a través de la autoridad en aquellas organizaciones políticas centralizadas o dictatoriales en las que, el estado ejerce por lo general, un control casi absoluto sobre las actividades de la colectividad.

Delegación: La delegación implica, como lo dice Galván Escobedo, la transferencia de una autoridad específica por una autoridad más amplia. En realidad, representa una de las limitaciones más características de la autoridad y liderazgo individuales, bajo el supuesto ya señalado antes, de la capacidad limitativa de control que pueden los hombres ejercer, no solamente sobre los demás, sino inclusive dentro de sus posibilidades de acción y de trabajo personal. Sobre este particular, comentando a Mooney, Galván Escobedo dice, lo siguiente:

".....La delegación es una consecuencia necesaria del proceso de autoridad y liderazgo. Es inherente a la verdadera naturaleza de la relación entre superior y subordinado. Desde el momento en que el objetivo reclama el esfuerzo organizado de más de una persona, siempre existe liderazgo con su correspondiente delegación de deberes. -- Esto es cierto en la unidad más simple y compacta.....".

En efecto, no es posible concebir la estructuración de la acción conjunta de varios individuos, en la realización de un proceso cualquiera, sino es sobre el supuesto de que, necesaria e inevitablemente, por la naturaleza misma del proceso mencionado, tendrán que existir tareas de importancia jerarquizada, que al llevarse a cabo implican, la delegación de deberes y de facultades entre las personas que intervienen en la realización del mismo.

Definición Funcional. -- Sobre este particular, comentando a Mooney, nuestro autor, Galván Escobedo, dice:

".....El efecto lógico del proceso escalar es la definición funcional. La definición de funciones es anterior a toda función porque es la forma en que la organización asigna dichas funciones. Es la forma escalonada a través de la cual el liderazgo delega en cada subordinado su propia tarea específica.....".

Si por definición de funciones, se entiende el fin o la meta de todo proceso escalar, el principio funcional es la forma en que -- toma efecto la coordinación. Es decir, la función viene, en estas condiciones, a representar la secuencia de realización del proceso en sus diversos niveles, de manera que se puede decir con Galván Escobedo, lo siguiente:

".....Cuando un superior delega un deber en un subordinado, -- define la función de dicho subordinado, lo que sólo una autoridad escalar puede hacer. En esta forma, la definición funcional es el fin, -- la meta de todo proceso escalar".

3o.- Principio del Funcionalismo. -- ".....Por funcionalismo -- se entiende la distinción entre distintas clases de deberes, por lo -- que se diferencia el principio escalar en su aspecto de división de -- funciones. La diferencia entre generales y coroneles en el ejército, -- es de grado de autoridad y por tanto escalar, la diferencia entre un -- oficial de infantería y otro de artillería es funcional.....

En toda organización debe haber ciertas funciones que determinan su objetivo; otras que la mueven hacia su logro y otras más que hacen decisiones interpretativas de acuerdo con las reglas de procedimiento previamente establecidas.....

Cada una de estas funciones universales y primarias presuponen la existencia de los principios coordinador y escalar de organización, aunque en las formas absolutistas de gobierno, esta dependencia está oscurecida por el hecho de que la suprema autoridad coordinadora por lo general ejerce su propio liderazgo.....

No existe deber, función o tarea individual de ninguna clase, que no encierre una de tres cosas: la determinación de algo por hacerse; la realización de ese algo y las decisiones sobre las dudas o -- problemas que puedan surgir en el curso de la acción, de conformidad -- con reglas y con prácticas predeterminadas.....".

Como aparece en las transcripciones anteriormente expuestas, el principio del funcionalismo, lleva implícita la idea dinámica del -- fenómeno administrativo, considerada en sus aspectos de jerarquía de -- mando y de la distinción entre las diversas actividades que la inte-- gran.

En efecto, la función, que es la acción realizada en términos de un propósito y de acuerdo con un plan específico determinado, -- exige, cuando menos, la existencia del mencionado propósito y plan con -- siguiente y, secundariamente, la fuerza realizadora del mismo, como -- voluntad ejecutiva integrada en diversos niveles, que constituyen el -- funcionalismo jerárquico, o principio escalar de Mooney y, por último, el contenido mismo de la acción en sus múltiples aspectos, aunque formando un conjunto congruente, que representa el aspecto de división de funciones a que se refiere el propio autor.

De esta manera, se puede llegar al esquema lógico de los -- principios de organización de Mooney, que puede resumirse muy esquemáticamente, siguiendo al autor, de la manera que a continuación de exp-- presa:

1o.- El Principio Coordinador, con sus elementos de autoridad, jerarquización y efecto funcional;

2o.- El Proceso Escalar, con sus elementos de liderazgo, delegación y definición funcional específica; y

3o.- El Efecto Funcional, en sus fases de funcionalismo determinado, cuyo objetivo es el establecimiento de las normas, como ocurre con el poder legislativo en la organización pública; el funcionalismo aplicativo o ejecutivo, que enmarca el ejercicio de las normas anteriores, tal como ocurre con la acción ejecutiva del estado; y, el funcionalismo interpretativo, que resuelve las alternativas derivadas de la aplicación de las normas legislativas y que, en la organización-administración pública, corresponde al poder judicial.

L. URWICK.-

Este autor, es Director del Instituto Internacional de Administración de Ginebra. En su libro "The Elements of Administrations", publicado en el año de 1947, esquematiza los principios de la administración, de acuerdo con un esquema lógico, que de una manera bastante elemental, consignaremos a continuación, como sigue:

1.- Función Administrativa, a la manera de como la entiende Fayol, en la que queda implícita la idea del objetivo o política de la misma, que comprende:

a).- El principio de investigación, como el proceso preliminar de conocimiento de los hechos y de las relaciones causales entre los mismos, con el cual se viene a constituir el elemento básico de la administración;

b).- El proceso, en su aspecto de previsión y como cumplimiento de las recomendaciones derivadas de la secuencia de investigación; y

c).- El efecto o planificación que abarca la estructuración de la acción ejecutiva, en la realización de la función administrativa.

2.- Previsión, como contenido de las proposiciones fundamentales del proceso, en la determinación de la congruencia entre los planteamientos actuales y futuros de la acción administrativa, con sus principios fundamentales subsecuentes, que pueden describirse como sigue:

a).- Propiedad o conveniencia, que implica la idea de la comprobación del ajuste de la organización humana y material a los objetivos, recursos y necesidades de la empresa;

b).- Organización, como el aspecto de la previsión, para el establecimiento adecuado de una organización conveniente; y

c).- Coordinación, como la actividad realizada para alcanzar la congruencia dinámica, en los objetivos y en los aspectos procesales de la secuencia administrativa.

3.- Planificación, como el propósito de obtener una acción sistemática de acuerdo con el objetivo general y programa correspondiente, en sus tres principios que a continuación se enuncian:

a).- Orden o Principio de Autoridad, para mantener y ase

gurar la estructuración orgánica y funcional de la secuencia administrativa;

b).- Dirección, que implica la acción ejecutiva encargada de la realización del proceso, en los términos establecidos, y de acuerdo con los recursos disponibles; y

c).- Control, la acción de vigilancia y comprobación de que el proceso se realiza, en los términos en que ha sido postulado.

Como se puede ver en el resumen esquemático anterior, los Principios Administrativos de Urwick, subsumen en lo general, cuando menos en sus rasgos fundamentales, a los pensamientos de los demás autores que hemos examinado en líneas anteriores.

La razón aparente consiste, en que todos estos autores, examinan el problema de la Administración, en su aspecto científico y técnico, cuyos ingredientes, en lo general son los mismos, así como su dinámica fundamental, por lo que, según lo hemos de postular al formular la confrontación respectiva, de los diversos pensamientos examinados, encontraremos que el residuo de verdad fundamental, es invariante, -- cuando a la Administración Científica se refiere.

Existe otro grupo de investigadores sobre problemas de la administración, que hemos enunciado en el curso del presente trabajo, -- en los que es posible distinguir matices particulares, que los sitúan dentro de un nuevo movimiento que se encuentra actualmente afectando -- de manera extraordinaria a la administración mundial, tanto en sus aspectos público como privado, mismos que vamos a estudiar a continuación, también en forma esquemática, para de esta manera, establecer -- los caracteres esenciales del movimiento administrativo del presente siglo, y la trascendencia de la revolución administrativa de los últimos años.

En relación con la mencionada revolución administrativa actual, para circunscribir nuestro examen lo más posible, sólo nos ocuparemos de algunos autores que por cierto ya hemos mencionado antes, -- como sigue:

2.- Conceptos sobre la Moderna Administración Científica.- -- Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino.- Al examinar a estos autores, tenemos como propósito fundamental, establecer los prolegómenos de la Revolución Administrativa de los últimos años, que culmina con los -- principios que sobre Cibernética aplicada a la Administración, hemos -- de estudiar al final del presente capítulo.

Realmente, es interesante observar que, el pensamiento de estos autores puede fácilmente ubicarse en la fase de transición entre el movimiento administrativo del siglo XX, de tendencias racionalistas de tinte básicamente positivista y, lo que podría entenderse, como la nueva idea de la administración, que conjuga los elementos metodológicos y técnicos del sistema científico, con el finalismo ético de toda sociedad contemporánea, dentro de una secuencia deslumbrante, que permite la humanización de la Ciencia y, el hecho de que la técnica derivada de la misma quede al servicio de la justicia social.

En este propósito, procuraremos en lo posible, ser consecuentes con el planteamiento metodológico empleado por los autores mencionados, cuyas cuestiones en él contenidas, iremos paulatinamente comen-

tando, respetando para el efecto los rubros del capitulado de la obra (16)
en la parte que estimemos más interesante de éste, como sigue:

1).- La Evolución de los Estudios Administrativos.- En la Introducción a su obra, los autores mencionados, entre otras cosas dicen:

".....Las páginas que presentamos a continuación, tienen el privilegio, y también la responsabilidad, de contribuir a romper el silencio creado en Europa en torno a la Ciencia de la Administración; y acogidos a los esfuerzos ya realizados en algunos ambientes científicos europeos, tienen la ambición de demostrar la universalidad del fenómeno administrativo a través de la conjunción del pensamiento tradicional europeo, con la importante contribución de ideas y de experiencia de la doctrina estadounidense.

Todos aquellos -y son ya una mayoría- que han podido liberarse del prejuicio que supone una administración entendida como simple complemento para la realización de valores sociales y, por consiguiente, situada en un puesto bastante bajo en la escala de dichos valores, convendrán que la responsabilidad que pesa sobre el presente texto es grande. Se trata, en esencia, de presentar según una sistemática lógica, los elementos de ésta materia, sin entrar de lleno -al menos en un principio- en el núcleo de las consideraciones introductorias sobre el carácter y sobre el contenido de una Ciencia de la Administración.....

La sociedad ha llegado ya a un grado tal de madurez como - para poder percibir fácilmente el íntimo significado de la administración, ora como depositaria de valores ya recibidos, ora como estimuladora de progreso. Lo que no puede admitirse es la condena superficial hecha a los estudios administrativos en general, y en particular a los que se refieren a la administración pública, de ser una materia desprovista de ideales propios, o de poseerlos en muy escasa medida y, en cualquier caso, del todo indefinible.....

La evolución y la historia más reciente de las administraciones públicas demuestran, en cambio, que el fin de la administración en la sociedad contemporánea, está ligado íntimamente al progreso y a la civilización, y si los ideales en que se inspira no aparecen todavía bien definidos, esto se debe, en gran parte, a la escasa importancia - que se ha atribuido hasta tiempos muy recientes a los estudios de administración.....

El mismo ideal de justicia suscita en el hombre de la era atómica, la pregunta que hace muchos siglos se planteaba Platón intentando alcanzar una interpretación unívoca y exacta de lo que es justo.".

Por el planteamiento general formulado en las líneas transcritas, se sobreentiende que, para los autores, existe en la evolución de los estudios administrativos, algo más que un contenido estrictamente científico y técnico, que fácilmente se intuye dentro de los campos teleológicos que afectan inevitablemente a toda sociedad humana.

Es decir, los autores consideran inevitable, el estudio de - los medios para alcanzar los fines propuestos por la administración, - el que llevado hasta sus últimos extremos, nos conduce necesariamente a la Ciencia de la Administración, como reducto invariante de los principios básicos que rigen al fenómeno administrativo, y que, por su pro-

pia naturaleza son valederos cualquiera que sea la sociedad que los --
aplique, independientemente de los fines que la misma persiga al em--
plearlos.

En consecuencia, muy lejos estamos nosotros de creer en la --
posibilidad de ajustar el contenido de la Ciencia de la Administración
a un arte derivado de un determinado concepto de la justicia, sino en--
tanto que ésta es entendida como un reducto indiscutible del Derecho;--
es decir, en su esencia intrínseca invariante y definitiva; por lo --
que, según lo hemos de estudiar más adelante, para nosotros la Ciencia
de la Administración está constituida por verdades incontrovertibles,--
como las que integran a las ciencias naturales, cuyos preceptos llevan
implícitas su obligatoriedad y la sanción correspondiente en caso de --
no ser cumplido. Este problema, que hemos de estudiar como el de el --
óptimo social, a la luz de las nuevas teorías de la Cibernética aplica--
das a la Administración, nos darán la respuesta adecuada a una vieja --
cuestión sobre el relativismo del Derecho y de la Justicia.

Es curioso observar, la características de los movimientos --
administrativos realizados en Europa y en los Estados Unidos a que los
autores se refieren, para distinguir varias facetas que los afectan y--
que de una manera esquemática, podemos reducir como sigue:

Mientras que en Europa, la Ciencia de la Administración parte
de la Cameralística y de los profundos estudios de Von Stein, así --
como de las experiencias de Fayol, para integrar de esta manera una --
materia que según Bonnin se substraer a los límites de tiempo y de lu--
gar por su naturaleza universal, formando de esta manera un sistema --
científico con agrupamiento de nociones y disciplinas técnicas particu--
lares; para Laferriere, a mediados del siglo pasado, la Ciencia Admi--
nistrativa debe ser tajantemente separada del Derecho Administrativo,--
para acentuar una dicotomía entre estas dos disciplinas, que en la Es--
cuela Alemana culmina con las siguientes afirmaciones de los autores:

".....En Alemania la evolución de los estudios administra--
tivos a lo largo del Siglo XIX acusa la influencia del pensamiento fi--
losófico de la Escuela Cameralística, aunque, como hemos ya observado,
fué concretamente en este país donde nació una segunda Ciencia de la --
Administración de más parecido al que se le atribuye en los estudios --
contemporáneos. La contribución de la Cameralística, elevada a digni--
dad científica....., es clara en el pensamiento científico germano de--
todo el Siglo XVIII y sirve para comprender la esencia del fenómeno --
administrativo, como lo demuestran ampliamente los escritos de Jacob --
Moser y de otros.....Sabemos que dicha contribución es eminentemente
técnica, dado que procede de expertos de la administración. Influirá--
sin embargo, especialmente en los estudios administrativos de Europa --
Central y Oriental y no en vano se juzga que tal influencia pueda ha--
ber facilitado indirectamente la evolución de la Ciencia Administrati--
va en los países anglosajones..... A lo largo de esta evolución que
señala el comienzo de una nueva era administrativa, el pensamiento ger--
mánico y austriaco se consolidará en torno a una Ciencia de la Adminis--
tración, concebida como aquella disciplina que estudia la actuación --
práctica de la idea fundamental del estado".

Es decir, el movimiento administrativo en Europa, adquiere --
perfiles autónomos encausados hacia la formación de una auténtica Cien--
cia de la Administración.

En los Estados Unidos, el pensamiento administrativo parte --

de las ideas conciliatorias resumidas en la posibilidad de una convivencia pacífica entre el ideal de la democracia republicana y las exigencias de una administración pública.

Es decir, el pensamiento administrativo original en este país, queda subordinado a la idea jurídica fundamental y sólo adquiere autonomía hasta fines del siglo pasado con los pensamientos de Wilson y Goodnow, principalmente, así como los de otros estudiosos no menos importantes como Willoughby, quienes reconocen en la administración, una disciplina eminentemente científica. Sin embargo, Roosevelt, a partir de la gran crisis económica del año de 1929 en su New Deal, buscó la conciliación entre la Ciencia de la Administración como disciplina científica y los fines teleológicos del Estado.

El movimiento evolutivo de los estudios administrativos en los Estados Unidos de Norteamérica, fundamentado en fines teleológicos de solidaridad social, que implican contenidos estructurales científicos muy importantes, concilia, por otra parte a la Administración con las disciplinas de los pensamientos científicos y técnicos para formar, de esta manera, ese extraordinario movimiento que constituye la Administración Privada y Pública de este gran país, del que se ha derivado en una proporción bastante elevada, el desarrollo y grandeza del mismo.

2).- Concepciones y Escuelas de Pensamiento de la Ciencia Administrativa. Los autores implícitamente, al establecer la metodología fundamental de su obra, en el examen de las concepciones y escuelas de pensamiento de la Ciencia Administrativa, concuerdan con los puntos de vista que hemos venido estableciendo a lo largo de este trabajo, y que pueden resumirse en la necesidad para que cualquier investigación resulte valedera, de confrontar los métodos ensayados en la misma, así como los resultados obtenidos y, de esta manera, alcanzar una síntesis que, en todo caso, deberá contener una dosis de verdad que, de otra manera, sería bajo nuestro punto de vista, casi imposible alcanzar.

Consecuentemente con lo anterior, entre otras cosas nuestros autores dicen:

".....No obstante, quizá sea útil anticipar una consideración de carácter general; esto es, que la esencia de lo que se busca y el tipo de valores que se intenta imprimir en el fenómeno objeto de estudio, están determinados por el modo de examinar una cierta cosa, por la perspectiva desde la que cada uno se encuentra. Ahora bien, la exposición que vamos a hacer de las escuelas tradicionales del pensamiento administrativo intenta naturalmente con carácter limitado, aquella síntesis del pensamiento humano que tiene el nombre de Sociología del conocimiento. De esta última, de hecho, se deriva una premisa muy importante para nuestro estudio, esto es, que la naturaleza del conocimiento que una persona tiene de un fenómeno dado depende no solamente del carácter de éste, sino en mayor medida del punto de vista o, más exactamente, del esquema conceptual que el observador del fenómeno posee en el momento en que se inicia su análisis.....".

Esto es más o menos, lo que nosotros hemos considerado como forma del conocimiento apriorístico, así como el fundamento para buscar el método de confrontación crítica que conduzca, inevitablemente, al residuo de verdad permanente.

Sobre el mismo tema, los autores dicen:

".....Existen, pues, profundas diferencias (de la misma forma que son profundas las identidades a veces) entre cultura y cultura, pero los puntos de vista pueden ser distintos dentro de una misma cultura, de una misma civilización, de un mismo campo de estudios. -- Con demasiada frecuencia se valoran con escasa objetividad las condiciones a que otros han llegado en un campo que nos es conocido, simplemente por haber despreciado las premisas conceptuales de las que se deriva tal resultado.....".

De aquí que, Mosher y Cimmino, consideren necesario, formular un repaso de concepciones y escuelas sobre administración, que nos otros, obviamente, sólo examinaremos en aquellos aspectos que en nuestra opinión resulten congruentes con la idea general que nos hemos propuesto desarrollar, en el curso del presente trabajo.

En este propósito, los autores se refieren a lo que ellos -- llaman concepciones jurídica, productivista, burocrática, política y -- psicosociológica del fenómeno administrativo y de la Ciencia Administrativa en general.

Congruentemente con la secuencia expuesta, nos vamos a referir en el mismo orden, a las citadas concepciones, como sigue:

Concepción Jurídica. -- Ha sido en Europa, especialmente en la Escuela Administrativista Alemana, en donde han florecido las ideas -- más pródigas sobre Derecho Administrativo y, por consecuencia, en donde se ha considerado como condición básica de los estudios administrativos, el partir de supuestos relativos al Estado de Derecho, con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos contra la ingerencia de los poderes públicos, procurando un equilibrio entre libertades constitucionales por una parte, y prerrogativas de la administración pública por la otra, con el predominio de la legalidad. En relación con este tema, nuestros autores dicen:

".....Resulta, en cambio, totalmente olvidado el problema de la eficacia administrativa y de cualquier otro aspecto de orden técnico, lo que acarrea, como consecuencia, el abandono involuntario de un estudio metodológico del arte de la administración. Cualquier texto clásico de Derecho Administrativo, lleva en sí mismo el signo de la visión unilateral del fenómeno administrativo, tanto más ignorado en su esencia, cuando más profunda se hace la investigación sobre la legalidad formal de los actos de la administración pública, sobre el contencioso-administrativo, sobre las prácticas en general de las administraciones públicas, etcétera".

En la Segunda Parte de este Capítulo, al estudiar el Estado de Derecho y la Administración, vamos a examinar con mayor detalle, este tipo de limitaciones relativas a la legalidad del acto administrativo, así como todos los caracteres que lo identifican con relación al propio Derecho Administrativo. Anticipándonos a este estudio, siguiendo el pensamiento de nuestros autores, podemos afirmar que, el estudio jurídico de la Administración Pública, se separa necesariamente, de las corrientes de pensamiento y de investigación que penetran e integran a la administración, si se toma en cuenta principalmente, el hecho de que, el Derecho Administrativo ha repudiado sistemáticamente la influencia de todo movimiento que no tenga como finalidad fundamental, salvaguardar las exigencias normales de la actividad administrativa.

tiva, establecidas con la intención de realizar los fines jurídicos -- de todo el sistema social; ocurriendo, de esta suerte, que la finalidad propia del Derecho --que debe concebirse como un medio-- sufre alteraciones que la transforman, en un objetivo último de la sociedad humana.

Sin embargo, es evidente que el jurista, y la Escuela de Derecho Administrativo, han aportado una contribución a la Ciencia de la administración que no puede desconocerse al concurrir, directamente, a la revalorización de las relaciones entre ciudadano y administración, -- así como de las prerrogativas de esta última, de los instrumentos de defensa y de los remedios frente a la posible conducta arbitraria del administrador, individualizando y desarrollando el concepto de órgano, así como regulando el sistema de las relaciones jerárquicas, y la determinación de las funciones y atribuciones de cada uno de los órganos administrativos.

Es evidente que, la Administración entendida en su forma más amplia, que abarca sus aspectos principales de administración privada y pública, necesariamente queda enmarcada dentro del régimen jurídico de Derecho que conforma al Estado, dentro del que, la latitud de las mismas, es sólo un requisito funcional indispensable, comprendido dentro del campo de la discrecionalidad, para poder establecer el equilibrio dinámico que requiere una sociedad, generalmente sujeta a un des envolvimiento más o menos rápido, especialmente por lo que corresponde al tipo de sociedad contemporánea, afecta al impacto de los desarrollos inusitados de la ciencia y de la tecnología modernas, con las formalidades jurídicas que constituyen toda la organización estatal.

Desgraciadamente, siguiendo el pensamiento de nuestros autores, en el Derecho Administrativo, se ha dado preferencia al estudio de la patología administrativa, olvidándose de las causas que la originan; como si el análisis jurídico, por sí solo, fuera capaz de individualizar y afrontar los problemas administrativos que por su naturaleza sufren mutaciones constantes. Prisioneros de los esquemas y de los métodos, la aplicación irrestricta de naturaleza jurídica, difícilmente puede ampliar el objeto tradicional de sus estudios, en tanto que, tratando con puras categorías jurídicas, establece una separación tajante, entre realidad y derecho.

Concepción productivista. -- A diferencia de lo que por lo general ha ocurrido en Europa, el pensamiento administrativo de los Estados Unidos, según ya lo hemos mencionado en varias ocasiones, está regido básicamente por una concepción típicamente productivista, que parte de la idea de la organización de los negocios privados, y del éxito que alcanzaron las escuelas que habrían de conducir a la técnica de la administración, e implícitamente, a la conformación cada vez más completa, de las leyes que rigen a la Ciencia de la Administración.

En virtud de que, ya en párrafos anteriores hemos estudiado con cierto detalle el movimiento productivista de corte norteamericano en el presente caso, sólo nos vamos a referir a los caracteres esenciales de dicho movimiento, bajo el punto de vista general que rige nuestra tesis.

Con este propósito, hemos de señalar que la concepción productivista y con ella la administración científica, desde sus orígenes, demostró diferencias esenciales con los principios de la escuela jurídica, pues la actividad del gobierno no podía asumir como único --

objetivo, la maximización del provecho, aunque hubiese bastado una alusión al fin político, para que la administración quedase inequívocamente dominada por el criterio de eficiencia, mediante la fijación de objetivos y de valores a través de la norma jurídica.

Aunque existe aparentemente una dicotomía entre Política y Administración, que establece el divorcio entre ambas disciplinas, debe reconocerse que, en realidad, el problema se reduce simplemente, en el establecimiento preciso de lo que debe entenderse como Ciencia de la Administración, como conjunto de verdades invariantes y la Técnica de la Administración, como forma de aplicar dichas verdades a finalidades de tipo específico.

De aquí que, para nosotros, según lo hemos de estudiar más adelante, la solución verdadera del problema, debe buscarse en una concepción global de todo el fenómeno social, visto a través del máximo de sus posibilidades de optimización, logradas mediante una visualización integral que nosotros trataremos de prospectar en el estudio de la Cibernética aplicada a la Administración.

Concepción Burocrática. - Es muy probable que la burocracia como instrumento dedicado, mediante la especialización de funciones, a los asuntos de la administración, aparezca, inevitablemente, desde la época en que los problemas relativos a la misma, por su complejidad -- tuvieron que ser delegados en terceras personas. No sería demasiado exagerar decir que la burocracia aparece como una organización nacida a la sombra del Cameralismo y que, con el tiempo habría de convertirse en una institución social que presupone una estructura jurídica que -- tiene sus orígenes en los más remotos tiempos.

Siguiendo a nuestros autores, a continuación haremos la siguiente transcripción:

".....En primer lugar, el término burocracia se usa comúnmente para indicar un cierto tipo de organización de trabajo en el que el aspecto jerárquico es el predominante, en este sentido pues, el término es sinónimo de organización administrativa en gran escala....."

La confusión de orden semántico se encuentra, pues, agravada por todo un conjunto de interpretaciones de la propia palabra como, -- por ejemplo, la que usa el término burocracia refiriéndolo no a la organización como institución, sino más bien a las personas que la componen y que trabajan en ella.....".

El máximo profeta del movimiento burocrático es el filósofo alemán Max Weber, que ha establecido las bases para un estudio objetivo de la burocracia. Weber planteó el problema de la burocracia desde el punto de vista de la organización social completa, considerándola como la institución que ha constituido y constituye hasta el presente el instrumento fundamental del progreso social en el mundo occidental. Gran parte de sus observaciones, se inspiran en la institucionalidad de las formas administrativas de Alemania.

Desgraciadamente, según lo hemos de examinar más ampliamente en líneas posteriores, la burocracia, como un instrumento necesario dentro del ser del estado, al institucionalizarse y cobrar formas estereotipadas, creadas con el propósito de proteger a los componentes de la misma, ha producido ciertos movimientos antitéticos que, tienden -- a reducir la eficacia de la organización estatal, distorcionando su --

funcionalismo al punto de llegar a formar un positivo lastre que necesaria e irremediabilmente, deberá ser reducido al mínimo, mediante una reestructuración científica en el funcionalismo estatal.

Concepción Política.— Sobre esta cuestión, entre otras cosas nuestros autores dicen:

".....Algun tiempo después de la Primera Conflagración Mundial, cuando crisis económicas y sociales hicieron más evidente la necesidad de encontrar un remedio a los tradicionales e insuficientes métodos de la administración de la cosa pública, nuevas escuelas de pensamiento se ocuparon de dar luz sobre las complejas relaciones entre instituciones gubernativas y ambiente. Dichas orientaciones observan, en su mayoría una actitud crítica hacia el pensamiento, reconociendo que el modo en que las dediciones administrativas se adoptan, de hecho no coinciden siempre con lo que los textos consagrados de administración enseñan.....".

De esta forma aparece la concepción que nos ocupa, planteada sobre la influencia de los estudios políticos relativos a problemas de administración, como una manifestación meramente ejecutiva de las directrices políticas mediante una revalorización de la Ciencia Política que venga a establecer un sistema funcional que permita el ejercicio de la administración, con un sentido eminentemente teleológico.

Siguiendo a nuestros autores, se puede afirmar que este movimiento comprende dos fases, como sigue:

".....La Primera, que aún repudiando la distinción absoluta entre política y administración, intenta, sin embargo, establecer los límites de los dos términos, considerando a la administración como parte integrante de la política, en su significado más general.....

En la segunda fase histórica de la evolución de dichos estudios, aparecen los estudiosos de administración, que llevarán el análisis en torno a la dicotomía tradicional entre política y administración para demostrar el absurdo anterior. A este período pertenece el grupo más numeroso de cultivadores de la administración. En los Estados Unidos de América, cuando las actividades del Gobierno se reducían a un pequeño sector de toda la Economía Nacional y eran escasas las disputas políticas, respecto a la naturaleza de las funciones del gobierno....., aparecía bien clara la esfera de la respectiva influencia de la política y de la administración.....

Pero la experiencia del New Deal y los trastornos sociales consiguientes a la depresión económica de 1929, despertaron en los americanos, el interés por el aspecto administrativo de la actividad de gobierno, que se veía como el único remedio posible de la situación que se venía encima.....".

En realidad el planteamiento de esta cuestión es sumamente complejo y sólo puede ser claramente establecido, cuando se toman en consideración, como antes hemos ya dicho, los hechos de que la administración, como organización científica del trabajo, es solamente un instrumento técnico que permite resolver los problemas relativos a la formación de las directrices públicas, que debe ser aplicado con vista a las finalidades del Estado y a la concurrencia de todas las demás cuestiones que el mismo tiene que resolver, las que, por lo general son eminentemente teleológicas y esencialmente políticas, de aquí que,

según lo hemos de examinar, como repetidamente se ha manifestado antes, esta aparente dicotomía tiene una solución, por cierto fundamentalmente científica, que conduce inevitablemente a la optimización del funcionalismo estatal.

Concepción Psicosociológica.— Aunque con posterioridad hemos de volver a estudiar, bajo diversa denominación, lo que los autores consideran, como la concepción psicosociológica, consideramos indispensable incluir desde luego una referencia a la misma, con el propósito de fijar ciertas ideas sobre un campo tan vasto y definido, como es el del comportamiento humano en sociedad. Los problemas fundamentales de las culturas y de las civilizaciones como culminación de las primeras, adquieren dimensiones críticas cuando los grupos humanos que las informan, han crecido para adquirir una complejidad cada vez mayor, de acuerdo con los idearios fundamentales de dichas culturas y civilizaciones, estructurados sobre las relaciones básicas existentes entre el hombre y la naturaleza.

De esta manera han aparecido, como antes se ha mencionado, y como, con posterioridad lo hemos de volver a estudiar, las llamadas ciencias del comportamiento cuyo tema fundamental son las relaciones humanas.

Sobre este particular, nuestros autores entre otras cosas dicen:

".....No se piense que el estudio de las relaciones humanas sea una cosa reciente y que represente, por tanto, una novedad en el campo científico. Las relaciones entre seres humanos, han sido objeto de estudio desde el primer momento en que el hombre ha dirigido su pensamiento a la realidad que lo rodeaba, con el intento de conocerse mejor a sí mismo. Sin embargo, las relaciones humanas no han sido empleadas sistemáticamente como un instrumento de análisis y como medio para el potenciamiento de la actividad directiva con anterioridad a los veinticinco años últimos.....".

Aunque estas experiencias realizadas sistemáticamente, han sido enfocadas hacia la concepción productivista de la actividad del hombre, los resultados obtenidos, han venido a demostrar con verdadera sorpresa, que la conducta humana debe ser materia de un estudio exhaustivo, especialmente por lo que se refiere a las disciplinas administrativas.

En realidad, el individuo en lo particular, así como en su calidad de componente de una organización social, representa complejidades importantes cuando se toma en consideración que, el hombre, a la vez que constituye una entidad psicofísica, también representa un elemento sociológico, en tal forma que, al examinar su comportamiento integral, deben estudiarse los factores comprendidos en los tres campos implícitos mencionados, o sean el psicológico, el físico fisiológico y el sociológico, tanto en sus caracteres individuales, como en su interacción mutua, de manera que, a la postre, el comportamiento del hombre, dentro del campo de la administración, abarca cuando menos tres tipos de conjuntos de valores que deben examinarse aislada y coordinadamente, ubicados en los campos antes mencionados.

3).- La Administración Pública en su ambiente social y político.— De conformidad con la tesis que hemos venido siguiendo en el curso del presente trabajo, cuyo fundamento principal es establecer --

la confrontación de los diversos pensamientos sobre la Moderna Administración, continuaremos con el examen breve que venimos haciendo de la obra de Mosher y Cimmino que consideramos, según lo hemos enunciado antes, como una de las primeras avanzadas en el pensamiento contemporáneo y revolucionario de la administración pública para, en su oportunidad, confrontarla en su conjunto, con otros pensamientos análogos, estructurados con nuevas ideas y, de esta forma, tratar de obtener nuestra síntesis sobre sistemas de pensamiento relativos a la administración.

Consecuentes con lo anteriormente expuesto, al examinar el capítulo de la obra de nuestros autores, denominado La Administración Pública en su Ambiente Social y Político, encontramos apreciaciones y conclusiones altamente interesantes, que procuraremos sintetizar y comentar, en líneas subsiguientes.

En tal virtud, a continuación vamos a transcribir el siguiente párrafo, que sigue:

".....La Administración Pública es parte integrante de la actividad de gobierno y a ésta conduce, en vía inmediata, su relevante contribución en el intento de realizar los fines públicos generales. En cuanto tal, se diferencia de otros tipos de organizaciones administrativas....., a pesar de la existencia de profundas analogías en los medios, en las técnicas y en las prácticas respectivamente empleadas. Se deduce de ello, que buena parte del conocimiento de los problemas de la administración pública quedaría obstaculizado si hiciésemos abstracción de la filosofía política que impregna toda la actividad de gobierno.....".

Esta es una observación bastante interesante que puede tener varias interpretaciones, según sea el sistema y método que se emplee para ello; en la inteligencia de que, sin duda, la más elemental es la que se refiere al hecho de que, siendo la administración pública una actividad básicamente del estado, resultaría incongruente e imposible concebirla como extraña a los fines del mismo, el que, por su naturaleza, según lo hemos examinado ya en la Primera Parte del presente trabajo, es esencialmente teleológico de aquí que, en tal virtud, la administración pública como tal, deberá estar impregnada, o lo que es más importante, sujeta a la filosofía política que informe la actividad estatal.

Esto no significa, según lo hemos establecido ya con bastante amplitud, que la administración como ciencia, tenga que confundirse con la administración pública como técnica, o con la administración privada que, a su vez, como la primera, es esencialmente finalista; es decir, debemos de establecer con absoluta precisión que, la Ciencia de la Administración, como conjunto de verdades, representa una disciplina invariante a todos los fines, como ocurre por ejemplo con la Matemática, independientemente de que, sean los hombres, cuando la aplican, que la transforman en una técnica que adquiere específicamente su carácter teleológico o finalista.

Sin embargo, tomando en consideración que en la connotación usual que sobre la administración en general, formulan los tratadistas, especialmente por lo que se refiere a la administración pública, necesariamente la identifican con los fines del estado e inevitablemente la incluyen dentro de los campos de la política.

En realidad, considerada la administración, como una Ciencia del comportamiento y entendida a la Cultura, como el conjunto total -- del comportamiento de los grupos humanos, entonces hemos de concluir, -- con algo que ya con anterioridad habíamos afirmado, y que consiste en -- que la administración, vista en su aspecto privado o público, es un -- contenido cultural.

Concurriendo parcialmente con lo anteriormente expuesto, -- nuestros autores, más adelante dicen:

".....Así entendida, la Administración Pública va más -- allá del ordenamiento jurídico administrativo, supera los límites inmediatos de la relación de empleo público, trasciende del organigrama -- oficial de este o aquél ministerio; es algo más que la suma de relaciones humanas que surgen entre sus componentes y terceros, extraños a la propia organización. Comprende los contactos cotidianos que cada ciudadano tiene con los diversos organismos públicos, los servicios que -- de él recibe de las instituciones públicas, y así sucesivamente. Dichos contactos constituyen los comportamientos de vida asociada más -- frecuentes e importantes que el particular, en cuanto miembro de una -- colectividad organizada, observa normalmente; ello porque la autoridad administrativa es un símbolo bastante concreto de la sociedad que opera continuamente en nombre y por cuenta de éste.....".

Es decir, y en ello hemos de repetirlo, la Administración -- Pública entendida en la forma tradicional, como la organización de los servicios estatales, debe ser eliminada de las nuevas concepciones sobre el Estado contemporáneo. Los viejos tratados de Administración Pública que se refieren a las organizaciones burocráticas, así como a -- los problemas de policía, etcétera, en nuestra opinión, resultan totalmente anacrónicos, para resolver la problemática que afrontan la moderna sociedad estatal. La Administración, en sus dos dimensiones de privada y pública, en nuestra opinión, representa una nueva entidad que -- viene estructurándose rápidamente a medida que la revolución científica y tecnológica afecta, como está ocurriendo tan radicalmente, a la -- vida individual y colectiva de las sociedades contemporáneas.

4).- Estructura Técnica y Funcionalismo de la Organización Administrativa. -- En el estudio de la Estructura y Funcionalismo de la Organización Administrativa, hay dos aspectos fundamentales a considerar, que se refieren, el primero, a lo que nosotros entendemos como la Estructuración y Funcionalismo científico y técnico de la misma, y el -- segundo, por lo que atañe al aspecto jurídico correspondiente.

Esta es la razón por la incluimos en este Capítulo lo relativo a la parte técnica de dicha Estructuración y Funcionalismo, dejando para el Capítulo siguiente, el examen jurídico relativo.

Siguiendo siempre a nuestros autores, Mosher y Cimmino, trataremos de resumir el pensamiento relativo de los mismos, incluyendo -- nuestros particulares puntos de vista para que, con posterioridad, hagamos las confrontaciones globales que hemos mencionado en líneas anteriores, siguiendo en ello la tesitura del presente trabajo.

Estructuración de la Organización Administrativa. -- Para estudiar la estructuración de la Organización Administrativa, deben examinarse previamente, la naturaleza de lo que se entiende por la misma, -- a través de sus elementos constitutivos y finalidades esenciales, para

proseguir, a continuación, con el estudio específico de las formas de organización de la Administración.

En este propósito, vale la pena formular un bosquejo de lo que nosotros propendríamos como la anatomía básica de la organización, partiendo de una analogía conceptual, obtenida de la Teoría Matemática de los Conjuntos, conforme a la cual, la actividad del hombre, considerado individualmente en su aspecto colectivo, comprende diversos campos particulares de acción, afectos a normas específicas que, en lo general, tienden a entrelazarse, para de esta manera integrar la trayectoria conjunta de la mencionada acción individual o colectiva.

Cada campo, con su correspondiente norma de acción, puede adquirir una amplitud y complejidad diversa, según el caso, independientemente de que, para un esquema simplista, pueda ubicársele dentro de las disciplinas típicamente psicológicas, económicas, políticas, etcétera, que en conjunto informan el todo de la Cultura.

De esta suerte, la Cultura representa el campo general dentro del cual se ubican los campos particulares de la acción individual y colectiva del hombre, en el entendido de que, la norma que rige a dicho campo principal, afecta, directa o indirectamente, a los demás campos particulares mencionados.

Si en el hombre o en los grupos formados por conjuntos de individuos como él, se buscan atributos que los identifiquen, es fácil encontrar algunos que son característicos, por lo que respecta a sus condiciones físico-psicológicas y morales, residenciales, geográficos; dentro de los rangos de su actividad, económicos, sociales, de preparación cultural, etcétera, con los que se puede integrar un cuadro de categorías susceptibles de ser agrupadas por sus caracteres de homogeneidad, simultaneidad, coherencia, etcétera, y de esta manera, formar los campos de acción individual y colectiva, cuyo conjunto integra la vida del individuo o grupo humano de que se trate.

En tales condiciones, es posible encontrar una representación simbólica para cada uno de estos atributos, así como elaborar un tipo de funcionalidad abstracta de los mismos, que podría ubicarse, como antes hemos afirmado, dentro de las teorías generales de los conjuntos matemáticos.

Por la naturaleza intrínseca del presente trabajo, en obvio de una prolividad que consideramos innecesaria, sólo nos vamos a ocupar en la presente ocasión, de encontrar los equivalentes a las normas fundamentales que rigen la formación de estos grupos humanos, siguiendo el contexto de los autores que venimos comentando, en lo que ellos denominan los elementos fundamentales que para nosotros equivalen a las normas básicas antes mencionadas, divididos en cuatro, cuyas características, son las siguientes:

Elemento Activo.— Sobre este particular, nuestros autores, entre otras cosas dicen:

".....El primero de los cuales hace referencia al aspecto activo de la organización humana y, más concretamente, consiste en las acciones de dos o más personas. De hecho, es quizá impropio hablar de individuos miembros de la organización, ya que el elemento esencial de tal vinculación, no es el individuo entendido como persona, sino más bien la serie de actos que él lleva a cabo, referidos a la organiza---

ción.....".

Es decir, dentro de un espacio dinámico limitado, que corresponde al todo cultural de un grupo de individuos, afectos a una norma determinada, digamos un conjunto de científicos o de clérigos, contenida en una serie de disposiciones normativas ajustadas a un principio general, la organización en el presente caso, es la entidad que representa el todo de dichos agrupamientos con sus normas principales y secundarias incluidas, con las que se integra un mundo concreto que representa un grupo de acción humana.

Elemento asociativo.— Los autores comentados, sobre el particular, agregan:

".....El segundo elemento fundamental es el vínculo asociativo, circunstancia que permite la realización de actos relacionados entre sí, y ejecutados según una relación asociativa.....".

Es decir, al establecerse un sistema normativo que rige la constitución de un grupo, concomitantemente se impone un vínculo de coherencia en la acción, que a la postre se transforma en una fuerza de asociación, análoga a la fuerza de la gravedad terrestre por ejemplo, que mantiene unidos a todos los componentes de la organización, en tanto no se genere, dentro de la misma, algún o algunos procesos antitéticos, cuya naturaleza examinaremos en detalle, al estudiar la Teoría Cibernética, que tiendan a debilitar el vínculo asociativo, y a romper el estado dinámico organizativo.

Elemento de Coordinación.— Sobre esta cuestión, Mosher y Cimmino señalan:

".....El tercer elemento hace referencia, a la existencia de una coordinación consciente y sistemática de las acciones desarrolladas, en tal forma que se excluya el hecho de que puedan ser el fruto de mera casualidad, accidentalidad o incidentalidad. En algún momento de la creación de la organización, alguien tiene que haber hipotizado y elaborado un plan dirigido a coordinar las diversas actividades, que han de ser llevadas a cabo por distintos individuos y esto es suficiente para hacernos suponer la existencia de un punto en el que mediante el poder de control, la coordinación pueda tener lugar de hecho.....".

Por definición, establecido un sistema de conjuntos entrelazados, contenidos dentro de un conjunto general que representa el orden normativo fundamental, cada uno de los conjuntos particulares, que da afecto al mencionado sistema normativo básico, y por tanto debe ser congruente con él, independientemente de que en ciertos aspectos particulares de cada conjunto individual, haya zonas de congruencia o campos parciales de las mismas que se superpongan, como por ejemplo ocurre, pongamos por caso, en la acción de los organismos policíacos que, aunque, dependiendo de diversas instituciones, están regidos básicamente por un sistema normativo unitario, establecido por el Estado o por la organización principal correspondiente, sin perjuicio de que, la acción individual de cada conjunto, se entrelace en algunos aspectos limitados de su campo de acción, sin que por ello se rompa la unidad general que para el caso representa la coordinación consciente y sistemática de todos los conjuntos particulares comprendidos en el conjunto general.

Quando por razones particulares o específicas, se suscitan -

divergencias en la acción particular de dichos conjuntos que originen distorsiones en los campos comunes de la misma, e inclusive discrepancias con el orden general establecido, entonces la coordinación desaparece y la organización tiende a destruirse.

Elemento Finalista.- De acuerdo con nuestros autores, tenemos:

".....El elemento finalista de la organización, es el cuarto elemento esencial de nuestra definición, y de él derivamos que las acciones humanas desarrolladas en la organización están dirigidas a la realización de uno o más fines. Deberá, obviamente, tratarse de fines organizativos y no individuales de las personas que componen la organización. Los fines organizativos, de hecho, rara vez coinciden con los objetivos personales de los miembros del ente.....Por lo general, el fin de una organización encuentra su expresión en un concepto abstracto, producido por un compromiso o por una equilibrada fusión de los fines de cada uno de los componentes.....".

El problema de los fines significa una condición fundamental de los seres vivos dotados de poder de decisión y capacitados para discernir sobre el problema fundamental de los valores, o lo que, expresado de una manera completamente simplista, representa para ellos lo bueno y lo malo. En tal virtud, todo conjunto o grupo de conjuntos humanos de acción, afectos a una norma fundamental o a un sistema de normas derivadas de la misma, implica, inevitablemente, una razón de ser, de manera que, toda su estructuración dependerá de esta finalidad básica que, lógicamente, constituye una fuerza de cohesión que nunca, necesariamente podrá ser identificada íntegramente, con los fines individuales de los componentes particulares de los grupos, y ni siquiera con ciertos fines colectivos de grupos particulares, en tanto que, -- es precisamente el conjunto de todos los grupos, lo que representa la unidad a la que permanecen asociados todos éstos con sus componentes respectivos, mientras que, como ya se ha apuntado antes, durante el -- proceso dinámico de la organización, no se genere la antítesis que -- tienda a debilitar esta fuerza de cohesión que aparezcan nuevos fines -- más o menos divergentes con los primeros, que tiendan a producir una -- transformación, en la estructuración general de los conjuntos.

Más adelante, al tratar específicamente de la Cibernética -- aplicada a la Ciencia de la Administración, nos volveremos a ocupar de esta interesante cuestión, con mayores detalles a efecto de dejar esclarecido en lo posible, el dinamismo que rige la estructuración de la organización administrativa.

Nuestros autores, resumiendo los cuatro elementos esenciales antes mencionados, entre otras cosas, dicen:

".....Individualizados así, los cuatro elementos esenciales de la organización, podemos fácilmente resumirlos en la siguiente definición: la organización es aquel fenómeno en el que las acciones de dos o más personas se realizan en colaboración y coordinadas consciente y sistemáticamente hacia la realización de un fin o de un conjunto de fines.....".

Mosher y Cimmino se refieren principalmente a las llamadas -- Organización Horizontal y Distribución del Trabajo y Organización Vertical con sus componentes de Responsabilidad, Autoridad y Jerarquía.

Conscientes de la necesidad de reducir a sus esquemas fundamentales estas cuestiones, en líneas subsecuentes solamente haremos un resumen sucinto de las mismas, con nuestros puntos de vista correspondientes, como sigue:

Organización Horizontal.-- Sobre este particular, los autores entre otras cosas, dicen:

".....En un plano ideal horizontal, la organización se presenta en forma de distribución de individuos, de capacidades individuales, de grupos de individuos cuyas operaciones están dirigidas a la realización de un fin inmediato, capaz de conferir al grupo una individualidad muy pronunciada.....".

De acuerdo con la transcripción anterior, se infiere que la connotación de la organización horizontal, se refiere especialmente a los conjuntos que abarcan las actividades específicas del individuo -- o grupos de individuos, en lo que se refiere a los diversos grados de especialización por fragmentación de la actividad humana, en campos -- cada vez más reducidos, que vienen a convertirse en verdaderas fases -- del sistema general que comprende dicha actividad. Es decir, si el -- objetivo fundamental de una organización de trabajo, consiste en la -- elaboración de un determinado producto, dijérase por ejemplo, automóviles, entonces el campo general de actividad, comprende otra serie de -- campos incluidos dentro del mismo, traslapados en su mayor parte, que -- se refieren a la elaboración de todos los componentes del producto, -- desde la obtención de los materiales básicos, la selección de los equipos, la determinación de los métodos de producción, la capacitación individual o colectiva o por grupos del personal, y la organización completa de una línea de ensamble o producción, que parta desde los elementos primarios, hasta la distribución y venta del producto elaborado.

Es evidente que, en tales condiciones, aparecerán un conjunto de actividades particulares, cada una de las cuales tendrá un contenido y un grado de coherencia con las restantes, que requieren la aplicación de los métodos adecuados para ser llevadas a cabo.

El problema de organizar estas actividades, mediante la aplicación de los medios adecuados, de la capacitación por habilidades específicas del personal, su organización en grupos y su especialización por campos, comprende lo que se llama en general la Organización Horizontal y Distribución del Trabajo.

En este aspecto, especialmente por lo que atañe a la organización fabril, el Taylorismo y el Fayolismo representan las escuelas -- más socorridas, en tanto que, el planteamiento de la problemática en las mismas, es lograr los óptimos de rendimiento del trabajo y del capital empleado dentro del proceso de producción.

El problema que representa la organización horizontal en la administración, comprende varios aspectos que, por su interés y complejidad, constituyen a su vez, verdaderos campos específicos que en su conjunto podrían ser inclusive examinados, bajo supuestos abstractos tales como los que se refieren a la Teoría de los Grupos en el análisis matemático moderno. No es nuestra intención ahondar demasiado en este importantísimo tema, aunque, dentro de las limitaciones que sobre extensión del mismo nos hemos impuesto, resulta indispensable, la formulación de ciertas consideraciones fundamentales, que apuntaremos a continuación.

En primer lugar, es indispensable establecer como premisa -- básica, el hecho de que, la administración, como ya lo hemos establecido con anterioridad, estructuralmente está formada por la superposición funcional y coordinada de la actividad del hombre en la realización de propósitos específicos, especialmente por lo que se refiere a la connotación colectiva de dicha actividad.

Es decir, la administración privada o pública, tiene como -- contenido esencial, a la acción y conducta del individuo y de la organización social al que el mismo pertenece, destinada a lograr su supervivencia y los fines de la misma.

De aquí que, al hablar de organización horizontal, dentro -- del campo estructural de la organización administrativa, nos estemos refiriendo, fundamentalmente, a la acción humana realizada dentro de -- las normas establecidas por la colectividad a la que pertenece, tácitas o expresas, cuyo conjunto representa el orden social, y jurídico, -- como elementos substantivos del modelo cultural que rige a la mencionada colectividad. Es decir, la organización administrativa, en toda su extensión y contenido, representa una forma de conducta, en la que su fundamento debe rastrearse en los antecedentes históricos de la colectividad respectiva y cuya validez depende de su contenido científico, como substratum verdadero de la misma.

La multiplicidad de la acción vital del hombre y de la colectividad a la que pertenece, que crece a medida que se incrementa el -- caudal de conocimientos científicos y técnicos de aquélla, representa una serie de campos de coherencia jerarquizada, según lo hemos establecido antes, en los que es posible descubrir normas de acción particular, que conducen necesariamente, al concepto primario de la especialización y al análisis detallado de la acción a la manera de como la concibieron Fayol y Taylor, principalmente.

Este problema de la especialización representa en realidad -- un campo complejo que puede ubicarse en la actividad individual así -- como en la especialización funcional o de grupo y examinarse a la luz de sus fundamentos lógicos y de un análisis específico de sus elementos constitutivos. A continuación nosotros procuraremos visualizarlo, siguiendo ciertas normas de la lógica, correspondientes a la teoría de los conjuntos como antes indicamos, como sigue:

En efecto, las ideas originales de la concepción científica del trabajo y de la organización de la producción, parten de un supuesto fundamental que se refiere a la optimización de los procesos productivos; especialmente en lo que atañe a los de la rama industrial, -- mediante el análisis de los mismos y su descomposición en elementos -- susceptibles de ser medidos y ajustados a patrones específicos, como ocurre por ejemplo, con el análisis científico del trabajo que hemos estudiado especialmente, como ya se ha dicho antes, al referirnos a Fayol y a Taylor.

Si dentro de la organización de una empresa particular o dentro de los límites que comprende la acción jurisdiccional del Estado, -- ubicamos todas aquellas acciones que en conjunto representan la capacidad dinámica de los mismos, encontraremos entonces, la conformación de espacios dinámicos que podríamos denominar universos de acción o comportamiento, constituidos por una multiplicidad de otros universos subalternos, comprendidos dentro de los primeros, traslapados unos con -- otros y afectos a normas específicas de acción, susceptibles de ser --

examinados en términos del análisis matemático.

Cada uno de estos universos a su vez, se encontrará afecto a una norma particular de acción, mientras que el conjunto de los mismos, estará regido por la norma resultante que hiperbólicamente podría ser equiparada, a contrario sensu, con la norma jurídica fundamental del estado, partiendo del supuesto de que, es ésta, la que determina la forma en que tienen que realizarse las expresiones vitales del mismo.

De esta manera, la anatomía de todo el conjunto procesal, -- como el que representa la empresa privada, el consorcio, o el Estado -- mismo como entidades administrativas, puede ser visualizada dentro de una analogía simplista, a manera de una serie de movimientos de personas y objetos realizados en el espacio en función del tiempo, en términos de las normas de conocimiento que representan el acervo cultural en sus aspectos técnicos y de cultura general, respectivos.

Para que el conjunto en su totalidad, se opere en términos de aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles contenidos en el mismo, es necesario e indispensable además, que cada uno de los conjuntos elementales que lo forman, operen de manera análoga y, concomitantemente, que cada movimiento realizado por el hombre directamente o a través de los instrumentos de producción, se realice con el mínimo de esfuerzo y el máximo de rendimiento. Este es el dilema de la administración privada y pública de las sociedades contemporáneas, que les impone su supervivencia, ante un mundo cada vez más complejo en el que los recursos naturales destinados a la satisfacción de las necesidades del hombre, no se producen en la misma proporción de aquellas, de manera que, ya las sociedades contemporáneas se encuentran, en la confrontación de serios problemas derivados de este desajuste entre la producción de satisfactores y el consumo de los mismos, circunstancia -- que, como antes se ha apuntado, obliga a dichas sociedades, a obtener los óptimos de aprovechamiento en los procesos productivos y de consumo, mediante el empleo de las más adecuadas políticas de administración privada y pública.

Entre estas políticas, los autores que venimos comentando, -- Mosher y Cimmino, enfatizan con bastante amplitud, en relación con la organización horizontal en la estructuración administrativa, a aquellas disciplinas que comprenden a la especialización, no sólo en el concepto limitado de tipo fabril, sino en su aspecto más amplio, que comprende una condición funcional.

En realidad nosotros, como lo hemos de apuntar más adelante consideramos que la especialización es sólo un aspecto, por cierto -- muy importante, en la actividad individual y colectiva de la optimización de los procesos que forman en conjunto el contenido de la administración privada y pública; pero hemos de afirmar enfáticamente que las sociedades contemporáneas, y por ende, la moderna administración, comprende otros aspectos no menos importantes que conducen a dicha optimización procesal, mismos que hemos de estudiar en sus rasgos principales, más adelante, dentro de este mismo Capítulo y, en forma exhaustiva, cuando hablemos de la Cibernética aplicada a la Administración.

Por considerar de interés las observaciones señaladas por -- los autores antes mencionados, a continuación, de una manera completamente esquemática y somera, vamos a ocuparnos de los rasgos principales.

les de la especialización, en sus aspectos positivo y negativo. Para el efecto, a continuación, haremos algunas transcripciones fragmentarias, de la obra apuntada de nuestros autores, como sigue:

".....Una primera consideración, en parte ya apuntada, nos dice que un grado elevado de especialización favorece la colocación exacta de las personas en un esquema de organización, aprovechando al máximo las respectivas capacidades profesionales y disminuyendo, por tanto, los costos. La segunda consideración permite afirmar que un alto grado de especialización facilita el trabajo de formación y adiestramiento individual, dirigido a alcanzar una mayor eficacia productiva. Esto ha constituido un elemento importantísimo en el desarrollo industrial de los últimos años, y constituye, todavía, un factor muy importante en períodos de emergencia, cuando se hace, por tanto, necesario el empleo inmediato de personas, sin poder esperar el tiempo normal de aprendizaje. Una tercera consideración, siempre favorable a un elevado grado de especialización individual se encuentra en la mayor destreza y rapidez adquirida en la ejecución de operaciones simples y limitadas, en comparación con funciones variadas o complejas, al menos hasta cierto punto.....".

Esto es por lo que se refiere a la especialización individual, ya que existe, además la que atañe al grupo, misma que en este caso, se denomina especialización funcional. Más adelante trataremos sobre esta última, para ocuparnos, inmediatamente, de los aspectos negativos de la especialización individual, consignados por los autores mencionados, de esta manera:

".....Contra un alto grado de especialización se encuentran en cambio, las razones siguientes. En primer lugar, el hecho de que la especialización hace generalmente más difíciles los problemas de la dirección. Resulta cada vez menos fácil delegar, coordinar, controlar, programar. Se hace menos flexible la utilización de la mano de obra, y a menudo se hace depender todo el proceso operativo de la presencia o de la capacidad de un solo especialista....Una segunda y grave dificultad parece ser la que proviene de los problemas humanos y de las bajas de moral de quien trabaja, cuando la especialización alcanza un cierto grado. De hecho una excesiva tendencia a especializar hace cada vez más elementales las funciones y los movimientos del trabajador, así como el aburrimiento que se deriva de ello puede hacer el trabajo fatigoso y monótono. El análisis de los efectos que la especialización produce en el factor humano en cualquier proceso productivo, nos permite afirmar, además que el individuo en el trabajo pierde, como consecuencia de la atomización de todas las operaciones que concurren a formar el proceso mismo, la satisfacción que deriva de comprender que ha realizado algo útil, al tener una visión de conjunto del proceso productivo completo.....".

Y lo que es más grave, según nuestro particular punto de vista, consiste en que el hombre destina todo el tiempo dedicado a su trabajo, a funciones que le impiden ejercitar su intelecto y desarrollar su capacidad creativa, lo que, a la postre, al través del tiempo, representa una seria pérdida de posibilidades del trabajador en lo particular, y de la colectividad en lo general.

Por lo que atañe a la especialización funcional o de grupo, que hemos mencionado en líneas anteriores, comprende los casos de la especialización por oficinas, departamentos, organización de trabajo por ramas, etcétera. Los factores que influyen en dicho tipo de espe-

cialización, de acuerdo con nuestros autores, entre otros, son:

".....El primero y probablemente más importante factor que nos permite comprender la razón de ser de una cierta distribución de funciones en un determinado momento histórico, está representado por el pasado, por la cultura, por la historia, por la tradición que ha precedido a las diversas funciones, tal y como existen hoy en la administración pública.....".

En efecto, considerada la especialización como una función de la organización administrativa, evidentemente que pertenece a un sistema, cuyas raíces tienen que buscarse en el pasado, que de una manera u otra evoluciona, aunque siempre afecto al determinismo que le impone la colectividad. Es decir, en la especialización funcional, debe entenderse la existencia de una estructuración orgánica afecta a una configuración coherente, que en múltiples ocasiones, aparece reacia y altamente conservadora, al punto de que, no obstante los progresos alcanzados por la Ciencia de la Administración y las técnicas derivadas de la misma, forman legión las administraciones privadas y públicas de los estados contemporáneos, aferradas a procedimientos tradicionales o a normas impuestas por la costumbre.

Sin embargo, los propios autores, más adelante dicen:

".....Es también verdad, sin embargo, que los rápidos cambios ocurridos en los últimos años en las actividades y responsabilidades de la administración pública, imponen a las estructuras gubernativas, capacidad de flexibilidad y adaptabilidad a la situación externa. A pesar, pues, de la influencia de estas fuerzas conservadoras vinculadas con la tradición y la legitimación, es indispensable que los organismos gubernativos se adecúen a las exigencias dinámicas impuestas desde el exterior, si quieren perdurar.....".

Es decir, la administración considerada como un proceso dinámico real, modifica continuamente su contenido, dentro de etapas sucesivas que comprenden los períodos de su evolución, de manera que, con el transcurso del tiempo y por efecto de su propia capacidad evolutiva, llega a adquirir fisonomías particulares diferentes a las originales.

Sin embargo, lo más importante de esta dinámica transformativa, debe buscarse en las fuerzas generatrices que impulsan la vida individual y colectiva y, con ellas, implícitamente, a todos los elementos constitutivos de la Administración. El hombre, y el ser social de que forma parte, como entidades energéticas dotadas de movilidad vital, afectas a trayectorias congruentes o incongruentes, si se les juzga, de acuerdo con un determinado sistema de normas de estructuración organizativa, quedan en todos los casos, afectas a las leyes fundamentales de la optimización, por la aplicación de los principios universales que expresa la física a través de sus leyes del menor esfuerzo y máximo rendimiento.

Es por ésto, que además de la especialización individual o funcional, deben buscarse en la estructuración de la organización administrativa, los verdaderos desiderata de la misma en términos de los aludidos óptimos funcionales que, hemos de volver a examinar con mayor amplitud, más adelante.

Organización Vertical.— Sobre este particular, los autores -

al formular la introducción del Capítulo respectivo, dicen:

".....Después de haber examinado el aspecto horizontal del organismo administrativo, determinable a través de los criterios de -- división del trabajo y de las funciones, es necesario pasar al examen de la segunda dimensión de esta representación estática ideal; se trata del aspecto vertical, del que derivan las responsabilidades asumidas por los diversos ramos administrativos. En su aspecto dinámico, la jerarquía representa aquel aspecto de la vida administrativa más -- conocida bajo el nombre de delegación; delegación de responsabilidad y delegación de autoridad, delegación de funciones y delegación de poderes.....El supuesto principal sobre el que descansan los párrafos -- que siguen a continuación, se encuentra, concretamente, en juzgar que el elemento esencial del aspecto vertical de cualquier organización es la responsabilidad que, en un sistema democrático, constituye el contenido y la fuente de la autoridad.....".

Es decir, además de los elementos que por conjuntos organizados, ajustados a normas específicas que rigen la conducta del individuo o de los individuos como factores del proceso o procesos administrativos, existen las jerarquías conforme a las cuales, estos procesos dependen unos de otros, traslapándose la mayoría de los casos, -- para formar un todo general común, representado por el espacio normado que constituye al Estado mismo.

Esta jerarquización de los procesos, cuando es entendida en -- términos del ejercicio de la autoridad, mediante la imposición de la responsabilidad, para ubicarla dentro de los campos del deber ser de la conducta, llega a constituir un verdadero sistema que visto en su conjunto, representa la estructura de la organización vertical de la -- administración.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se concluye que, -- la organización vertical, se ubica básicamente en la estructuración de un orden, que parte de la jerarquización de la organización horizontal en función del ejercicio de la autoridad, como un segundo momento de las secuencias de optimatización que imponen todos los procesos organizativos.

Funcionalismo de la Organización Administrativa. -- La connotación que nosotros estamos empleando por lo que respecta a la denominación de funcionalismo de la organización administrativa es lo que nuestros autores llaman, el procedimiento de la organización administrativa.

En su introducción a la parte relativa al mismo, Mosher y -- Cimmino, agregan:

".....Después de haber fijado las líneas esenciales de la estructura de la organización administrativa, según la prevalente misión anatómica, dada en las páginas que preceden, será oportuno pasar -- ahora a una breve exposición de la fisiología de este tipo de organización.....

Nos interesaremos, en consecuencia, por la actividad de programación, por la actividad presupuestaria, y con carácter más general por los cirrterios que presiden la elección o decisión en la administración, para examinar después algunas características propias de la comunicación como sistema y como técnica de la acción administrativa....

Se trata, por consiguiente, de examinar el proceder de la Administración.....".

Si la administración representa una actitud dinámica del hombre o de la colectividad realizada dentro de un sistema normativo de carácter jurídico simplemente funcional, regido por fuerzas que nosotros consideramos vitales y que, como lo hemos afirmado con anterioridad, se encuentran ubicadas dentro de conjuntos normados que a la postre, se circunscriben en un espacio normado general, que representa al Estado, resulta evidente que, dentro de una concepción ideal de tan complejo fenómeno, se imponga la necesidad de establecer normas que rijan precisamente el aspecto dinámico del mismo y que, de una manera sintética podrían circunscribirse a tres cuestiones fundamentales señaladas por los autores, en lo que ellos denominan modelo ideal y que son el plan, la acción y el efecto.

De esta manera, se puede pensar en una secuencia que los propios autores señalan y que comprende la programación, la decisión, la comunicación, el presupuesto y las relaciones públicas.

Consecuentes con el plan didáctico antes señalado, a continuación trataremos de cada uno de estos aspectos, en la forma más esquemática, propugnando por enmarcarlos, dentro de la concepción general y tesis de nuestro trabajo, como sigue:

PROGRAMACION.-- Sobre este punto, nuestros autores señalan: --

".....La descripción analítica de un esquema racional del procedimiento administrativo inevitablemente llama la atención del estudioso, sobre un elemento que es quizá el más indispensable entre -- cuantos intervienen en el esquema mismo: tratase de la programación, entendida como proyectación de objetivos, de programas específicos y -- de todos los diversos elementos de la organización.....

La programación.....es para nosotros, ante todo, un proceso mental. Incluso en su forma más elemental lleva consigo el conocimiento de factores externos al yo y una cierta medida de valoración y correlación de tales factores. La mente humana, por consiguiente, es el primer instrumento indispensable de cualquier actividad de programación.....

Programar no es lo mismo que predecir, aunque aquél que programa deba inevitablemente considerar la existencia de determinados -- valores de predicción, que incluyen la propia actividad.....".

En realidad, la programación debe ser entendida como una disciplina que tiende a regir la acción futura de los individuos en lo particular, o de los grupos en conjunto, basada en el conocimiento de ciertos elementos fundamentales, relacionados con las posibilidades de dicha acción, en los diversos aspectos que comprenden el contenido de la misma.

De esta manera, la programación resulta una secuencia que -- comprende cuando menos, una primera etapa de conocimiento previo, conforme a la cual, el espacio se revierte en el tiempo, como lo hemos -- afirmado como tesis fundamental del presente trabajo al referirnos a -- la teoría del conocimiento, para, convertirse en categorías del pensamiento que, una vez organizadas por el mismo, tienden a su vez a revertirse hacia el espacio exterior, mediante la acción del individuo; ac-

ción que a su vez se descompone en dos etapas, una de proyección propiamente dicha, que corresponde a la programación de la acción en su forma más elemental, y otra, a la elaboración de todos los planes ejecutivos respectivos.

Es evidente que, la programación como proceso mental, presupone un acervo de conocimientos afines y coherentes, relativos a un campo o campos determinados, que deben ser examinados, confrontados y valorizados, para con ellos posteriormente formar un sistema que viene a constituir el programa mismo.

Si dentro de los conjuntos que forman el contenido de la administración, en sus aspectos privado y público, es posible encontrar una norma que establezca la congruencia de los mismos, para la realización de un fin determinado, la subordinación de dichos elementos conjuntales a la estructura impuesta por la norma de referencia, representa el proceso característico de la programación. En realidad, la idea de valor postulada por los autores, sólo puede tener una connotación de sentido ético finalista, cuando se refiere específicamente a la acción del poder público y, por consecuencia, a los elementos de la administración pública. En realidad, bajo nuestro particular punto de vista, la programación es ajena a toda finalidad de contenido ético, aunque, en todos los casos, es evidentemente finalista, independientemente de que, se estructure y funcione, en términos de secuencias causales determinísticas, establecidas por los elementos dinámicos con los que se conforma.

En tal virtud, la connotación de valoración antes postulada, se refiere exclusivamente a la confrontación entre los propósitos y las consecuencias de las acciones que integran los procesos programados.

Cuando estudiemos la parte relativa a la Cibernética, que comprende el análisis de los sistemas, vamos a ampliar más la connotación del procedimiento de programación, partiendo de un esquema elemental cuyos elementos básicos son: programación, decisión, instrumentación, ejecución y efecto, confrontación del efecto con las metas propuestas originales, para encontrar el error o diferencia que puedan ocurrir entre los fines y las realizaciones, con vista a reajustar las secuencias de decisión, instrumentación y ejecución, que permitan reducir tales diferencias y así sucesivamente, hasta lograr que las mismas se conviertan en valores mínimos aceptables, en cuyas circunstancias los sistemas de acción programados, alcanzan niveles altos que se aproximan a la optimización.

En la actualidad, la Ciencia y la Técnica contemporáneas, -- aplicadas a la administración, permiten la elaboración de programas ajustados a principios de predicción y probabilismo.

DECISION. -- Todo proceso administrativo culmina, inevitablemente, con un sistema de decisiones que representan el substratum de la acción.

El aspecto decisorio en la administración, es una consecuencia de la programación, cuando ésta ha sido conducida a los ámbitos dinámicos de la acción. En ella están contenidos dos momentos principales, según se trate de verdaderos sistemas o procesos decisorios o de resoluciones tomadas cotidianamente, sobre la marcha misma de los acontecimientos administrativos, con criterios que, por lo general en am--

bos casos son diferentes, pues mientras que, todo sistema decisorio -- representa un estudio pormenorizado de alternativas con vista a los hechos, en las decisiones cotidianas, el fundamento generalmente de las mismas, es de naturaleza empírica.

Aunque ambos tipos de decisión tienen importancia análoga, -- por la naturaleza misma del tema que venimos estudiando y, por la forma en que se ha desarrollado, consideramos más importante enfatizar a las decisiones sistematizadas.

Sobre este particular, los autores, entre otras cosas, dicen:

".....Se sostiene que el procedimiento de formación de las -- decisiones administrativas, comporta necesariamente, una relación lógica, y por ello consciente, entre el fin que se pretende realizar y los medios que se piensa emplear para tal fin. Una decisión relativa al fin o fines a alcanzar puede incluso prescindir, en vía de hipótesis, de la valoración relativa a la existencia o no de medios idóneos para realizar los fines predeterminados; pero ello no significa que el procedimiento a través del que se llega a la elección del fin, no sea lógico y consciente, debiendo necesariamente el sujeto decidente plantearse el problema de la instrumentalidad del fin preelegido a la vista de los fines superiores, únicos que han determinado en él la necesidad de decidir entre la pluralidad de alternativas.....Ello sirve -- para precisar, o más exactamente circunstanciar, el carácter de racionalidad impreso en una decisión, especialmente si es de naturaleza administrativa.....; conforme al razonamiento seguido hasta ahora debemos deducir necesariamente que la racionalidad de una decisión se encuentra en la medida de lógica discriminación y análisis de medios a disposición en relación al fin o fines a alcanzar, independientemente del hecho de que tales fines sean o no racionales.....".

Visto el problema desde otra perspectiva, que intencionalmente pretendemos introducir de una vez, para acercarnos cada vez más a la Teoría Cibernética y de Optimización que hemos de examinar más adelante, los procesos administrativos pueden ser considerados como -- las formas a través de las cuales se operan transformaciones entre recursos disponibles y finalidades específicas, en términos de un programa previamente establecido, de manera que, dentro de las secuencias administrativas, determinados conjuntos de valores, son revertidos a otros que satisfagan los fines propuestos previamente.

Es evidente que, son elementos fundamentales del programa, -- los fines y los medios, por los cuales los primeros pueden ser alcanzados, de manera que, en cierta forma, el programa representa la relación fundamental de transformación del proceso administrativo, tal -- como la hemos postulado en el párrafo anterior. Si por la naturaleza compleja de los procesos administrativos, el programa entraña alternativas de acción, éstas implican un campo decisorio que en todo caso -- queda regido por los resultados, dentro de un concepto de optimización de los mismos.

Esta optimización se basa completamente, en un concepto -- probabilístico, de manera que, las decisiones que deban ser tomadas en la resolución de alternativas, en todos los casos tienen que representar el máximo de probabilidades de ser las correctas. Esta condición implica, que las decisiones administrativas, deben de sustentarse en -- información objetiva, convenientemente organizada, dentro de sistemas-

adecuados, para ser aprovechada en el cálculo de probabilidades, independientemente de toda otra consideración no racional.

En términos generales, cada sistema de organización administrativa, o para ser más explícitos, cada conjunto de sistemas administrativos particulares comprendidos dentro de uno de carácter general, se encuentran afectos a una norma básica que en el caso más genérico, está representada por el orden jurídico estatal, y a un sistema de normas originadas en aquella, que en conjunto constituyen la trayectoria fundamental del Estado u organización administrativa de que se trate. De esta norma o conjunto de normas se originan las trayectorias de acción y conducta de los componentes de la organización, mismas que pueden ser ubicadas en el tiempo y en el espacio y que, en todo caso representan los límites hacia los cuales deben acercarse los sistemas de cisorios correspondientes. Es decir, las decisiones como nosotros las entendemos, son eminentemente de carácter racional y, por consecuencia no pueden ser tomadas en forma caprichosa o al azhar, puesto que, por su estructura misma, forman parte de campos determinísticos establecidos de los que, no pueden escapar.

Sin embargo, existen aspectos empíricos y éticos en la decisión administrativa, que nuestros autores examinan en su obra, que, -- por considerarlos de importancia y por su validez objetiva, hemos de -- examinar a continuación, como sigue:

".....Barnard, después de haber examinado los motivos y las manifestaciones de una decisión administrativa, cree individualizar -- dos partes en la naturaleza del ambiente dentro del cual madura esa decisión, una correspondiente a la suma de los factores materiales, físicos, circunstancias, y en todo caso objetivamente existentes, y otra -- concerniente a los problemas de orden ético o más exactamente, a las -- manifestaciones de contenido finalístico..... Esta última parte del ambiente tiene el poder de dar significado y alma a la parte que hemos -- denominado suma de los factores materiales. En este clima maduran las decisiones administrativas, y en este clima lo que caracteriza y distingue tales decisiones de las de carácter individual. De la existencia de un ambiente decisorio, por así decir, se puede extraer el convencimiento de que las decisiones administrativas sean el fruto de adecuadas técnicas, de convenientes procesos mentales de naturaleza estrictamente organizativa.....".

Es decir, en la transcripción anterior, se involucran los -- dos campos, dentro de los cuales se realiza la vida del individuo y de la colectividad, campos que comprenden, como ya lo hemos examinado en líneas anteriores, las dimensiones típicamente objetivas y en cierta -- forma de naturaleza física de ambas existencias, y las que se ubican -- en las dimensiones del espíritu, especialmente en aquellas de la moral y de la justicia.

Ya lo hemos afirmado con anterioridad, que la administración no obstante que representa el contenido mismo de la actividad organizativa del individuo o de la colectividad, realizada dentro de un sistema programático de medios y de fines, tenemos que convenir, ajustándonos a nuestra propia tesis, que el contenido finalístico de dicho sistema, tendrá como meta ulterior, alcanzar la realización del Derecho -- como instrumento de la Justicia, considerada ésta como el desideratum total y definitivo de la vida del individuo y de la colectividad.

Las consideraciones contenidas en el párrafo anterior, nos --

conducen, inevitablemente, a la necesidad de incluir, dentro de nuestros sistemas racionales de optimización administrativa, los fines -- éticos de la misma, independientemente de que, éstos generen ciertas -- formas antitéticas que conducen forzosamente, a la necesidad de ser -- corregidos en forma más o menos empírica. El Empirismo aparece así -- como contingencia y no como sistema en la inteligencia de que, bajo -- nuestro punto de vista, tendrá que ser eliminado totalmente en el futuro.

COMUNICACION. -- Los autores que hemos venido comentando, destinan un capítulo de su obra a la Comunicación y Procedimiento Administrativo, hablando de ellos, entre otras cosas, de esta manera:

".....La función principal asumida por el sistema de comunicación, como tejido conexivo de la entera organización, nos permite -- una aproximación, si no una identificación del sistema de que tratamos con el de autoridad. Acertadamente, algún autor (Barnard) ha considerado que los canales de comunicación deben, bajo muchos aspectos, identificarse con los canales, o las líneas, de autoridad. Esto hace necesario subrayar otra vez la diferencia entre aspecto estructural y -- aspecto dinámico de la organización: la comunicación es algo que corre la autoridad es algo que permanece, que queda aferrada a una estructura, manifestándose, al menos en condiciones normales, a través de la relación jerárquica. Bajo este aspecto, la comunicación es instrumento para la autoridad, para la transmisión del poder; y aún vista de -- este modo, la distinción es evidente, puesto que el medio no se identifica con el fin, sino que, a lo sumo, se adapta a él, asumiendo una -- fisonomía particular.....".

En realidad, lo que ocurre, es que todo espacio normado, según la terminología que hemos venido empleando, afecta a un determinado contenido y forma de autoridad, que en tales circunstancias representa a la norma misma, produce dentro de sí, una situación de desnivel, que genera la acción dinámica entre sus diversos componentes, la que puede ser concebida en términos de símbolos o de un formalismo -- adecuado, que en conjunto vienen a constituir, un lenguaje.

Es decir, la administración supone un flujo y reflujo de -- eventos relacionados entre sí, expresados en términos coherentes, independientemente de que, los elementos administrativos, se encuentren -- agrupados, como antes se ha dicho, en conjuntos relativamente homogéneos pero que, como tales, y al formar parte de sistemas más complejos tengan que entrelazarse, mediante la aplicación de las formas adecuadas o de los simbolismos correspondientes que permita tal traslape o -- identificación parcial. Así por ejemplo, las disposiciones gubernamentales del Poder Ejecutivo en la rama de Hacienda, forman un conjunto -- afecto a una o a un sistema de normas derivadas de la norma constitucional, que obliga a los componentes del Estado, por ejemplo, a contri -- buir con aportaciones adecuadas al sostenimiento del mismo; ahora -- bien, este sistema de normas, constituido por un conjunto de leyes y -- reglamentos que se ejercitan a través de una organización, tienen que ser conocidos por los individuos afectados que a su vez forman el conjunto o conjuntos que genéricamente podemos denominar como causantes -- a los impuestos estatales. En tales condiciones, tendrá que formularse un sistema de comunicación y un lenguaje adecuado, para que, las -- autoridades hacendarias cumplan con su cometido y los causantes con el que a ellos les corresponde, comunicación y lenguaje indispensable -- como instrumentos de la organización administrativa estatal. De manera semejante se pueden establecer otros muchos ejemplos por los cuales

se viene a demostrar que, el concepto de comunicación, dentro de la -- administración tanto privada como pública, implica varias ideas connotativas, que de una manera muy sencilla pueden resumirse como sigue:

1a.- La existencia de dos campos que pertenecen a un mismo -- sistema de diferente polarización, como por ejemplo, cuando se trata -- de una zona agrícola de producción y de otra zona consumidora, entre -- las cuales existe una polarización positiva en la primera y una polarización negativa en la segunda, que imponen la existencia de canales -- comerciales que las pongan en contacto, a efecto de que los productos -- de la una, sean consumidos por la otra, a cambio de una corriente inversa en valores monetarios por ejemplo;

2a.- La existencia de un sistema de normas y de los lenguajes -- adecuados para que se pueda establecer la comunicación entre dos -- campos diferentemente polarizados, como ocurre por ejemplo en el caso -- del Fisco que cobra y el causante que paga, para los cuales, se puede -- considerar al acreedor como de polarización positiva y al deudor como -- de polarización negativa, consistiendo el sistema de normas en los -- instrumentos que establecen la relación entre los dos campos, y el lenguaje, en los términos en que debe entenderse los componentes de uno -- y otro campo; y

3a.- La existencia de un sistema general de normas y de un -- lenguaje también más amplio, que permita la comunicación entre los diversos componentes de una organización administrativa, así como la realización de las funciones administrativas correspondientes.

Es claro que, todos estos elementos, pueden ser considerados y además lo son, como valores culturales, de manera que, para cada organización política y social o para ser más específicos, para cada estado, existirán los sistemas adecuados de comunicación e implícitamente de procedimiento administrativo.

Sobre este particular, nuestros autores, entre otras cosas, -- dicen:

".....Alguno ha definido el concepto sociológico de cultura como una suma de significados disímbolos transmitidos a través de -- las generaciones; en otros términos, cultura no sería tanto la suma de tradiciones y valores sociales cuanto la transmisión de los mismos lo -- que equivale a decir que cultura es comunicación. Aquello que no es -- comunicado pierde significado, y aquél que no puede comunicarse con -- sus propios semejantes, por cualquier impedimento subjetivo u objetivo, termina por perder la noción de sí mismo. Para el individuo, por -- consiguiente, la comunicación es la esencia de la personalidad, el fundamento sobre el que se basa la formación del carácter y de la conciencia".

Es decir, nuestros autores conciben el significado fundamental de la comunicación, como un fenómeno de la cultura y a ésta como -- un conjunto de valores simbólicos transmisibles. La realidad es que, -- la Cultura es concomitante a la existencia del ser humano, con el que se identifica en el proceso del conocimiento que nosotros hemos analizado al principio de este trabajo como la conversión del espacio en el tiempo, y la reversión del simbolismo producido por dicha conversión -- hacia el exterior, por la acción de la voluntad del hombre; por lo que la Cultura, evidentemente, es esencialmente un fenómeno dinámico y por -- por tal motivo, susceptible de ser transmitido, independientemente de --

por otra parte, cualquier valor cultural representa a su vez, un fenómeno que se ubica dentro del espacio y del tiempo, formando parte de uno o varios sistemas simbólicos, de suerte que, dentro de los mismos puede ser totalmente ubicado, sin que con ello pierda su esencia vital.

Es decir, los valores culturales como símbolos, por ejemplo, de organizaciones sociales y políticas pretéritas, sólo tienen significación en cuanto son interpretados por generaciones subsecuentes, de manera que, la representación simbólica es diferente para ambas organizaciones, porque en todos los casos, está expresada en lenguajes distintos.

Nosotros hemos establecido como un principio fundamental de la teoría de nuestra tesis, la posibilidad de realizar confrontaciones entre los diversos eventos análogos, en la búsqueda de valores permanentes que constituyan los residuos definitivos cuyo acervo, vendría a constituir un tipo de Cultura permanente y universal.

Cuando entremos en materia respecto al estudio de la Cibernética, volveremos a estudiar el problema de los lenguajes y de la comunicación, como elementos fundamentales de la administración, tanto privada como pública.

El Presupuesto y su Procedimiento.— Por considerarlo interesante, a continuación, hacemos una transcripción parcial de la introducción al capítulo respectivo de nuestros autores, de la manera siguiente:

".....La premisas conceptuales de la actividad de programación, tratadas en el capítulo precedente, nos permiten ahora examinar bajo luz diversa una de las actividades auxiliares más indispensable e importante para la organización moderna: la de la preparación de los estados de previsión. La historia de la civilización humana enseña — que todo cuanto hoy se incluye bajo el nombre de presupuesto tiene orígenes muy remotos.....Con el afianzarse de nuestra civilización, la actividad del presupuesto ha acrecentado mucho más la importancia de su papel y su historia no es ciertamente de las más monótonas.....Sorprende, por ello, que sólo recientemente haya sido posible desarrollar conceptos sistemáticos en torno a la actividad del presupuesto; al principio, la Economía Política se interesaba del presupuesto únicamente en el aspecto fiscal y de los efectos acarreados por el sistema impositivo a la Economía general, y sólo más tarde —para ser exacto, en los últimos 30 años— los estudiosos de los problemas económicos han manifestado una marcada tendencia a estudiar el otro aspecto de la actividad de presupuesto, el que concierne al empleo de los ingresos del Estado.
....."

Es evidente que, Presupuesto y Estado, representen entidades concomitantes en la misma relación, que restrictivamente podría establecerse entre el ser y el deber ser. Si al Estado se le considera en su aspecto formal, como un orden jurídico establecido, cuya finalidad básica consiste en lograr los fines específicos de su establecimiento o creación, bajo este aspecto, el Estado puede ser considerado, como un sistema del deber ser que, al complementarlo con la materia misma — que lo constituye, formada por los entes reales que esquemáticamente — hemos designado en su forma más elemental como un pueblo y un territorio, así como una comunidad formada por tradiciones históricas, étnicas, y de coherencia política y económica, entonces, la relación entre

ambos entes, sólo puede lograrse a través de la Administración Pública que, en su contenido formal, está constituida por un sistema general - de normas, y en su contenido real, por elementos físicos que, dentro - de los cuales, el más importante es el presupuestal.

En realidad, no es concebible la operancia de una administración, sin que ella cuente con los elementos necesarios para exteriorizarse y convertirse en una realidad fáctica, elementos que, en realidad, son los recursos de que la misma dispone para ejercitar su acción positiva, recursos que a la postre, constituyen su presupuesto.

Si el presupuesto se integra como es bien conocido, por la - contribución económica de los miembros de la comunidad, y con él se integra un patrimonio de formación periódica y cíclica, destinado a la - realización, como antes se ha repetido, de los fines esenciales del - Estado, resulta evidente que, independientemente de las consideraciones técnicas que haya necesidad de tomar en cuenta para conformarlo y administrarlo, existe un contenido verdaderamente importante, que consiste en estimar al presupuesto, como el instrumento más eficaz de que dispone la administración, para encausar la vida del Estado, para balancear los diversos problemas de tipo económico que se plantean en la vida del mismo, para contrarrestar acciones nocivas que se generan en el seno de la vida colectiva y, así, en una enumeración que puede ser prolija, resumiendo, para darle sentido dentro de la realidad positiva, a la vida del Estado.

El presupuesto por otra parte, puede considerarse, y lo es - en realidad, un sistema no solamente regulativo, sino jurídico de la - administración de los recursos del Estado, según se puede resumir de - los puntos señalados por los autores, al referirse a su categoría lógica, como sigue:

".....En orden a esta función, el presupuesto:

a).- Suministra la base jurídica para cualquier gasto público;

b).- Proporciona el esquema necesario para la contabilidad - estatal y la responsabilidad contable;

c).- Hace posible el reexamen sistemático de las operaciones internas desde el punto de vista de la eficiencia y de la economía;

d).- Facilita la delegación de responsabilidad y autoridad, - tanto sobre el plan operativo como sobre el financiero, ofreciendo además los medios para un control desde lo alto.....".

Es ésta la razón de porqué el presupuesto que surte efectos - de ley en todos los estados, debe ser discutido y aprobado por los organismos legislativos, quienes, en todos los casos, como representativos de la voluntad nacional, o como avaladores de la voluntad gubernamental en los regímenes totalitarios, deben decidir sobre la forma en que se integre y se aplique en bien del Estado, los recursos que el mismo aporta, para su sostenimiento y proyección.

Como lo hemos de estudiar más adelante, y de acuerdo con lo - señalado por los autores, la idea del presupuesto ha evolucionado notablemente en los últimos años, para cambiar de los sistemas rígidos, - hacia las formas fundamentales, en su integración y ejercicio.

Relaciones Públicas.— A medida que la complejidad de la administración se incrementa, por la multiplicidad de factores que intervienen en la misma, aparece un nuevo campo que paulatinamente ha venido adquiriendo una relevancia progresiva, y que genéricamente se le da el nombre de Relaciones Públicas.

Las Relaciones Públicas, que en la administración contemporánea, están integradas por todo un contenido de principios y formas, cuya finalidad es establecer el puente adecuado entre el llamado público, formado por las personas que individual o colectivamente forman la entidad política y los organismos administrativos, son parte integrante de la administración y, como tales, deben ser examinadas.

Sobre la naturaleza de las mismas, nuestros autores, entre otras cosas, dicen:

".....Las relaciones con el público no deben, sin embargo, concebirse de manera vaga y general, dado que forman parte de todo el procedimiento administrativo, y representan una función de toda la organización. Pueden y deben representar un sector específico de actividad administrativa, una parte esencial de la actividad directiva; -- deben de adquirir carácter técnico dentro de la organización y procurar detectar el fondo de las relaciones entre administración pública y ciudadanos.....Los órganos de la administración pública realizan, a través de la actividad llamada de Relaciones Públicas, un cierto número de operaciones casi todas de un grado técnico elevado; por ejemplo, intentan mediante técnicas adecuadas, detectar las necesidades del público, conocer su intensidad, informar sobre los medios establecidos para su satisfacción y, sobre todo, se preocupan en todos los medios a su disposición, de la educación moral y civil, que constituye uno de los presupuestos éticos de las instituciones públicas.....".

Nunca como en la presente época, los individuos considerados aisladamente, y las propias organizaciones, habían necesitado tanto de encontrarse informadas, de las corrientes generales y específicas afectas a la conducta del ser social que el Estado o la Comunidad Internacional representan, debido a que como antes señalábamos, la problemática derivada de los extraordinarios avances de la Ciencia y de la Técnica contemporáneos, han complicado exageradamente y multiplicado a la vez, a los procesos vitales, sociológica, política y económicamente -- considerados y, con ellos a las secuencias administrativas, de manera que, el mundo actual, aparece como un torbellino, en el que cada quien tendrá que buscar su derrotero, que no siempre puede determinar con sus recursos propios, por falta de conocimientos adecuados de la visión conjunta y particular de las cosas, en lo que atañe a los campos privados de la acción colectiva. Es aquí precisamente, en esta encrucijada, en la que aparece la necesidad de orientar, de encausar, de divulgar y en general de resolver, sobre las trayectorias, mediante sistemas adecuados que compendia la disciplina de Relaciones Públicas.

Es decir, las relaciones públicas, representan la actividad de la Administración, que la encausa y la vincula, otorgándole sentido y coherencia adecuados, en el campo completo de su realización.

3.- La Moderna Administración Científica (Continuación).— -- Herbert Alexander Simon (17).— Simon examina a la administración, bajo el punto de vista de lo que él denomina, el comportamiento administrativo, como el establecimiento y realización de procesos y métodos cuya finalidad específica, tienda a lograr los óptimos en las finalidades --

que rigen la acción combinada entre grupos de hombres.

En tales condiciones, nuestro autor ubica el problema fundamental en la administración, dentro de los ámbitos de la conducta de los individuos, especialmente cuando se trata de agrupamientos colectivos, en lo que atañe a la acción de la voluntad en la toma y ejecución de decisiones.

En tal propósito, son problemas que Simon resuelve, los que se refieren a la naturaleza misma de la organización administrativa y a su relación con el comportamiento del hombre, basado en juicios de valor y juicios de decisión propiamente dicha.

Sobre este particular, al referirse a la toma y ejecución de decisiones, nuestro autor señala:

".....Es evidente que la tarea física real de llevar a cabo los objetivos de una organización recaen sobre las personas que se encuentran en el nivel más bajo de la jerarquía administrativa....."

Es igualmente claro que las personas que se encuentran por encima de ese nivel operativo, en la jerarquía administrativa.....desempeñan también un papel esencial en el cumplimiento de los objetivos de la organización.....".

Es decir, para Simon, la organización comprende, básicamente dos niveles estructurales, uno de naturaleza operativa y otro, jerárquicamente superior al primero, cuya función es, en última instancia, decisoria.

Respecto a la elección y comportamiento, el autor dice:

".....Todo comportamiento implica una selección, consciente o inconsciente, de determinadas acciones, entre todas las que son físicamente posibles, para el que actúa y para aquellas personas sobre las cuales éste ejerce influencia o autoridad.....En muchos casos, el proceso selectivo consiste, simplemente, en una acción refleja establecida....."

En otros casos, la selección es producto de una compleja cadena de actividades, llamadas actividades de "planificación" o de "diseño".....".

De acuerdo con lo anteriormente transcrito, el comportamiento del hombre comprende, una escala jerarquizada, cuyo nivel inferior, son los actos de tipo reflejo y, el superior, aquéllos de máxima racionalidad.

En tales condiciones, la acción de la voluntad queda afectada a una jerarquización análoga, que depende de lo que puede entenderse como valorización y hecho de la decisión, para utilizar los mismos términos de Simon. Dentro de una jerarquía de las decisiones, habría que pensar, solamente en aquéllas que implican un juicio de valor, que conduce a un concepto de finalidad, de manera que, siguiente al autor, -- se puede decir:

".....El concepto de finalidad implica la noción de una jerarquía de decisiones en la que cada paso hacia abajo consiste en alcanzar las metas expuestas en el inmediato superior. El comportamien-

to es finalista en cuanto que se guía por meta u objetivos generales; es racional en cuanto que dicha alternativa que llevan al cumplimiento de las metas previamente seleccionadas.....

Aunque en la decisión no tenga lugar la integración consciente o deliberada de esas finalidades, debe tomarse nota de que, por lo general, se realiza de hecho una integración.....".

Es decir, las decisiones implican la existencia previa de -- valores relativos y homogéneos entre los cuales se forma una o varias alternativas que vienen a substantivar el criterio decisorio que, en todo caso, comprende un juicio, simple o complejo, empírico o racional, cuya consecución es inevitable, en atención a que forma parte de la naturaleza misma de la dinámica vital del individuo.

Al referirse el autor a la toma de decisiones en el proceso administrativo, entre otras cosas, dice:

".....La actividad administrativa es actividad de grupo. Las situaciones sencillas son conocidas donde un hombre proyecta y ejecuta su propio trabajo; pero tan pronto como una tarea crece hasta el punto de que exige el esfuerzo de varias personas para realizarla, ya es necesario desarrollar procesos de aplicación de esfuerzo organizado a la actividad del grupo. Las técnicas que facilitan esta aplicación son -- los procesos administrativos.

Debe hacerse notar que los procesos administrativos son procesos decisorios: Consisten en segregar determinados elementos en las decisiones de los miembros de la organización y establecer procedimientos regulares de organización para seleccionar y determinar estos elementos y para comunicárselos a los miembros a quienes afectan.....

Las decisiones que la organización elabora ordinariamente -- para el individuo:

1).- Especifican su función, es decir, el alcance general -- y la naturaleza de sus deberes;

2).- Asignan autoridad, es decir, resuelven quien tendrá poder en la organización para tomar nuevas decisiones que afecten al individuo, y

3).- Establecen tantos límites a su facultar de elegir como sean necesarios para coordinar las actividades de los distintos individuos de la organización.....".

Si decidir es, como ya antes se ha afirmado, seleccionar alternativas, la decisión tendrá, como se incluye en la transcripción, -- no sólo la especificación de la función administrativa, sino la forma en que ésta debe ser establecida y realizada a través del ejercicio de la autoridad y dentro de los límites adecuados. Es decir, toda decisión administrativa, implica de hecho, un campo de acción polarizado y limitado, en lo que concierne a la facultad de coordinación de la actividad que dicho campo implícitamente representa.

De aquí, es fácil pasar, como lo hace el autor, a los conceptos de organización horizontal y vertical en la administración, en el supuesto de que, la primera, se refiere particularmente, a la organización del trabajo, mientras que la segunda, comprende la especializa---

ción tomada en el sentido del ejercicio de la autoridad, con relación a las funciones decisorias entre los diversos elementos que componen al sistema administrativo.

De esta manera, el autor examina la coordinación, como la parte de la organización que comprende la armonía en la acción conjunta, la pericia derivada de la especialización; y, la responsabilidad, como la antítesis de la autoridad, no en el sentido disolutivo, sino cuando el concepto del orden y del cumplimiento del deber, se genera en el individuo mismo.

Sobre este particular, al referirse Simon al equilibrio de la organización, entre otras cosas dice:

".....Puede plantearse a continuación la pregunta de porqué acepta el individuo estas influencias en la organización, porqué acomoda su comportamiento a las exigencias que la organización le presenta. Para comprender de que manera el comportamiento del individuo se convierte en una parte del sistema del comportamiento de la organización, es necesario estudiar la relación entre el móvil personal del individuo y los objetivos que orientan la actividad de la organización.....".

Es decir, la organización, como lo hemos venido afirmando en múltiples ocasiones, representa un campo jerarquizado de acción y, para ser más explícito, en términos de la Teoría de los Grupos, a varios de éstos, afectos a distintas normas de conducta, que se traslapan parcialmente y que, en conjunto vienen a representar la unidad total del organismo administrativo.

En un espacio cerrado dentro del cual se ubica la organización total, el equilibrio dinámico de la misma, dependerá de la interrelación que exista entre las diversas normas de conducta de los grupos, de manera que, a la postre, se forma una secuencia cíclica en el proceso de acción recíproca de éstos, como ocurre por ejemplo en el caso planteado por el autor, al hablar de los empresarios, los empleados y los clientes. Si los empresarios representan el primer grupo, cuya norma fundamental que los impulsa a la acción es la ganancia económica, en el que el traslape con los empleados se opera a través de un conjunto de relaciones decisorias, en el supuesto de que el grupo de los empleados tiene como norma de su conducta, la obtención de los salarios, prestaciones, etcétera, compensativos a su trabajo, entonces el tercer grupo, viene representado por los clientes y traslapado con los dos grupos anteriores a través de las relaciones comerciales establecidas por la compra de los productos a cambio del dinero que pagan por los mismos, independientemente de que, tanto el segundo como el tercer grupo mencionado, tienen sus propios campos decisorios, formados por conjuntos de alternativas que han de tomar en la realización de sus actos. De esta manera, los tres grupos aludidos, aparecen dentro de una trabazón orgánica que constituye la organización de producción y venta, típica de una empresa industrial, dentro de la cual, como es fácil percibir, se registra una secuencia cíclica y periódica entre empresarios, empleados y clientes.

Se dice que esta organización dinámica, se encuentra en estado de equilibrio, cuando es susceptible de supervivir.

Los problemas de la Teoría Administrativa Clásica, que han sido aceptados universalmente, merecen ciertas consideraciones especiales.

les que juzgamos conveniente formular con base a la Teoría de los Rendimientos Marginales, que posteriormente hemos de volver a estudiar en el momento oportuno.

Estos principios administrativos aceptados, de acuerdo con la relación que de los mismos hace nuestro autor, son los siguientes:

".....Entre los "principios" más comunes que aparecen en la literatura administrativa, tenemos:

1.- La eficiencia administrativa se incrementa con la especialización de tareas entre los elementos del grupo.

2.- La eficiencia administrativa se incrementa disponiendo los miembros del grupo en una jerarquía determinada de autoridad.

3.- La eficiencia administrativa se incrementa reduciendo el alcance del control, en un punto cualquiera de la jerarquía, a un número pequeño.

4.- La eficiencia administrativa se incrementa agrupando a los trabajadores, para su control, de acuerdo con:

a).- La finalidad; b).- El proceso; c).- La clientela, o - -
d).- El lugar.....".

Ya en líneas anteriores, hemos estudiado algunos de estos principios, bajo diversos aspectos. El autor los estudia asimismo, bajo su especial punto de vista, encontrando que, en lo general, no pueden ser considerados como normas absolutas en el proceso administrativo, en atención a que, implican siempre, una condición de dualidad implícita o explícita, que plantea inevitablemente, alternativas decisorias, según los casos.

Así por ejemplo, el autor entre otras cosas se pregunta, ¿en qué proporción tiene que aumentarse la especialización, de manera que, ésta a su vez produzca un aumento en la eficiencia?. De manera análoga, al referirse al principio de la eficiencia, basada en una jerarquía determinada de autoridad, que culmina en la llamada unidad de mando, el propio autor encuentra, que en algunos aspectos, este principio es incompatible con el de la especialización, por lo que, en tales circunstancias, se presenta una alternativa entre ambos principios. De igual forma, en cuanto al principio que se refiere al incremento de la eficiencia administrativa, reduciendo el alcance del control a números determinados de personas, Simon plantea un dilema que, a continuación, transcribimos, como sigue:

".....El dilema es éste: un alcance restringido del control, dentro de una gran organización, con relaciones entre sus miembros, produce, inevitablemente un excesivo papeleo porque cada contacto entre los miembros de la organización, debe ser llevado hasta un superior común. Esto traerá como consecuencia si la organización tiene alguna extensión, que tales asuntos tengan que atravesar, en sentido ascendente, varios niveles de autoridad para ser decididos, y luego, en sentido descendente, en forma de órdenes e instrucciones; un proceso embarazoso y que consume tiempo.....".

De aquí que el propio autor se pregunte cuál es el punto óptimo relativo al control. De manera semejante, en el principio que se

refiere a la organización por finalidad, por proceso, por clientela y por lugar, también ocurren varias contradicciones y ambigüedades que nacen particularmente en este caso, de los problemas de la especialización y de otros relativos, que conducen a la postre a Simon, a lo que él denomina, callejón sin salida de la Teoría Administrativa, respecto a lo cual, él mismo señala:

".....Los cuatro principios de administración que expusimos al comienzo de este Capítulo, han sido ahora sometidos al análisis crítico. Ninguno de los cuatro lo ha superado muy bien, ya que, en cada caso, y en lugar de un principio unívoco, hemos encontrado una serie de dos o más principios mutuamente incompatibles y, en apariencia, igualmente aplicables a la situación administrativa.....".

Lo que implica, aparentemente, la necesidad de buscar, un nuevo enfoque de la Teoría Administrativa, que el propio autor, realiza más adelante.

Bajo nuestro particular punto de vista, en realidad lo que ocurre, es que en materia de administración, como en lo concerniente a la economía, considerada como ciencia y como política, existen límites relativos entre la validez de ciertos principios fundamentales, especialmente cuando éstos son afectos a relaciones de tipo funcional que implican alternativas; límites que tienen que examinarse, a nuestro juicio, en la mayoría de los casos, con fundamento en la teoría de los productos marginales que en este caso denominaríamos más bien, de los resultados marginales, en la aplicación de los principios aludidos. Esta teoría que tiene por cierto, una raíz bastante profunda, que puede llevarse inclusive en los terrenos de la analogía con el principio de incertidumbre de la Física Cuántica y con otros análogos de los procesos de conversión que examina la física, en términos de razonamientos matemáticos, en el presente caso de pueden referir exclusivamente a los límites en los cuales, una determinada política, dijérase la de especialización, deja de convertirse en un factor positivo, para transformarse en algo negativo para la organización administrativa, ocurriendo que, la especialización, podrá ser representada por una curva trazada en función de los grados de aquella, contra la eficiencia de la misma, curva que podrá tener uno o varios puntos culminantes óptimos que, representan, precisamente, los grados de mayor eficiencia, que para el efecto, dependen de todo el conjunto de circunstancias y demás factores que conforman a la organización administrativa correspondiente. De manera análoga, puede hacerse el estudio marginal de eficacia de los demás principios y, por último, el estudio multivariacional de los mismos, cuando operan simultáneamente en el proceso administrativo, que, para nosotros, sería el procedimiento adecuado, de encontrar el verdadero óptimo de la aplicación simultánea de los mismos.

Lo anteriormente expuesto significa, sencillamente, que no es posible concebir dentro de los espacios de la acción administrativa en la forma como nosotros lo hemos venido estudiando, ningún aspecto de la misma que no tenga un carácter esencialmente funcional y relativo.

En la búsqueda de una solución a tan interesantes cuestiones, Simón postula un nuevo enfoque de la Teoría Administrativa que nosotros consideramos importante examinar, en sus aspectos más principales, como sigue:

".....Antes que una ciencia pueda desarrollar principios-

debe poseer conceptos. Antes de formular una ley de gravitación fué-- preciso disponer de las nociones de "aceleración" y "peso". La primera tarea de la teoría administrativa, consiste en desarrollar una serie de conceptos que le permitan describir las situaciones administrativas en términos aplicables a la teoría. Para que sean científicamente útiles, estos conceptos tienen que ser operativos; es decir, sus significados deben corresponder a hechos o situaciones empíricamente observables.....".

La transcripción anterior viene a revelar, parcialmente, el propósito de nuestro autor, de objetivizar los estudios administrativos partiendo del conocimiento de los hechos, tal como lo hemos postulado nosotros, desde el principio de este trabajo, cuando afirmamos -- que no había conocimiento posible y por tal, ciencia o técnica, que no partiese de una conversión del espacio en el tiempo, figura que, aunque un tanto metafórica, implica la idea del conocimiento objetivo, -- que la lógica clásica enmarca dentro del fenómeno de la inducción.

Es con vista a las ideas fundamentales contenidas en la -- transcripción anterior, que el autor formula la diagnosis de las situaciones administrativas, que consideramos conveniente transcribir parcialmente, como sigue:

".....Antes de hacer ninguna sugerencia positiva, necesitamos divagar un poco, a fin de considerar más de cerca la naturaleza exacta de las proposiciones de la teoría administrativa. Esta se preocupa de como debe ser construida y gobernada, una organización, para que cumpla eficientemente su trabajo. Un principio fundamental de la administración, que se deriva casi inmediatamente del carácter racional de la "buena administración", es el de que, entre varias alternativas que producen el mismo gasto, debe seleccionarse siempre, la que -- lleva al mejor cumplimiento de los objetivos de la administración; y -- entre varias alternativas que conducen al mismo cumplimiento, debe seleccionarse la que implica menor gasto.....".

Es decir, aquí el autor, implícitamente, nos conduce a la -- teoría de los productos o resultados marginales, que hemos muy breve y esquemáticamente expuesto en líneas anteriores. Sin embargo, hay un -- aspecto muy importante que debe patentizarse respecto al punto de vista del menor costo, cuando, como ocurre particularmente en la administración pública, muchos de los objetivos de la misma, realmente no pueden ser expresados, de una manera correcta, en términos estrictamente económicos. Pueden citarse múltiples casos, en los que son otro tipo de valores, los que tienen significación y sentido finalista en la administración pública; por lo que, la ley de los productos o resultados marginales, en realidad debe ser aplicada con criterios adecuados a -- los fines específicos que han motivado la organización de la administración.

Sobre este particular, consideramos importante referirnos a lo que el autor denomina, determinación de la importancia relativa de los distintos criterios, para lo cual, nos permitimos incluir a continuación, las siguientes transcripciones:

".....Un primer paso, pues, en la revisión de los procedimientos de administración consiste en desarrollar un vocabulario para la descripción de la organización administrativa....Un segundo -- paso.....es el estudio de los límites de la racionalidad a fin de -- desarrollar una enumeración completa y comprensiva de los criterios --

que deben ser ponderados en la evaluación de una organización administrativa.....

Una vez realizadas estas dos tareas queda la de fijar la importancia relativa de los distintos criterios.....".

Como el autor acepta que, los tales criterios pueden ser competitivos o contradictorios, para su examen, deben ser evaluados y ponderados, en términos de algún sistema adecuado, que Simon considera -- de raigambre empírica, y cuya substantivación debe buscarse básicamente, en el criterio de eficiencia.

Sobre este particular, el autor, dice:

".....Existen dos condiciones indispensables para tener éxito en la investigación, siguiendo estas líneas. En primer lugar, es necesario que los objetivos de la organización administrativa en estudio sean definidos en términos concretos, de manera que los resultados expresados de acuerdo con esos objetivos, puedan ser medidos con exactitud. En segundo lugar, es preciso que se ejerza un control experimental suficiente, para permitir aislar el efecto concreto que se estudie de otros factores perturbadores que pudieran operar en la organización al mismo tiempo.

Rara vez han sido cumplidas, ni siquiera parcialmente, estas dos consideraciones en los llamados "experimentos administrativos". El simple hecho de que se apruebe una ley creando un organismo administrativo, que el organismo funcione durante cinco años, que sea finalmente abolido y que se haga entonces un estudio histórico de su funcionamiento, no basta para convertir la historia de ese organismo, en un "experimento administrativo".....".

Es decir, el estudio de los problemas administrativos, a la manera de como son concebidos en la actualidad, todos los estudios relacionados con la investigación científica y tecnológica de los fenómenos naturales, debe partir básicamente, de la observación de los hechos, de la medición de acuerdo con patrones adecuados a los mismos, de sus relaciones funcionales y concomitantes, y en general, de todos aquellos atributos objetivos que les dan carácter y sentido de realidad fáctica. Este estudio tiene que hacerse, como se dice vulgarmente sobre la marcha, con un sentido crítico, a efecto de determinar las relaciones causales básicas que rigen su dinámica u, de esta manera, encontrar los procedimientos técnicos adecuados para su control.

Bajo nuestro particular punto de vista, éste es uno de los problemas más importantes que confronta la administración, tanto privada como pública, y que nosotros pensamos estudiar exhaustivamente, en líneas posteriores.

Lo importante del enunciado de esta cuestión, es que nos conduce al examen, de lo que Simon denomina Hechos y Valores en la Toma de Decisiones.

Sobre este particular, consecuente con uno de los viejos conflictos existentes sobre la teoría de la administración en general, -- nuestro autor quiere establecer la distinción entre el sentido fáctico y el sentido ético, como una consecuencia natural al proponer el estudio de los hechos, como un argumento fundamental de las disciplinas -- de la organización administrativa.

A continuación transcribimos, algo relacionado con esta interesante cuestión, como sigue:

".....Las proposiciones fácticas son afirmaciones acerca -- del mundo que podemos ver y su manera de operar. En principio, las proposiciones de hecho pueden ponerse a prueba para determinar si son verdaderas o falsas, si realmente ocurre lo que ellas afirman acerca -- del mundo o si no ocurre.

Las decisiones son algo más que proposiciones de hecho. Des de luego describen un estado futuro de cosas y esta descripción puede ser verdadera o falsa en un sentido estrictamente empírico; pero poseen, además, una cualidad imperativa: seleccionan un estado futuro de cosas con preferencia a otro y dirigen el comportamiento hacia la alternativa elogiada. En una palabra: tienen un contenido ético tanto -- como fáctico.....".

En realidad lo que ocurre, de acuerdo con la forma como nosotros entendemos esta cuestión, es de que, la administración debe ser concebida, y así lo hemos de exponer en capítulos subsecuentes, como una serie de impulsos voluntarios o involuntarios realizados individualmente por las personas o como acciones colectivas de la sociedad o el estado, que tienen una dimensión en el tiempo, un contenido fáctico en el espacio, también medible, y lógica y evidentemente, una dirección y un sentido. Estos impulsos, que se operan en el seno de la sociedad, la transforman, inevitablemente, en tanto que, en su conjunto, representan el contenido vital de la misma y, en consecuencia, su dirección y sentido tendrán que estar determinados por las finalidades específicas de dicha sociedad, haciendo la aclaración de que, en este caso quedan incluidos los procesos administrativos particulares, en atención a su subordinación inevitable al orden estatal, de manera que a la postre, la dirección y el sentido mencionados, tenderán a concordar con los fines específicos de la colectividad y, por tal motivo, implícitamente adquieren, un contenido ético.

La valoración de este contenido, es un problema grave que -- presenta bastantes facetas, que conjuntamente con nuestro autor, examinaremos en los párrafos subsecuentes:

".....Vemos que, en un sentido estricto, las decisiones de un administrativo no pueden ser apreciadas por medios científicos. ¿No existe, pues, contenido científico para los problemas administrativos? ¿Son puramente cuestiones de ética? Todo lo contrario; afirmar que -- existe un elemento ético en toda decisión no equivale a afirmar que -- las decisiones impliquen únicamente elementos éticos.....".

En realidad lo que ocurre, es que como antes se ha afirmado, cualquier acto o secuencia fáctica, inevitablemente tiene una dirección y un sentido, por la naturaleza misma de las cosas, de manera -- que, en su aspecto objetivo, todo proceso administrativo puede ser y es, normalmente valorado, empírica o científicamente, a efecto de que, sean precisamente estas valoraciones, las que conduzcan a las alternativas decisorias correspondientes.

De aquí que, todas las decisiones de carácter administrativo representan juicios de valor, sobre hechos o conjuntos de hechos y con ellos un contenido ético.

La proporción relativa, de la finalidad como objetivo, res--

pecto a la cantidad de elementos concretos que la sustentan, depende de varias circunstancias que, generalmente, en los procesos de administración pública, toman fisonomías de naturaleza política, al punto de que, en múltiples ocasiones, la política prevalece sobre la administración, considerada ésta como un proceso científico y técnico.

De aquí la necesidad de examinar la racionalidad en el comportamiento administrativo, como un ingrediente fundamental del mismo. Sobre este particular, el autor señala:

".....Dado que la "buena" administración es un comportamiento que se adapta de manera realista a sus fines, de la misma manera que una "buena" empresa es un comportamiento económico calculado con exactitud para obtener ganancia, la teoría de las decisiones administrativas se ocupará forzosamente, en alguna medida, de los aspectos racionales de la elección.....".

Sin embargo, el problema de la racionalidad, consiste precisamente en determinar, lo que tal calificativo representa. Para definir tal cuestión, el autor dice:

".....Quizá la única manera de evitar o aclarar, estas complejidades sea emplear el término "racional" conjuntamente con los adverbios apropiados. Entonces puede llamarse "objetivamente racional" a una decisión si es en realidad el comportamiento correcto para maximizar unos valores en una situación dada. Es "subjetivamente" racional si maximiza la consecución relativa al conocimiento real del sujeto. Es "conscientemente" racional en la medida en que el ajuste de los medios a los fines sea un proceso consciente. Es "deliberadamente" racional en la medida en que el ajuste de los medios a los fines haya sido realizado deliberadamente (por el individuo o por la organización). Una decisión es "organizativamente" racional si se orienta hacia las finalidades de la organización; es "personalmente" racional si se orienta hacia las finalidades del individuo.....".

Para nosotros, la racionalidad puede concretizarse, si se le vincula a la idea de que, los hechos administrativos, considerados aislada o conjuntamente, forman parte de secuencias ajustadas a un determinismo específico y, por tal motivo a leyes o conjuntos de éstas, que vienen a constituir el contenido racional de aquéllos.

Deben distinguirse muy claramente, desde nuestro punto de vista, la racionalidad entendida por el autor, como la identificación o concordancia entre los fines y los medios, de la que nosotros concebimos como una secuencia basada exclusivamente en el determinismo causal de los hechos y sus consecuencias; lo que significa, que para que la organización logre los fines de su creación, tiene que aplicar los métodos racionalmente aconsejables. Es decir, todo proceso administrativo, debe estar sustentado en métodos científica y técnicamente válidos, para que las finalidades propuestas por el mismo, sean cumplidas adecuadamente y, lo que es más importante, para que todo sistema de organización administrativa sea realmente racional, los fines o metas propuestas, deben de serlo a su vez, de manera que, la valorización de éstos, constituye la tarea fundamental de la racionalización del conjunto total de todo sistema administrativo.

Es claro que, la racionalidad, como lo señala atinadamente el autor, está limitada, por determinadas circunstancias, que vale la pena mencionar, como sigue:

".....La racionalidad objetiva, tal como hemos definido -- el término en el capítulo precedente, implicaría que el sujeto actuante amolde todo su comportamiento a un modelo integrado por: a).- La visión de las alternativas de comportamiento, previa a la decisión; de una manera panorámica; b).- La consideración del complejo total de -- consecuencias que seguirá a cada elección; y c).- La elección, con el sistema de valores como criterio, de una entre toda la serie de alternativas.

El comportamiento real, incluso el que se juzga de ordinario como "racional", posee muchos elementos de incoherencia que no se hayan presentes en este cuadro idealizado.....".

En efecto, siempre existe un contenido empírico en todo proceso de racionalización, cuyo origen depende de los niveles de conocimiento que posea el individuo o la organización colectiva afectos al mismo. Ya hemos dicho antes, que tanto los individuos en los particular, como los grupos humanos considerados colectivamente en forma de -- organizaciones privadas o públicas, viven inmersos dentro de un espacio formado por un conjunto de valores que representan su cultura.

Hemos afirmado también, que cada cultura tiene a su vez, su contenido de verdad incontrovertible, que se manifiesta a través de la confrontación con las demás culturas y que está representado por el -- residuo de verdad resultante que, considerado en conjunto, representa la validez legítima de la cultura a través del conocimiento humano universal. De aquí que, por las razones antes expuestas, la racionalidad es una función sujeta a límites específicos que afectan lógicamente el comportamiento administrativo del individuo o del grupo.

Sin embargo, lo anterior no mengua el finalismo que caracteriza al comportamiento humano, por la naturaleza misma de éste, que ya hemos esbozado en líneas anteriores, de manera que, la integración del comportamiento, tiene sus propios mecanismos, que concretamente señala el autor, lo que parcialmente transcribiremos a continuación:

".....El proceso comprende tres etapas principales:

1).- El individuo (o la organización) toma amplias decisiones relativas a los valores a los que va a dedicar sus actividades, a los métodos generales que va a emplear para alcanzar estos valores y a los conocimientos, habilidades e información que necesitará para tomar determinadas decisiones, dentro de los límites de la política establecida, y para cumplir las decisiones. La actividad decisoria que acabamos de describir, podría llamarse planificación esencial.

2).- El individuo diseña y establece los mecanismos que dirigirán su atención, canalizarán la información y los conocimientos, etcétera de manera que hagan que las decisiones específicas diarias se acomoden al plan esencial. Esta actividad decisoria puede llamarse -- planificación de procedimiento y corresponde a lo que se ha descrito -- antes, como "construcción del medio ambiente psicológico de la decisión".

3).- El individuo ejecuta el plan a través de decisiones y actividades diarias que encajan en el marco suministrado por las etapas 1) y 2).....".

Es claro que esto, como lo señala el propio Simon más adelante

te, es sólo el mecanismo elemental de la actividad del individuo o del grupo, sin que en él se incluya, realmente, la teoría administrativa -- fundamental de la integración del comportamiento, que depende de un -- mecanismo mucho más complejo, en el que se abarcan todos los elementos del campo administrativo en sus diversos niveles tanto estructurales -- como funcionales; de manera que, las decisiones vienen a resultar verdaderos conjuntos con coherencia particular y general, que dependen -- de sistemas combinados de coordinación, que muy genéricamente podríamos señalar como de autocoordinación, correlación cruzada y otros tipos más de coordinación, que sería prolijo enumerar.

Cuando el autor se refiere a el equilibrio de la organización y examina cuestiones como las relativas a los alicientes personales, que influyen sobre la voluntad de los individuos; sobre los tipos de éstos, como participantes de la organización; sobre la adaptación -- del objetivo de aquélla y la lealtad de los participantes a la misma; -- sobre los valores derivados del volumen de su crecimiento, así como -- del equilibrio de la eficiencia de la misma; parte siempre de consideraciones vinculadas estrechamente con el comportamiento humano, como -- corresponde lógicamente a la idea fundamental de su libro, que puede -- esquematizarse con sólo establecer la relación entre dicho comportamiento, con respecto a la administración, tanto privada como pública.

Aunque, efectivamente, toda organización administrativa, se integra fundamentalmente con personas, y tiene substancialmente como -- objetivo, el logro de los fines perseguidos por las mismas y como medios para alcanzarlos, entre otros, el propio comportamiento de aquéllas, nosotros consideramos que hay algo más profundo en la organización administrativa, algo que no está circunstanciado a las personas -- consideradas como individuos, ni a las decisiones de comportamiento de éstas, si se estima que, en toda organización administrativa, existe -- un substratum institucional, derivado de la naturaleza misma de las -- secuencias dinámicas del individuo y de la sociedad en las que, inevitablemente, existen causas más profundas, de naturaleza determinística que influyen de una manera u otra, sobre la voluntad y los propósitos -- de los componentes de la organización, que quedan substraídos por completo, a las decisiones individuales de éstos.

Es decir, nosotros, que venimos buscando a través de este -- estudio, el fundamento invariante que existe en la conducta de los hombres a través de la historia, para con él constituir el acervo de conocimientos que forman el contenido de la cultura, como un conjunto de -- verdades que rebasen la dimensionalidad del tiempo y del espacio, en -- su aspecto particular, sólo podemos concebir a la organización, como -- una ligazón de conjuntos normados de acciones individuales o colectivas, afecta a un determinismo que rige la vida de las mismas, en términos de una causalidad expresada por todo el conjunto de leyes naturales conocidas o que, por circunstancias diversas, aún no se conocen, -- pero de las que, de toda suerte, es posible percibir sus influencias.

De aquí que, si hemos de emplear como tema de estudio en el examen del equilibrio de la organización, aquél que ha sido señalado -- por el autor y que hemos mencionado antes, tendremos que considerar -- que los llamados alicientes, representan los objetivos que los diversos niveles jerárquicos de la organización, en sus múltiples aspectos -- significan, no solamente como incentivos de la conducta de los individuos, sino como etapas en las trayectorias personales o colectivas de los mismos, originadas por la dinámica que afecta a toda organización -- administrativa; es decir, todos los componentes de un grupo, dentro --

de la estructuración de aquélla, afectos a un nivel funcional dentro de la misma, quedan automáticamente incluidos dentro de las secuencias procesales correspondientes y, por tal motivo, en la posibilidad de llegar a formar parte de otro grupo y así sucesivamente, de manera que la trayectoria particular de un ente, quedará inevitablemente afectada, al proceso dinámico del conjunto general que integra a la organización, sin perjuicio de que, cada unidad de dicha organización, representada por una persona o un grupo homogéneo, siempre tendrá una capacidad intrínseca, natural o adquirida, para desplazarse dentro de los diversos conjuntos que integran a la organización, siempre e inevitablemente ajustándose a los lineamientos generales del funcionalismo de la misma.

Aún en empresas privadas de tipo comercial, existe una institucionalidad que perdura durante toda la vida de la organización, la que puede ser fugaz o transitoria, o permanente, durante largos períodos de tiempo, sin que dicha institucionalidad, sufra más cambios que los derivados de su propia dinámica.

En el caso de la estructuración de la organización administrativa pública, la institucionalidad de referencia, es definitivamente incontrovertible, y dimana, básicamente, de las normas que establecen al estado, desde la primera de las cuales, que rige el orden constitucional del mismo, hasta la última de tipo reglamentaria, dentro de toda la gama jerárquica que representa el contenido normativo de aquél. En estas condiciones, mientras que los individuos pasan por la escena de la vida que rige la organización estatal a diversas alturas y niveles, las instituciones quedan afectas única y exclusivamente a la dialéctica de su propia existencia.

Es por ésto, que al referirnos a los tipos participantes de la organización, a las finalidades, a la adaptación del objetivo de la misma, a la lealtad de los componentes individuales y colectivos y en general a todos los diversos elementos que hemos señalado antes, considerados por el autor, tendremos que concluir, esquemáticamente, en ciertas afirmaciones que ya se han mencionado antes, y que pueden resumirse en la descripción de la organización administrativa, como un conjunto general normado, dentro del cual existen otros conjuntos traslapados entre sí, afectos a normas particulares, en los cuales los individuos constituyen, el principio y el fin de la organización, no precisamente como personas, salvo casos muy especiales de la administración típicamente individual, sino como elementos constitutivos de una organización jerarquizada, en la que existen incentivos y sanciones que afectan directamente la vida de tales componentes y que por tal rigen su conducta.

En tales condiciones, la estructura de la organización administrativa, puede considerarse, en forma análoga, como la de un campo gravitacional principal, que en la administración pública está constituida por el estado mismo, cuya norma básica está representada por la Constitución y afectos por ésta, todos los demás campos concomitantes, sociales, políticos, económicos, etcétera.

Es claro que, ésta secuencia determinística, presenta dos momentos, uno que se refiere al campo de la fenomenología física, y otro que corresponde a la dimensionalidad de los espacios sobre los cuales opera la voluntad del hombre; momentos que, obran conjuntamente, a través de transformaciones que en esencia, consisten en la acción recíproca de uno o del otro. El hombre y la naturaleza, como ya lo hemos-

mencionado antes, forman la dualidad fundamental, sobre la que opera la dinámica colectiva, de la que el Estado representa una circunscripción limitada por todas las características específicas que lo definen como ocurre a su vez, en menor escala, con las corporaciones o agrupamientos de individuos e inclusive la acción personal de éstos, dentro del campo administrativo.

Cuando Simon en su obra mencionada, se refiere a la autoridad, la considera como el poder de tomar decisiones que guíen las acciones de otros individuos que forman parte del conjunto o conjuntos -- sobre los cuales dicha autoridad impera; decisiones que, por otra parte, se encuentran sustentadas sobre juicios elaborados con vista a las circunstancias y que corresponden a valoraciones volitivas del conocimiento, que ejercita quien dispone del derecho del ejercicio de la -- autoridad, en términos de transformaciones realizadas entre los mundos fácticos de los hechos y, el volitivo con todos sus atributos, que se ubica en la conciencia del hombre.

En tales condiciones, la autoridad viene a representar la -- expresión de la norma, independientemente de que, estructural y funcionalmente, esté objetivamente representada por conjuntos complejos de -- secuencias, como ocurre por ejemplo en las organizaciones políticas y sociales altamente civilizadas, constituidas por los países más poderosos y avanzados de la tierra, en los cuales, la autoridad no es susceptible de ser representada por un patrón esquemático, sino por un verdadero complejo de situaciones de causa a efecto, cuyo origen debe buscarse en la estructuración del país considerado.

De esta suerte, es fácil concebir algo a lo que el autor menciona como coordinación, y que se refiere particularmente, a la forma en que, todas las secuencias dinámicas, derivadas del ejercicio de la autoridad, operen conjuntamente en el espacio y en el tiempo, de manera tal que, como consecuencia de tales acciones, se logren los resultados óptimos demandados por los fines que impulsan al ejercicio de la acción.

En estas condiciones, la autoridad debe de ser interpretada, como la norma que mantiene la coordinación de la organización, como -- única alternativa para conservar, la congruencia en la integración dinámica de ésta, independientemente de que, la autoridad sea ejercida, -- en términos señalados por los procedimientos adecuados a la organización, cuyo substratum, en lo general, representa una acción coercitiva mediante la cual, la autoridad, pueda mantener su vigencia.

Más adelante, al referirnos específicamente a los sistemas cibernéticos, volveremos a tratar más extensamente sobre estos aspectos, así como el que se refiere a la comunicación y a los criterios -- de la eficiencia y a la decisión dentro de su integridad total, que -- nuestro autor examina en su texto.

DIMOCK Y KOENIG.-

Es respecto al estudio de la Administración Pública, que Dimock y Koenig dicen, en su libro(18), lo siguiente:

"...La Administración es central ahora porque la vida -- es compleja, las poblaciones se encuentran concentradas, y muchas cosas se hacen por el gobierno que no se habían hecho nunca antes. Y el resultados ha sido, como lo señala Brooks Adams a la vuelta de la cen-

turia, que el medio ambiente está cambiando tan rápido, como cualquier medio ambiente había variado antes; consecuentemente, la moderna civilización "ha necesitado como nunca del pensamiento administrativo y de generalización".....".

La transcripción anterior, contiene aseveraciones que plantean una correlación estrecha, entre el desarrollo del pensamiento administrativo y de la administración propiamente dicha, con el progreso científico y tecnológico que ha afectado últimamente a las colectividades humanas.

Cuando se refieren a la Administración Pública y la Política, los autores que venimos estudiando, agregan:

".....La Administración pública es una parte del campo mayor que comprende la administración en general, la cual corresponde al estudio de como se organizan las instituciones de toda naturaleza, se estructuran, financian, motivan y administran. Pero la administración pública es también en parte del proceso político y esta administración dentro del gobierno está relacionada a los partidos políticos y a sus programas, compartiendo en los métodos conforme a los cuales se termina la política.....".

Dicen los autores además, que el administrador público, actúa como político, cuando procede a la conformación de la legislación; en sus tratos con los grupos de presión; en la responsabilidad ante el pueblo, independientemente de que, la política en algún grado, forma parte de cualquier institución privada o pública. Sobre este particular, los mencionados autores entre otras cosas dicen:

".....El ejecutivo de una corporación industrial también trata con políticos y con partidos políticos en su período de crecimiento, a través de estos grupos de presión, trata con el gobierno en la determinación de la política pública, e incrementalmente es afectado por lo que hace el gobierno en las áreas tales como la regulación de utilidades, las relaciones de trabajo, la seguridad social, las leyes de importación y exportación, los impuestos.....".

Además el ejecutivo en una empresa privada es político en la misma manera que el funcionario público (usando este término de una manera un poco diferente en este punto) cuando él decide cuándo y cómo actuar en un conjunto de circunstancias dadas, cuando involucra una estrategia, cuando determina con quien tiene que relacionarse y hasta -- que limite, o quien tiene la clase de influencia que él necesita. -- Toda esta acción administrativa lo es en un sentido político.....".

De las consideraciones anteriores, los autores concluyen afirmando las relaciones que existen entre la administración pública y la política, señalando para el efecto los aspectos principales en que se sustentan sus aseveraciones, mismos que hemos consignado en los párrafos transcritos.

Bajo nuestro particular punto de vista, coincidimos en dichas afirmaciones, en atención a las siguientes consideraciones fundamentales:

a).- Si a la Administración Pública se le acepta como un fenómeno superestructurado, sobre la formación de la Sociedad y la Constitución del Estado, es evidente que tiene un contenido político en el

sentido más alto del término, si por política entendemos el contenido de dinámica finalista de todas las sociedades humanas;

b).- Que en tal virtud, cuando dicho contenido se circunscribe a la acción y dentro de los límites de la misma, de los grupos particulares o empresariales, se tiene el tipo de política financiera, comercial, industrial, etcétera, en el ámbito general del estado, dicho contenido corresponderá a la política del mismo; y

c).- Que en ambos casos, bajo los supuestos anteriores, existe evidentemente una relación estrecha entre la política y la administración.

Cuando Dimock y Koenig en su libro de "Administración Pública", se hacen la pregunta de que cosa es la Administración Pública?, transcriben una opinión de Charles A. Beard de un trabajo denominado - "The Role of Administration in Government", que a continuación señalamos:

".....No existe tema más importante....que éste de la Administración. El futuro del gobierno civilizado, y aún, pienso yo, de la misma civilización, descansa sobre nuestra capacidad para desarrollar una ciencia y una filosofía así como una práctica de la administración competente para descargar las funciones públicas de la sociedad civilizada".

Esta es una afirmación extraordinaria que, por lo demás, - ya en los presentes estadios de la cultura contemporánea, aparece plenamente justificada, en tanto que las organizaciones sociales rudimentarias, al ensancharse por la acción de todos los demás factores que han influido en el crecimiento de la población actual, han generado un nuevo tipo de sociedad afecta a una fabulosa cantidad de satisfactores lo que implica la necesidad de producirlos y de proporcionarlos, en el lugar y en el tiempo adecuados, para que el cuerpo social subsista, lo que representa un complejo problema administrativo.

Sin embargo, conviene aclarar, que esta concepción generalizada de la administración, en realidad tiene su substratum elemental en una idea más simplista, que corresponde a la administración individual, según lo hemos planteado ya, en otra parte del presente trabajo. En apoyo de lo anterior, entre otras cosas, los autores dicen:

".....Un hombre se pregunta a sí mismo: ¿Cuál es mi objetivo? ¿Cuáles son los problemas? ¿Qué es lo que tengo que hacer al respecto? ¿Qué métodos tengo que emplear? ¿Qué interferencia exterior o con qué ayuda puedo contar?. Cualquiera que sean sus objetivos el éxito depende en gran parte de su habilidad realística para apreciar su trabajo en relación con las dificultades involucradas, para edificar una organización, por simple que pueda ser, y un método a la medida para el propósito perseguido, el aseguramiento de la cooperación de todas las partes interesadas, así como para sobrellevarse con los diversos entes públicos que contribuyen para denegar o favorecer los fines perseguidos. Es así como el concepto de administración es una apreciación personal como de grupo, aunque la connotación de grupo es la que generalmente se emplea más.....".

Como puede apreciarse en la transcripción anterior, para el caso particular de la administración privada o individual, los supuestos de las mismas están fundamentados en la elaboración y realización

de planes de conducta, en los que se establece una relación lógica y congruente, entre un conjunto de fines y los medios disponibles para alcanzarlos.

En el tema correspondiente a los aspectos de la Administración, nuestros autores consideran, que son dos fundamentales, que deben ser considerados en el examen de la Administración Pública, a saber: por un lado, el proceso gubernamental en toda su integridad y, por el otro, el relativo a las técnicas ejecutivas empleadas bien sea en el campo de los negocios privados o de la administración pública.

Con los dos supuestos anteriores como base, se puede formular un esquema, como sigue:

Primero: La elaboración de un programa fundado en el análisis de lo que lo sustenta dentro de la circunscripción legal;

Segundo: Definida la parte legal del programa público en general, el administrador debe afinar sus objetivos, mediante la realización de una programación;

Tercero: Debe existir una estructura organizativa a través de la cual, el trabajo pueda realizarse;

Cuarto: Los programas administrativos deben disponer de dinero y materiales, lo que involucra presupuestos, compras, contabilidad, almacenamiento, etcétera;

Quinto: Los programas administrativos deben realizarse mediante administración personal controlada por incentivos, sanciones y entrenamiento;

Sexto: La administración requiere liderazgo y dirección;

Séptimo: Las técnicas de supervisión, que corresponden a la extensión del liderazgo a bajo nivel, deben trabajarse a manera de hacer lo mejor posible el empleo del personal y asegurar la máxima productividad a través de un alto nivel de moral;

Octavo: Debe haber un sistema de control interior, con el objeto de cerciorarse si el programa, alcanza sus objetivos conforme a la línea proyectada, dentro de los máximos de economía y eficiencia;

Noveno: La administración dinámica requiere delegación y coordinación;

Décimo: La cooperación debe asegurarse entre la línea directiva y el campo de operación, administradores y especialistas, grupos de interés y legisladores;

Decimoprimer: La administración debe enfatizar relaciones públicas a fin de conservar su clientela y de mantener informado al público de los fines y progresos alcanzados; y

Decimosegundo: Finalmente, la administración debe contabilizarse por sus acciones, a fin de satisfacer al interés público y salvaguardar el gobierno democrático.

Para concluir con el estudio de dichos autores en que, a me-

dida que la sociedad contemporánea se torna más compleja como consecuencia del crecimiento de la población mundial, de la capitalización cultural, técnica y económica y de otros factores concomitantes, se establecen unidades organizativas cada vez mayores, que aparte de requerir una estructuración, imponen la necesidad del establecimiento de su funcionalidad.

Corresponde a la organización y a la administración, las tareas de estructurar y tornar funcionables a estas instituciones, que bien pueden tener el carácter de empresas privadas o públicas, según estén afectas a las características correspondientes.

ROBERT A. BRADY.-

Quando Brady se refiere en su libro⁽¹⁹⁾ a las Características de la Revolución en la Industria, establece que, los nuevos patrones de la industrialización, a semejanza de la propagación del Cristianismo bajo los césares o de la Democracia después de la Ilustración, se encuentran en todas partes, a la orden del día.

Sobre este particular, entre otras cosas, el autor dice:

".....En todas las circunscripciones, los nuevos desarrollos confrontan o muy pronto confrontarán a la sociedad con el problema último; la organización racional de la producción sobre las bases más comprensibles y técnicamente eficientes posibles.

Que este último problema que nos confronta ahora bajo el signo de los negocios urgentes, se debe a dos clases de juegos de razones relacionadas. La primera tiene que ver con la nueva y estudiada vista de los recursos naturales. Aquí la vista de la antigua cornucopia, ha desaparecido. Los ilimitados "demasiados de la tierra" ya no existen -- con nosotros. En cada aspecto de la tecnología industrial moderna -- como de la antigua, los niveles de estancamiento de las sociedades -- agrícolas, se enfrenta ahora con la necesidad férrea del devenir de -- una conciencia sobre los recursos.....

El segundo juego de razones por la urgencia del problema de la organización racional en la producción, se encuentra en la naturaleza de la revolución científica en la propia industria. Hasta cierto punto, las consecuencias tienen poco que ver con las ideologías o programas sociales. La lógica interna de los conjuntos tecnológicos más nuevos, se aproxima a los límites de como deben administrarse y dirigirse de la manera más eficiente. A través de sus aplicaciones, los procesos están ligados a otros procesos, las plantas a otras plantas, las firmas a otras firmas y aún las industrias a otras industrias de una manera tal, y bajo disciplinas de tal orden de integración y sincronización que los planes relativos a los procedimientos de administración deben mantenerse al paso en las dificultades, cada una de las cuales puede ramificarse indefinidamente a través del sistema.....".

La transcripción anterior, contiene una serie de afirmaciones sumamente interesantes que pueden resumirse en una idea principal, que esquemáticamente consiste, en la necesidad inevitable, de la interacción en los procesos que confrontan las diversas actividades del hombre, derivada de la comunidad en las fuentes de recursos disponibles por aquél, que viene a imponer una trabazón orgánica en todos los aspectos de su actividad, cuyo desideratum final está constituido, por los recursos naturales disponibles, para continuar la expansión y las

posibilidades del pensamiento científico y del desarrollo tecnológico, que permitan obtener de dichas disponibilidades, los rendimientos óptimos.

Es decir, el pensamiento del autor, coincide en lo que ya nosotros, en otra parte de este trabajo hemos afirmado, al tratar de establecer, la filosofía básica de la administración, cuando ésta se considera en su estructura intrínseca, filosofía que puede resumirse en el concepto genérico de la optimización o rendimientos máximos obtenidos en la conjugación de los esfuerzos humanos, sobre la naturaleza.

Alrededor de estas mismas ideas, el autor más adelante, entre otras cosas, afirma:

".....Existen cuatro aspectos generales. Cada uno estrechamente relacionado a los otros, y es de hecho, en forma estrechamente dependiente de los demás. Primero, es la revolución química de los materiales como fundamento en la industria. Segundo, es la revolución en los estandars y especificaciones así como en el criterio para seleccionar los mejores métodos, procesos, productos y así sucesivamente. Tercero, es la revolución en la electrónica y la automatización en los métodos procesales de la industria. Y, cuarto, es la revolución (por el momento, primariamente atómica) en los sistemas de abastecimiento de energía.

El impacto revolucionario de cada una de estas líneas de desarrollo, no se le puede confinar a una sola industria.....".

Es decir, el autor, para el estudio de la organización e implícitamente de la administración, parte del aspecto meramente fáctico y esencialmente energético, como el elemento básico de todos los procesos organizativos y, por consecuencia, de la administración cuando se le considera como conjunto de reglas y relaciones que gobiernan la conducta de las sociedades humanas, en los aspectos primarios de su existencia.

No nos vamos a ocupar en el presente trabajo, de detallar todos los impactos mencionados por el autor en la transcripción anterior por razones de la naturaleza específica de nuestro trabajo, sino solamente en aquellos aspectos que consideramos con mayor conexión con los fines particulares de la Administración Pública Moderna.

En la Recapitulación y primera suma de consecuencias, de la obra de Brady, vemos que, es extraordinario el panorama que presenta el actual desarrollo científico y tecnológico, especialmente en el mundo occidental, en donde un nuevo descubrimiento científico, conduce a una nueva técnica operacional, con nuevos y mejores resultados en el aspecto de la producción, que producen los incentivos necesarios para impulsar de nueva cuenta el proceso de investigación y repetir el ciclo de esta manera, casi indefinidamente, dentro de un proceso de expansión, cuyos límites tendrán que ser buscados por el hombre.

De esta manera, se puede hablar de una revolución industrial y al mismo tiempo de una revolución científica vinculada con la misma, que tienden a generar situaciones políticas, sociales, económicas, culturales, etcétera, que varían continuamente en el espacio y en el tiempo, dentro de secuencias que, como se ha dicho, están afectas a varias consideraciones básicas, particularmente la que atañe a las dis-

ponibilidades energéticas de que el hombre puede disponer.

Es así como se generan varios problemas, planteados por el autor, mismos que suscitadamente procuraremos examinar a continuación:

a).- Problema Preliminar, Organización para evitar el caos en la propia ciencia.- En relación con esta interesante cuestión, el autor dice:

".....El problema principia en las puertas mismas de la ciencia. Ibsen's Peer Gynt encuentra que, en la búsqueda del secreto de la vida, arrancando una experiencia de otra, como las capas de una cebolla, revelan al final nada que parezca totalmente intelegible. --- Sino que la ciencia parece descubrir en la naturaleza una nueva fuente de dudas más amplias con cada capa sucesiva, y ningún fin práctico o teórico de estas capas a la vista. Para cada problema resuelto, dos nuevos problemas, o una docena surgen en su lugar. Para cambiar la figura, la condición es como Vannevar Bush lo ha estipulado en su documento memorable, como literalmente el caso de una ciencia sin fronteras.....".

Esta afirmación, sin embargo, bajo nuestro particular punto de vista, merece un estudio especial que nos conduzca al examen sobre las posibilidades finitas o infinitas de la naturaleza, expresada en todos los elementos cósmicos y, en consecuencia, de los recursos limitados o ilimitados del hombre como entidad de conocimiento, de manera que, si hemos de aceptar, de acuerdo con alguna teoría cosmogónica, la finitud del cosmos, independientemente de su continua acción y reacción en secuencias permanentes, necesariamente hemos de concluir a la vez, en que tales fronteras infinitas del conocimiento humano, pueden a la postre resultar simplemente una ficción; ésto aparte de que el hombre, se encuentre muy lejos de llegar a los límites máximos posibles de dicho conocimiento.

Independientemente de lo anterior, es importante transcribir lo siguiente:

".....Los soportes públicos e industriales tienen sus -- desventajas también. Ellos tienden, virtualmente en todos los campos de la investigación a promover el sacrificio del trabajo científico, -- como Norbert Wiener lo ha señalado en relación con la energía atómica, a fin de descubrir inmediatamente aplicaciones prácticas. Los fundamentos de la ciencia, concordantemente, se encuentran en constante -- peligro de ser sacrificados a la superestructura. Cada paso en la dirección de una organización más científica de los procesos de la industria amplía este peligro. En esta área, como lo testifica la disposición de los fondos para las industrias extranjeras, la ganancia a corto plazo tiende a superarse, y a la investigación bajo estos estímulos tienden constantemente a minarse a sí misma.....".

El problema planteado en el párrafo transcrito, es una cuestión muy amplia, que tiene que resolverse en términos de los óptimos calculados, mediante el cómputo de las variaciones simultáneas de los diversos factores que intervienen en el fenómeno individual, que representa el desarrollo científico y tecnológico y el industrial propiamente dicho.

En este estudio, debe examinarse el factor inercial que representa la organización, dentro de un concepto conforme al cual, ésta

debe ser entendida como una entidad dinámica y por tal, afecta a las variaciones alternas del mundo del pensamiento y del de la acción.

b).- El Problema Mayor: La Organización Científica para promover la producción máxima sostenida.— En relación con esta interesante cuestión, el autor afirma:

".....En este marco de referencia se requiere poco conocimiento de la historia y la filosofía, y aún menos de las ciencias sociales y psicológicas, para apreciar la formidable tarea que consiste en organizar efectivamente, cualquier parte de la vida y del trabajo de la sociedad a lo largo de líneas científicas. En efecto son pocos entre los científicos de la naturaleza y del aspecto social, que conviene estar seguros de lo que significa "la organización científica" — en este contexto, y es seguro que son aún menos los que están capacitados para comandar una ruta a seguir. Sin embargo, el pensamiento persiste, aunque expresado vaga o paradójicamente, en el sentido de que la organización científica en alguna forma puede y debe transformarse en el substratum productivo de la industria.....

Por consiguiente, aparece que por mucho que la ciencia participe activa o pasivamente, en los problemas de la organización industrial, y por mucha que sea la amplitud con que haya sido elaborada al mismo tiempo, dicha política organizativa con vista a la aplicación de la tecnología de los métodos científicos, muchos serán también los esfuerzos científicos más o menos inmediatos para la canalización en la imposición social de tres criterios directivos. Estos han sido mencionados antes. Para repetirlos, el primero consistirá en buscar la utilidad "utilidad en términos del proceso productivo de los productos y servicios terminados". El segundo, tomará un punto de vista más largo para promover al máximo los recursos. Y, finalmente, se deben buscar caminos y medios de maximizar la producción al más bajo costo neto posible. Cada uno de estos objetivos, por otra parte, deben mantenerse dentro de cierta forma de balance o equilibrio entre ellos, y visualizarse como terminados en tanto exista reconciliación con la máxima libertad de la ciencia pura y aplicada.....".

Aquí plantea el autor, un problema que puede ubicarse dentro de los ámbitos de los óptimos del desarrollo científico, e implícitamente supone la necesidad de que éste se encuentra balanceado entre los logros de la ciencia pura y la tecnología correspondiente, lo que para el mismo significa una cuestión importante, en tanto que, sin decirlo, prevé la posibilidad de que, el ritmo del desarrollo científico puro sobrepase al tecnológico, lo que representa un problema que, por lo demás, tiene varias facetas que el autor no señala, pero que nosotros consideramos importante destacar:

1a.— En lo general, el avance científico, es más rápido que el desarrollo tecnológico, debido a que se realiza en ambientes más reducidos, con inversiones de capital y trabajo menores pero que, lo más importante, que está supeditado a la acción de genios o talentos, cuya aparición está regida por las leyes de la probabilidad.

2a.— Que por tal motivo, la organización de la investigación científica adquiere cierta autonomía con respecto a las estructuras del desarrollo tecnológico, sin perjuicio de que, por lo general, este último sigue a la zaga de la primera, conforme a leyes específicas, entre las que puede señalarse la de los máximos rendimientos y la de los óptimos económicos y sociales.

3a.- Que, sin embargo, consideramos necesaria la existencia de una correlación de balance o equilibrio, entre los esfuerzos que representan la investigación científica y la actividad tecnológica, en la búsqueda de los óptimos generales de la sociedad, en su configuración estatal o en su circunscripción mundial.

Nosotros consideramos que aún se encuentra por venir, la ciencia y la tecnología, que permitan obtener los óptimos mundiales del cuerpo humano, en virtud de que, dicha disciplina es tan compleja, que comprende prácticamente todos los aspectos de la actividad del hombre y, lo que es más difícil aún de superar, la disolución de las barreras existentes entre los diversos grupos humanos, mediante la integración de una sociedad terrestre, afecta a los mismos niveles científicos y técnicos, y sujeta a las mismas disciplinas filosóficas.

El autor señala diversos aspectos de este problema general, y la forma como él considera afrontarlo y, cuando menos, parcialmente resolverlo. La naturaleza técnica de dichos planteamientos, un tanto ajena a la metodología y finalidades que perseguimos en el presente trabajo, sólo nos permite tomar en consideración, algunos de los aspectos principales examinados, como siguen:

Solución Aproximada Inicial.- Esta comprende el balance o equilibrio entre la investigación científica y una organización industrial orientada hacia la producción masiva.

Para lograr tal propósito, la meta inicial propuesta, consiste en establecer sistemas estandar o normalizados, en los procesos técnicos en el mundo.

Sobre este particular, Brady, entre otras cosas afirma:

".....Bajo tales fundamentos, con el incremento de las ciencias, cada una de las disciplinas diversas ha desarrollado:

(a) Nomenclaturas para la formación teórica mediante la aplicación de sistemas apropiados de clasificación, palabras, signos, símbolos, fórmulas, métodos de representación, etcétera, así como esfuerzos equivalentes en el lado experimental han sido agregados al conocimiento anterior;

(b) Técnicas precisas y universalmente válidas de mediciones de propiedades físico químicas de materiales y en auxilio de análisis de eventos ocurridos en el tiempo y en el espacio. La primera plantea el problema de la normalización de la nomenclatura; mientras que la segunda, el de la normalización de las mediciones;.....".

Es evidente que este aspecto de la cuestión, relativo a encontrar una normalización o mejor dicho, un lenguaje simbólico y una equivalencia procesal, dentro de los sistemas tecnológicos del mundo, es un avance extraordinario, que al mismo tiempo que facilita los avances científicos y técnicos, promueve el comercio y todas las demás actividades conexas, haciendo que el mundo de la ciencia y de la tecnología, tienda a volverse más homogéneo.

Segunda Aproximación Parcial a la Solución del Problema.- La realización interna del substratum tecnológico de la sociedad como un todo.

Sobre este particular, el autor, señala:

".....Actualmente es esencial que una corporación industrial bien administrada, en efecto, supóngase a la actividad diaria de su departamento de producción. Este comprende, ni más ni menos que una razonable organización de división del trabajo, dentro de una secuencia de círculos administrativos. Es una división cuya existencia es reconocida por el Departamento de Producción de manera que se encuentre libre de la formación de políticas, cuya actividad principal en el negocio, consiste en cumplir los contratos de entrega que constituyen su razón de ser operacional. El Departamento de Producción para estar seguro, está representado en los niveles altos de la política de la empresa, pero una vez que las decisiones han sido tomadas, con o sin su aprobación, con su estatus subsecuente debe proseguir.....".

Es decir, en términos de los postulados señalados por el autor en la transcripción anterior, la organización empresarial implica etapas procesales continuas, ajustadas a un patrón científico y tecnológico y, en consecuencia, implícitamente supone que toda la evolución técnica industrial, tendrá que operarse en términos de saltos, partiendo probablemente del supuesto de que, cada una de las mismas, implica una inversión en equipo, en aprovisionamiento de materiales, en formación técnica de mediano y bajo nivel, en la posición de los mercados, etcétera.

En realidad es importante considerar además, otros aspectos de esta cuestión, relativos a la mecánica misma de los procesos evolutivos que nosotros hemos de estudiar, de una manera especial, en otra parte del presente trabajo.

Aproximación Última en la Solución del Problema Principal. -- Nuevas líneas de cooperación en los problemas de los comandos administrativos.

En este aspecto de la cuestión, el autor se refiere especialmente, a la institución de la burocracia y a los problemas relacionados con la parte operacional de la administración.

Este es un problema que nosotros estudiaremos por separado de una manera más amplia.

4.- Resumen y Conclusiones del Movimiento Administrativo del Siglo XX.-

1.- Resumen. -- Si se contempla al pensamiento administrativo a través de sus diversas etapas que en nuestro caso hemos dividido en las que comprenden la Antigüedad, la Edad Media y los Tiempos Modernos hasta el Siglo XIX para culminar con el relativo a la Época Contemporánea, que comprende el Siglo XX hasta nuestros días, es posible observar que implica un proceso evolutivo determinado esencialmente, por el aumento incesante de los contenidos científicos y técnicos, en las diversas culturas, y muy especialmente por lo que atañe al extraordinario incremento del mismo, logrado después de la Segunda Guerra Mundial.

Es decir, en términos generales, se puede establecer una correlación entre el pensamiento administrativo, considerado en sus formas científica y técnica, así como en sus repercusiones sociales, económicas y políticas, con la nueva concepción lograda por el hombre, en todos los campos del conocimiento.

Independientemente de que, como lo afirmara Spengler⁽²⁰⁾ cada cultura representa una unidad histórica afecta a caracteres que - le son peculiares, determinada por una idea fundamental que la impulsa la que al extinguir sus posibilidades la marchita para transformarla - en las llamadas etapas de civilización, de manera que en los términos - del pensamiento del referido autor no existe evolución histórica propiamente dicha, por falta de una coherencia adecuada entre los contenidos culturales de los diversos pueblos que han existido en la tierra, - la verdad es que, en ciertos aspectos de dichos contenidos culturales, si es posible establecer una secuencia de continuidad, como ocurre por ejemplo, con ciertas disciplinas tales como las Matemáticas, en las - que, por la naturaleza misma de los elementos que las constituyen, son invariantes al tiempo y al espacio.

En el caso particular de la administración, también es - posible establecer secuencias de continuidad en los procesos respectivos, en atención a que esta disciplina del pensamiento y de la actividad humana, está estrechamente vinculada, no precisamente con las formas particulares de las culturas, sino con la estructura misma de éstas, ocurriendo que, representa un substratum básico que es imposible omitir siempre que ocurran fenómenos sociales, independientemente de - las demás formas que éstos adopten.

Es ésta la razón de porqué, desde los tiempos más remotos de la China Antigua, pasando por las demás culturas: Egipto, - Griega, Romana, hasta llegar a la Edad Media y proseguir hasta los - tiempos modernos, tal como lo hemos establecido en el presente trabajo, existe un substratum fundamental, dentro del campo de la administración, como una forma de administrar los recursos individuales y de la colectividad.

Por otra parte, es incontrovertible que el contenido - científico y técnico, está afecto a un proceso que es invariante a las culturas, de manera que, los conocimientos básicos sobre los fenómenos fundamentales de la naturaleza, siguen una secuencia invariante a las mismas, independientemente de la forma como cada una de éstas, interprete el conocimiento científico correspondiente; lo que significa - que, las verdades que representan las relaciones legítimas de causa - efecto, constituyen un acervo que tiende a incrementarse paulatinamente, de suerte que, desde las matemáticas de los maestros griegos, hasta el cálculo infinitesimal de Leibniz, y las diversas formas del pensamiento matemático contemporáneo, con sus espacios topológicos, sus campos vectoriales, etcétera, representan fases inevitables de un solo y mismo proceso de relaciones causales que el hombre ha venido descubriendo, como una especie de reacción en cadena, independientemente de que, por otra parte, se puedan encajar estas fases evolutivas con los caracteres específicos de cada cultura.

Por el momento, nos interesa más tratar de encontrar lo que representa nuestro propósito fundamental en el presente trabajo, y que se refiere al substratum básico o contenido de verdad fundamental del pensamiento administrativo, en cuyo propósito hemos seguido el sistema de la confrontación, como única forma de llegar a la verdad.

Es así como aquí, consecuentemente con lo anteriormente expuesto, trataremos de formular un resumen del movimiento administrativo del presente siglo hasta nuestros días, así como la confrontación elemental entre las diversas ideas con el que aquél se integra, como - sigue:

Este resumen, por razones históricas y metodológicas, comprenderá dos aspectos que consideramos importantes, a saber:

1o.- El que se refiere a los principios racionalistas de la administración que ya hemos estudiado antes, al examinar la etapa anterior, especialmente al referirnos a las escuelas de Taylor, de Fayol, etcétera, en la fase que comprende los aspectos de la productividad del trabajo, bajo la organización; ideas que se prolongan en los pensamientos de Graicunas, Mooney y Urwick para sólo mencionar a los autores -- que específicamente hemos estudiado, aunque debe reconocerse con mayor latitud, que como lo formularon Taylor y Fayol, por ejemplo; y

2o.- El segundo, que comprende el pensamiento de Mosher y Cimmino, que por su contenido revolucionario, hemos considerado sumamente importante examinar al máximo, en atención a que, bajo nuestro particular punto de vista, en él están contenidos los gérmenes de lo que puede ser entendida como la moderna administración pública, para continuar con Simon, Domock y Koenig y R. Brady, que postulan también las nuevas concepciones de la administración.

Resumiendo específicamente cada uno de estos dos aspectos, -- en la forma más esquemática posible, podemos afirmar que, en términos generales, los pensamientos de Mooney y Urwick particularmente, no difieren gran cosa entre sí, demostrando en cambio, en sus principios -- fundamentales, absoluta congruencia con las ideas racionalistas de los administrativistas de fines del siglo pasado.

Es así como en ellos se estudian los mismos principios referidos, tales como el de la coordinación como un sistema jerarquizado -- y homogéneo de acción y estructurado escalarmente en términos de una organización por autoridad, delegación y funcionalismo al que, de acuerdo con Urwick, habría que agregar los principios de provisión y planificación, como elementos complementarios en la organización administrativa.

Por lo que se refiere a Mosher y Cimmino, tenemos que hacer patente, cuidadosamente, en el presente resumen, algunas ideas que -- nos parecen importantes y que nacen de la problemática característica del presente siglo, derivadas especialmente, de los acontecimientos -- históricos de los últimos años.

En primer término, aunque en dichos autores se note una ligera reticencia, hemos de aceptar con ellos, sobre la existencia de una verdadera CIENCIA de la administración, concebida como un conjunto de verdades autónomas, que vienen a establecer las relaciones de causa a efecto entre los elementos que integran el fenómeno y a la secuencia administrativa. Es decir, el fenómeno administrativo como materia de una disciplina de tal naturaleza, adquiere universalidad, y un carácter relevante y definitivo que lo independiza de toda clase de consideraciones subjetivas.

Evidentemente que, aparejada con la idea de la existencia de la ciencia de la administración, debe concebirse el ARTE relativo, que consiste, en aplicar las verdades o leyes fundamentales que la integran, a los casos concretos que la sociedad plantea, para formarse de esta manera, la TECNICA de la administración, en la que, inevitablemente, deben incluirse caracteres finalistas, cuyo contenido final sea el logro de la Justicia, considerada ésta en su expresión más pristina.

De esta manera, se llega a una especie de encrucijada, en la cual se presentan dos caminos a seguir, uno de los cuales sería aquél que emplease a la Ciencia de la administración en su pureza científica independizándola de todo sentido teleológico; y el otro, el que transformaría a la misma, en el arte de administrar los bienes y recursos de las comunidades humanas en su beneficio, o lo que es lo mismo, con un profundo sentido teleológico.

Aparte de las consideraciones anteriores, que se refieren a la naturaleza de la Ciencia de la Administración y del arte de ella derivado, viene otro aspecto que los autores avisoran y que corresponde a algo que nosotros consideramos como de la mayor trascendencia, y que se refiere a la TECNOLOGIA de la administración. Este es un aspecto que, bajo nuestro particular punto de vista, tiene una gran trascendencia, si se toman en consideración, los extraordinarios adelantos científicos y técnicos logrados por la sociedad contemporánea.

Planteado así el problema, los autores entran en lo que llaman sus concepciones: jurídica, tanto por lo que se refiere a la aportación de la ciencia jurídica y del derecho administrativo, como por lo que atañe a la necesidad de que la administración quede plenamente garantizada, dentro de un orden superior, que no puede ser otro, que el que establece el estado de derecho. Sin embargo, sobre este particular los autores anotan ciertas deficiencias en el desarrollo de la concepción jurídica de parte de los estados, al referirse al aspecto administrativo de los mismos, pues, en lo general, ocurre que en el Derecho administrativo, se da preferencia a los estudios patológicos, es decir, a las deficiencias del orden administrativo, más que a las causas primeras, fundamentales, que lo originan; lo que significa una seria limitación, pues de esta manera la acción jurídica aparece como limitadora más que como promotora de la administración; lo que no deja de representar una grave deficiencia en la concepción jurídica de la administración.

Al referirse los autores a la concepción productivista, que es característica de las escuelas administrativas de los Estados Unidos en donde nació, principalmente de fuentes privadas, nos demuestran fuertes diferencias con la escuela jurídica, lo que conduce, necesariamente, al artificio de la discrecionalidad gubernamental, para la resolución de los problemas administrativos.

Muy ligada con la anterior, se encuentra la concepción burocrática, que en ciertos países de Europa, principalmente en Alemania, ha adquirido un carácter institucional. Desgraciadamente para los autores y para nosotros también, el sistema de la burocracia de la administración, representa un problema extraordinariamente serio que deber ser examinado, planteado y resuelto de una manera racional, bajo nuevas concepciones y principios que hemos de estudiar después.

Las concepciones política y finalista de los autores, en cierta forma pueden considerarse análogas, aunque su planteamiento aparentemente puede ser diferente. Sobre este particular, nosotros consideramos que la solución puede sustentarse en concepciones típicamente científicas, basadas en la teoría de los óptimos que ya hemos mencionado en el curso del presente trabajo, y a la que nos hemos de referir especialmente, cuando tratemos de la Cibernética.

Más adelante hay un capítulo en el estudio de Mosher y Cimmino, que se refiere a la administración pública en su ambiente social y

político, en el que en cierta forma se viene a plantear de nuevo, el problema sobre lo que debe entenderse, a nuestro juicio como ciencia -- de la administración propiamente dicha y como la técnica correspondiente a la misma, planteando al mismo tiempo, algo que para nosotros representa una de las ideas más prometedoras de las expuestas por estos autores, y es aquella que se refiere al hecho de que la administración pública, vá más allá del ordenamiento jurídico administrativo para -- comprender como ellos dicen, los contactos cotidianos que cada ciudadano tiene con los diversos organismos públicos --y privados, añadiríamos nosotros-- de tal suerte, que la administración, de esta manera concebida, involucra a la vida entera de la colectividad estatal, amplían dose así el panorama que reducía a la administración pública, a la estructuración y funcionalismo de ciertos servicios, muy restringidos -- por cierto, necesarios a la vida en común.

De esta manera, es fácil llegar a connotar, que la administración pública es el contenido de la obra de gobierno, o lo que es lo mismo, gobernar es servir y servir es administrar, dentro de una organización estructurada, que funcione con la cooperación integral de todos los elementos del estado.

De aquí que exista una relación estrecha entre la dinámica social y la administración pública, que los autores observan agudamente, al afirmar la existencia de procesos de transformación en los pueblos de la tierra, que implican reorganizaciones sociales, económicas y políticas, en las que van intrínsecas las correspondientes reformas administrativas; en la inteligencia, diríamos nosotros, de que, en múltiples ocasiones, estas transformaciones parten precisamente de acciones de carácter típicamente administrativo.

Respecto a la estructuración, organización y funcionalismo administrativo, los autores consideran los llamados elementos activo, asociativo, de coordinación y finalista, que son característicos de las sociedades humanas y que ya han sido avalorados por otros autores -- que hemos estudiado en el curso del presente trabajo.

Por lo que toca a las organizaciones horizontal y vertical, consideramos que no vale la pena hacer un resumen específico de las mismas, porque no es relevante para la confrontación que pretendemos hacer posteriormente, de los pensamientos administrativos que venimos examinando.

Asimismo, los estudios sobre programación, decisión, y comunicación, los consideramos como elementos que ya no son conocidos, de los pensamientos de otros autores que ya hemos examinado, por lo que, con lo anterior, consideramos substancialmente realizado el resumen correspondiente a los aludidos autores, Mosher y Cimmino.

El resumen del pensamiento de Herbert Alexander Simon, puede sintetizarse en el hecho de que, el contenido básico de la organización, y con ella de la administración, tanto en sus aspectos público como privado, se ubica fundamentalmente en el comportamiento humano.

Es decir, si en los términos postulados al principio del presente trabajo, conforme a los cuales, la naturaleza y el hombre representan la dualidad a través de la cual se opera el conocimiento y se realiza la acción, mediante los procesos de la cultura, para Simon, es el hombre y su actitud hacia la vida, el elemento fundamental de dichos procesos, los que quedan enmarcados, específicamente, dentro de --

los campos de la administración.

Es esta la razón de porqué toda la teoría de Simon, se sustenta sobre el comportamiento de individuo o de la colectividad, al que responsabiliza de la organización y la administración, sobre su puesto que deben buscarse en la racionalidad humana, puesta al servicio de las finalidades básicas de la especie.

Para el efecto, nuestro autor considera a los actos de conciencia y de voluntad, con sus consecuencias sobre la finalidad, como el substratum de la decisión que necesariamente conduce al planteamiento de alternativas y, para que tenga validez, a cierta fuerza que pueda identificarse con la autoridad, dentro de procesos jerarquizados, ubicados en el espacio y en el tiempo, con los que se forman unidades topológicas dentro de la estructuración administrativa, que al trasladarse las unas sobre las otras, crean el problema de la organización y, en su conjunto, representan los elementos de la administración considerada como un todo.

De esta manera, fácil e inevitablemente, Simon tiene que pasar a la Eficiencia administrativa, como una necesidad imprescindible para lograr los óptimos de la misma y, con ella, a la Especialización, que examina de manera análoga a la estudiada anteriormente.

Sin embargo, para nosotros, el aspecto más importante en el estudio de Simon y que por tal, lo consideramos indispensable en el presente resumen, es el que se refiere al lenguaje que debe emplearse o expresado en otros términos, a la definición correcta de los objetivos y de los medios que deban utilizarse para alcanzarlos; lo que implica, necesariamente, la creación de toda una simbólica administrativa, sin la cual no es posible llegar al establecimiento de modelos congruentes, incurriéndose, en el caso contrario, en el peligro de caer en la anarquía administrativa. Ahora bien, para el establecimiento de un lenguaje de tal naturaleza, la condición fundamental es la objetividad del mismo, es decir, su vinculación estrecha en expresión y connotación con la fenomenología que comprende la administración, para lo cual, el autor no presenta ninguna reticencia en considerar esencialmente el problema, en sus aspectos fácticos.

Pero aún hay algo más que nos parece altamente interesante en el pensamiento de dicho autor, cuando se refiere, según transcripción que hemos hecho al efecto, a sus preguntas sobre los contenidos científico y ético de los problemas administrativos. Esta es la consideración total, la que nosotros, por cierto, ya hemos señalado antes al tratar de diferenciar, de la manera más clara posible a la Ciencia de la Administración, como un contenido de relaciones causales, ajenas a todo finalismo y a la Técnica de la Administración, que, inevitablemente, aparece vinculada a fines de carácter político o social, y, por tal motivo, que la enmarcada dentro de un sistema teleológico que, por lo general, es esencialmente de naturaleza ética.

Estas consideraciones conducen al planteamiento de un aparente conflicto entre la racionalidad de la administración y lo que pudieran considerar burdamente como el contenido irracional de la misma; como ocurre por ejemplo, cuando las condiciones de carácter meramente científico y técnico, por principio de autoridad, tengan que subordinarse, y lo peor del caso, violarse, para alcanzar objetivos de naturaleza finalista.

Esta es una cuestión que a nosotros no nos parece tan sencilla

lla según lo hemos de estudiar más adelante, pues en nuestra opinión, la ciencia es invariante a la técnica y por tal motivo, la cuestión no debe de buscarse precisamente en tratar de hacer prevalecer la segunda sobre la primera, lo que representa no solamente un problema difícil de resolver y una incongruencia lógica, sino que, conciliando a ambas, buscar lo que nosotros hemos llamado el óptimo de la administración.

Es evidente que, la aportación del pensamiento de Simon al desarrollo de las ideas sobre organización y administración, sustentadas y derivadas de las leyes del comportamiento del hombre y de la sociedad, son extremadamente importantes, viéndonos desgraciadamente en el caso, de tener que circunscribir nuestro resumen a las consideraciones anteriores, en obvio de espacio, máxime que, en el curso del presente trabajo, ya hemos planteado lo que consideramos suficiente respecto a tan interesante temática.

Respecto a Dimock y Koenig, es poco realmente lo que tenemos que resumir, pues su pensamiento coincide en términos generales, con las ideas del administrativismo científico, que ellos derivan principalmente de estudios y experiencias sobre la organización industrial.

En realidad la empresa privada, cuyos incentivos para la obtención de la ganancia, son más concretos y directos, que los que corresponden a la organización pública, ha permitido desarrollar de una manera más expedita y concreta, técnicas sobre la administración, concebidas partiendo del principio de la eficiencia de la misma, al suponer que ésta, limitada en lo general, por las dimensiones naturales de la empresa, queda enmarcada dentro de la organización general del estado, y sujeta a una serie de influencias, que los autores examinan, al considerar a la administración pública, como un fenómeno superestructurado sobre la formación de la sociedad y la Constitución del Estado.

Sin embargo en su obra, expresan un pensamiento que, para nosotros, es altamente importante y que se refiere, según transcripción que del mismo hemos hecho, a que el futuro del gobierno civilizado, descansa sobre la capacidad de los grupos humanos para desarrollar una filosofía, una ciencia y una tecnología de la administración, susceptibles de resolver satisfactoriamente la conjunción de las funciones públicas de la sociedad del futuro.

Para no ser más prolijos, circunscribiremos nuestro resumen sobre estos autores, a las consideraciones anteriores, ya que, los demás puntos que hemos expuesto en relación con los mismos, se refieren particularmente, a la eficacia de la administración en el aspecto racional de la misma que ya hemos estudiado antes.

En cuanto a Robert A. Brady, que más que un administrativista es un pensador experimentado sobre la revolución en la industria, lo hemos incluido en el presente trabajo, por considerarlo como un vocero de las nuevas ideas que sustentan a las superestructuras de las sociedades contemporáneas, y de él solamente resumiremos su tesis fundamental, respecto a un aspecto sumamente importante dentro de la administración, que se refiere a los recursos energéticos y vitales de que dispone la sociedad contemporánea, como elementos que deben ser adecuadamente administrados, así como a la revolución que en el aprovechamiento de los mismos, ha introducido la ciencia y la tecnología modernos, para crear, en progresión geométrica, una serie de necesidades que a la par requieren sus correspondientes satisfactores.

En efecto, el problema de las disponibilidades energéticas -- susceptibles de ser aprovechadas para los fines específicos de la existencia y desarrollo de las sociedades humanas sobre la tierra, confronta ya, en los tiempos actuales, ciertos aspectos críticos que empiezan a preocupar a las naciones, principalmente por lo que se refiere al incremento indiscriminado de la población terráquea y a las probabilidades de que no se puedan encontrar substitutivos adecuados en la obtención de satisfactores, principalmente alimentos que vengan a satisfacer adecuadamente dicho incremento, por lo que, todas las organizaciones mundiales, incluyendo a la Iglesia Católica misma, se encuentran involucradas en el planteamiento y solución de este problema, para lo cual, entre otras de las medidas postuladas, se considera la de la -- restricción de la natalidad en la especie humana.

De manera semejante, ocurre con los recursos de tipo mineral de carácter no renovable, que lógicamente se van agotando en proporción tal que, de no encontrarse substitutivos, mediante procedimientos que permitan la síntesis de los elementos químicos, para lograr la elaboración de los mismos, la sociedad humana terrestre, se encontrará con serios problemas a resolver, que indubitadamente, repercutirán -- en todas las formas de vida de la misma.

De igual manera, el autor piensa en la necesidad de organizar y administrar el esfuerzo humano destinado a la investigación científica de alto nivel que, para evitar desperdicios, debe ir aparejada con el desarrollo tecnológico el que, a su vez, se encuentra circunscrito a las posibilidades energéticas, de alimentos y de materiales en la tierra.

Aunque parezca un tanto fuera de lugar, formular estas consideraciones, en un estudio como el presente, destinado esencialmente a la organización y administración en sus aspectos privado y especialmente el público, para nosotros, que en el desarrollo del mismo, hemos modestamente pretendido partir de los orígenes mismos, para el planteamiento del problema de la administración, consideramos que, toda observación relacionada con el ser y por consecuencia, con la naturaleza -- que le da contenido, como substratum básico del hombre y de la sociedad, debe ser motivo de serias reflexiones.

Es claro que, un planteamiento a la manera de Brady, deberá partir de estimaciones estrictamente objetivas y su metodología tendrá que ajustarse a consideraciones reales, de naturaleza científica y técnica, que nos conducen, inevitablemente, a la misma cuestión que ya -- hemos estudiado largamente a través del presente trabajo y que se refiere a la búsqueda de los óptimos en el esfuerzo del hombre al conjuntarse con la naturaleza, en cuya consideración el autor viene a reafirmar un criterio ya establecido antes por nosotros, y que consiste en -- identificar a dichos óptimos con los fines integrales de las colectividades humanas, cualquiera que sean las ideologías políticas y sociales que éstas puedan sustentar.

2.- Confrontación del Pensamiento Administrativo del Siglo XX. -- Después de haber estudiado con acuciosidad a aquellos autores que hemos considerado, representativos del pensamiento administrativo correspondiente al Siglo XX hasta nuestros días, así como de haber formulado el resumen del mismo, a continuación pretendemos esquematizar -- la confrontación de dicho pensamiento, consecuentes con la metodología que hemos venido empleando en el desarrollo del presente trabajo, para lo cual formulamos las siguientes:

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Es fácil apreciar en el examen de las ideas de los autores estudiados, algo que ya hemos señalado con anterioridad, respecto a la estructura y funcionalismo de la acción administrativa, que para el efecto hemos diferenciado, en dos aspectos principales, a saber: el que abarca el contenido científico de la misma, y el correspondiente a su aspecto técnico o de aplicación.

Respecto al primero de los aspectos mencionados, salta a la vista que todos los autores, coinciden en sus ideas básicas, que fácilmente pueden resumirse en los principios de la organización científica derivada, dándole mayor o menor énfasis a algunos aspectos de la misma, según la ideología particular del autor examinado o la idiosincrasia del ambiente cultural de su formación científica y técnica.

Es decir, en todos los autores estudiados, el contenido científico de sus apreciaciones, respecto a la administración, aparece invariante, al punto de que, para sólo hablar de los tiempos modernos, - fácilmente podemos seguir la trayectoria de estas ideas, desde los racionalistas de la segunda mitad del siglo pasado, cuyos representantes genuinos son Taylor y Fayol, hasta los propios filósofos de una nueva concepción sobre la administración, tales como Mosher y Cimmino. En todos ellos es fácil descubrir el residuo de verdad incontrovertible, conforme al cual la administración pública, como disciplina científica, es invariante en el espacio y en el tiempo.

En lo que atañe al segundo de dichos aspectos, o sea el que comprende la parte de técnica o arte que representa la administración, especialmente en lo que atañe a la administración pública, aparece el contenido finalista, generalmente de naturaleza ética, revestido de formas políticas, con tanta mayor magnificencia, como menos evoluciona da se encuentre la sociedad, en lo que atañe a su contenido cultural. En la inteligencia de que, este aspecto, que en realidad constituye, - un segundo momento en los procesos administrativos, ha producido un confusiónismo muy grande entre los pensadores y administrativistas en general, que ha repercutido hasta los mismos teóricos sobre la estructuración del Estado, los juristas y los filósofos en general.

SEGUNDA.- De lo anteriormente expuesto en la conclusión anterior resulta que, el único aspecto discrepante y que puede motivar controversia, originando lo que podrían llamarse las escuelas de la administración pública y privada, es aquél que se refiere exclusivamente - al segundo momento de la acción administrativa, o sea el teleológico o finalista, mismo que, en nuestra opinión, tiende a disolverse a medida que las sociedades humanas perciben una nueva teoría sobre la estructuración y funcionalismo de la administración privada y pública, basada en una dinámica, en la que quedan involucrados, todos los esfuerzos individuales y colectivos de los componentes de la sociedad, dentro de una organización común, que viene a constituir al Estado mismo.

TERCERA.- Desde Mosher y Cimmino, Simon, Dimock y Köenig, - así como Brady, se percibe notoriamente, una tendencia a la unidad del pensamiento administrativo en lo que corresponde a este segundo momento, aunque ellos no lo expresen de esta manera, cuando, implícitamente señalan como única posibilidad futura de la acción administrativa, el ejercicio de la actividad dentro de la organización sustentada por la autoridad, e impulsada por los fines de su creación, la de la identificación de la organización con la administración, lo que equivale a -

afirmar que, el Estado, como entidad dinámica, partiendo de un orden jurídico previamente establecido, dentro de secuencias reversibles en que el mismo se modifica por los procesos dinámicos de su vigencia, -- tiende a convertirse en un ente esencialmente administrativo, en el -- que participan todos los elementos constitutivos del mismo, indepen-- dientemente de que, como lo veremos más adelante, la acción administra-- tiva se realice por los conductos adecuados; y, lo que es más importan-- te todavía, en dichos autores se percibe, en unos con mayor claridad -- que en otros, la idea de que, a la postre, la teleología y con ella la política, se disolverá inevitablemente en la eficacia de la administra-- ción, cuando ésta logre los fines óptimos, mediante la aplicación co-- rrecta de las leyes que la fundamentan.

CUARTA.- De la confrontación del pensamiento de estos auto-- res, podemos concluir, esquemáticamente, en lo que corresponde a la -- presente parte de nuestro trabajo, con los siguientes puntos fundamen-- tales:

a).- Que la administración, tanto privada como pública, está afecta a una fenomenología comprendida dentro del mundo de la causalidad científica y, por tal motivo, representa una ciencia que genéricamente se ha denominado Ciencia de la Administración;

b).- Que, la aplicación de los principios de dicha Ciencia -- en la resolución de los problemas reales que confrontan los individuos y las colectividades humanas, involucra una problemática generada principalmente en la evolución cultural de aquellos, especialmente en sus aspectos científico y técnico, que degenera en antítesis políticas, -- sociales y económicas, que imponen la necesidad para ser resueltas, de la aplicación de medidas que tiendan a disolverlas, mismas que, genéricamente, nosotros hemos considerado como de carácter teleológico y -- que, para muchos autores son esencialmente políticas; y

c).- Que, a medida que los contenidos culturales de los individuos y colectividades humanas se acerquen a los óptimos marginales -- de los aprovechamientos de todos los recursos, tanto naturales como humanos, dentro de sistemas de optimización, estas antítesis tenderán a minimizarse y, por último, a reelinarse, de manera que, en las sociedades del futuro, la administración se regirá exclusivamente, bajo las leyes fundamentales de la ciencia a la que ella le da contenido.

QUINTA.- Como un apéndice de la confrontación anterior, diremos que, en las partes subsecuentes del presente trabajo, estudiaremos el mecanismo de transitoriedad de la administración, hasta llegar a -- las etapas óptimas de la misma.

B.- LA REVOLUCION ADMINISTRATIVA DE LOS ULTIMOS AÑOS.-

CIBERNETICA Y ADMINISTRACION

a).- Introducción a la Cibernética.- Al iniciar este Capítulo, -- que corresponde al primero de la Segunda Parte del presente trabajo, -- hemos considerado conveniente formular una introducción esquemática -- muy elemental, sobre la Cibernética, partiendo de algunos conceptos de Norbert Wiener (ob. cit.) que parcialmente, en aquella ocasión transcribíamos en su parte primera y más substancial.

En esta ocasión, trataremos de abordar el problema de la introducción a la Cibernética de manera más formal, con la intención previamen

te establecida, de enfocarla hacia la dinámica de la administración en general y la administración pública en lo particular.

En tal virtud, restringiremos en lo posible, todas aquellas consideraciones que no resulten absolutamente substanciales para el logro de nuestro propósito, sin perjuicio de que, para evitar un confusionalismo que pudiera resultar nocivo, tengamos que recurrir a los aspectos que representan el fundamento teórico de esta nueva disciplina del conocimiento humano.

En tal propósito, existen una serie de cuestiones que deben ser examinadas a la luz del pensamiento de los Cibernéticos más caracterizados, y de aquéllos que han hecho de la misma, un instrumento para el planteamiento y resolución de múltiples problemas relacionados con la administración.

Los aspectos que consideramos casi indispensable tratar, no obstante su naturaleza específica y, en la mayoría de los casos, demasiado abstracta, podemos resumirlos en los siguientes, según los puntos de vista de los autores que hemos seleccionado para el efecto y que son, Norbert Wiener, W. Ross Ashby, Jagjit Singh, Seymour Lipschutz y Lothar Collatz, como sigue:

- 1.- El Tiempo Procesal.
- 2.- La Teoría de los Grupos.
- 3.- Información y Comunicación.
- 4.- Lenguaje y Codificación.
- 5.- Computadoras Analógicas y Digitales.
- 6.- Procesos de Retroalimentación y Automatización.
- 7.- Regulación y Control.

En la inteligencia de que, en el siguiente subinciso, nos referiremos específicamente a la Cibernética aplicada a la Administración, en los puntos que para el efecto señalaremos, en su oportunidad.

A continuación, trataremos someramente cada uno de los aspectos mencionados, como sigue:

1.- El Tiempo Procesal.— En el estudio del tiempo, para los fines específicos que nosotros buscamos, deben tomarse en consideración dos aspectos fundamentales que podemos resumir al dividir al tiempo en su aspecto típicamente físico, o mejor dicho, como ha sido concebido por los físicos y, en cierta forma, por los matemáticos y, otro tipo de tiempo, que podríamos tentativamente llamar tiempo procesal, en virtud de que, connota la idea de una conversión entre éste y el espacio, realizada a través de las secuencias o procesos de toda índole, y muy particularmente, los que se refieren a la actividad humana.

Dentro de la primera concepción mencionada, relativa al tiempo físico, existe a su vez el llamado tiempo relativo postulado por Einstein, que en el presente caso, sólo consideramos por la analogía, muy lejana por cierto, para los efectos de una concepción ortodoxa, del llamado tiempo procesal, cuya característica fundamental, es su capacidad transformativa de operador de las secuencias físicas, y especialmente de aquéllas que tienen que ver con la vida del hombre en la tierra.

Cuando al referirnos en la primera parte de este trabajo, a la conversión del espacio en el tiempo, como forma del conocimiento, a

través del cual, el primero se revierte, para constituir una serie de símbolos ubicados en el cerebro del hombre, con los cuales la capacidad de razonamiento de éste, elabora los juicios que exteriorizados, por la voluntad del mismo, representan los símbolos de la cultura, implícitamente nos estamos refiriendo al tiempo procesal, que tiene un contenido físico y al mismo tiempo otro de naturaleza simbólica.

Si los acontecimientos pequeños, medianos o importantes, con los que se integra secuencialmente la vida del hombre, fueran susceptibles de ser representados por impulsos, en ellos notaríamos cuando menos dos aspectos principales a saber: uno, que se referiría a la magnitud o importancia del acontecimiento, expresada en diversas formas, y el otro, a la duración relativa del mismo; importancia que habría que medir dentro de una tabulación de valores, tan simple o compleja como resulte necesario o indispensable; y, duración que a su vez, debería estar definida con respecto a algún origen en el transcurso de la realización de los mencionados impulsos, cuya concatenación y agrupamiento, forman los acontecimientos vitales del hombre.

Si estos acontecimientos son los que se refieren a los actos y fenómenos de administración, genéricamente considerados, es fácil comprender que todo proceso administrativo, es susceptible de ser descompuesto en diversos elementos constitutivos, en los que, como antes se ha afirmado, es posible distinguir una magnitud y una duración.

Si se representan en forma gráfica, las variaciones de dicha magnitud, en función de las fracciones correspondientes a las duraciones mencionadas, se obtendrían curvas sinuosas susceptibles de ser examinadas a través del análisis matemático, y expresadas en términos de las llamadas transformadas, en las cuales, una función se revierte en la otra y reciprocamente, tal como lo hemos postulado en líneas anteriores repetidas veces, al hablar de nuestros puntos de vista sobre una teoría del conocimiento.

Consecuentes con la metodología que hemos venido siguiendo, a continuación nos proponemos examinar los conceptos que sobre el tiempo, tienen los autores que antes hemos mencionado, como sigue:

NORBERT WIENER.-

Existen dos ideas fundamentales en el pensamiento de Wiener respecto al tiempo, las que, en forma un tanto esquemática, pueden ser examinadas en los términos de las consideraciones siguientes:

La primera de estas concepciones se refiere a lo que él denomina los tiempos newtoniano y bergsoniano; concerniente a las llamadas series temporales que involucra con la información y la comunicación.

Al referirse a los tiempos citados, plantea el problema derivado de la comparación entre un cuadro típicamente astronómico, formado por un conjunto de planetas que se mueven a lo largo de sus trayectorias en tiempos regulares y periódicos, y el que representa un fenómeno meteorológico considerado en todos sus ingredientes, como un sistema que involucra una extraordinaria cantidad de pequeñas partículas, de agua, afectas a condiciones de temperatura, dinámica del viento, presión, etcétera, problema que resuelve con el establecimiento de dos sistemas temporales, estructurados de manera diferente, en uno de los cuales la predicción puede considerarse muy aproximada, inclusive para plazos demasiado largos, mientras que, en el otro, queda sujeta a una-

serie de circunstancias apriorísticas, que reducen su posibilidad al punto de que, en términos generales, dicha predicción sólo puede abarcar períodos relativamente cortos.

La diferencia principal estriba en que, en el primer caso, -- las leyes que rigen los movimientos de los astros, han sido plenamente determinadas, mientras que, en el segundo, las trayectorias de las partículas físicas componentes de los cuerpos que forman los fenómenos atmosféricos o meteorológicos, por su naturaleza fortuita, quedan enmarcadas completamente dentro de las limitaciones probabilísticas.

De aquí que, tenga que establecerse una separación entre las connotaciones del tiempo que rige a los fenómenos cuya estructuración y funcionalismo ha sido perfectamente determinado, de aquéllas que -- afectan al tiempo que rige a los fenómenos de naturaleza estadística.

En el segundo aspecto, que se refiere a las series temporales, Wiener, entre otras cosas, dice:

".....Existe una gran cantidad de fenómenos en los cuales, lo que se observa son cantidades numéricas, o una secuencia de -- cantidades numéricas, distribuidas en el tiempo. La temperatura tal -- como se registra por un termómetro graficador continuo, o las cotizaciones de cierre de acciones en un mercado de valores, tomado día por día o las series completas de información meteorológica ubicadas cotidianamente por la oficina del tiempo, son todas, series de tiempo, con -- tinuas o discretas, simples o múltiples. Estas series temporales tienen un cambio relativamente suave y aparecen adecuadas para un tratamiento mediante una computación manual o instrumentos numéricos ordinarios tales como las reglas de cálculo o las máquinas computadoras. Su estudio pertenece a las partes más convencionales de la teoría estadística.....".

Esto conduce, inevitablemente, al estudio de los llamados fenómenos de autocorrelación y correlación cruzada, entre secuencias de -- fenómenos temporales que se resuelven en términos de las llamadas -- transformadas, mismas que, como antes hemos dicho, consisten en los -- instrumentos matemáticos que simbólicamente representan la conversión de una función temporal, en otra no temporal, pero que se realiza en -- función del tiempo y recíprocamente.

Es decir, la concepción fundamental del tiempo en su estructura y funcionalismo básico, a la manera de como la concibe Wiener, -- nos conduce inevitablemente, a la distinción entre lo que podría llamarse el tiempo astronómico y lo que nosotros denominamos tiempo procesal, que corresponde en cierta forma, al estadístico.

Posteriormente, cuando hayamos analizado a los demás autores enunciados, en relación con este tema, postularemos nuestras consideraciones correspondientes.

W. ROSS ASHBY.-

El estudio del tiempo no lo realiza Ashby⁽²¹⁾ en forma directa, sino más bien a través del examen de la transitividad que implica el llamado cambio, y que resuelve en términos de las transformadas, -- como sigue:

".....El concepto más fundamental en la Cibernética, es --

el de la "diferencia", o bien que sea que dos cosas se les reconozca - como diferentes o que una de ellas haya cambiado con el tiempo.....

Todos los cambios que puedan ocurrir en el tiempo se incluyen naturalmente, pues cuando las plantas crecen y los planetas envejecen así como las máquinas se mueven, queda implícito algún cambio de un estado a otro. De aquí que, nuestra primera tarea consiste en desarrollar este concepto de "cambio", no solamente haciéndolo más preciso sino más rico, para convertirlo en una forma que la experiencia - haya demostrado necesaria para el logro de desarrollos significativos.

A menudo el cambio ocurre continuamente, esto es, por pasos infinitesimales, como cuando la tierra se mueve a través del espacio, o alguien que toma el sol obscurece su piel mediante la exposición al mismo. La consideración de pasos que son infinitesimales, sin embargo genera una cantidad de dificultades puramente matemáticas, por lo que nosotros evitaremos enteramente su consideración. En efecto, asumiremos en todos los casos, que los cambios ocurren por etapas finitas en el tiempo, y que toda diferencia es también finita. Asumiremos que el cambio se operará por saltos medibles, como la moneda en la cuenta de un banco cambia al menos por un penique.....".

Es decir, el autor, en la transcripción anterior, está postulando la afirmación, ya establecida, de la existencia de los cambios, que para nosotros representan a los procesos con sus respectivos impulsos, que el autor llama pasos o saltos.

Más adelante el autor mencionado, entre otras cosas dice:

".....Considérese el ejemplo simple en el cual, bajo la influencia de los rayos solares la piel pálida cambia a piel oscura. En este caso, la piel clara, ha sido actuada por un factor, los rayos solares, y cambiada a la piel oscura. Lo que es actuado, la piel clara, se llamará el operando, el factor se llamará el operador y aquello a lo que el operando es cambiado, se le llamará la transformación. El cambio que ocurre, que se le puede representar en forma no ambigua de piel clara a piel oscura, es la transición.....".

En la concepción de Ashby, la transformación se define como el mismo lo afirma, por el establecimiento de un juego de operandos y el postulado por el cual cada uno de éstos es cambiado, de manera que, la transformación, se refiere más a aquello que ocurre y menos a la razón del sucedido. Tal es el caso por ejemplo de la concatenación de un conjunto de hechos comprendidos dentro de una organización económica que, tiende a la recesión, la cual, en los términos de la transformación de Ashby, habría que examinarla, dijérase por la caída de los precios de los productos, más que por la razón que viniese a justificar dicho desplome.

En estas condiciones, la transformada debe entenderse como un cambio de estado, que se opera entre un fenómeno y su concomitante, independientemente de la causa que origine dicho cambio.

Esta es una manera de considerar a los fenómenos, no como formando un todo congruente, sino mediante la atomización de los mismos, a través de su descomposición en partes, independientemente de que, cada fenómeno puede tener un número finito o infinito de operandos y por consecuencia, las transformaciones respectivas, adquirirán de esta manera, dimensiones a su vez, finitas o infinitas.

Lo importante en las consideraciones anteriores, es la transitoriedad de las transformaciones en las que va implícita la idea del tiempo y, lo que es más importante, la que corresponde a la máquina, organismo, a través del cual la transformación se opera.

Desgraciadamente ni Wiener ni Ashby, nos conducen a una definición suficientemente explícita sobre lo que debe entenderse como -- tiempo procesal, la que, por otra parte, a juicio nuestro, resulta absolutamente necesaria para comprender, con mayor claridad, toda la fenomenología fundamental que examina la Cibernética y, lo que es más -- interesante, nos conduzca al establecimiento de la relación entre dicha disciplina y la administración, genéricamente considerada.

De esta manera, a continuación formularemos algunas observaciones sobre lo que, a nuestro juicio, debe entenderse como el tiempo-procesal, y lo que es más importante, las razones por las cuales, éste debe ser incluido dentro de los estudios cibernéticos aplicados a las disciplinas administrativas.

En el cumplimiento de este objetivo, hemos de recordar algo que ya se ha postulado en el presente trabajo, relativo a la vocación de todos los investigadores, de encontrar las causas primeras de los -- fenómenos que afectan al mundo y, con ellas, la simbólica o el lenguaje adecuado que en estas condiciones, vendría a constituir el substratum fundamental del conocimiento y de la cultura.

En esta afanosa búsqueda, la ciencia y la tecnología modernas, han podido establecer un sinnúmero de analogías entre los diversos campos de la fenomenología que afecta al hombre, en una proporción que se antoja fantástica y, lo que es más impresionante, dentro de una secuencia de homogeneización, que ha permitido llegar a extremos tales como los plantearon los propios cibernéticos, al buscar la equivalencia entre el hombre y la máquina y con ella al autómata. Disciplinas que por siglos habían permanecido dentro de insularidades específicas -- tales como las ciencias biológicas, las matemáticas, etcétera, cuyas -- delimitaciones aparecían como barreras infranqueables que impedían -- toda clase de relaciones o interreacciones dentro de las mismas, en la actualidad paulatina, y en múltiples casos precipitadamente, se han -- mezclado e involucrado de tal forma, que, las barreras clásicas han -- desaparecido o tienden a ser eliminadas, para constituir, a la postre, un sólo y gran sistema del pensamiento del hombre, dentro del cual, -- formando un todo homogéneo, emerge toda la fenomenología que lo afecta dentro de una congruencia verdaderamente espectacular.

Es ésta la razón por la cual Wiener, Rosenbluth y una verdadera pléyade de investigadores, postularon precisamente a la Cibernética, como una disciplina revolucionaria que rompe el tabú, particularmente de las ciencias biológicas, para involucrarlas dentro de la causalidad de las ciencias físicas. Wiener, en este propósito, recurre a las disciplinas matemáticas y con ello establece, en forma categórica, esta vinculación, que cada vez se torna más estrecha y profunda.

Es ésta la razón por la cual, nosotros nos proponemos examinar al fenómeno administrativo en todas sus implicaciones, a la luz de una concepción que trasciende los límites de lo que clásicamente se había entendido como el campo de la conducta y sus relativos sobre Sociología, Política, Economía, etcétera, para entrar de lleno en los ámbitos de la abstracción, y así, de ésta manera, ubicar a dicho fenómeno dentro de las formas simbólicas que examinan la matemática y todas las

demás ciencias y teorías concomitantes.

Esto viene a justificar, lo que ya habíamos enunciado en líneas anteriores, respecto a la anatomía del fenómeno administrativo, - considerado especialmente en su relación con la conducta del hombre y los contenidos de la acción dinámica de éste, para postular que la acción administrativa, puede ser considerada como una secuencia de impulsos con magnitud y duración fortuitos, que ocurren en la dinámica que afecta a los individuos y a las organizaciones humanas, en la realización de sus propósitos vitales intrínsecos. De ésta suerte, a estas - secuencias de impulsos, que como habíamos dicho antes, pueden ser presentadas en forma gráfica, por curvas de distinta naturaleza, análogas a las que formulan los estadísticos y los economistas cuando correlacionan simultáneamente dos o más parámetros, puede aplicárseles el análisis armónico y, de ésta manera, descomponerlas en funciones de frecuencia y de amplitud relativa, hasta llegar, como antes ya se había - dicho también, a examinarlos en términos de las llamadas transformadas que informan las matemáticas y que, en la actualidad, han adquirido un relieve espectacular, especialmente por lo que se refiere al análisis de sistemas, mediante la aplicación de las computadoras electrónicas y con ellas, de las ideas fundamentales de la Cibernética.

No es nuestro propósito, sin embargo, introducirnos en campos de abstracción teórica, sino, todo lo contrario, traer la teoría, - hacia una concepción de carácter positivo que nos conduzca a resultados prácticos en el estudio de la administración en general.

Consecuentemente con lo anterior, el primer problema que se plantea, es precisamente el que se refiere, a la concepción del tiempo procesal que a continuación trataremos de exponer, esquemáticamente, - como sigue:

Todo proceso administrativo, implica la realización de una - secuencia de hechos volitivos, afectados a distintas magnitudes de intensidad y de duración, susceptible de ser descompuesto en pequeñas - fracciones integradas evidentemente por una determinada magnitud de - intensidad, realizada dentro de un período específico de tiempo, que - al sumarse representan la acción total de la secuencia correspondiente como ocurre, por ejemplo, en el ejercicio presupuestal de un estado - cualquiera, en la parte correspondiente a la exacción de impuestos, - misma que se realiza dentro de un período previamente establecido, a - través del cual los causantes enteran a las oficinas fiscales sus contribuciones respectivas, de manera que, si al mencionado período se le divide en meses, las cantidades correspondientes a cada mes, representarán la magnitud de esta función administrativa para tal período de - tiempo y, la suma de todas las cantidades recaudadas durante todos los meses que forman el período fiscal (que bien puede ser de un año), representan el fenómeno administrativo correspondiente, independientemente de que, dichas cantidades mensuales no sean de la misma magnitud, - por las circunstancias especiales que afectan a la economía de los causantes y otras eventualidades que sería prolijo enumerar. Ahora bien, si estas diversas cantidades mensuales se grafican, en función de los meses del período total fiscal respectivo, entonces se tiene la curva de ingresos, misma que, puede ser sujeta al análisis matemático, dijérase por ejemplo al de Fourier, para de esta manera obtener la frecuencia con que las mismas cantidades recaudadas por día, se repiten en - los trescientos sesenta y cinco días del año fiscal, y así determinar la distribución en frecuencia, de los ingresos percibidos por el Estado.

Si por otra parte, a esta función de frecuencia se le conjuga con la distribución de los mencionados días que forman el año fiscal, como dos funciones correlativas, se obtiene la transformada de la frecuencia contra el tiempo, misma que adoptará una expresión matemática que dependerá de las características de dichas funciones y que, servirá para expresar la forma en que se opera el ejercicio presupuestal en el Estado correspondiente.

Si estos resultados finalmente son examinados, para encontrar la respuesta de los causantes a las imposiciones del fisco, se podrán encontrar una serie sorprendente de consecuencias, que burdamente podrían señalarse como aquéllas que permitiesen la determinación de la estructuración económica, social, política, etcétera del mencionado estado, y en consecuencia, aplicar en el mismo las políticas adecuadas en materia fiscal.

Ahora bien, es el tiempo, considerado en relación con la secuencia de recaudación, lo que en el presente caso, debe entenderse como tiempo procesal, en tanto que representa un ingrediente fundamental en el fenómeno secuencial que la exacción de impuestos significa, tal como nosotros lo entendemos y como lo postulamos en el presente trabajo.

Si estas ideas se amplían para llevarlas a sus máximas posibilidades, será fácil descubrir su extraordinaria importancia en la elaboración de modelos administrativos, no sólo por lo que corresponde a la administración pública, como en el caso del ejemplo anterior, sino en lo que atañe al fenómeno administrativo en lo general.

Es imposible que, para las finalidades específicas de un trabajo como el presente, y dentro de las limitaciones que las mismas imponen en el desarrollo del mismo, se pueden tratar todas las posibilidades antes señaladas y, lo que es más grave, examinar las técnicas específicas que habría que seguir en dicho examen, las que a su vez, se habrían de postular como métodos operatorios, que por su naturaleza misma, y según lo veremos más adelante, se ubican completamente dentro de los límites de las disciplinas cibernéticas.

Es por esto que, en el presente caso, sólo tengamos que enfatizar la necesidad de concebir dentro de la fenomenología administrativa, al tiempo, no como una función autónoma, sino por sus implicaciones con los sucesos administrativos, en forma tal, que constituya a su vez, una secuencia estrechamente vinculada a los mismos.

La importancia del tiempo procesal no sólo como concepto, sino como una entidad real, en la fenomenología administrativa radica, en lo que posteriormente vamos a estudiar, al examinar los procesos óptimos, que representan el objetivo fundamental de la conducta racional del hombre y la meta de todos los sistemas de administración, tanto privados como públicos.

2.- La Teoría de los Grupos. -- A continuación vamos a examinar, en sus aspectos más fundamentales, la llamada teoría de los grupos, en sus implicaciones al fenómeno administrativo y a la administración en general; involucrando en este examen, algunas ideas sobre la teoría estadística que, como es sabido, ha adquirido un relieve extraordinario últimamente en todos los campos del pensamiento y de la tecnología humana.

En este propósito, buscando la máxima objetividad y al mismo tiempo, la mayor sencillez y simplicidad en la exposición de este tema que por su propia naturaleza, reviste características complejas, vamos a recurrir, en lo necesario, a los autores antes mencionados y a otros a efecto de obtener una visión clara de la mencionada teoría de los -- grupos y de la forma en que esta puede ser aplicada al fenómeno administrativo, con las consecuencias derivadas de tal aplicación en la administración privada y pública.

En lo general, la Teoría de los Grupos se ha venido aplicando a los campos muy especializados de la Matemática y de la Física, -- resultando que sólo hace unos cuantos años, se le introdujo al campo -- del pensamiento administrativo teórico, como parte de la Cibernética. -- Es ésta la razón por la cual, nos va a resultar imposible omitir, al -- referirnos al pensamiento de los autores a los que vamos a recurrir, -- cierta especialización que es indispensable, en tanto no se elabore -- una teoría especial de los grupos, aplicada a la administración.

Formuladas las aclaraciones anteriores, a continuación ex-- tractaremos y comentaremos las ideas más relevantes, que sobre el particular han expresado los siguientes autores:

SEYMOUR LIPSCHUTZ.-

Este autor examina la "Teoría de los Grupos o Conjuntos y Tópicos Relativos"(22), bajo un punto de vista estrictamente matemático-- que, de acuerdo con un criterio ortodoxo respecto a la selección del -- material que debe emplearse en la confección de un trabajo como el presente, no tendría cabida, si no es porque, como lo hemos explicado antes, ya no es posible, en la actualidad, pasar desapercibidas ciertas-- ramas de la ciencia tan específicas como la presente, en los estudios-- de carácter administrativo.

Si un grupo o conjunto representa una colección o clase de -- objetos definidos tales como números, personas, casas, países, etcétera, que forman los elementos o miembros de aquél, es fácil entender -- que, si es posible descomponer al fenómeno administrativo en sus elementos constitutivos, éstos últimos pueden ser concebidos como uno o -- varios conjuntos, según los caracteres específicos que sirvan para la diferenciación y agrupamiento de dichos elementos.

Así por ejemplo, todos los impuestos de carácter fiscal, definidos genéricamente como exacciones que el estado realiza sobre los patrimonios individuales, forman en su conjunto, un grupo, independientemente de que, cada línea impositiva, tales como por ejemplo las re-- lativas a herencia s y legados, a compraventas, a contribuciones pre-- diales, de servicios de aguas, etcétera, forman a su vez grupos particulares en los que es posible distinguir dos o más elementos afectos -- a un atributo específico común.

En tales condiciones, toda la multiplicidad de actividades -- y de hechos, de normas y de sanciones, etcétera, con las que se integra todo el sistema administrativo del estado, así como todos aquellos elementos organizados con los que se conforma la administración privada, son grupos que fácilmente pueden denominarse, así como ubicarse en el espacio y en el tiempo, otorgándoles límites, o bien considerándolos infinitos.

Si varias cosas de la misma especie, o afectas a una carac--

terística común, de acuerdo con la noción elemental matemática de la asociación, forman un conjunto, este último en realidad, constituye un grupo, advertido de que, si dicho grupo se descompone en varios fragmentos parciales, se tienen subgrupos del grupo principal; resultando de todo esto una idea más general en la connotación de la cantidad, -- como equivalente al agrupamiento de unidades de la misma especie, cantidad que representa el elemento básico del cálculo más elemental, en la idea moderna del grupo o conjunto.

Pero lo más importante de todo, es que, dentro de la connotación más amplia de la noción del grupo o conjunto, existen otras ideas sumamente importantes, especialmente por lo que atañe a los conceptos básicos de la administración, ideas que examinaremos muy someramente -- con el propósito de establecer, aunque sea en su forma más elemental, -- la teoría que ha de venir a sustentar ulteriormente; los supuestos de la Cibernética en sus implicaciones a las disciplinas administrativas.

Siguiendo este plan de ideas, y al mismo tiempo, consecuente mente con la metodología empleada por el autor en su obra citada, señalemos algunos aspectos subsecuentes, sumamente interesantes, como -- sigue:

1).- Operaciones Fundamentales de los Grupos.- Entre éstas -- señalaremos sólo aquéllas que consideramos más interesantes, tales -- como por ejemplo, las relativas a la unión de grupos, que de acuerdo -- con un ejemplo práctico, podría equipararse a la población de un país formada por la unión de dos o más conjuntos de grupos étnicos, sociales, económicos o políticos; también podríamos mencionar la intersección entre dos o más grupos, que podría ejemplarizarse con el caso de dos grupos de población uno de los cuales, formado por elementos de la raza blanca, y el otro, por elementos de la raza negra, hablando diferentes idiomas, digamos el inglés y el congolés, cuando dentro de los mismos existe, un grupo mezclado de población, de blancos y de negros -- que hablan por ejemplo, el idioma francés; en este caso, los grupos se interceptan en el atributo relacionado de hablar un mismo idioma indistintamente, elementos de uno y de otro; de manera semejante podemos referirnos a la diferencia entre dos o más grupos, que equivaldría al caso contrario del ejemplo anterior, conforme a lo cual, de ambos conjuntos de poblaciones, hablando el mismo idioma, hubiese una porción de las mismas que no lo hablase.

De esta manera se puede seguir estableciendo relaciones entre los grupos, de naturaleza más compleja, a las que nos vamos a referir más adelante.

2).- Representación Simbólica de los Grupos.- Aunque en lo general, los elementos individuales constitutivos de un grupo, pueden ser identificados por caracteres específicos de naturaleza cuantitativa o cualitativa, dichos atributos deben ser representados en alguna forma simbólica, que en conjunto viene a constituir un lenguaje coherente, susceptible de ser interpretado en forma tal, que permita la realización de las relaciones entre grupos, mediante las diversas formas que éstas pueden adoptar, tales como combinaciones, permutaciones, etcétera, de los elementos constitutivos de los mismos.

En la resolución del problema que significa la aplicación -- del simbolismo a los grupos, resulta muy importante el concepto cuantitativo, especialmente cuando se trata del Estado, en términos numéricos, En realidad se puede afirmar que, en lo general todos los atributos

tos específicos que otorgan las características de conformación de los grupos, puede de una manera u otra, expresarse numéricamente y, lo que es más interesante, la técnica del manejo de los grupos en lo general, especialmente cuando ésta concurre a los problemas de naturaleza cibernética es estadística y, en consecuencia afecta al cálculo numérico.

Es por ésto que resulta conveniente, examinar, aunque sea -- someramente, algunos de los aspectos principales relativos a los conjuntos numéricos, entre los que pueden mencionarse principalmente, los conjuntos de números reales; de enteros y decimales, de números racionales e irracionales; de desigualdades; de números absolutos y principalmente, de los intervalos numéricos cuyo interés es altamente importante.

En efecto, la representación numérica de cualquier grupo finito, representa un intervalo expresable por una línea real, por lo -- que, en consecuencia, dos o más grupos estarán representados por otros tantos intervalos, expresables gráficamente, en los que se pueden llenar las condiciones originales ya antes expuestas, de que un grupo pertenecerá a otro; de la intercepción de un grupo a otro, representado -- por un intervalo común dentro del cual quedan ubicados los intervalos particulares; de la intercepción de los intervalos; de la diferencia -- de los mismos y en general, de todos los atributos que ya hemos mencionado sobre el particular.

Sin embargo, existen otras características sumamente importantes relativas a los grupos, que vamos a mencionar a continuación:

Entre éstas, las más interesantes, son aquéllas que se relacionan con la posibilidad de expresar, especialmente las magnitudes -- individuales de los elementos de los grupos, así como las que equivalgan a la suma algebraica de los mismos en forma gráfica, con relación a orígenes seleccionados, según los casos, para de esta manera obtener expresiones accesibles, de tipo objetivo, sobre las funciones más importantes que posteriormente hemos de estudiar con mayor detalle, y -- que se refieren a la autocorrelación y correlación cruzada de funciones especialmente de naturaleza estadística.

3).- Funciones.- De acuerdo con nuestro autor, la definición de una función, es como sigue:

".....Supongase que para cada elemento de un conjunto A se asignase de alguna manera u otra, un elemento único de un conjunto B.- Nosotros llamamos a estos asignamientos como una función. Si denotamos con la letra f dichos asignamientos, entonces podemos escribir:

$$f: A \longrightarrow B$$

lo cual se lee "que f es una función de A en B". Al conjunto A se le llama el dominio de la función f y B se le denomina el condominio de f. Por otra parte, si a está contenida en A entonces el elemento en B asignado a la letra a se le llama la imagen de a y se le denota por f(a), lo cual se lee: "f de a".....".

Así por ejemplo, supóngase que f es el asignamiento de la -- ciudad capital de cada uno de los países en el mundo. Aquí, el dominio de f, es el conjunto de países en el mundo; el condominio de f, es la lista de las ciudades capitales en el mundo; y, la imagen de Fran--

cia en estas condiciones, es París.

Como es fácil observar, la connotación de la idea de función en la Teoría de los Conjuntos, consiste en establecer ciertas relaciones de correspondencia entre dos conjuntos cuando menos, a través de una relación cuyo dominio es uno de los conjuntos y cuyo condominio es el otro, relación que como en el ejemplo anteriormente citado, se puede referir solamente a situaciones de equivalencia simbólica, como cuando se identifica a París con Francia; o bien, en casos más complicados, como los veremos en nuestros estudios de Cibernética aplicada a la administración, a relaciones más abstractas y complejas, como por ejemplo las que pudieran existir entre el sistema impositivo de un país con respecto a los diversos conjuntos de gravámenes que dicho sistema representa; lo que exige el establecimiento de varias relaciones o asignamientos entre dominios y condominios, según lo hemos de explicar más adelante.

Lo importante en el examen de las funciones en la Teoría de los Conjuntos, es entender que éstas en realidad deben ser concebidas como transformaciones expresadas en forma de operadores. Así por ejemplo, insistiendo en nuestros casos tributarios que hemos mencionado con anterioridad, podemos mencionar entre otros, el grupo de objetos de importación, incluido dentro de las clasificaciones arancelarias correspondientes, para el cual existe un operador común de transformación, o sea un determinado tributo o impuesto al fisco; de manera que, por ejemplo, tratándose de automóviles de una determinada marca y modelo, todos estarían afectos, al ser importados, al mismo impuesto individual u operador de transformación, de manera que, al ser vendidos dentro de la jurisdicción del país, formarían a su vez un conjunto de objetos vendibles, a efectos al operador mencionado.

Es claro que, en este aspecto de las transformaciones realizadas entre grupos, la administración pública especialmente, y la privada en no menor escala, presentan múltiples aspectos, cuyo examen conduce a verdaderos grupos de operadores o de transformaciones, cuyo estudio es muy importante en la Teoría básica de la administración en general y de las tecnología derivadas de la misma.

Como no es nuestro propósito formular un estudio exhaustivo sobre todas las implicaciones que significa el examen de las funciones en la teoría de los grupos, nos vamos a concretar solamente, al señalamiento de las mismas que hemos hecho en los párrafos anteriores, para continuar con otros aspectos característicos sobre la Teoría de las Funciones, que consideramos indispensable en nuestros estudios subsiguientes sobre Cibernética.

Uno de estos aspectos, es el que se refiere al producto de los conjuntos y a las gráficas de las funciones, para lo cual, debemos postular, en primer término, a los pares ordenados, que consisten en dos elementos correlativos, tales como por ejemplo, las coordenadas de un punto de un sistema de ejes cartesianos. Esta es una cuestión sumamente importante, si se toma en consideración que la mente humana no puede concebir, dentro de los fundamentos más elementales del conocimiento, sino relaciones entre los atributos de las cosas, por lo que, resulta indispensable establecer los sistemas en que dichas relaciones puedan establecerse, la identificación de los elementos motivo de las mismas y el carácter específico de éstas. Este es el caso por ejemplo de un bien cualquiera ubicado en el mercado, en cuyas circunstancias se requiere, para fijarlo con precisión, su identificación y congruen-

cia de acuerdo con algún procedimiento adecuado que en su expresión -- más elemental, puede ser un par ordenado; como ocurre con un tejo de -- oro cuando se le relaciona entre su distancia física relativa a su mercado en Kilómetros, y el precio de venta correspondiente. En estas -- condiciones, la distancia y el precio constituyen un par ordenado que bien puede representarse en un sistema de ejes coordenados, uno de los cuales representaría a las distancias y el otro a los precios relativos del metal, en función de las mismas.

Ahora bien, es evidente que un conjunto puede comprender dos o más elementos y expresarse digamos en términos de una serie de valores numéricos, de manera que podría fácilmente describirse a dicho conjunto como sigue: $A = (1, 2, 3, \dots)$ y otro conjunto, se le puede representar en términos de atributos susceptibles de expresarse en forma de literales, de modo que podría escribirse: $B = (a, b)$; entonces, el producto de ambos conjuntos, o sea: $A \times B = \{(1, a), (1, b), (2, a), (2, b), \dots, (3, a), (3, b)\}$. Esto, en un ejemplo práctico, podría equivaler al caso de la fijación del precio, dijéramos del café, en cuyo caso, el primer conjunto A podría contener tres atributos tales como la distancia y -- calidad, así como la cantidad disponible para la venta; mientras que -- el segundo conjunto, podría referirse a los atributos de demanda y posibilidad adquisitiva de la población consumidora; atributos todos, -- susceptibles de ser representados en forma cuantitativa. Entonces el producto de ambos conjuntos, realizado en la forma como lo hemos planteado en la expresión matemática anterior, nos conduciría al conocimiento del precio del café en el mercado, en donde se cumpliesen los -- atributos de los conjuntos A y B, antes mencionados.

Es fácil observar, que dentro de este plan de ideas, se pueden obtener una extraordinaria variedad de posibilidades, en relación con los productos de los conjuntos; a condición de que los mismos puedan ser integrados adecuadamente, dentro de un sentido de realidad y -- expresados, para efectos moramente prácticos, en términos de lenguajes especialmente numéricos, que permitan llegar a conceptos de cuantificación, por ser éstos los que más afectan directamente a la mentalidad -- del hombre e influyen de una manera más decisiva, en su conducta positiva.

Es claro que, como ya lo habíamos señalado con anterioridad, los pares ordenados de los diversos objetos que forman parte de un conjunto, pueden ser graficados; aunque lo que es más importante, es que, todos los atributos organizados por pares, pueden conducir a conjuntos más complejos, susceptibles de ser expresados dentro de arreglos matemáticos matriciales que permiten realizar las combinaciones más inverosímiles con los mencionados atributos elementales de los conjuntos básicos, dentro de un tipo de cálculo que conduce a un mundo simbólico, -- y no por eso menos real, que comprende los espacios topológicos y métricos, dentro de los cuales se ubican los problemas más complejos de la economía y de la administración.

Consideramos necesario continuar, con un examen superficial de estos espacios, realizado a la luz de las nuevas teorías matemáticas, porque en el fondo, representan el substratum fundamental, según nuestro muy modesto particular punto de vista, de todo el pensamiento del hombre del futuro.

Para ello vamos a recurrir a algunos autores especializados, en la forma más sintética posible, en nuestro firme propósito de no -- divagar en el objeto específico y fundamental de este trabajo, dentro

de límites no solo razonables, sino indispensables, para establecer la justificación de la tesis fundamental que se postula en el mismo.

El autor que sintéticamente examinaremos a continuación es:

LOTHAR COLLATZ.-

Este autor, en su estudio sobre el Análisis Funcional y las Matemáticas Numéricas (23), plantea lo que para nosotros significa la Teoría Fundamental de la Cibernética, aunque él, en su obra, no lo mencione.

Es evidente, y de esto ya habíamos hecho la aclaración implícita respectiva, que de él solamente vamos a obtener aquellos elementos fundamentales que nos permitan estudiar a los espacios, y con ellos algunos otros aspectos relativos que necesariamente nos van a llevar a la teoría y a la tecnología de la Cibernética.

Cuando, como ya lo hemos expuesto en líneas anteriores, existe la posibilidad de expresar en forma simbólica a todos los componentes individuales de un fenómeno, por complicado que éste aparezca y, lo que es más importante, cuando a dichos componentes se les puede expresar en forma numérica y ubicar dentro de secuencias espaciales y temporales, se ha llegado a una etapa en la que, aprovechando los extraordinarios avances realizados por la ciencia y la tecnología de la computación electrónica, es posible introducir a este nuevo mundo conceptual y real, toda la fenomenología que afecta al hombre y, por consiguiente, por lo que a nosotros interesa, toda aquella que se refiere a la administración y sus implicaciones.

Quien piense que la administración en general y las administraciones privada y pública en particular, por tratarse de fenómenos concomitantes con la conducta del hombre, quedan fuera de toda predicción y, por consiguiente, del determinismo característico de las ciencias exactas y de las tecnologías que de ellas se derivan, otorgándoles, en cambio, un carácter de tal manera fortuito, que las elimina de toda posibilidad de ubicación dentro de los sistemas lógicos del pensamiento del hombre, a estas alturas del desarrollo del mismo, se encuentran no solamente equivocados, sino dentro de una posición que se nos antoja inadmisible.

Definitivamente nos negamos a aceptar, y ésta es una de las afirmaciones más categóricas de nuestra tesis que, los problemas de la administración pública, tengan que ser entendidos a la manera clásica, como asuntos del poder ejecutivo resueltos discrecionalmente, y que sólo atañen a cuestiones de tipo reglamentario, resueltas en forma empírica, de acuerdo con criterios eminentemente políticos y transitorios.

Nuestra visión, de la que ya hemos hecho afirmaciones categóricas en páginas precedentes y, de ello volveremos a ocuparnos al formular nuestras conclusiones, al referirnos a la administración en general y en especial a la administración pública, es que, constituye, por sus principios fundamentales, una legítima y auténtica ciencia, que comprende no solamente los aspectos privativos de la política, sino algo más profundo que se refiere a los fines incontrovertibles del Estado, en su esencia más pura, mismos que, no obstante las particularidades de los diversos estados nacionales existentes, tienen un desideratum común, que consiste esencialmente en lo logro de los máximos --

aprovechamientos de los recursos disponibles por el hombre, en el cumplimiento de propósitos de la más estricta justicia, entendida ésta -- como el resultado de una confrontación histórica de lo que debe entenderse por justicia, mediante la aplicación de todos los principios, -- normas y disciplinas tecnológicas que conduzcan al logro de tales metas.

Es ésta la razón de porqué, hemos tratado a lo largo del presente trabajo, de recurrir a todos aquellos elementos del conocimiento que nos permitan acercarnos a la verdad en nuestra búsqueda de los elementos que constituyen a la Ciencia y a la Técnica administrativa, -- aunque para ello tengamos que buscar en disciplinas aparentemente disímiles y extrañas, éstos principios de verdad.

En primer lugar, debemos aclarar que en el pensamiento contemporáneo, relativo a la investigación científica y con ella, en la formulación y aplicación de todas las tecnologías, prevalece una idea que podemos señalar, al menos en su aspecto exterior, como una tendencia del hombre hacia la abstracción. Esto equivale a una evolución en el pensamiento objetivo que venimos arrastrando desde los griegos, hacia concepciones meramente mentales y subjetivas, con las que se forman verdaderos mundos que evolucionan en múltiples combinaciones pero que, a la postre, se revierten al mundo de la realidad y de la objetividad física, para otorgarle una nueva fisonomía que en ocasiones aparece extraña. Sin embargo, lo importante de esta nueva actitud de la concepción del hombre contemporáneo, es su validez en el mundo real; -- es decir, el hecho de que, el hombre escape, dijérase, de la concepción Euclidianista del espacio y del tiempo, para evolucionar a los espacios curvos de Riemann y Lobatchesky y al tiempo relativístico de -- Einstein, no significa precisamente que la humanidad esté perdiendo cor- dura y sentido de la realidad, sino simplemente que se ha llegado al -- punto en que, tiene que operarse la transformación de las culturas contemporáneas hacia nuevos ámbitos que nos han de conducir, en parte a -- nosotros y especialmente a las generaciones futuras, a un mundo alucinante que apenas empezamos a vislumbrar.

En relación con los espacios topológicos que hemos mencionado antes, de acuerdo con nuestro autor, podemos afirmar que para entender la teoría fundamental de éstos y, lo que es más interesante, la -- forma en que la misma y sus caracteres particulares puedan ser aplicados a las disciplinas de la administración, a continuación vamos a ocuparnos de algunos elementos previos, cuyo examen consideramos indispensable, como sigue:

La existencia de los llamados espacios lineales formados por funciones que varían de una manera continua, por incrementos finitos e iguales, en términos de una función también incrementada en forma análoga, como ocurre, por ejemplo, en el caso de un producto cuyo valor -- va cambiando según sea, dijérase el número de horas hombre que se le incrementase por día, en forma tal que entre más días se destinasen a la elaboración y terminación de este producto, en la misma proporción -- variaría el costo del mismo. Este tipo de espacios son muy interesantes, cuando se opera, hasta determinados límites, una relación directa de incrementación, fuera de los cuales ocurre el fenómeno que ya hemos señalado de una variación no proporcional que genéricamente hemos denominado de los rendimientos no proporcionales.

La de los espacios no lineales, en los cuales los incrementos de la función no son proporcionales directamente a los de la varia-

ble independiente, como ocurriría, en nuestro ejemplo anterior al llegar al límite de los mencionados rendimientos no proporcionales. El estudio de los espacios no lineales, es de extraordinaria importancia según lo hemos de demostrar en líneas posteriores.

Las existencias de los valores rigen, que representan verdaderas funciones implícitas en las que intervienen, concomitantemente, cuando menos dos funciones correlativas que se incluyen mutuamente, -- como ocurre, por ejemplo, al examinar ya, en forma muy específica, la integración de los costos y de los precios por los sistemas de correlación estadística.

El examen de las ecuaciones que implican los espacios completos que en la mayoría de los casos tienen que resolverse en términos del cálculo de matrices, que por fortuna, no representan ninguna dificultad, cuando el mismo se realiza mediante las computadoras electrónicas.

Sin embargo, son los aspectos sobre los criterios de estabilidad y optimización, los más importantes en el examen específico de los espacios, realizados sobre problemas típicamente administrativos.

Aunque los espacios topológicos tienen una connotación muy específica, nosotros dentro de los mismos incluimos a los casi métricos y a los métricos propiamente dichos.

En efecto, la definición principal de los espacios topológicos, implica la existencia de un sistema de subconjuntos cerrados, en los cuales se tienen las siguientes propiedades fundamentales:

1a).- El espacio R y el conjunto vacío tomado en forma general, son siempre espacios cerrados; y

2a).- La unión de un número finito de conjuntos cerrados y la intersección de cualquier cantidad de conjuntos cerrados, forman a su vez, conjuntos también cerrados. Esta es una definición muy importante, especialmente para los fines que nos proponemos, al establecer estas analogías en el presente trabajo, en tanto que permite postular que todos los fenómenos que se realizan dentro de los límites jurisdiccionales de un orden establecido, forman conjuntos cerrados, interceptados unos con otros, que a la postre quedan comprendidos en el espacio general definido por el orden mencionado, que bien puede ser, para el caso de la Administración Pública, el orden jurídico estatal, que en tales circunstancias representa el espacio R de la definición anterior y, por tal, un espacio esencialmente topológico.

3.- Información y Comunicación. - (Información). - En los procesos físicos relativos a la Información y a la Comunicación, los cibernéticos postulan un problema que, en su primer aspecto, Wiener plantea, como sigue:

".....Qué es la información, y como se mide? Una de las formas más simples y unitarias de información consisten en el registro de una elección entre dos alternativas simples, igualmente probables, una de las cuales tiene necesariamente que suceder..... Llamaremos a una elección simple de esta naturaleza una DECISION. Si entonces nos preguntamos por la proporción de información en la medición -- perfectamente precisa de una cantidad que sabemos se ubica entre los límites A y B , la que puede, con una probabilidad uniforme a priori --

encontrarse en cualquier lugar en este rango, veremos, que si ponemos $A = 0$ y $B = 1$, entonces el número de elecciones efectuadas y la consecuente proporción de información, es infinita.....".

De la transcripción anterior, resulta que la información dentro de una concepción cibernética, implica dos momentos: uno, que comprende un conjunto de alternativas y, el otro, que implica la toma de las decisiones correspondientes. La extrapolación de esta idea al campo de la administración, supone una consideración análoga, conforme a la cual, la información se reduce a secuencias de planteamientos que bien pueden ser los elementos de un conjunto que deben ser resueltos por decisiones afirmativas o negativas, con valor medido en forma estadística. Tal es el caso, por ejemplo, de la construcción de una obra de servicio dentro de un régimen de administración pública. En este caso, el proceso cibernético, supone una secuencia de etapas que comprenden, entre las más importantes, la selección del lugar más adecuado para la construcción de la obra, misma que implica una serie de alternativas que varían desde un grado de mínima conveniencia, hasta el óptimo respectivo, dentro de límites que pueden representarse por las cifras 0 y 1; alternativas que entrañan, para el examen a priori del problema, una determinada proporción probabilística y, desde luego, la posibilidad de una decisión positiva o negativa; la selección apriorística del proyecto de construcción con una serie semejante de alternativas y de valorización estadística; la determinación del plan de financiamiento en análogas circunstancias de planteamiento, etcétera; independientemente de que, la información realmente recabada se ubique dentro de los límites (a, b) del espacio total antes mencionado (0,1); por lo que la proporción de la información disponible a posteriori; en términos de la teoría cibernética, vendrá expresada por la siguiente relación:

$$- \log_2 \frac{\text{medida de (a,b)}}{\text{medida de (0,1)}}$$

para cada una de las etapas antes mencionadas, ocurriendo, en consecuencia, que el total de la información es igual a la suma de los logaritmos particulares correspondientes a cada etapa.

Dentro de una primera aproximación interpretativa, para la secuencia análoga que venimos postulando, es posible pensar que, cuando la información obtenida comprende el total del espacio ubicado entre 0 y 1 y, por consecuencia, la relación existente entre dicha información, y la susceptible de ser recabada es igual a 1, se alcanza el óptimo estadístico. Una ampliación de la connotación de la idea anterior, equivale a la obtención total de la información requerida, que bien puede corresponder a una o varias etapas de todo el proceso general; de manera que, contando con informaciones totales de una o más de las etapas mencionadas, a la postre, la información total general, que es igual a la suma de los logaritmos de base dos, de las relaciones correspondientes según la expresión matemática anterior, representará el óptimo relativo.

Es evidente que, siguiendo siempre esta analogía aproximada del concepto ortodoxo de los procesos cibernéticos físicos, cuando, como hemos expuesto antes, los extrapolamos al campo general de la administración, entonces es fácil concluir que la proporción relativa de la información disponible, que equivale al conocimiento de un fenómeno individual, o de una secuencia de elementos que lo forman, como ocurre en los procesos administrativos, resulta de extraordinaria im-

portancia en la toma de las decisiones correspondientes. Cuando la información disponible es deficiente, no solamente por lo que atañe a su cantidad, sino a su calidad, las decisiones que de la misma provengan pueden estar afectadas de error, en una proporción también variable; -- de manera que podría plantearse la cuestión bajo el supuesto de que, -- la información verdadera se encuentre mezclada con información espúrea formando entre ambas, conjuntos, sobre los que habría de discernir en relación con los contenidos relativos de información verdadera y espúrea.

Más todavía, podría pensarse asimismo, siguiendo con nuestro cuadro analógico, que los componentes de una secuencia informativa, -- contengan diversos grados de probabilidad de ser verdaderos; en la inteligencia que, la determinación de estos grados de probabilidad, requieran el cálculo de una función estadística que le correspondiere a una trayectoria sobre la que se encuentra superpuesta la información -- espúrea, con sus correspondientes grados de probabilidad también; ocurriendo en tales circunstancias, de que, la información total puede -- ser considerada como coherente; a diferencia del caso en el que, los -- valores informativos representen entidades aisladas no susceptibles de ser ordenadas en términos de un conjunto secuencial y, por consiguiente, la información total podría ser considerada de naturaleza fortuita.

En tales condiciones, uno de los problemas que en nuestra -- opinión se presentan en el examen más general sobre la información, -- es el que se refiere a la determinación sobre la coherencia de la misma y su proporción fortuita, a efecto de encontrar los conjuntos de -- decisiones adecuados a la realidad y mecanismo de los hechos que integran los conjuntos administrativos.

Siguiendo el razonamiento anterior, podemos fácilmente inferir otras consecuencias que en nuestra opinión pueden considerarse de lo más importante, especialmente, según lo veremos con posterioridad, cuando estudiemos el caso de la mecanización o computación de la información administrativa. En efecto, si el conjunto de valores o elementos de la información obtenible con relación a un determinado fenómeno o secuencia administrativa, los constreñimos dentro de un proceso de -- comprensión temporal o espacial, hasta grados dimensionales sumamente reducidos, como ocurre por ejemplo, dijérase en la construcción de un proyecto de obras públicas, en relación con el tiempo destinado a la misma, cuando éste es constreñido o reducido a su mínima expresión; -- entonces ocurre que el número de alternativas posibles de error, son -- susceptibles de ser expresadas, en el caso extremo, por una sola, es -- decir, ya no por la suma que correspondiere a las alternativas particulares pertenecientes a cada uno de los elementos integrantes del -- conjunto constreñido, lo que equivale a la conversión de conjuntos más o menos extensos en impulsos, cuyas alternativas son representables -- por una negación o una afirmación expresables por las cifras 0 y 1, -- respectivamente.

Si tal mecanismo se aplica dentro de espacios topológicos -- que comprenden varios conjuntos, cada uno de estos espacios son susceptibles de ser constreñidos o comprimidos hasta los extremos de expresión, por una alternativa entre 0 y 1, como antes se ha indicado.

Un espacio topológico que comprende una serie de conjuntos -- de eventos administrativos, correlacionados con sus diversos valores -- estadísticos proporcionales, con contenido de información real y de --

información espúrea, puede ser expresado por un solo conjunto de alternativas de proporciones más pequeñas y, por consiguiente, convertido a una dimensionalidad más accesible para ser manejado en la determinación total de las decisiones respectivas. Tal es el cuadro que se presenta normalmente, en las decisiones administrativas de carácter ejecutivo, que corresponden exclusivamente a los gerentes o directores de las empresas privadas; a los órganos más elevados de la administración pública; y, muy especialmente al Poder Ejecutivo, el que, con una información altamente reducida, en múltiples ocasiones a una simple alternativa, tiene que tomar decisiones que afectan a campos muy extensos de la actividad estatal, cuyas repercusiones pueden ser extraordinariamente importantes y definitivas, en grado tal, que en la proporción del poder relativo del Estado considerado, dichas decisiones pueden afectar el equilibrio dinámico general de una región o del mundo entero.

Comunicación.- La comunicación, entendida en su forma más primitiva y elemental, consiste esencialmente en la evolución de la información operada, generalmente en función del tiempo y del espacio.

La naturaleza fundamental del fenómeno de la comunicación, es la transferencia de los eventos que integran a la información, cuando éstos se propagan dentro de los límites de los espacios topológicos respectivos. De esta manera, la comunicación puede entenderse como la conversión de los conjuntos, o para aplicar un término más ajustado a la connotación apropiada del fenómeno, por las transformaciones de unos conjuntos en otros, dentro de la cual pueden incluirse los fenómenos que ya hemos señalado respecto a la información, en cuanto a su planteamiento por alternativas y a la constricción o reducción de los elementos constitutivos de aquella.

De acuerdo con la teoría clásica de los cibernéticos, y muy particularmente de Wiener y sus coasociados, la comunicación debe entenderse, analógicamente, en términos de los fenómenos físicos de propagación de la energía, especialmente cuando ésta se le examina en su aspecto ondulatorio. Es por esto que la comunicación tiene que ser examinada en términos del análisis matemático que se refiere a las transferencias recíprocas de los parámetros fundamentales de la energía ondulatoria, tales como amplitud y frecuencia relativas. En estas condiciones, comunicar significa transferir una señal física de determinada amplitud y frecuencia, a través de un sistema, dentro del cual, se encontrarán elementos que hemos de examinar más adelante, y que se denominan filtros. Energía que deberá tener una salida en el sistema con sus atributos de amplitud y frecuencia, en la mayor parte de los casos modificados con respecto a los valores originales de la energía introducida al sistema de comunicación mencionado.

Por la complejidad que entraña el examen matemático exhaustivo de la comunicación de la energía física, así como por el hecho de que nuestro objetivo fundamental es el estudio del fenómeno administrativo, en párrafos subsecuentes solamente trataremos de encontrar las analogías fenomenológicas entre lo que es la transmisión de la información física y la de su equivalente en el campo de la administración.

Para ello, sin embargo, es indispensable que establezcamos previamente, los elementos fundamentales que nos permitan entender el establecimiento de tal analogía, lo que, por otra parte, nos llevará directamente al estudio específico del lenguaje y la codificación cibernéticos.

Estos elementos, que consideramos indispensable definir previamente, son varios, pero aunque por el momento, sólo nos vamos a referir a aquéllos que consideramos más indispensables tales como:

La amplitud en la información, que puede muy bien ser expresada por una valorización convencional o estadística, de los elementos constitutivos de un conjunto, o de uno o de varios conjuntos comprendidos dentro de un espacio topológico; en la inteligencia de que esta amplitud deberá ser representada de tal manera, que pueda ser expresada, si así se desea, solamente en términos de porcentajes estadísticos que varían desde 0 a la unidad y reciprocamente.

La frecuencia, entendida como el número de veces que la curva estadística, calculada para expresar tales porcentajes, cruza la línea de 0, dentro de los límites espaciales o temporales designados previamente para la realización total del fenómeno de que se trate; y

Una función específica de ponderación que deba ser empleada con el propósito de poder separar todos los valores legítimos de los espúreos, o sea, los valores reales de los falsos; función que, en términos generales, representa un filtro.

Con tales elementos, se puede idealizar el proceso de la comunicación, como una transferencia de la serie de valores de amplitud discretos uniformemente espaciados, en función del tiempo o del espacio, operada en términos de la función del filtro, para obtener de esta manera, las frecuencias de los eventos reales que se consideren dentro del proceso general de conversión citada y, posteriormente, la reversión nuevamente de dichas frecuencias, a los valores de amplitud, mediante un artificio matemático que nos permite conocer el equivalente de los eventos filtrados de frecuencia, en valores reales de amplitud, que en tal caso, representan la verdad del contenido de la información transmitida.

En proceso enunciado en los párrafos precedentes, al llevarlo a la práctica administrativa, nos permite apreciar varios fenómenos algunos de los cuales, sumamente importantes, por su trascendencia en los procesos de comunicación. En efecto, si como se ha indicado en dichos párrafos, la comunicación representa prácticamente una transferencia que se opera a través de una función que hemos denominado filtro, es fácil entender, que en su aspecto más elemental y esquemático, dicho filtro influye en tal forma, que o bien puede permitir que la información auténtica pase sin tropiezo en su secuencia espacial o temporal, eliminando a la información espúrea o, en el caso contrario, puede dejar pasar un porcentaje demasiado alto de información espúrea e inclusive eliminar la auténtica, sin ser tocada a la mencionada información espúrea. Este es un caso típico que afecta a todo tipo de información y que es muy característico, por ejemplo en el periodismo en el que, como es bien sabido, las noticias, con mucha frecuencia, contienen un gran porcentaje de adulteración de la verdad objetiva de los hechos a que las mismas se refieren, presentándose el caso inclusive, de que se encuentren tan distorsionadas, que representen verdaderas falsedades irreconciliables con la autenticidad de aquéllos.

Existen en la actualidad teorías científicas y métodos técnicos que permiten resolver especialmente en los terrenos de la física, el problema de la discriminación entre lo que podríamos denominar para no salirnos de aquél, las señales auténticas de las espúreas. Si consecuentemente con nuestro método analógico se extrapolan estos princi-

pios y técnicas al campo de la administración, fácilmente podremos derivar los principios y procedimientos adecuados para lograr depurar al fenómeno administrativo, en la búsqueda de sus elementos constitutivos fundamentales y, consecuentemente, de los óptimos respectivos, como -- fin ulterior de la administración, considerada en su acepción más completa.

En efecto, por los caracteres que hemos señalado antes, para el fenómeno administrativo, es fácil entender que debidamente cuantificado, es susceptible de ser representado por funciones matemáticas de una o más variables y con distintos grados de libertad, tan complejas como el fenómeno que se pretenda representar con las mismas, las que, para resolver la ambigüedad entre los valores auténticos y los espú-- reos que el fenómeno representa, tendrán que ser tratadas por los procedimientos matemáticos adecuados especialmente los de naturaleza estadística.

El problema se reduce a trabajar con los conjuntos o valores como funciones muestreadas, distribuidas en espacios topológicos, comprendidos en los dominios de las superficies territoriales por ejemplo del tiempo, o de otros, y postular de esta manera, los planteamientos matemáticos correspondientes, en la búsqueda de las soluciones adecuadas.

Así por ejemplo, un caso ilustrativo para un planteamiento de esta naturaleza, podría ser el referente a un servicio determinado, realizado por el Estado en una comunidad específica, que bien podría -- ser, para concretizar el caso, el relativo a la distribución de la -- energía eléctrica. El problema, aunque tiene muchas facetas, podría -- circunscribirse a la obtención de un costo mínimo de dicho servicio, -- para un nivel máximo de eficiencia en el mismo. El método a seguir, -- para el planteamiento matemático de este problema y la búsqueda de la -- solución adecuada, podría circunscribirse, dentro de una primera aproximación, a las relaciones entre costos y longitudes de líneas tendi-- das para proporcionar el servicio. Si se ubican en un mapa los luga-- res específicos de consumo así como los valores de éste para cada lu-- gar; las distancias relativas en la red de distribución de la planta -- generadora de energía hasta dichos lugares, así como las pérdidas que -- para cada punto de consumo antes mencionado representan la distribu-- ción del fluido eléctrico, dentro de un cálculo de primera aproxima-- ción; si con estos valores se conforma un modelo matemático se puede -- probar que es posible encontrar una superficie que representa los valo-- res relativos óptimos para cada punto de consumo que deberían de ser-- vir de base para establecer las tarifas correspondientes, para lo cual habría que seguir algunos otros criterios complementarios que las hi-- ciesen operables y prácticas.

Esta demostración, entra completamente dentro del campo de -- la Cibernética, el que, lógicamente es extraordinariamente extenso y, -- por tal, puede comprender un número casi ilimitado de casos análogos, -- extraordinariamente importantes en la administración.

Por la naturaleza de nuestro trabajo y según lo hemos venido aclarando a lo largo del mismo, no es nuestro propósito ahondar más -- sobre estas cuestiones y menos de entrar en detalles demasiado técni-- cos, característicos de estudios especializados, concretándonos a seña-- lar los alcances de esta disciplina en la administración tanto privada -- como pública, en el aspecto referente a la comunicación al que se con-- trae el presente punto de nuestro estudio.

4.- Lenguaje y Codificación.- El problema del lenguaje y de la codificación en materia administrativa, es sumamente conocido, especialmente en los campos del archivismo, en donde, como es de todos sabido, se utilizan claves múltiples para facilitar el manejo de grandes cantidades de documentos, que forman los acervos de información, tanto en la organización de la empresa privada, como en la de la administración pública.

Bajo el punto de la Cibernética, el problema del lenguaje -- es algo de lo más importante, en el supuesto de que, en él queda connotada la idea de la codificación.

Bajo el punto de vista cibernético, el lenguaje tiene importancia principalmente, porque mediante el mismo es posible el empleo de las máquinas, mismas que están sujetas a una lógica específica que por lo general, queda contenida en la estructuración y funcionalismo de conjuntos de símbolos que genéricamente representan la codificación o lenguaje de aquélla.

En relación con la Codificación, Ashby (ob. cit.) dice:

".....Debemos ser cuidadosos desde el principio para no interpretar demasiado estrechamente al "Código". Al principio, nosotros tendremos que pensar sobre aquellos métodos mediante los cuales cada letra del mensaje se convierte en otra letra, pero esta clase es demasiado restringida en virtud de que hay otros métodos. Así, el Código "play fair" opera con pares de letras, transformando cada par, (un vector con dos componentes) a otro par. Otros códigos colocan a las letras en nuevos arreglos, mientras que existen otros totalmente arbitrarios.....Estas consideraciones aclaran que si el código es una transformación, el operando es un mensaje total más bien que una letra (aunque la posibilidad de estas últimas no se excluye). La transformación es esencialmente de la forma.....en donde M_1 , M_2 con los mensajes y C_1 , C_2 son sus códigos correspondientes. Un código entonces, se especifica por una transformación.....".

Por la naturaleza misma del diseño de las máquinas computadoras que se utilizan en los trabajos cibernéticos, la codificación resulta inevitable. Algo así como lo ocurrido con el empleo de la clave Morse para la telegrafía, que impuso la necesidad de utilizar una clave por puntos y rayas como señales básicas, por ser las únicas posibles físicamente hablando, de obtener con la mencionada clave.

Como se verá más adelante, tanto en las computadoras analógicas como en las digitales, se requiere, por el diseño mismo de aquéllas, el empleo de determinados códigos que equivalen a encontrar el significado de los fenómenos típicos que es posible lograr con tales instrumentos.

Es por ésto que, por considerarlo más didáctico, pospondremos mayores aclaraciones en relación con el lenguaje y la codificación para cuando estudiemos concretamente a las computadoras electrónicas.

5.- Computadoras Analógicas y Digitales.- Bajo el rubro anterior, vamos a formular una descripción somera, de las máquinas computadoras electrónicas que han venido a revolucionar no solamente los métodos de cálculo clásico, sino a establecer una filosofía nueva sobre el aprovechamiento de los recursos de que el hombre dispone para realzar su vida, provocando asimismo una auténtica revolución en el pen-

samiento de éste, y en las posibilidades de que el mismo tiene para -- acercarse cada vez más, al viejo ideal de la perfectibilidad, que siempre lo ha acosado implacablemente.

Reiterando nuestros propósitos de no excedernos en temas que sólo pueden ser considerados como complementarios al objetivo fundamental de nuestro trabajo, que concretamente se refiere a la Moderna Administración Pública, al tratar de las máquinas electrónicas de computación que hemos señalado, sólo lo haremos en aquellos aspectos indispen-sables, para dar una visión esquemática de las mismas y, sobre todo, -- para enfatizar su influencia en los procesos administrativos, concebidos en términos de las disciplinas cibernéticas.

Por los principios que las rigen y su tecnología de opera---ción, las máquinas computadoras automáticas, se les ha clasificado ge-néricamente en Analógicas y Digitales, como sigue:

1).- Máquinas Analógicas.- Albert S. Jackson en la introducción de su obra(24), señala los aspectos más característicos de las -- computadoras, de los que parcialmente nos vamos a ocupar a continua---ción.

En efecto, entre otras cosas, el mencionado autor dice:

".....Existen dos ramas distintas en la familia de las -- computadoras. Una de éstas descende del ábaco, como una extensión me-cánica de la idea del conteo mediante los dedos. Los aparatos deriva-dos del ábaco emplean dígitos para expresar a los números. Ellos son-las llamadas computadoras digitales. Esta rama incluye a la máquina -sumadora común, como también a las computadoras electrónicas digitales gigantes. La computación digital es numérica o discreta; por ejemplo-solamente se considera en el manipuleo de valores discretos tales como 0, 1, etcétera.....

La otra rama de la familia de las computadoras es un vástago de la solución gráfica de los problemas de plancheta realizados por -- los antiguos topógrafos. Se asumían analogías entre los límites de la propiedad y las líneas trazadas en un papel por el topógrafo. Aparat-os, en los que se supone similitud en las relaciones análogas que -subsisten entre las cantidades físicas, asociadas con una computadora-y las relativas a un problema que se estudia, se les llama computado--ras analógicas. Porque sus respuestas se obtienen por la medición de-algunas cantidades continuas tales como la longitud de una línea o el-valor de un voltaje, por lo que los mencionados aparatos son llamados-computadoras continuas.....,...."

En general, las computadoras analógicas, operan con funcio--nes matemáticas continuas, expresadas en forma de ecuaciones, con mode-los simbólicos o físicos, propiamente dichos. En términos generales,-- los elementos esquemáticos de un aparato de tal naturaleza, pueden resu-mirse como sigue:

1. Un sistema físico estimulado, cuya respuesta se lleva-a un comparador;
2. Un modelo simbólico o matemático estimulado, cuya res-puesta también se lleva al comparador;
3. El comparador de referencia, cuya finalidad es confron

tar las dos respuestas aludidas, cuya diferencia, denominada error, -- se lleva al modelo simbólico o matemático, dentro de un proceso de realimentación que le permita modificar sus parámetros, en la búsqueda automática de una diferencia mínima en el comparador y, por consecuencia, de la máxima aproximación entre los mencionados modelos, y el sistema físico sujeto a cálculo.

La teoría fundamental de las computadoras analógicas, es de tipo matemático y se funda básicamente, en la llamada transformada de Laplace, que permite la solución de una de las ecuaciones diferenciales ordinarias, después de que éstas han sido convertidas a expresiones algebraicas, con las que se pueden realizar todas las combinaciones correspondientes para, posteriormente, reconvertirlas, mediante el empleo de la llamada Transformada Inversa, a expresiones de la variable independiente, que vienen a constituir la solución de las ecuaciones diferenciales propuestas.

Si se toma en consideración que la totalidad de los problemas confrontados especialmente por la física y concomitantemente por otras disciplinas como la estadística, así como los que se derivan de la aplicación de la Teoría de los Grupos, que ya hemos examinado antes, a campos como el de la administración pública, pueden plantearse y resolverse mediante la aplicación de las ecuaciones diferenciales, genéricamente consideradas, entonces resulta que, la Transformada de Laplace, representa un extraordinario auxiliar para la resolución de problemas sobre administración.

Por otra parte, por la naturaleza misma de la lógica de las máquinas computadoras, éstas realizan combinaciones de expresiones simbólicas sencillas, que en el caso particular de las analógicas, son de tipo algebraico, a velocidades verdaderamente extraordinarias; con una exactitud que en todos los casos reúne los requisitos impuestos por la naturaleza de los problemas, por lo que constituyen auxiliares valiosísimos en la ciencia y en la tecnología.

Es importante hacer notar, como una digresión complementaria, que el auge de la computación electrónica se debe, esencialmente, a la posibilidad, totalmente comprobada, de poder realizar operaciones sencillas algebraicas o aritméticas, a velocidades extraordinarias con un mínimo consumo de energía; previa descomposición de las expresiones matemáticas originales, por muy complejas que éstas puedan ser.

El principio fundamental de las máquinas computadoras en lo general, y de las analógicas en lo particular, puede expresarse, de una manera sencilla, con la afirmación de que se trata de sistemas electrónicos, en los cuales se operan verdaderas simulaciones en los procesos físicos, cuando éstos han sido expresados en términos de modelos matemáticos; en grado tal que, una de las extensiones más importantes en el empleo de las computadoras, es precisamente el que se refiere a la simulación de procesos de los más complejos, en la búsqueda de los óptimos correspondientes, para de esta manera obtener los patrones adecuados que permitan hacer las modificaciones necesarias en, los parámetros de los procesos físicos originales y, de esta manera lograr, los óptimos de los mismos.

Es ésta la razón de porqué la teoría básica de las computadoras, debe buscarse en las analogías que existen en los fenómenos que ocurren en la naturaleza, por ejemplo aquellas que se refieren a sistemas mecánicos con sistemas eléctricos; a las correspondientes a siste-

mas hidráulicos con sistemas eléctricos y así sucesivamente; partiendo del supuesto, para nosotros trascendental, de que, en lo general, todas las secuencias fenomenológicas de que tiene noticia la conciencia del hombre, de una manera o de otra corresponden a ciertos fenómenos básicos, fundamentales de expansión y contracción del espacio, realizados en función del tiempo, independientemente, de que éstos se ubiquen en el mundo de la física y de su concomitante la química, o en los espacios más complejos que abarcan las formas vitales en sus múltiples manifestaciones.

Cuando Wiener y sus coasociados plantearon el problema fundamental de la Cibernética, partieron de la idea original de la posibilidad de la existencia de tales analogías, considerando que los seres vivos, no obstante su autonomía, y las consideraciones filosóficas - que sobre el alma y otros atributos se han establecido, especialmente por lo que atañe a la especie humana; en el fondo se trata de sistemas energéticos susceptibles de ser analizados en su anatomía y funcionamiento básicos, y lo que es más importante, de ser comprendidos en grado tal, de encontrar las réplicas correspondientes a los mismos.

Consideraciones de tal naturaleza, llevadas hasta sus últimos extremos, han permitido el diseño y construcción de sistemas electrónicos, en algunos casos de lo más complejo posible, en los cuales, de hecho, se simulan los procesos físicos y en general todos aquellos otros comprendidos por el hombre, susceptibles de medida; sistemas - que, vienen a constituir, en su manifestación más restringida, a las computadoras electrónicas.

En estas condiciones, no existe posibilidad alguna de excluir del alcance de los mismos, a ninguno de los problemas que afectan la vida del hombre, incluyendo a aquéllos que se refieren a la conducta del mismo con todas las incoherencias de que pueda estar afectada; siempre y cuando sea posible disponer de la información relevante del pasado de dicha conducta; de las características fundamentales que determinan la acción inmediata de la misma y que se refieren a la capacidad intelectual, moral, etcétera, del individuo, para de esta manera poder establecer el patrón de transferencia que permita fijar la trayectoria futura del sujeto considerado.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, volviendo al tema fundamental de la aplicación de la cibernética al campo de la administración, las computadoras analógicas permiten trabajar con funciones continuas, expresables en términos de ecuaciones diferenciales de coeficientes constantes o variables; por lo que el problema fundamental - consiste en establecer dichas funciones matemáticas, mediante la postulación de las analogías adecuadas con los fenómenos administrativos.

Esta no es una cuestión que implique la resolución de problemas insuperables, si se toma en consideración que, en lo general, los fenómenos administrativos, según ya lo hemos postulado en líneas anteriores, son susceptibles de ser expresados como conjuntos de valores, que pueden ser revertidos a funciones continuas, de naturaleza estadística; o lo que es lo mismo, los fenómenos administrativos, se encuentran afectos a leyes fundamentales, expresables en términos de relaciones continuas, equivalentes a funciones matemáticas, susceptibles de ser representadas por una o varias ecuaciones diferenciales de coeficientes constantes o variables y, por tal motivo, de quedar bajo la jurisdicción de cálculo de las Transformadas de Laplace que, como antes hemos dicho, representa el material básico en el empleo de las com

putadoras analógicas.

Es claro que, para lograr la posibilidad mencionada, en el párrafo anterior, deben cumplirse determinadas condiciones fundamentales que se refieren, principalmente, a la preparación de la información o acumulación de los datos relacionados con el cálculo respectivo los cuales deberán estar ordenados en forma adecuada: la conversión de dicha información a los símbolos que constituyen el lenguaje de la máquina, de acuerdo con la lógica particular de la misma, así como con su capacidad cuantitativa de trabajo; el procesamiento ya dentro de la máquina, de la mencionada información, de acuerdo con las finalidades específicas que se persigan, las que deberán ser consignadas en la programación correspondiente, en la que figurarán, los elementos que establezcan las relaciones de transferencia impuestas a la información y que la máquina va a realizar, perentoria y eficazmente; y, finalmente, la recopilación de datos y la confrontación de los mismos, mediante los sistemas que para el efecto se hayan adoptado, para verificar la exactitud de los mencionados resultados.

Por la naturaleza estructural y funcional de las computadoras analógicas, los resultados siempre vendrán expresados en términos de secuencias de valores que corresponden a funciones continuas y, por tal, podrán ser asimismo graficados para obtener, de esta manera, curvas y configuraciones en general, de los espacios topológicos a que la información original se refiere.

ii).- Computadoras Digitales.- Siguiendo a John S. Murphy, - en su Estudio Básico sobre las Computadoras Digitales (25), vamos a hacer una referencia sintética de las mismas, la que en cierta forma, y en algunos aspectos, viene a complementar lo que ya hemos expuesto con respecto a las computadoras analógicas.

En primer lugar, trataremos de los fundamentos principales de las computadoras digitales, que como su nombre lo indica, se sustentan en principios típicamente aritméticos, cuyo substratum debe buscarse en los números dígitos que se cuentan con los dedos de las manos.

Como antes se ha dicho, el antecedente histórico más antiguo de este tipo de mecanismos es el ábaco chino; en la inteligencia de que, con posterioridad, varios inventores introdujeron nuevos tipos de máquinas para el cálculo mecánico, que en cierta forma están basados en concepciones de tipo aritmético.

En realidad, el problema total en las computadoras digitales consiste en encontrar una forma práctica y eficaz, de realizar operaciones aritméticas a alta velocidad. Cuando mediante dispositivos de naturaleza electrónica fué posible realizar dichas operaciones por el conteo de unidades o pulsos denominados binarios, se encontró la forma práctica de resolver el problema de la velocidad en la computación aritmética.

En tales condiciones, el problema subsecuente consistía en establecer las formas adecuadas para representar a las magnitudes que afectan a todos los campos del cálculo numérico, mediante el empleo de los dispositivos adecuados. Esto fué posible, cuando se encontró la forma de expresar, los sistemas de conteo, por la utilización de lenguajes propios para la naturaleza estructural y funcional de la máquina computadora.

Este sistema se funda en dispositivos generadores de pulsos-

eléctricos rectangulares, medidos en expresiones de voltaje, iguales entre sí, cada uno de los cuales representa una unidad absoluta, y al mismo tiempo un valor relativo, en la inteligencia de que la ausencia de pulsos, equivale a valores de cero, que también tienen un significado absoluto y otro relativo. Las diversas combinaciones que se pueden hacer de estos pulsos, tanto por lo que atañe a su valor absoluto como por lo que concierne a su valor relativo, vienen a constituir el lenguaje de la computadora digital el que, por el hecho de estar formado por pulsos de valor absoluto = 1 y ausencia de los mismos, o sean espacios de valor absoluto = 0, es decir, por dos expresiones en términos de los dígitos 0 y 1, recibe el nombre genérico de lenguaje binario.

Es verdaderamente sorprendente, como con la aplicación de la llamada álgebra de Boole, y mediante refinamientos a la misma introducidos con posterioridad, el lenguaje de las computadoras digitales resulte de lo más versátil y completo que pueda imaginarse. No corresponde a las finalidades del presente trabajo entrar en detalles muy específicos en relación con dicho lenguaje, concretándonos, por el momento, en indicar que, por lo general, puede clasificarse como una serie de conjuntos de valores binarios de 0 y 1, susceptibles de ser combinados de distintas maneras y limitados por expresiones específicas como los llamados Bits y Palabras, para formar combinaciones como la representación Alfamérica y otras no menos importantes.

Lo verdaderamente interesante en estos lenguajes, es su capacidad expresiva simbólica para representar, con elementos tan rudimentarios como un pulso y una negación de pulso, cualquier cantidad y, lo que es más importante, realizar asimismo, cualquier operación aritmética, e implícitamente resolver los problemas de toda naturaleza que confronta el cálculo.

En su esquema más elemental, la computadora digital se compone de varios elementos fundamentales, que esquemáticamente pueden describirse como sigue:

1o.- En toda computadora digital, todos los datos de entrada a la misma, tienen que ser convertidos previamente al sistema binario, por lo que, como normalmente ocurre que la información se encuentre en forma decimal, debe recurrirse a un convertidor a dicho sistema binario.

2o.- Una vez transformada la información al sistema binario, debe pasar a la memoria de la máquina, en donde se almacena, mediante dispositivos electromagnéticos especiales, para ser utilizada inmediata o posteriormente, en las operaciones correspondientes.

3o.- Así, la información contenida en la memoria, pasa a la unidad aritmética binaria, en la que se realizan las operaciones correspondientes al cálculo respectivo en forma binaria, cuyos resultados van a la memoria nuevamente, de donde son extraídos inmediata o posteriormente; y

4o.- Finalmente, transformar los datos binarios correspondientes, de los resultados antes mencionados, mediante un convertidor decimal, de donde finalmente salen para ser impresos, por algún dispositivo especial, como resultados, en forma de expresiones aritméticas decimales, del problema resuelto por la máquina.

Este proceso esquemático tan sencillo, en realidad implica --

algunas secuencias técnicas de las que nos vamos a ocupar.

Sin embargo, vale la pena hacer constar, ciertos detalles -- respecto a las unidades de trabajo de la computadora, especialmente -- por lo que se refiere a la programación de la misma.

En efecto, las computadoras electrónicas, tanto digitales -- como analógicas, son instrumentos cuya finalidad consiste en realizar -- operaciones matemáticas en forma extremadamente rápida y exacta, pero -- salvo casos especiales, de sistemas muy característicos de autoprogra -- mación, dichas computadoras tienen que ser controladas en términos de -- una secuencia de órdenes que se les den para que realicen su objetivo. El programador, que es el individuo encargado de poner a la máquina a -- trabajar, representa el puente entre ésta y el problema a resolver, -- por lo que debe estar completamente familiarizado con el mismo y las -- capacidades de la máquina que va a emplear. El trabajo consiste en -- desgomponer el problema en una lista detallada de instrucciones que -- vienen a constituir al programa propiamente dicho. Estas instruccio -- nes comprenden un conjunto de pasos técnicos, entre los que destacan -- principalmente, la elaboración del modelo matemático respectivo; la -- introducción de todas las constantes en dicho modelo; la codificación -- mediante el empleo de los dispositivos adecuados entre los cuales los -- más comunes son las tarjetas perforadas; y la introducción de toda la -- información contenida en éstas a una área determinada de la memoria de -- la máquina; en la inteligencia de que, en dichas tarjetas, y en una -- ubicación especial de la memoria, deben asignarse también las instruc -- ciones operacionales de la computadora.

De esta manera, la máquina realiza su trabajo en forma seme -- jante a la computadora analógica, con la diferencia de que, en la digi -- tal, se obtienen los resultados mediante la realización de un conjunto -- de operaciones típicamente aritméticas, ejecutadas a muy altas veloci -- dades y expresadas en forma de cantidades discretas, mismas que, por -- otra parte, como ocurre en las computadoras analógicas, pueden ser a -- su vez también graficadas.

Por la naturaleza discreta de la información que se obtiene -- generalmente en la problemática práctica, y muy particularmente por lo -- que atañe a la concerniente a la administración, la computadora digi -- tal representa ciertas ventajas sobre la analógica, sin perjuicio de -- que, puedan utilizarse a ambas simultáneamente, dentro de un sistema -- híbrido de computación, que resultaría el más adecuado en los proble -- mas de optimización de que se ha hablado en líneas anteriores.

iii).- Descripción de algunas computadoras en uso.- La IBM, -- empresa norteamericana, entre otras, dedicada al diseño y construcción -- de máquinas computadoras en escala mundial, tiene en el mercado actual -- mente en venta o en alquiler, una gran cantidad de equipos de computa -- ción, cuya utilización ha venido a revolucionar los sistemas adminis -- trativos, tanto de la empresa privada como de la administración públi -- ca. A guisa de comentario, y simplemente para ilustrar las posibili -- dades reales que existen ya actualmente sobre el empleo de las computa -- doras electrónicas, a continuación nos vamos a referir en forma sinté -- tica, a las características de algunos de estos equipos, como sigue:

Así por ejemplo del Manual de Información General y Concep -- tos de Sistemas de Programación, de la mencionada firma, se pueden ex -- tractar algunos pequeños párrafos e ideas, como sigue:

".....Desde el advenimiento de la máquina de programa--

almacenado, los programadores han estado buscando constantemente mejores medios de comunicarse con las máquinas. Al preparar un problema para una computadora, el programador debe primero reducirlo a una serie de procedimientos o fórmulas. Estas estipulaciones de funciones lógicas, que la computadora debe ejecutar, representan un aspecto de un programa de computadora. Los otros dos aspectos son el asignar a los datos ubicaciones específicas en almacenamientos o memoria, y designar cual debe ser ejecutada sobre qué dato.....".

Más adelante en el mismo prospecto, se dice:

".....Deben ser claramente entendidos varios hechos importantes acerca de los lenguajes de programación y procesadores.

La traducción de un programa fuente o programa objetivo por un procesador, es una operación separada, distinta de la ejecución del programa objetivo.

Para aclararlo, para la traducción de un programa de nómina la entrada es la información estipulada en el programa fuente; la salida es el programa equivalente en lenguaje de máquina. Para la ejecución de la aplicación de nómina, la entrada incluye los archivos maestros de nómina, tarjetas de tiempo, etcétera; la salida es el archivo maestro actualizado los registros de pago.

Un procesador es un programa que causa que una máquina específica ejecute una función de traducción.....

El lenguaje que un procesador puede entender y traducir tiene especificado un vocabulario -el lenguaje fuente- y reglas gramaticales. El programador puede hablarle al procesador y esperar a que éste lo comprenda solamente si usa el vocabulario adecuado y obedece las reglas gramaticales.....".

Respecto a la sistematización de datos en el sistema de IBM, se tiene un equipo completo que sirve para leer, verificar, codificar, duplicar, archivar, ordenar, clasificar, asentar, copiar, buscar, comparar, contar, computar, listar, resumir, imprimir y escribir documentos, para lo que se utilizan perforadoras de tarjetas, impresoras, verificadoras, reproductoras, interpretadoras, clasificadoras, comprobadoras, etcétera que realizan tales funciones en forma automática y eficiente.

En el Manual de Información General de Introducción a los -- Sistemas IBM de Procesamiento de Datos, se proporcionan interesantes -- informaciones respecto al tema mencionado, que nosotros consideramos -- importante comentar en algunos aspectos sobresalientes, para destacar, de una manera fehaciente, los progresos que ha logrado la Cibernética aplicada a la Administración, como una realidad tangible; ya que los -- equipos respectivos se encuentran actualmente en uso de empresas privadas e instituciones públicas. Entresacando algunos de los aspectos -- más interesantes de la información contenida en el Manual de referencia, tenemos:

".....El adelanto tecnológico en procesamiento de datos -- avanza rápidamente y es de gran alcance. ¿Que será en el futuro?. Nadie lo sabe realmente. Las formas aún no descubiertas en las que probablemente se usarán los sistemas de procesamiento de datos parecen -- ser incontables. Con cada nueva aplicación, los sistemas de procesa--

miento de datos han demostrado siempre nuevas formas en que puedan -- usarse para ayudar al hombre a ampliar su capacidad y que adelante la civilización un poco más.....

Los sistemas de procesamiento de datos generalmente están -- formados por una combinación de unidades de entrada, almacenamiento, -- procesamiento y dispositivos de salida (estas unidades están formadas -- por equipos o máquinas electrónicas). Se han proyectado para manejar -- negocios o datos científicos a velocidades electrónicas con autocom -- probación de su exactitud. El elemento clave de estos sistemas, es la unidad de procesamiento, que es una computadora electrónica de alta -- velocidad.....

Las máquinas han sido ideadas por el hombre, con un objeto. -- En el caso de máquinas de sistematización de datos, el objetivo puede -- explicarse sencillamente: ofrecen al hombre un medio para aumentar su -- productividad.

Logran ésto en dos maneras. Primera, permiten al hombre au -- mentar su producción por hora y la calidad de lo que produce; esto es -- cierto ya sea en investigación, producción, solución de problemas o de -- distribución de mercancía y servicios. Segundo, estas máquinas aumen -- tan la productividad fomentando cuidadoso e inteligente planeamiento.. --

La transcripción anterior revela la naturaleza de los proble -- mas a resolver por las computadoras electrónicas, mismos que implican -- complejas informaciones formadas por conjuntos y subconjuntos de datos -- que deben ser procesados por aquéllas. Para ampliar la connotación -- del tipo de problemas actualmente confrontados, vale la pena transcri -- bir los siguientes párrafos del mismo Manual:

".....Al desarrollarse la economía de fabricación indus -- trial durante el Siglo XIX, claramente se vió que la expansión de los -- mercados requería técnicas de producción en masa. Se introdujeron las -- máquinas para incrementar la productividad. Fué posible fabricar más -- y mayor cantidad de productos con menos esfuerzo común. El trabajo -- semanal se acortó. Los salarios y utilidades se elevaron. Estos bene -- ficios se extendieron a la Economía Total.

Durante el último cuarto de Siglo, han ocurrido mayores cam -- bios. En muchos aspectos son tan significativos como el cambio de una -- nación agrícola a nación industrial. La ciencia se ha colocado al -- frente de la actividad humana. La investigación ha crecido gastándose -- en ello anualmente miles de millones de dólares. La nueva tecnología -- ha aportado un nuevo ímpetu de crecimiento de las corporaciones. Los -- servicios industriales se han multiplicado, las formas de adquirir los -- productos por el consumidor han cambiado.....".

Los párrafos transcritos demuestran, a la luz de la experien -- cia, de una de las grandes empresas que se encuentran en la práctica -- real de los negocios y de la vida activa en el mundo entero, el impac -- to de la ciencia y de la tecnología en la vida del hombre así como las -- necesidades de encontrar soluciones adecuadas a los problemas deriva -- dos de aquél, en la búsqueda, afirmamos nosotros, de una mayor pleni -- tud de la especie.

Asimismo, en dichas transcripciones, como ya lo hemos anota -- do antes, aparece que la problemática actual confrontada por el hombre

es cada día más compleja, en virtud de la creciente variedad y las múltiples facetas que comprenden su actividad vital, lo que requiere el empleo de nuevas perspectivas para visualizarla y resolverla.

Todas las secuencias vitales son susceptibles, como ya lo hemos afirmado con anterioridad, de ser descompuestas en impulsos fragmentarios expresables en términos simbólicos y clasificables dentro de grupos o conjuntos, así como sistemas y espacios y por tal, de ser examinados a la luz de las técnicas modernas de la computación electrónica a velocidades próximas a las de la luz; en condiciones de tal manera propicias, que permiten hacer de ellas, esquemas elementales que vienen a simplificar sus intrincadas combinaciones, presentando un panorama sencillo y llano al hombre contemporáneo, sobre multitud de cuestiones, que no hace muchos años quedaban por completo vedadas aún a las imaginaciones más audaces.

Es evidente que podríamos continuar transcribiendo e informando sobre otras múltiples características relacionadas con las computadoras electrónicas y sus aplicaciones en los diversos campos de la actividad humana, y muy particularmente por lo que se refiere a la administración en general, lo que resultaría prolijo para las finalidades fundamentales que perseguimos, las que esencialmente consisten en señalar las posibilidades de transformación en general, y de la administración pública en lo particular, mediante un ajuste a los alcances logrados por la ciencia y la tecnología contemporáneas, dentro de una concepción vinculada con la raíz misma del conocimiento humano y de la estructuración del Estado.

6.- Procesos de Retroalimentación y Automatización.- Todos los procesos físicos y con ellos los que se refieren específicamente a los fenómenos administrativos, según lo hemos postulado, representan transformaciones periódicas de energía realizadas en el espacio y en el tiempo, mediante contracciones y expansiones en las que se pueden distinguir dos períodos fundamentales, que trataremos de explicar a continuación:

Al establecer originalmente el principio que debería de regir la lógica del presente trabajo, consideramos indispensable postular una versión simplista de lo que podría ser una teoría del conocimiento, la que tratamos de esquematizar nuevamente, afirmando que éste se logra mediante una conversión del espacio operada a través del tiempo por el hombre, cuya consecuencia es la obtención de una simbólica representativa del mundo que lo circunda, afecta a la función transformativa de aquél, y que en su conjunto constituye la Cultura.

También, afirmamos, como postulado básico en la lógica de este propio trabajo, el hecho de que, cualquier transformación de la naturaleza, como la indicada en el párrafo anterior, representa un proceso energético conforme al cual el hombre realiza un determinado trabajo, para alcanzar el conocimiento de las cosas, el que queda exteriorizado en las celdillas que constituyen la corteza cerebral del hombre como una cantidad de energía almacenada, susceptible de ser transformada ulteriormente.

Asimismo afirmábamos que el conocimiento se constituye en el operador de transformación de la acción positiva que el hombre realiza sobre la naturaleza, dentro del proceso inverso de reversión del tiempo en el espacio, por acción de la voluntad, para de ésta manera obtener los logros positivos de la cultura, expresados en hechos externos-

tangibles, que vienen a constituir el acervo de bienes o riqueza de -- aquella, en la inteligencia de que, en dicho proceso reversivo, quedan involucradas extraordinarias cantidades de energía, derivadas de los recursos de la propia naturaleza.

En estas condiciones, ubicamos al fenómeno administrativo en su acepción más amplia, como el sistema regulador de éstos procesos y, en consecuencia, implícitamente le otorgamos una acción dentro de las secuencias energéticas, que a continuación vamos a procurar examinar -- en todas sus consecuencias.

Para formular el estudio antes mencionado, que nos conduzca a la finalidad específica que pretendemos examinar en el presente punto, relacionado con los procesos de retroalimentación y automatización nos encontramos en la necesidad de volver a aludir al hecho, de que -- los procesos en general, están formados por impulsos periódicos secuenciales, constituidos por dos componentes fundamentales, a saber: uno -- de naturaleza lineal o determinístico de incrementos proporcionales, y otro de índole no lineal o probabilístico, de incrementos fortuitos.

Esta característica específica de todos los procesos físicos y concomitantemente de todos los fenómenos en general entre los que están incluidos los de naturaleza económica, permite realizar varias observaciones interesantes, que sintéticamente podemos esbozar como sigue:

1a.- Que en todas las secuencias procesales determinísticas existe un componente de incrementos o decrementos proporcionales, y en las probabilísticas otro no lineal en el que dichos incrementos o decrementos se registran al azar; y

2a.- Que para obtener procesos uniformes en los cuales las variaciones sean proporcionales, es indispensable eliminarlas mediante la introducción, durante el ejercicio temporal del mismo, de un tercer elemento que venga a contrarrestar el efecto de aquéllas para que, de esta manera, el proceso en dicha porción, continúe uniforme.

Cuando en el campo de la Economía Política, para citar ejemplos relacionados más estrechamente con el fenómeno de la administración, en el proceso general del ciclo económico que comprende desde la producción hasta el consumo, se registran secuencias no proporcionales como por ejemplo cuando la producción se incrementa más rápidamente -- que el consumo, para un período de tiempo determinado, registrándose -- excedentes que no tienen salida en el mercado; o al contrario, cuando el consumo aumenta más rápidamente que la producción, ocasionando una demanda desproporcionada con relación al ritmo de aquélla, entonces -- nos encontramos en la etapa no lineal entre producción y consumo; es -- decir, en la porción no proporcional del proceso, la que origina, tras -- tornos, que la Teoría Económica examina. En estas condiciones, la única alternativa es introducir un tercer factor que en el caso de la producción excesiva, venga a substituir la disminución relativa en la demanda, o a frenar el ritmo de la producción, de manera que, en cualquier momento del ciclo general de la producción al consumo, ambos se encuentren igualados.

Este tercer factor, cuya determinación resulta de la confrontación instantánea que se haga entre la producción y la demanda y de -- la conversión de las diferencias así obtenidas, bien en una disminución de la producción o en un incremento de la demanda o recíprocamente

te, equivale a un elemento de estabilización del sistema, el que en --tales condiciones, para emplear la terminología típicamente cibernética, se encuentra afecto a una retroalimentación.

Como es fácil apreciar, por los ejemplos anteriormente ex--puestos, los que por su simplicidad deben ser considerados como bosquejos de lo que realmente ocurre en el campo general de la administra--ción, es posible obtener una idea de la importancia que tiene el estudio de la retroalimentación en los procesos administrativos, privados y públicos.

En efecto, considerada la administración como un espacio topológico, en el que se encuentran ubicados varios conjuntos de fenómenos administrativos secuenciados, tal como lo hemos examinado en la --teoría de los grupos; el problema de la retroalimentación, en todo el sistema, es mucho más complejo; en la inteligencia de que sólo puede --ser resuelto por los métodos adecuados que permitan tomar en consideración las variaciones simultáneas y concomitantes de cada uno de estos fenómenos individuales concatenados. Matemáticamente hablando, el --planteamiento del problema en cuestión tiene que enfocarse como ya lo hemos mencionado antes, como una convolución operada individualmente --entre todos los elementos mencionados, considerados como partes de una matriz. De acuerdo con las limitaciones del presente trabajo, no podemos examinar la Teoría Matemática correspondiente, por lo que nos conformaremos, por lo pronto, en describir, en forma esquemática, el mecanismo que la cibernética aplicada, postula para estos casos, el que --más adelante ampliaremos al tratar el problema específico de aquella y a la administración.

Esta exposición esquemática, comprende la suposición de poder muestrear los componentes significativos de los fenómenos administrativos que se vayan a estudiar, dentro de una área determinada, así como la clasificación de los grupos específicos de dichos fenómenos, --de manera que, con los valores muestreados, tomados como porcentajes --de probabilidad, según lo explicado antes, determinar los valores medios respectivos, para con estos últimos formar nuevos grupos, que servirán como patrones de comparación contra los grupos originales; resultando de esto, que la diferencia obtenida de tal comparación, vienen --a representar los valores de retroalimentación positivos o negativos --necesarios para mantener a todo el sistema estable.

En cuanto a la Automatización, bastará añadir que para que --ésta se realice, es necesario que los impulsos de retroalimentación --sean simultáneos en el tiempo, con las variaciones o diferencias mencionadas antes que, como se ha dicho, se obtienen al comparar el patrón o valor medio con los valores particulares de los conjuntos originales. Es decir, para que el sistema resulte automático, tiene que --operar en forma instantánea, o dentro de límites de tiempo razonablemente pequeños, de manera que no aparezcan retrasos que tiendan a modificar la estabilidad del sistema, que es lo que se busca.

7.- Regulación y Control..- La regulación y el control, connotativamente equivalen a una extensión de los conceptos fundamentales --ya expuestos sobre la retroalimentación y automatización, cuando éstos se ven bajo los supuestos técnicos en que es posible lograrlos.

Hemos afirmado con anterioridad que, en lo general, particularmente por lo que se refiere a los fenómenos administrativos, no --existen en lo general, variaciones continuas de los mismos, en virtud

de que, dentro de cada elemento administrativo, se encuentra un substratum auténtico de naturaleza determinística y otro que hemos denominado espúreo o probabilístico cuya suma arroja siempre valores secuencialmente fortuitos; es decir, no sujetos a leyes de distribución exactas, por lo que, resulta indispensable separar a ambos componentes, -- buscando en lo posible encontrar sus valores reales, de manera que de la descomposición de los mismos, se tenga una distribución continua de valores auténticos que venga a constituir el nivel de referencia para la retroalimentación de que hemos hablado en el punto anterior.

Como la determinación de esta función referencial no es posible realizarla de una manera estrictamente ajustada a la realidad, -- sino más bien, mediante la aplicación de procedimientos de tipo estadístico, se impone la necesidad de buscar algún criterio de optimización de la misma, de acuerdo con los métodos matemáticos respectivos, -- para así obtener, a la postre, la función más adecuada de valores auténticos, que para el presente caso representa la regulación general del sistema.

Así por ejemplo, para mantener la vida humana, la regulación de la temperatura normal del cuerpo, debe aproximarse a treinta y siete centígrados, so pena de que, con variaciones que excedan este valor medio en un porcentaje no demasiado elevado, se presente un colapso vital, por una disminución o aumento en la temperatura del cuerpo. En las incubadoras por ejemplo, se debe mantener una temperatura regulada que corresponde a la natural de la gallina que se encuentra empollando a efecto de que los embriones de los huevos, puedan desarrollarse en forma normal. En los sistemas de administración en general, siempre existen una multitud de funciones que deben ser convenientemente reguladas, como por ejemplo la de los precios de los artículos de primera necesidad, para la administración pública, a efecto de mantener el -- equilibrio adecuado entre los factores de la producción y del consumo -- y una conveniente estabilidad, social, económica y política.

En estas condiciones, la regulación resulta uno de los objetivos fundamentales de la administración, y muy especialmente cuando éste es de naturaleza pública; en la inteligencia de que, como ya se ha esbozado antes, las funciones de regulación tienen que ser determinadas, buscando los óptimos económicos para las empresas privadas, y los económicos y sociales para la administración pública. Más adelante, al tratar específicamente sobre la Cibernética aplicada a la Administración Pública, estudiaremos esquemáticamente, la teoría de dichos óptimos.

Ahora bien, para lograr la regulación resulta indispensable la aplicación de los sistemas de control adecuados, los que son múltiples y tienen como finalidad, según se deduce de todo lo dicho anteriormente, lograr y mantener a la función reguladora.

Los cibernéticos consideran que existen cuando menos, genéricamente hablando, el regulador controlado por el error, del que ya hemos hecho alguna mención al referirnos a los procesos de retroalimentación y automatización, y la llamada Máquina de Markovian, cuyos principios esenciales vamos a examinar a continuación: Para el efecto, es conveniente aclarar, que de acuerdo con la Teoría Cibernética, una -- máquina representa esencialmente un sistema cuyo comportamiento es lo suficientemente lógico para que podamos establecer predicciones sobre el mismo. Sobre este particular, Ashby (ob. cit.) entre otras cosas -- dice:

".....Si se puede hacer una predicción ésta puede tomar una o varias formas. De una máquina nosotros podemos predecir su próximo estado -entonces decimos que es determinada.....De otra máquina - nosotros no podemos predecir su próximo estado, pero nos encontramos - en condiciones de predecirlo, si las condiciones se repiten varias veces, las frecuencias de varios estados se encontrará que tienen ciertos valores. Esta posible constancia en las frecuencias....., es la característica de la cadena de Markov.

Nosotros podemos entonces considerar una nueva clase de sistema absoluto; es aquella cuyos estados cambian con el tiempo, no por la transformación de un valor simple, sino por una matriz de probabilidades de transición. Por ello para que permanezca el mismo sistema absoluto, los valores de las probabilidades no deben cambiar.....Así, un sistema determinado absoluto, es un caso especial de la Máquina - Markoviana; es la forma extrema de una Máquina Markoviana en la cual - todas las probabilidades pueden ser 0 ó 1.....".

De lo anteriormente expuesto resulta que, a medida que las probabilidades se desvían más y más de 0 ó 1, el comportamiento de cada valor correspondiente a la probabilidad respectiva, aparece menos determinado.

De acuerdo con lo anterior, el propio autor dice más adelante:

".....Así, supóngase que una computadora digital tiene -- montada una cinta que lleva números al azar, relativos a algún proceso sobre el que se esté trabajando. Para un observador que no inspeccione la cinta, la salida de la máquina es indeterminada, en tanto que -- para un observador que tiene una copia de aquélla, dicha salida si es determinada. Entonces la pregunta "¿Está la máquina realmente determinada?", no tiene sentido y es inapropiada, a menos de que el rango de observación del observador, se dé exactamente.....".

Es decir, la determinación del sistema es completa, cuando - todos los valores de probabilidad quedan comprendidos dentro del rango integrado por los límites 0 y 1.

Sin embargo, lo positivamente interesante en la teoría de -- Markov, tiene que ver con lo que ya dijimos anteriormente, respecto -- a la restricción en los espacios topológicos la que, en los términos de la teoría de dicho autor, se realiza a través de sus transferencias sucesivas en forma de una cadena, como ocurriría, por ejemplo, con los precios en el mercado general de los productos, a medida que estos últimos van pasando de una etapa a otra en el proceso del cambio que corresponde a la secuencia comercial, desde su salida de la fuente de -- producción respectiva, hasta su llegada a manos del consumidor.

Esta secuencia transferencial comprende, considerada en su -- conjunto, un proceso de regulación determinado, o bien por las leyes -- de la oferta o de la demanda, o mediante un sistema de control de precios, previamente establecido.

En los párrafos anteriores hemos examinado todos aquellos aspectos que consideramos indispensable en una introducción a la Cibernética, bajo un punto de vista general, que en algunos de sus aspectos -- aparece como demasiado abstracto, pero que en nuestra opinión, resulta completamente indispensable, aún incluyendo sus partes más áridas; --

para tener una idea de los fundamentos de aquélla, como una disciplina que no obstante su novedad y reciente ingreso a la tecnología de aplicación del mundo contemporáneo, ya ocupa un lugar preponderante en el mismo, especialmente en ciertos campos de la actividad humana, entre los que figura prominentemente la administración.

Estamos totalmente convencidos, de que este estudio introductorio a la Cibernética, representa una aparente intromisión de disciplinas especializadas, en problemas que ancestralmente, especialmente por lo que atañe a la administración pública, se habían venido examinando exclusivamente bajo criterios empíricos, dentro de una concepción derivada de viejas ideas sobre la constitución del Estado y sus atribuciones.

b).- Cibernética Aplicada a la Administración.- En el examen que haremos sobre la Cibernética aplicada a la Administración, consultaremos siempre a la obra de Staford Beer(26), por considerar que en ella quedan comprendidas las ideas fundamentales del movimiento cibernético contemporáneo, y las posibilidades de que éste pueda ser aprovechado en la Administración.

En esta tarea, trataremos de confrontar las ideas del autor, con las afirmaciones que ya hemos establecido al tratar de la introducción a la Cibernética. Para el efecto examinaremos, en primer término, el principio de la realimentación.

Esta idea de la realimentación, que ya hemos estudiado con anterioridad, tiene una importancia extraordinaria en el contexto económico que ya Keynes examinaba en su teoría general al proponer un modelo para la economía de producción y consumo, mediante el establecimiento de juegos de ecuaciones basado en la idea de la interdependencia que existe entre todos los factores económicos correspondientes; mismos -- que, al sujetarlos a un proceso de constricción, conducen al hecho de que el nivel de consumo regula a la producción; asimismo, por otra parte, la propensión a consumir es una fracción de los ingresos totales -- de la comunidad, obteniéndose de esta manera, el famoso multiplicador de inversión de Keynes, por el que se debe multiplicar cualquier incremento de inversión al influenciar el ingreso.

En realidad, el problema de la estabilización de un sistema económico y por tal, la adopción de las medidas administrativas adecuadas -- para tal objeto, es de una complejidad que varía en proporción directa a la magnitud del campo o espacio topológico en el que tenga que realizarse tal regulación. Esta complejidad la examinan los autores cibernéticos en lo que, en la literatura especializada, comúnmente se denomina la "Caja Negra"; como una representación simbólica de lo que significa el problema de las combinaciones posibles entre los diversos -- factores o elementos que intervienen en el fenómeno administrativo, -- particularmente, para que, mediante la conversión que se realiza a través de la misma, se puedan obtener resultados de tal manera constreñidos, que conduzcan a un simple par de alternativas.

Sobre este particular el autor dice:

".....El enfoque a la característica cibernética de autorregulación, es a través de realimentación o homeóstasis. El enfoque a la característica cibernética de probabilismo, es a través de estadísticas a la teoría de información. Nos queda la tercera característica de los sistemas cibernéticos: de extrema complejidad. El enfoque-

a ésto es a través de la caja negra.....

De hecho ¿que tanto será necesario simplificar un problema de esta clase si se quiere recurrir a la caja negra?. Es importante observar que tanta variedad está contenida en tal caja, debido a que la variedad es, precisamente, la caracterísitca de una situación excesivamente compleja que es lo que nos preocupa de momento.....

Consideraremos la caja mencionada por Bowman en la cual hay solamente ocho entradas y una salida: uno puede imaginarse que es una máquina suficientemente simple. Adoptando el constreñimiento usual -- de cada entrada y salida puede tomar solamente uno de dos valores, -- ¿que tantas máquinas posibles puede representar la caja?. Hay veintiocho estados de entrada. Ahora, con una salida de dos estados posibles el número de máquinas posibles que la caja puede simular es 2^4 , en donde n es el número de estados de entrada distinguibles. Por lo tanto, el número de máquinas distinguibles es de 2^{256} . Que tan enorme es -- este número, se puede ver claramente cuando se le compara con el número cósmico de Eddington; porque la cantidad total de protones y electrones en el universo es $3/2.136.2256$. Así que una caja tan simple a la vista, tiene suficiente variedad en sus distintas manifestaciones -- para corre parejas (admitiéndolo en un sentido limitado) con la variedad del universo.....".

Para los efectos cibernéticos aplicados a la administración, la concepción de la caja negra nos conduce, inevitablemente, a la necesidad de constreñir la variedad de las secuencias fenomenológicas como ya lo habíamos afirmado en líneas anteriores, a conjuntos o grupos, -- cada uno de los cuales estará afecto a una o varias características comunes, de manera que, al continuar este proceso de constricción, se reduzca la variedad y se llegue a sólo un par de alternativas, cuyo manejo resulta mucho más sencillo.

En el proceso de la constricción de que hemos hablado anteriormente, se llega, en última instancia, a lo que el autor denomina -- la potencia de las decisiones binarias de la llamada Algebra de Boole. Sobre este particular vale la pena transcribir algo que el autor señala:

".....Boole estaba interesado, como otros que ya hemos mencionado, tanto en lógica como en matemáticas, y en la posibilidad de -- reducir la lógica verbal a un cálculo. Esto lo llevó a construir una álgebra con reglas formales de operación, a la cual podía ser reducido el lenguaje común. Sería entonces posible decir: digamos que $x = a$ -- "llueve" y que $y = a$ "graniza", entonces x y $y =$ "llueve y graniza". Una vez traducidas las expresiones lingüísticas de un discurso a este simbolismo, el álgebra se encargaría de hacer las deducciones que pudieran inferirse por medios algebraicos.....".

La secuencia de esta investigación condujo a Boole a ciertas contradicciones entre la lógica y el álgebra, que tuvo que resolver, y sobre lo que el autor dice:

".....Sin embargo Boole observó que este fragmento de álgebra podía ser mantenido compatible con la síntesis común de las matemáticas, si se ponía una condición a la interpretación numérica de toda su álgebra. Procedió a adoptar esta restricción. Esta es, desde -- luego, el que todas las variables algebraicas puedan tomar solamente -- dos valores: 0 y 1. Entonces es cierto que $x^2 = x$. Este arreglo es --

completamente compatible con la historia de la lógica, llegando hasta Aristóteles, debido a que los logistas siempre han procurado frasear sus proposiciones de manera que puedan éstas ser afirmadas o negadas. El 0 de Boole corresponde a la negación, y su 1 a la afirmación. Así que $x = 1$ significa "llueve" e $y = 0$ significa "no graniza".....".

De esta manera Boole pudo desarrollar un álgebra completa -- que ha tenido, en su connotación binaria del 0 y del 1, una influencia definitiva, no solamente en los sistemas de computación digitales de -- los que ya hemos hablado con anterioridad, sino en una concepción que permite, por ejemplo, la clasificación de problemas industriales dentro de una correcta aplicación de regulaciones técnicas.

Con lo anteriormente expuesto, hemos tratado de hacer un bosquejo de la Cibernética en su aspecto fundamental, ajustándonos en lo general, a las ideas de nuestro autor Stafford Beer, sin que en ello, -- evidentemente, nos haya sido posible comentar en forma exhaustiva el pensamiento y las ideas originales de dicho autor; ya que nuestro objetivo básico consiste solamente en tratar de encontrar una connotación más precisa de lo que con anterioridad habíamos expuesto sobre el particular.

c).- Problemática para la Cibernética Aplicada. -- J. E. Meade (27) -- de la Universidad de Oxford Inglaterra, desde el año de 1938, planteó una serie de cuestiones relativas a la Economía en sus aspectos de -- Ciencia y Política que, no obstante el tiempo transcurrido y la existencia de una bastísima literatura sobre el particular, no dejan de tener importancia, porque contienen la esencia fundamental de los problemas que confronta la administración pública, y la forma en que éstos -- han sido resueltos clásicamente.

El propósito fundamental al incluir algunos comentarios respecto a esta obra en el presente trabajo, es otorgarle objetividad a los problemas de control administrativo, y de ahí derivar los mecanismos que para tal objeto ya se emplean en la actualidad.

Meade examina estas cuestiones bajo el punto de vista del economista.

Desde luego, es obvio que nuestro interés en tratar estas cuestiones, consiste en llevarlas de su estructura típicamente económica, hacia las disciplinas de la administración pública, en aquellos aspectos más importantes que vengan a ilustrar, como antes lo hemos dicho, los métodos de control que ha realizado la administración clásica, en cuyo propósito solamente trataremos el problema de la desocupación, como -- sigue:

Desocupación. -- El primer problema que se plantea Meade consiste en establecer la posibilidad de la autoregulación del sistema -- económico en relación con la desocupación.

Este es un problema medular para la Economía, así como para la Administración Pública, en virtud de que, la ocupación, genéricamente considerada, representa la acción del hombre sobre la naturaleza, -- mediante la aplicación de las tecnologías económicas correspondientes. Es decir, es imposible concebir cualquier sistema económico, y por consiguiente, administración alguna, e inclusive la existencia del estado mismo, si no se parte del supuesto fundamental de la relación de trabajo que existe, necesaria e inevitablemente, entre el hombre y todos --

los demás elementos que constituyen los medios de producción, distribución y consumo, para sólo hacer referencia a los capítulos más importantes de la Economía Clásica.

En tales condiciones, hablar de desocupación significa referirse implícitamente al fenómeno inverso que es justamente el de la ocupación y, con él, al fundamento original de la infraestructura del ser del estado y con él, de todos los demás componentes del mismo.

Sobre este problema de la desocupación, hay varios aspectos importantes en los que la Administración Pública puede y debe tener una ingerencia principal, y de las que solamente algunos de ellos vamos a tratar, por razones obvias.

Desde luego, por la naturaleza misma del fenómeno económico, aún en sistemas afectos a controles de los tipos señalados en capítulos anteriores, se registra una cierta clase de desocupación cíclica, que toda administración gubernamental procura evitar, siguiendo políticas adecuadas, entre las que se pueden señalar, según el autor, las que a continuación se expresan:

1a).- Invertir en medios de producción generalmente adicionales, para incrementar la demanda de dinero y elevar por consiguiente su precio respectivo, induciendo a los productores de los mismos, a incrementar la ocupación e indirectamente lograr un aumento en los gastos de los artículos de consumo, cuyo precio se elevará;

2a).- Incitar a las gentes a incrementar su gasto en artículos de consumo, sin disminuir las cantidades invertidas en medios de producción adicionales; y

3a).- Mejorar las técnicas de producción a efecto de reducir los costos unitarios de los artículos de consumo o de los medios de producción adicionales, lo que en los sistemas no controlados, produce por otra parte, un aumento en la ocupación.

Para cumplir con la primera condición, referente al incremento de la inversión, en los sistemas clásicos de regulación económica, la administración pública, por lo general, presiona a través de la Banca Central, o de otras formas adecuadas para modificar la tasa de interés y el gasto en nuevos medios de producción. En efecto, sobre este particular, entre otras cosas el autor dice:

".....El gasto destinado al aumento del capital, puede dividirse en tres grupos. En primer lugar, los fabricantes o productores pueden invertir dinero en nueva maquinaria o planta a fin de extender sus equipos existentes, o bien instalar una nueva empresa.

Segundo, las autoridades, tanto federales como estatales o municipales, pueden invertir fondos para el desarrollo del equipo de capital necesario, en la creación de servicios comunales como cárceles, hospitales, escuelas o caminos. Tercero, las empresas particulares pueden invertir en nuevos medios de producción, tales como casas que respondan a sus necesidades inmediatas en lo futuro.....".

Es evidente que, estas expansiones en las inversiones conducen a incrementar los medios de producción, los que se supone implican una rentabilidad superior en atención al empleo de tecnologías cada vez más avanzadas, de donde se puede concluir con el autor, como sigue:

".....Ahora llegamos a una conclusión de suma importancia un descenso en la tasa de interés a que se obtiene el dinero prestado, o una alza en el tipo de ganancia que puede esperarse de cualquier aumento de capital, causará un incremento en la cantidad de maquinaria - adicional o de planta que un fabricante juzgue costeable instalar...."

Es decir, el dinero barato incita al inversionista a expandir sus negocios y al Estado a aumentar su participación en las - obras, generalmente de infraestructura económica, que son básicamente de su competencia, en una organización política no totalitaria.

Desgraciadamente, esta expansión no es indefinida, en virtud de los incrementos no proporcionales y de otros factores que se reflejan principalmente a las políticas que realizan los bancos particulares, como depositarios del ahorro individual, los que, en lo general, - siempre tenderán a aumentar sus tasas de interés en relación inversa - a la liquidez de las inversiones realizadas con los préstamos que - ellos otorguen, de manera que cierto tipo de actividades, tales como - las dedicadas a la agricultura y la ganadería por ejemplo, por lo general aleatorias y de naturaleza fortuita, no representan campos interesantes de inversión y, por consiguiente, el financiamiento de este tipo de actividades trascendentales para los países en vías de desarrollo, queda totalmente relegado, desbalanceando la infraestructura económica básica.

En un mercado libre de capitales, o en un estado cuya banca central no tenga control de proporción importante de los bancos comerciales, la acción directriz del estado, en materia financiera, es pequeña y por consecuencia, la administración pública se podrá encontrar con serias dificultades para realizar los planes de optimización de la rentabilidad de dichos recursos y, lo que es más importante, una -- distribución equitativa de los ingresos producidos por los mismos entre la colectividad en general.

Esta es una cuestión trascendente, que tiene repercusiones - verdaderamente dramáticas, en aquellos países en que los recursos financieros se encuentran concentrados en muy pocas manos y que, por sus sistemas políticos y económicos, éstas obran con libertad suficiente - para imponer sus propias políticas. En tales circunstancias, la rentabilidad del capital y la organización de los mecanismos para su logro, quedarán bajo la discrecionalidad de la banca o de los financieros poderosos, derivándose hacia tal sector, una proporción extraordinaria - de la rentabilidad general de los recursos económicos de la nación.

Si por problemas de carácter político y económico, derivados de la filosofía que sustenta el estado, no resulta procedente llegar a la nacionalización de la banca, entonces es evidente que el único recurso legítimo que le queda al estado para cumplir con sus políticas - de administración pública, en la búsqueda de los óptimos sociales, consistirán en la aplicación de sistemas de control, que solamente pueden ser planificados y llevados a la práctica, mediante la aplicación de - técnicas cibernéticas avanzadas.

Es muy curioso, y este fenómeno ocurre particularmente en la nación mexicana, de que la economía de cambio, es decir, la economía - que está regida por la acción directa del capital, se opere exclusivamente sobre un sector de la población bastante reducido, que comprende, en la agricultura, solamente aquellos sectores cuyas empresas presentan aprovechamientos o una productividad bastante elevada y, en la-

industria, en negocios protegidos por el estado, generalmente afectos a baja tecnología, para dar mayor importancia a las operaciones típicamente especulativas de tipo comercial, o a un tipo de inversiones a -- largo plazo, tales como la construcción de viviendas, etcétera, descuidándose de esta manera, a un sector de población bastante numeroso, -- formado por el campesino, ejidatario o pequeño propietario más pobre y técnicamente más incapacitado, con el que se forman sectores que viven prácticamente al margen de la economía nacional, originándose de esta -- suerte, una situación verdaderamente anómala, en el aprovechamiento de los recursos humanos y energéticos del país; que crea un tipo muy sui-géneris de desocupación real temporal y cíclica, y de desocupación, -- válgame el término, en cuanto el trabajo realizado por ciertos secto-- res, representa prácticamente niveles sumamente bajos.

En tales condiciones, bajo nuestro particular punto de vista deben formularse estudios exhaustivos de naturaleza cibernética, aprovechando toda la información estadística disponible, para establecer -- los modelos o patrones de aprovechamiento integral de los recursos financieros de la nación, mediante las modificaciones legislativas y la imposición de los sistemas jurídicos correspondientes, a efecto de que se pueda llegar, aunque sea a largo plazo, a los óptimos sociales de -- aprovechamiento de los recursos humanos y económicos de la nación.

Para resolver los problemas de la desocupación, la administración pública puede recurrir a otros resortes, entre los que principalmente se encuentran los relativos a la planeación de obras públicas y de infraestructura económica así como servicios, a efecto de encontrar los óptimos de aprovechamiento del trabajo de la colectividad, -- cuando se presenten circunstancias deflacionarias que tiendan a producir recesiones en el sistema económico y con ellas todas las demás fases de los clásicos ciclos económicos, que el estado contemporáneo ha venido controlando cada vez más, afortunadamente, con la aplicación de métodos que tiendan a regularizar el proceso económico en general, -- como meta a la que aspiran todas las sociedades contemporáneas.

En realidad, los recursos financieros, por muy hábilmente -- que sean manejados, no resuelven de una manera total el problema de -- los ciclos económicos, por lo que deben buscarse algunos otros medios que los auxilien. Esta incapacidad de los citados recursos para obrar como controladores de los procesos de producción, distribución y consumo, se debe principalmente al sistema inercial en que los mismos operan; precisamente por falta de los sistemas adecuados que permitan su acción inmediata, la que al retrasarse demasiado, ejerce un efecto de convolución al fenómeno económico, tal como ya lo hemos explicado, -- al tratar específicamente de ciertas características sobre las técnicas cibernéticas, convolución que trae como consecuencia, el típico fenómeno de las depresiones y de las inflaciones en los sistemas económicos no controlados.

En tales circunstancias, la acción del estado a través de la realización de inversiones en obras de infraestructura económica y de servicio, que genéricamente denominaremos obras públicas, si se realiza con la celeridad adecuada, permite reducir el efecto del fenómeno -- depresivo, estimulando la secuencia del proceso económico en tanto los bancos, al disminuir las tasas de interés, estimulen otra vez el gasto de los negocios privados.

Para poder cumplir con la misión mencionada, el Estado necesita tener formulada una planeación general de obras públicas, y lo --

que es más importante, disponer inmediatamente de los recursos financieros necesarios, para llevarla a cabo, lo que supone como es natural, estudios de previsión y de autoregulación económica y financiera, que el estado tiene que realizar para plazos más o menos largos, siguiendo las técnicas adecuadas tales como las que nosotros hemos venido señalando en nuestro examen sobre la Cibernética. Esta es una cuestión muy importante, que generalmente se descuida, no solamente por falta de previsión, sino por otros motivos de carácter social o político, de manera que, es curioso observar la discontinuidad de los planes gubernamentales para la realización de obras públicas y la falta de una acción adecuada para garantizar la realización de estos mismos.

Sobre este particular, Meade entre otras cosas dice:

".....Los gobiernos deberían, en consecuencia, planear sus presupuestos de manera que en años de ocupación completa sus ingresos tanto por conceptos de impuestos como por concepto de ganancias comerciales, bastarán a cubrir no solamente sus gastos generales, sino asimismo sus gastos "normales" por concepto de ampliación de capital, dejando el remanente presupuestal que por otros motivos se considera adecuado destinar a la amortización de la deuda. Lo mismo que una autoridad pública puede, con toda propiedad planear la reducción de su deuda a cierto ritmo durante un período de años buenos y malos, debe asignar una suma importante para amortización de la deuda en buenos años, y estar dispuesta, de ser necesario, para hacer frente a un déficit presupuestal en años malos.....".

Este problema debe ser resuelto con la cooperación de todas las fuerzas vivas de la nación, especialmente de las empresas organizadas de acuerdo con estudios de optimización que, necesariamente e inevitablemente, comprenderán una multiplicidad de variables que sólo pueden ser resueltas en términos de las técnicas típicamente cibernéticas.

El control de la desocupación puede también realizarse, a través de un conveniente ejercicio en los gastos de consumo y la aplicación de una política adecuada de salarios. Ambas cuestiones representan algunas complejidades que por lo específico de las mismas, no examinaremos en el presente caso, circunscribiéndonos exclusivamente al examen de aquellas cuestiones relativas, que pueden ser objeto de estudio de naturaleza cibernética.

En algunos países, como los Estados Unidos por ejemplo, se realiza el control directo en los gastos de consumo, llegando hasta los subsidios económicos a los desocupados, a efecto de mantener el ritmo de consumo adecuado, para que la rentabilidad de los medios de producción existentes, se mantenga más o menos uniforme, sin perjuicio de que en ello, la comunidad pierda una determinada proporción de esta renta, mediante un mecanismo que se opera, con la intervención del Estado.

Sin embargo, para nosotros, nos parece más importante el examen relativo a los salarios, para lo cual tenemos que partir de un supuesto ya establecido antes, conforme al cual, la desocupación se puede reducir, disminuyendo el costo nominal de la producción, sin permitir que se reduzca el gasto nominal total en bienes de producción y consumo.

Esta última afirmación equivale, en otras palabras, a la afirmación de que, se reduzcan los costos en lo posible, mediante un

incremento de la productividad, bien sea por la capacitación cada vez más elevada de los trabajadores y el empleo de mejores máquinas y técnicas más adecuadas, sin que no se disminuya el gasto total en bienes de producción y de consumo; es decir, manteniendo el mismo producto -- neto, con los mismos elementos de producción, a condición de que se incremente la eficacia de éstos en la realización de los procesos a ellos encomendados.

Finalmente, respecto a la desocupación, nos vamos a referir a continuación, de otros métodos señalados por el autor, y que para -- nosotros aparecen como de lo más importante, respecto a las finalidades que perseguimos en este trabajo. Para el objeto, a continuación -- vamos a transcribir del mismo autor, lo siguiente:

".....En este capítulo nos proponemos estudiar las medidas de que puede valerse el gobierno, para provocar una reducción inmediata del paro forzoso, no acompañada por una disminución del tipo -- real de salario. Pueden dividirse en tres grupos:

a).- Restricción de la jornada de trabajo a fin de repartir determinado volumen de valor a realizar entre un número mayor de personas;

b).- Eliminación de personas del mercado de trabajo; y

c).- Eliminación de impuestos sobre la ocupación o concesión de subsidios a ésta.

Los dos primeros métodos pretenden reducir la desocupación, sin aumentar la ocupación, es decir, reducir el número de horas al día o de años de su vida en que pueda estar empleada una persona, de manera que, aún cuando no se haga un volumen de trabajo mayor, habrá menos personas que busquen empleo.

Como lo que ahora pretendemos es mostrar como puede reducirse la desocupación sin baja en el tipo real de salario, es conveniente suponer que se adopta una política monetaria positiva mediante la cual se mantiene constante el nivel de precios de las mercancías. Esto lleva implícito el supuesto de que el volumen total de gasto monetario, -- se ajusta de tal manera, mediante control bancario sobre las tasas de interés y control gubernamental sobre el gasto de obras públicas y los créditos de consumo, que no es posible un alza o baja de ninguna especie en el nivel general de precios de las mercancías.....".

La transcripción anteriormente expuesta, lleva implícita toda una filosofía sobre la estabilización de los sistemas económicos y la obtención implícita de los óptimos sociales, logrados a través de -- una regulación conveniente que solamente puede realizar el Estado a -- través de la Administración Pública.

Más todavía, a reserva de aclararlo a continuación, los supuestos mencionados en los incisos transcritos, corresponden, de acuerdo con nuestra opinión, a los enunciados sintéticos de la solución al problema del incremento incesante en el desarrollo de la ciencia y de -- lastecnologías contemporáneas, como factor positivo en el desarrollo -- de las sociedades; a la inversa de lo que ocurre normalmente en cierto tipo de organizaciones sociales y políticas, en las cuales, el maquinismo implica la pauperización de las clases económicamente débiles.

En efecto, si como consecuencia de una evolución progresiva en los métodos tecnológicos empleados en los procesos económicos generales, la productividad de los mismos se incrementa y, de acuerdo con los rendimientos no proporcionales, para los valores óptimos se requiere menos mano de obra, es decir, menos trabajadores para un determinado monto del equipo empleado, entonces resulta evidente que se puede restringir la jornada de trabajo para emplear mayor cantidad de personas, sin que esto represente una disminución en el salario nominal de las mismas; lo que por otra parte permite además, eliminar determinados grupos de personas en el mercado de trabajo; por ejemplo en términos de los límites de edad, de condiciones de salud y de otra variedad múltiple de circunstancias, sin que esto disminuya la productividad total real del sistema; pudiéndose llegar inclusive al caso mencionado por el autor, de la eliminación de impuestos para la ocupación, que en estas circunstancias no tendrían sentido, a condición, como ya se ha dicho, de que existiese un control en el mencionado sistema, señalado en la transcripción, que automáticamente mantuviese los niveles de productividad en los valores requeridos; no solamente para mantener un equilibrio estático del sistema, sino uno dinámico, de carácter positivo, que permitiese a la sociedad en general, incrementar paulatinamente sus recursos, haciendo que su riqueza se derivase, más que de la acción directa del trabajo manual de aquella, de la función que los componentes de la misma, realizan como factores de equilibrio general en el sistema, cuya fuente de incrementación de riqueza provenga, esencialmente, de los aprovechamientos óptimos de los recursos naturales por la aplicación de medios mecánicos cada vez más perfeccionados; para convertir así a la máquina, en una esclava del hombre, y en la coadyuvante fundamental en el desarrollo de una nueva sociedad superior.

Al referirnos en los párrafos anteriores a la problemática económica, derivada principalmente de la desocupación, implícitamente se postularon los principios y normas conforme a los cuales se opera la mecánica correspondiente, y la forma en que el Estado interviene a través de la Administración Pública para regularla.

Es fácil advertir, y ello se puede comprobar de una manera más fehaciente al formular la confrontación respectiva entre los métodos clásicos empleados en la Economía y en la Administración Pública, con los muy modernos que se derivan de la Cibernética aplicada a la Administración, que, debido a la invariancia de la fenomenología que afecta a la vida del hombre y que es independiente por completo al conocimiento que el mismo pueda tener de ella, las técnicas empleadas de acuerdo con los sistemas clásicos en la administración, corresponden en su esquema esencial, a los modelos cibernéticos modernos, con la única diferencia, de que estos últimos son racionales y en ellos intervienen los adelantos tecnológicos especialmente en el ramo de la computación electrónica; lo que por lo demás, significa una extraordinaria ventaja, porque conociendo la lógica de tales sistemas y contando con los instrumentos adecuados para el manejo simultáneo de todos sus elementos, los métodos cibernéticos resultan más versátiles y, por consecuencia, más adaptables a la solución de problemas que la vida contemporánea ha vuelto más complejos.

Con lo anteriormente expuesto, creemos haber bosquejado una silueta de lo que puede entenderse como la nueva administración en su aspecto operativo y tecnológico, por lo que a continuación formularemos las Conclusiones respectivas, como sigue:

Resumen y Conclusiones sobre Cibernética y Administración.-

Bajo el rubro de la Revolución Administrativa de los Últimos Años, que comprende los estudios sobre Cibernética y Administración, examinamos tres subincisos correspondientes a la Introducción a la Cibernética, la Cibernética Aplicada a la Administración y la Problemática para la Cibernética Aplicada.

De estos subincisos, subdividimos al primero, en siete puntos de estudio que comprenden los aspectos más representativos de la Cibernética.

Consecuentemente con lo anterior, a continuación formularemos las conclusiones respectivas, dividiéndolas genéricamente por incisos y, en forma particular, por puntos de estudio, como sigue:

a).- Conclusiones Relativas a la Introducción a la Cibernética:

PRIMERA.- Consecuentemente con lo que se ha establecido sobre la conversión del espacio en el tiempo, entendida como un proceso de conocimiento que el hombre realiza para completarlo con la acción de transformación de este último sobre la naturaleza, se concluye que los fenómenos de la conciencia y sus concomitantes de la experiencia, representan secuencias de hechos que se suceden en forma irreversible, expresables simbólicamente por impulsos dotados de duración y magnitud equivalentes a las llamadas series temporales, ocurriendo que, como estas secuencias corresponden a procesos, los tiempos de cada uno de éstos, considerados en su conjunto, constituyen lo que hemos denominado el Tiempo Procesal. El tiempo, examinado en esta forma, implica la transitoriedad que se opera en las secuencias procesales, por diferencias infinitesimales, o por variaciones discretas susceptibles de ser medidas.

De lo anteriormente expuesto resulta, que no es posible efectuar estudio alguno sobre el conocimiento, sin que en él se incluya la transitoriedad de los procesos secuenciales y, por consecuencia, la idea del tiempo procesal.

SEGUNDA.- Los procesos, en general, suponen una serie de transformaciones individuales de la materia que los substantiva, o una gran transformación que las abarca a todas, en la inteligencia, de que lo que actúa, se llama el operador de la transformación, lo actuado, el operando, mientras que el proceso o transición en sí, se denomina la Transformación propiamente dicha.

La naturaleza dinámica que afecta a la vida del hombre, por el contenido energético que el mismo representa y del medio dentro del cual se encuentra inmerso, lo convierte en un sujeto pasivo y activo de transformación constante, por lo que, conclusivamente se puede afirmar, para referirnos particularmente a su comportamiento dentro de la sociedad, que éste se constituye por secuencias de transformaciones diversas, que examina la Cibernética.

TERCERA.- Si el fenómeno administrativo es susceptible de ser compuesto en valores secuenciados de distinta índole y naturaleza, que se operan en función del tiempo, en los cuales es posible distinguir magnitud y duración específicas, cada fenómeno individual representará una serie de estos valores; varios fenómenos equivaldrán, a su

vez, a diversas series de los aludidos valores o de otros conexos; y una multiplicidad de fenómenos, estarán representados, por una también multiplicidad de series de aquellos, que pueden tener características comunes o no, así como encontrarse ubicados dentro de un espacio que bien puede ser una porción territorial, un ámbito jurídico, etcétera. Estas series de valores, de características específicas en cada una de las mismas, representan los grupos que pueden ser expresados en términos simbólicos, y con ellos, las funciones que establecen los mecanismos operativos de los mismos, cuya teoría es sumamente importante en los estudios de la Administración.

Si es posible concebir que toda la multiplicidad de las cosas que rodean al hombre, o que actúan sobre él y reciprocamente, por muy caótica que aparezca la forma en que se presentan, están sujetas a clasificación y ordenación, ocurriendo otro tanto con las transformaciones que le son afectas, con lo que se llega, a la postre, a un sistema dinámico coherente y armónico, completamente lógico, regido por el cálculo, y consecuentemente por el determinismo fenomenológico en general.

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir, que, puesto que la Cibernética examina implícita y explícitamente a la Teoría de los Conjuntos, por las razones expuestas en los párrafos anteriores, resulta que, el fenómeno administrativo, considerado en todas sus implicaciones puede, y debe ser materia de estudio, dentro de la disciplina antes mencionada.

CUARTA.- La información, dentro de una concepción cibernética implica un conjunto de alternativas y la selección de las decisiones correspondientes; de manera que, la proporción de información con respecto a un conjunto de eventos unitarios, ubicados dentro de determinados límites, implicará una serie de afirmaciones y otra de negaciones, según las decisiones que se tomen en cuanto a cada evento. La distribución general de afirmaciones y negaciones, determinará la proporción relativa de cada una de las mismas, dentro de los límites señalados; y, la probabilidad de que el total de la información contenida dentro de los citados límites, represente un porcentaje que tiene que variar entre 0 y 1. Así se obtiene un tipo de información relativa que representa, para cada afirmación, la suma de un determinado porcentaje de información auténtica, e implícitamente, la probabilidad complementaria que representa la información espúrea.

La información, como conocimiento parcial o total de un evento o conjunto de éstos, adquiere gran importancia en los procedimientos cibernéticos aplicados a la Administración; en tanto que, al dividirse en auténtica y espúrea, permite la posibilidad de encontrar el límite probabilístico que las separa y, con él, establecer las relaciones determinísticas de los procesos fenomenológicos correspondientes; y, en consecuencia, su interpolación y extrapolación en secuencias de predicción, cuya importancia es definitiva para el control de los mencionados procesos.

Conclusivamente se puede afirmar, que siguiendo una tecnología de tipo cibernético, siempre es posible encontrar la forma de discriminar a las informaciones auténtica y espúrea y, con ello sustantivar las decisiones correspondientes.

QUINTA.- La Comunicación, entendida en su forma más primitiva, representa la evolución de la información, operada en función del-

tiempo y del espacio; lo que equivale a afirmar, que comunicar es -- transferir a aquella, de un lugar a otro, en función del tiempo.

En el caso de la comunicación cibernética, aplicada a fenómenos de la administración, ocurre, una transformación del contenido de la información, cuando ésta se descompone en pequeños impulsos que -- pueden trascurrir rápida o lentamente, de manera que, al ser comunicada, disminuye o aumenta, secuencialmente en amplitud y en frecuencia, como acontece con la transmisión de la energía física. Esta característica permite aplicar los métodos de filtraje, propios de los sistemas determinísticos típicos y eliminar de esta manera a la información espúrea.

Los modelos cibernéticos de comunicación aplicada a la administración, adoptan formas de variedad casi ilimitada, en virtud de -- que el fenómeno administrativo, especialmente por lo que se refiere a su connotación en el ámbito público, exige la intervención de una gran cantidad de agentes activos y pasivos que intervienen en el fenómeno administrativo, por lo que se concluye que la comunicación, cibernéticamente entendida, es de extraordinaria importancia.

SEXTA.- El manejo de una extraordinaria cantidad de valores que integran los conjuntos dentro de los espacios topológicos, impone la necesidad de encontrar formas para la identificación y combinación de los mismos, que genéricamente se denominan lenguajes o códigos, que en realidad representan transformaciones establecidas entre series de elementos representativos de un conjunto por otras equivalentes.

Ante la invariancia de los fenómenos en general, y de los administrativos en particular, como eventos reales que suceden en el espacio y en el tiempo, los lenguajes y códigos mencionados, equivalen a sistemas coordinados análogos a los que examina la teoría relativística de la Física; independientemente de que, puedan ser diseñados, ajustándolos a la lógica de las máquinas computadoras destinadas a la resolución de estos problemas; en la inteligencia, de que no existe posibilidad alguna de emplear métodos cibernéticos, sin haber previamente establecido dichos lenguajes y códigos.

SEPTIMA.- La extraordinaria importancia que ha tomado en los últimos años la concepción cibernética, con la aplicación del análisis funcional y numérico, se debe esencialmente a los adelantos logrados -- en la investigación científica y tecnológica de la computación y con ella, la introducción de las máquinas electrónicas analógicas y digitales, que por su lógica sencilla, y su extraordinaria velocidad de cálculo, realizado con toda exactitud, representan los instrumentos auxiliares indispensables a la aplicación de los métodos cibernéticos.

La simulación de los procesos determinísticos, característica de las computadoras analógicas, y de los procesos probabilísticos, especialmente propios de las computadoras digitales, permite el cálculo de los modelos matemáticos y reales, representativos de los fenómenos administrativos, y con ello, la predicción de su comportamiento -- como una información esencial para el logro, ulterior de su regulación y control.

La multiplicidad de las incógnitas comprendidas en los problemas de tipo administrativo, así como la interrelación entre los -- mismos, impone la aplicación del cálculo multivariacional que sólo es posible lograr mediante el empleo de técnicas de computación electró--

nica, por lo que se concluye, solamente en lo que corresponde a este -- aspecto de la cuestión, en el hecho de que no sería posible aplicar -- métodos cibernéticos en la administración, ni encontrar soluciones adecuadas sin el concurso de los mismos para los mencionados problemas -- administrativos, si no fuera dable disponer de las ya complejas máquinas de computación electrónica, tanto analógicas como digitales y la -- combinación de las dos, que produce los llamados equipos híbridos de -- cálculo electrónico.

OCTAVA.- Dentro de una definición escueta, el fenómeno administrativo, en su acepción más amplia y genérica, se le ha considerado como un sistema regulador de los procesos vitales en las sociedades humanas, cuyo acervo contribuye a la cultura de las mismas, cuando -- ésta se proyecta por conducto del hombre, en la búsqueda de metas continuamente renovadas.

Por su contenido determinístico y probabilístico, y su condición dinámica, afecta a variaciones uniformes o fortuitas, en la Cibernética se postula, la necesidad de encontrar los métodos que permitan lograr la estabilización dinámica de los procesos y, con ellos, del -- acontecer fenomenológico que afecta a las sociedades humanas, mediante la aplicación de sistemas de retroalimentación y automatización que -- los conviertan en secuencias típicamente determinísticas, susceptibles a la predicción.

Para lograr tal propósito, es indispensable introducir en -- todo sistema determinista variable, o típicamente probabilístico, un -- factor de regulación, cuyo objetivo fundamental consiste en operar en términos de los cambios registrados en el mencionado sistema, con respecto a algún nivel referencial específico, denominado función del -- error, cuyo factor proporcional a este último y, por consiguiente, capaz de corregir las fluctuaciones del sistema en forma automática, -- para mantenerlo, como antes se ha dicho, dentro de un estado dinámico-uniforme.

Esta es la meta más importante que se pretende alcanzar, especialmente en los sistemas administrativos tanto públicos como privados, en tanto que consiste en su estabilización, que bien puede ser -- concebida dentro de un sentido dinámico de incrementación continua, en el que eliminadas las regresiones y fluctuaciones, el aprovechamiento de los recursos involucrados, resulte óptimo.

NOVENA.- La Regulación y el Control, implican a la Retroalimentación y a la Automatización, como supuestos fundamentales.

Si se parte de observaciones objetivas de los fenómenos administrativos, no existen, en lo general, variaciones continuas de los mismos, sino secuencias más o menos fortuitas de hechos que suceden y que al ser valorizados en alguna forma, se descomponen en los dos elementos que ya hemos mencionado anteriormente, a saber, el componente -- determinístico, y el probabilístico.

Reducir estos valores combinados mediante la discriminación de los citados elementos; encontrar las leyes que rigen a los determinísticos o los métodos adecuados, mismas que al ser aplicadas constituyen un sistema referencial, que al confrontarlo con los valores particulares determina el error que mediante los sistemas de retroalimentación, deba ser corregido, para mantener a todo el sistema dentro de --

una secuencia de valores dinámicamente estables, equivale a obtener -- una regulación y control del mismo.

Esta condición de regulación y control, representa uno de -- los objetivos fundamentales en todos los procesos dinámicos que afectan la vida del hombre, y particularmente aquellos que se refieren a -- la administración pública y privada, no sólo por lo que corresponde a la Economía que tales sistemas implican, sino, principalmente, por la posibilidad que con ellos se tiene, de predecir o extrapolar la trayectoria futura de los mismos.

Los métodos empleados para lograr tales finalidades, son eminentemente estadísticos, por lo que es indispensable contar, para su determinación, con suficiente información apriori de los fenómenos que han de regularse, a efecto de introducir los elementos de regulación -- necesarios, que permitan la estabilización a posteriori de los mismos.

b).- Conclusiones relativas a la Cibernética Aplicada a la -- Administración.-

DECIMA.- La Cibernética aplicada a la Administración, representa la síntesis tecnológica de todos los principios fundamentales de aquélla. Sin embargo, son particularmente interesantes los que se refieren a las secuencias de constricción y expansión que afectan a los fenómenos administrativos, así como los concomitantes de retroalimentación, con sus derivados de regulación y control.

Ante el extraordinario conjunto de alternativas decisorias -- involucradas en los procesos administrativos, generalmente mezcladas -- y caóticamente distribuidas, dentro de condiciones que inevitablemente conducen al error de decisión, la Cibernética representa la disciplina que al introducir el orden, mediante la clasificación por grupos, de -- cada uno de los fenómenos administrativos componentes y de sus elementos particulares, al permitir, asimismo, la clasificación de las alternativas y, lo que es más importante, la constricción sucesiva de las -- mismas hasta límites tan pequeños, como resulte conveniente adoptar, -- viene a solucionar, sobre bases estrictamente lógicas, y de acuerdo -- con principios racionales, el establecimiento de las decisiones adecuadas a las alternativas planteadas dentro de la problemática administrativa.

DECIMOPRIMERA.- El proceso anterior, realizado mediante la -- constricción, permite a su vez reducir la multivariación del fenómeno -- administrativo, y con ello el establecimiento de las leyes determinísticas que lo rigen, con las consiguientes ventajas tanto técnicas como operacionales. Asimismo permite la posibilidad de introducir el mecanismo de la retroalimentación, con sus concomitantes de regulación y -- control administrativo, en términos que dentro de la preceptiva legal, substantive las disposiciones hasta los límites mismos de un máximo de constricción, que conduzca a encontrar las normas fundamentales que -- han de servir de base al orden jurídico constitucional.

Conclusivamente, todo proceso de constricción dentro del campo de la juridicidad, conduce inevitablemente a la Norma Fundamental.

DECIMOSEGUNDA.- Recíprocamente, el concepto cibernético de -- la llamada Caja Negra, permite revertir las alternativas básicas que -- sustentan cualquier sistema administrativo privado o público, y así -- expandir el proceso de las mismas, por campos específicos, hasta lí

mites imprevistos, ubicados dentro de la discrecionalidad más extraordinaria; la que, en el presente caso, viene a constituir, a contrario-sensu, el componente probabilístico del fenómeno administrativo que puede expansionarse hasta fronteras que los transforman, no sólo en un elemento de las más atrevidas y extraordinarias creaciones, sino en algo que puede rebasar la lógica sencilla que rige a la administración en general.

Los procesos de expansión que confunden tan frecuentemente a los hombres, hasta el grado de hacerlos suponer la existencia de un mundo, extraño a la causalidad que, comúnmente se le confunde con el universo de la espiritualidad, en realidad están afectos a los regímenes probabilísticos y, de esta manera, implícitamente al determinismo-general que rige al cosmos.

DECIMOTERCERA.- De acuerdo con las conclusiones anteriores, la Administración se convierte en una Ciencia tanto más diferenciada, como más contenido determinístico la informe, así como en un arte, que es como generalmente la entienden algunos administrativistas, cuando el elemento probabilístico supera al determinístico, o bien cuando la expansión prevalece sobre la constricción, sin perjuicio de que, a medida de que el conocimiento sistematizado o científico se incrementa, el probabilismo disminuye en la misma proporción.

c).- Conclusiones relativas a la Problemática para la Cibernética Aplicada.-

DECIMOCUARTA.- Todas las formas del comportamiento humano y en general de las actividades de la especie, implican la realización de actos secuenciales y de las dimensiones más variadas y complejas, en los que existen los contenidos determinísticos y probabilísticos -- que informan los elementos fundamentales de trabajo, en los problemas de la Cibernética en general, y de la aplicada en particular.

Desde el origen mismo de la sociedad, del derecho, de la constitución del estado, de la integración de los grupos políticos, sociales, económicos, artísticos, etcétera, todos ellos representan campos específicos fenomenológicos, en los que quedan involucrados los principios cibernéticos.

La problemática de tal disciplina, en su aspecto de aplicación tecnológica, resulta, entonces, extraordinariamente basta.

Por la naturaleza del presente trabajo, sólo nos hemos de referir a algunos casos concretos de la misma, que tengan relación fundamental con la administración y con la economía por la conexión estrecha que existe entre estas disciplinas.

DECIMOQUINTA.- Como se planteará en el Capítulo II, relativo al Estado de Derecho y la Administración, en la parte correspondiente a la Discrecionalidad y la Regulación Jurídica, todos los procesos, partiendo de la integración misma del estado a través del establecimiento de la norma fundamental; de las leyes substantivas y reglamentarias; de la aplicación de éstas, mediante los sistemas de justicia y de la administración del mismo, genéricamente considerada como conjuntos de fenómenos suis géneris de naturaleza privada y pública; procesos, leyes y sistemas con los que se integra un gran conjunto general dentro del cual figuran diversos conjuntos y subconjuntos de fenómenos que informan la vida total del estado, todos sin excepción, están regi-

dos por relaciones de tipo cibernético, por lo que. el planteamiento y solución de los problemas correspondientes, deben buscarse por los métodos que dicha disciplina establece.

DECIMOSEXTA.- Concretamente, en el campo de la Economía, -- como instrumento de la administración pública para la regulación de la vida del estado, nos hemos referido a la cibernética, afirmando, por lo que atañe a la ocupación, como elemento fundamental de los procesos económicos, de que la misma puede regularse a través de disposiciones gubernamentales y por la acción directa del estado, mediante la aplicación de una serie de medidas conforme a las cuales, la productividad -- obtenida de los procesos tecnológicos más modernos, redunde en beneficio de la colectividad en general, en la búsqueda de un ideal que conduzca a la concepción de una nueva sociedad, cuya fuente de riqueza y progreso, consista esencialmente en los aprovechamientos óptimos de -- los recursos naturales.

CAPITULO II.

El Estado de Derecho y la Administración.

(Principios Generales)

En la Primera Parte de este trabajo, hemos examinado casi -- prolijamente al Estado, tanto por lo que se refiere a la Teoría, Elementos, Razón de Ser, Función y Concepto, así como por lo que atañe al Gobierno y a la Administración, en cuyo propósito consideramos indispensable partir de los supuestos mismos de las superestructuras humanas, al examinar una teoría del conocimiento y su confrontación en las Escuelas Filosóficas en la parte relativa, para substantivar al Estado en sus principios más esenciales.

Por tal motivo, no es nuestro propósito al hablar del Estado de Derecho y la Administración, que comprenden el tema fundamental del presente capítulo, volver a estudiar esta interesante cuestión, lo que sería redundante, sino concretarnos solamente a buscar las relaciones estructurales y funcionales entre la administración como ciencia y -- como técnica, que hemos examinado en el Capítulo anterior, y las conclusiones a que hemos llegado sobre el Estado en la Primera Parte de este propio trabajo.

Con tal fin, iniciaremos esta correlación con el estudio del Estado Moderno de Derecho, para concluir con el Estado de Derecho y -- sus relaciones con la Administración Contemporánea, como sigue:

A.- ESTUDIO CONCLUSIVO DEL ESTADO MODERNO DE DERECHO.- Si en las conclusiones del Capítulo I de esta Parte, hemos estipulado que el residuo de verdad contenido en el fenómeno administrativo consiste en la relación existente entre el ser, como una entidad limitada de recursos vitales y energéticos, y la manera de como dichos recursos deben ser -- utilizados, a efecto de cumplir con las finalidades fundamentales establecidas en las normas que fijan la manera de ser del individuo o de -- la comunidad respectiva, entonces, es fácil entender la importancia de estudiar las formas de manera de ser del estado, y los principios fundamentales de las mismas, que se originan en concepciones filosóficas y en un conjunto de ideas que vienen a constituir la Teoría misma del Estado.

Consecuentemente con las aclaraciones que hemos hecho, en pá

rrafos anteriores, a continuación, procederemos al examen de las diversas teorías que conforman al estado, cuando éste se le considera como un orden establecido y, por tal, como una entidad de derecho, para culminar con las conclusiones respectivas, como sigue:

a).- El Estado de Derecho según las Diversas Teorías Examinadas.- En nuestras conclusiones sobre el Estado y la Sociedad, hemos afirmado siguiendo las corrientes de pensamiento de Kelsen, Jellinek y de Heller, que en nuestra opinión, la identidad substancial entre los pensamientos de los tres mencionados autores, y por tal, el residuo verdadero dentro de nuestra técnica de la formación del conocimiento, puede resumirse en la afirmación de la interdependencia del Estado y de la Sociedad, con la que se forma una entidad encuadrada dentro de los ámbitos de la relación jurídica y por tal, del Derecho.

Al referirnos al Estado y a la Moral, concluimos, asimismo - que, mientras la escuela sociológica de Heller, postula al estado en trance dinámico de la reversion del conocimiento jurídico y político - del hombre, como un proceso social con sentido ético, y Kelsen resume al Estado en las formas del conocimiento apriorístico, considerado en su realidad simbólica, como un orden jurídico desposeído de todo sentido finalista y contenido político, nosotros hemos afirmado que, tanto Heller como Kelsen, aunque aparentemente antitéticos, representan - realidad, los dos momentos del mismo proceso general, con las facetas que a continuación señalaremos, como sigue:

Primera: Efectivamente, en cuanto a Kelsen, su concepción -- está desposeída de finalismo ético o axiológico, pero de ninguna manera excluye el deber ser derivado de la norma jurídica o del estado de derecho establecido, que para él constituye su mundo fundamental, que solamente puede ser controvertido por la evolución misma del ser como tal, cuando acepta la subversión del poder, derivado de las revoluciones, como origen del estado; y

Segunda: La que comprende el deber ser entendido por Heller y Jellinek que, como antes hemos dicho, para nosotros es típicamente - axiológico y está fundado en una valorización de los fines del estado, como una entidad orgánica, jurídicamente constituida, pero con sentido y fines específicos; de donde se concluye que el moderno estado de derecho, debe ser concebido, como el ser, encuadrado a un orden jurídico finalista con contenido axiológico, que forma una dualidad dialéctica, en la cual, el primero se revierte al segundo y recíprocamente. Dentro de un proceso secuencial, cuyo principio y fin sólo dependerán de su contenido vital fundamental.

Al mencionar al Estado y al Derecho, en la Primera Parte de nuestro trabajo, hemos concluido asimismo, que de acuerdo con la confrontación de los conjuntos de juicios elaborados por los tres autores mencionados, que mientras Kelsen ubica al estado dentro de la jurisdicción de una entidad fundamentada en relaciones invariantes contenidas en su Teoría Pura del Derecho (28) en la que la libertad sólo puede entenderse como un contraconcepto de la coacción; Heller le concede al estado y al derecho, un fundamento derivado de la voluntad del queriente y por consecuencia de la condición del ser, cuyo proceso natural es -- de índole dialéctica, operante dentro de secuencias de reversion por dialéctica del ser y del deber ser; en tanto que Jellinek, por otra parte, postula la prevalencia del subjetivismo individual, ubicando al -- hombre en el centro del acontecer; nosotros, no encontramos contradicción real entre los mencionados puntos de vista, por considerar que el

Estado Moderno de Derecho, representa un proceso dinámico de un conjunto de fuerzas afectas a secuencias dialécticas, que se opera dentro de un ámbito natural y de un ámbito jurídico comprendidos en los mundos del ser y del deber ser; independientemente de que éstas sean examinadas parcialmente en sus componentes fundamentales, por las diversas escuelas de los autores mencionados, que representan, con sus características particulares, la manera de ser del estado y el patrón conforme al cual se elabora el Derecho.

En relación con los Elementos del Estado, sucintamente hemos concluido, respecto a la Soberanía, que en la concepción Kelseniana, realizada en los términos de la Teoría Pura del Derecho, se pretende la personificación del orden jurídico, mediante la identificación de éste con el estado mismo, en donde la acción queda regulada automáticamente por la coacción, sin más fundamento que la norma hipotéticamente fundamental; en la de Heller se pretende a su vez, la personificación del estado con supuestos sociológicos, éticos y políticos, como elementos fundamentales y con las normas jurídicas de un sistema regulador como normas contingentes; en tanto que nosotros, hemos afirmado, que la soberanía equivale a la singularización e independencia con que el estado debe realizar su proceso vital, ajustándolo a sus propias concepciones filosóficas, ideas morales, normas jurídicas y a su realidad física, como una unidad constituida independientemente, que al mismo tiempo forma parte de un conjunto de procesos equivalentes, integrantes de otros estados, dentro de un sistema de equilibrio dinámico general.

En relación con los Ambitos de Validez, para los fines del presente estudio, el que resulta más interesante es el personal, cuyo sujeto principal es el pueblo. Para un examen conclusivo del estado de derecho, con los fines que se persiguen en este trabajo, consideramos importante insistir en algunos aspectos de esta cuestión, derivados de las escuelas de Kelsen y de Heller principalmente, conforme a la primera de las cuales, el hombre está sometido al orden jurídico, en tanto que queda afecto a la coacción, en el supuesto, por otra parte, de que existe un límite entre la vinculación jurídica y la libertad, debido a que el derecho, según propia afirmación de Kelsen, que nosotros hemos transcrito en párrafos anteriores, no regula todos los aspectos relativos a la libertad de prensa, conciencia, asociación, etcétera, en tanto que, en términos de la segunda, o sea la escuela Helleniana, al pueblo se le considera, bajo el punto de vista del ser, sin enfatizar demasiado, la ubicación del mismo en las dimensiones jurídicas del orden estatal.

Para nosotros, lo importante de esta cuestión reside, principalmente, en el hecho de que, el mundo de la voluntad, considerado con todos sus atributos objetivos y subjetivos, radica esencialmente en el ente político estimado individual o colectivamente; de manera que, la propia actividad estatal, en toda su compleja estructuración y funcionamiento, queda determinada, esencialmente, por la actividad del hombre, realizada en términos de una relación geopolítica que lo vincula estrechamente con el territorio, por lo que, conforme lo exponemos más ampliamente en líneas subsecuentes, el orden jurídico sólo puede de limitar al ámbito de validez de la conducta personal, en términos de la norma jurídica y mediante el ejercicio de la coacción como factor regulador del equilibrio en el orden estatal; de manera que, cuando por razones de orden natural, el ente político se desarrolla y demanda un ámbito de acción mayor que el concedido por la norma jurídica en proporción tal, que la coacción represente un mal mayor, el equili-

brio del orden jurídico estatal, podrá peligrar.

Respecto a la Razón de Ser del Estado, en su parte relativa a la doctrina del fin del mismo, o sea a su justificación, y a la Constitución de éste, considerada como la norma fundamental, hemos concluido con anterioridad, en lo que atañe a los fines, consecuentemente con los tres autores que hemos venido estudiando, cuando aquéllos trascienden el orden jurídico y se radican en el campo de la sociología y de la política, que, para nosotros, el residuo permanente de verdad en los mismos, debe buscarse en los principios de justicia, entendida ésta, como un conjunto de valores, de ajuste automático, del proceso dinámico vital que el estado representa. Es decir, el substratum fundamental del fin ulterior del estado de justicia, deberá estar basado, en la existencia de un orden jurídico de aceptación unánime, en el que la coacción haya sido reducida a cero.

En cuanto al aspecto relacionado con la Constitución, que Kelsen considera como la norma hipotética fundamental, como base del orden que constituye al estado, y que se integra de acuerdo con una estructuración piramidal de normas jerarquizadas que rematan en la primera; mientras que Jellinek considera a la Constitución como el instrumento indispensable para el establecimiento del orden jurídico, y de la situación adecuada para que los componentes del estado puedan canalizar su destino histórico; a diferencia de Heller que la concibe como una función de estructuración política, ocurre que, confrontativamente, mientras que para Kelsen la Constitución equivale a la norma fundamental hipotética; para Jellinek un instrumento de orden jurídico y para Heller un estado de integración positiva de los elementos constitutivos del ente político, bajo nuestro particular punto de vista, y en los términos de la tesis relativista que hemos venido postulando a lo largo de este trabajo, la Constitución del Estado, debe entenderse como la institucionalidad de un orden que corresponde a un proceso dialéctico que se opera por la acción del ente político y social que informa el estado, dentro de una secuencia de conversión periódica de las normas constitucionales, en realizaciones objetivas, y de la reversión de esta acción positiva, hacia la modificación de las normas constitucionales, proceso que puede hacerse directa o indirectamente, según sea el pensamiento fundamental que rige la formación del estado, particularmente considerado.

Cuando nos referimos a las funciones específicas del estado contemporáneo, en sus aspectos de legislación y jurisdicción, así como de administración, concluimos de la confrontación del pensamiento de los tres autores, Kelsen, Jellinek y Heller, que la dinámica del estado, queda enmarcada dentro del poder creador del derecho de legislación, jurisdicción y administración, como funciones de aquél, supletorias y complementarias al orden jurídico fundamental de su constitución, bajo el supuesto que, el carácter finalista de las mismas que el propio Kelsen acepta y que para Jellinek y Heller tiene un contenido social y político característico, sólo es posible lograrlo, otorgándole un sentido dinámico a la constitución política, especialmente en la rama de la administración.

Finalmente, al ocuparnos del concepto del Estado, en su aspecto más general, y que en cierta forma viene a compendiar lo que debemos entender como el resumen del estudio conclusivo del estado moderno de derecho, afirmaremos, ratificando lo que ya con anterioridad habíamos postulado, que, el estado tiene un fin trascendente que se resuelve en las normas de derecho residual, identificables con la Justi-

cia y con la moral, como desideratum de la existencia de las entidades políticas, que paulatinamente se ha venido integrando, para informar -- al estado moderno de derecho.

b).- Conclusiones. -- Para comprende nuestra idea de como debe interpretarse dicho desideratum fundamental, en términos de consideraciones especiales, a continuación incluiremos las conclusiones que integran nuestro juicio sobre lo que debe ser entendido, como el Estado-Moderno de Derecho, como sigue:

PRIMERA.- Tod. orden estatal establece un sistema regulador de la conducta, al que deben sujetarse los componentes del estado, con ducta que genera discrepancias derivadas de las trayectorias vitales -- particulares de dichos componentes, que tienen que ser ajustadas al -- sistema normativo mencionado, mediante algún procedimiento adecuado -- que, para el efecto, Kelsen postula como la coacción jurídica.

SEGUNDA.- Si el orden jurídico estatal difiere de una manera notable, con el ritmo vital de los componentes del estado, como ocurri -- ría, por ejemplo, si se estableciera un régimen jurídico ultraciviliza -- do en una entidad política en estado de barbarie; entonces, para poder conservar el orden jurídico, sería indispensable ejercer la acción -- coercitiva del estado en grado tal, que la magnitud de la misma exce -- diese las posibilidades reguladoras de aquél, lo que tendería a provo -- car desequilibrios sociales y políticos, derivados de las pugnas origi -- nadas entre el poder público y el poder real de los componentes del -- estado, lo que ocasionaría subvertir el orden, causando el caos, y, -- en los casos extremos, la acción directa o la revolución.

TERCERA.- Ahora bien, como en toda entidad social, como fun -- damento esencial de un estado, existe un contenido cultural así como -- un acervo de elementos físicos y espirituales, que fluctúan dentro de -- un ritmo vital afecto a las disponibilidades físicas y espirituales de -- los mismos, ritmo cuya trayectoria podría representarse por una curva -- trazada en función del tiempo de vida de la comunidad, entonces el or -- den jurídico óptimo, debería corresponder a una curva media de la per -- teneciente a las fluctuaciones mencionadas, independientemente de que, -- entre ambas, quedasen porciones de discrepancia entre la curva real de -- la conducta de la sociedad política y la mencionada curva media, repre -- sentativa del orden jurídico estatal, que tendrían que ser subsanadas -- por alguna forma de acción del estado o de los componentes de la uni -- dad política, en la búsqueda de la mayor conformidad posible entre las -- trayectorias representativas de ambas curvas.

CUARTA.- En estas condiciones, es posible concebir un subs -- tratum básico de toda conducta humana, para los ámbitos de validez del -- estado particular considerado, que en lo general podría acercarse a -- los límites de una cultura media universal y superpuesta a este subs -- tratum, una serie de accidentes representativos por altas y por bajas -- circunstanciales de la conducta de la entidad política estimada, en -- tal forma que, a la manera de Kelsen, el substratum básico fundamental -- representaría a la trayectoria del orden jurídico, basado en la norma -- hipotética fundamental; a la manera de Heller, el orden jurídico ten -- dría que ajustarse en lo posible, a las fluctuaciones de la superposi -- ción de la conducta colectiva e individual realizada sobre dicho subs -- tratum y a la manera de Jellinek, habría que entender, al proceso se -- cuencial del estado, como la suma del substratum y sus accidentes.

QUINTA.- En tal virtud, es imposible imaginarse que un régi --

men jurídico concebido a la manera de Kelsen, se encuentre en condiciones de regular, salvo la aplicación de la coacción, la conducta del ente político, lo que convierte inevitablemente al estado, en un orden represivo que funda la libertad como un contraconcepto del deber, y por tal motivo, esencialmente extraño a las situaciones vitales del ser estatal.

SEXTA.- De aquí que, el problema consiste en encontrar, una forma reguladora que aproxime, en lo posible, a la curva representativa del régimen jurídico, con la curva accidentada de la conducta real del ente colectivo; en la inteligencia de que, como por lo general, dicho régimen jurídico evoluciona más lentamente que la aludida conducta real, queda un campo de discrecionalidad que el estado tiene que resolver, mediante la aplicación de las soluciones adecuadas, para que exista coincidencia entre el régimen jurídico y la conducta real, tal como lo entiende Heller.

SEPTIMA.- En las sociedades civilizadas, este problema se reduce bastante, en virtud de que el ente social y político por un lado, y la administración pública por el otro, tienden a lograr el ajuste automático entre la norma reguladora y la conducta y, por tal motivo, a reducir al mínimo las discrepancias entre ambas curvas, eliminando, prácticamente a la coacción, la que inclusive puede llegar a nulificar se, en las sociedades automáticamente reguladas.

OCTAVA.- Este problema adquiere caracteres especialmente importantes, cuando se examina la conducta del ente político, en su componente derivado de su contenido real, afecto a la evolución científica y tecnológica, en cuyas circunstancias, el desarrollo del ser vital del mismo, se transforma en extraordinariamente fluctuante e imposible de regulación precisa, por la aplicación de sistemas legales ajustados a normas jurídicas o a órdenes establecidos.

Esta conclusión, que es la más importante para nosotros, en relación con el estudio del estado moderno de derecho, la hemos de examinar con todo cuidado, al estudiar el próximo inciso del presente -- Capítulo.

B.- EL ESTADO DE DERECHO Y SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACION CONTEMPORANEA.- Si el Estado de Derecho representa un orden institucional de naturaleza jurídica, dentro de cuyos límites debe circunscribirse la vida interna del estado; si, por otra parte, a la Administración, genéricamente considerada, la hemos estimado como el conjunto de relaciones que determinan al ser del mismo, en su carácter positivo de ente real, en sus múltiples aspectos de planeación, organización, jerarquización, etcétera, de la conducta de los entes privados y públicos, en la atención de lo que por primera vez podríamos llamar negocios, en cuya connotación genérica, quedan comprendido todos los matices, especialmente aquéllos que se refieren a la vida pública del estado; entonces nos es fácil entender la vinculación estrecha que existe entre el estado de derecho y la administración.

Si por otra parte, hemos aceptado a lo largo del presente -- trabajo, que la rápida evolución, por no decir revolución científica y tecnológica que caracteriza al mundo contemporáneo, ha tomado relieves extraordinarios, que tienden a modificar rápida y casi radicalmente, los viejos moldes de la constitución del ser social y del ente colectivo, considerado como elemento fundamental del estado, hemos de concluir que ahora, más que antes, las relaciones entre la administra-

ción y el estado de derecho, son más estrechas y dinámicas.

En este inciso del Capítulo II, que se refiere al Estado de Derecho y la Administración de la Segunda Parte de nuestro trabajo, trataremos de examinar, con algún detalle, todos aquellos aspectos que consideramos importantes, para establecer en forma clara, las mencionadas relaciones existentes entre el primero y la segunda, en la época contemporánea.

En tal propósito, estudiaremos las partes relativas a la estructura jurídica de la Administración y al Derecho Administrativo; la discrecionalidad en el proceso administrativo y el ejercicio por el -- ejecutivo del poder derivado de la misma; la integración del sistema -- legal administrativo y sus relaciones con todos los demás componentes del estado; todos los aspectos de la administración para, a la postre, formular conclusiones particulares de este inciso.

Consecuentemente con lo anteriormente expuesto, a continuación nos ocuparemos de la:

a).- Estructura Jurídica de la Administración. -- Derecho Administrativo. -- La Administración, genéricamente considerada, está sustentada básicamente, en el orden jurídico establecido y, por tal, su estructura debe buscarse en dicho orden.

En su aspecto formal, la Administración requiere categoría jurídica, al realizarse la organización constitucional del Estado, mediante la división de poderes. En efecto, sobre este particular Forsthoff -- (29), entre otras cosas dice:

".....El tránsito del estado de derecho burgués, a la separación de poderes y al sistema de libertades individuales garantizadas en la constitución, significa la introducción de un nuevo principio: la administración sólo puede actuar de acuerdo con la ley. Es decir, de ahora en adelante, las intervenciones en la libertad y en la propiedad del individuo, sólo eran legítimas sobre la base de una permisión legal. Tres consecuencias de este cambio fundamental hemos de poner aquí en relieve. La Administración toma las máximas de su acción --preponderantemente aunque no exclusivamente-- de la ley, no de la voluntad del soberano. La ley creada por un proceso establecido en la constitución, posee una forma unívoca que constituye la base de otras normas derivadas, especialmente de las órdenes ministeriales. Con ello se introduce un orden jerárquico en las fuentes del Derecho Administrativo el cual ahora se hace susceptible, por primera vez, de una consideración científica y dogmática sistemática.....La ley, empero, a la que la Administración está vinculada --y este es el segundo punto-- que hay que subrayar-- surge de la deliberación y acuerdo parlamentario, y en ella la administración se encuentra con la sociedad burguesa representada en el parlamento.....".

En realidad, este propósito de la sociedad burguesa como la llama el autor, de ampararse en la ley, representa un acto liberatorio contra el poder soberano absolutista, y una fase en el proceso de integración del estado moderno, entendido como un complejo social dinámico y ordenado, en el que había que buscar un fundamento legal a la libertad.

Sobre este particular, el autor más adelante dice:

".....La vinculación de la administración a la ley y a --

las barreras levantadas en torno a la esfera individual por los derechos fundamentales, no significaba, sin embargo, que el estado hubiese sido despojado de nuevo del derecho de disposición sobre el orden de la propiedad y la libertad, conquistado en la época del absolutismo... ..El valor para la sociedad burguesa de la garantía constitucional de los derechos fundamentales se hallaba esencialmente en que su derogación o limitación sólo era posible con la colaboración del legislador parlamentario, y que, por tanto, este último tenía también aquí en su mano, la decisión sobre el orden de la propiedad y sobre las libertades individuales.....".

Sin embargo, este intento de obtener la libertad de acción - anhelada por la sociedad, mediante modificaciones en el orden constitucional, ha representado problemas políticos y técnicos, algunas veces tan complejos, que resultan casi imposibles de resolverlos. Esta fue la razón del ámbito discrecional de la Administración, constituido - como se ha dicho antes, por el rango decisorio comprendido entre las disposiciones constitucionales y sus correspondientes normas de derecho administrativo, de que hemos de ocuparnos en líneas subsecuentes.

Siguiendo al mismo autor, quien, por otra parte, circunscribe un tanto sus apreciaciones y juicios, al panorama europeo y, particularmente al de Alemania, lo que por otra parte, en nuestra opinión, no le resta generalidad a los mismos, más adelante, en su obra citada, entre otras cosas dice:

".....Este proceso, que aquí nos interesa en sus líneas fundamentales y no en los detalles, ha modificado de arriba a abajo la administración, no sólo multiplicando el ámbito de los asuntos y autoridades administrativas, sino influyendo también en la peculiaridad jurídica de la acción administrativa....."

Un estado con un orden social.....entendido como algo dado, - puede eludir la idea general de una amplia conformación de la existencia, lo que se trata de decidir en la legislación y en la administración se disuelven en cuestiones de detalle que puede ser regulado justa y oportunamente, dentro de la estructura sólidamente dada al ámbito social.

Cuando, en cambio, el orden social no es para el estado un dato sino cometido y objeto de la conformación, la situación es completamente distinta. En este caso, en efecto, el presupuesto de la acción estatal es que la situación social tiene que ser mejorada, que no puede ser considerada como fundamentalmente justa. Esta presuposición sólo puede alcanzar realidad cuando existe un canon, una idea social, - una representación de lo que es una conformación justa de la existencia.....

Desde el punto de vista del positivismo -es decir, desde el punto de vista que equipara el derecho con la norma estatal- esta conformación se mueve en el espacio jurídico de la política estatal y administrativa.....El positivismo era posible y defendible como teoría jurídica, mientras subsistió un estado intacto enfrentado con un orden social intacto también. Si se sostiene -y como no habría de hacerse- que el derecho tiene que penetrar todo el organismo del estado, ello - equivale también a sostener la conformación del orden social por el estado, precisamente por su vinculación y sumisión al derecho. Nos encontramos aquí en el terreno de la justicia distributiva y conmutativa.....Esto nunca se subrayará suficientemente sobre todo frente a la tendencia a resolver los asuntos de modo puramente formal, que ten-

fácilmente se impone en una administración de carácter técnico....."

Es decir, el autor plantea en la transcripción anterior, la alternativa de que la conformación del orden social del estado, provenga directamente del derecho como norma reguladora fundamental, situación que, resultando contraria a la realidad, hace comentar al propio autor más adelante, lo siguiente:

".....Hoy es general la idea de que el concepto jurídico - del positivismo es demasiado angosto y superficial para satisfacer la conciencia jurídica y poder solventar los problemas planteados por la realidad social moderna.....Hay algunos principios jurídicos fundamentales que tienen que encontrar realidad en el orden social moderno, si éste pretende ser un orden ordenado jurídicamente.....Estos principios jurídicos, vinculatorios para la conformación del orden social -- por el Estado, encuentran expresión en proposiciones de carácter general como la exigencia del "suum cuique tribuere", y en el derecho positivo se hayan formuladas en la referencia al bien común, a la equidad, a la ponderación adecuada de los intereses y en otras expresiones semejantes.....".

Sin embargo, conforme a lo que nosotros hemos venido sosteniendo, a la Administración, cuyo substratum básico debe buscarse en la dinámica del ser del estado, no es posible sujetarla a una estructura jurídica muy estricta, pues como lo afirmábamos en las conclusiones del inciso anterior del presente Capítulo, el ser del estado tiene una autonomía que depende de sus propias fuerzas congénitas y adquiridas que, en todo caso, en circunstancias específicas de espacio y tiempo, y para un estado determinado, puede ubicarse dentro de la norma jurídica fundamental, sin perjuicio de que, de todas maneras se continúe la acción conformadora de la administración tratando, casi siempre, de rebasar dicha norma, salvo los casos muy particulares por -- cierto, en que el estado entra en las etapas de senectud y decadencia, precursoras de su extinción.

Es en atención a lo anterior, que nuestro autor, en su obra mencionada, entre otras cosas dice:

".....La función conformadora de la administración se manifiesta en dos formas principales: por la conformación estatal del orden social por medio de la intervención directa, y por la participación activa del estado u otro sujeto de la administración pública en las funciones de la vida social, convirtiéndose el estado mismo en productor, comerciante o distribuidor de los bienes del tráfico. Esta -- participación es ya antigua, como lo demuestran las empresas de transporte y suministro municipales, pero sólo en los años subsiguientes a la Primera Guerra Mundial, alcanzó toda su importancia, al adquirirse plena conciencia de lo que significaba esta preocupación activa del estado.....A ello contribuyó esencialmente el hecho de que la administración, en tanto que sujeto de estas empresas, comenzó ahora a desprenderse de las formas excesivamente rígidas y poco eficaces de la administración soberana y burocrática, vaciando sus funciones, "económicas" en los moldes jurídicos más elásticos del derecho privado.....".

Es decir, la administración en toda su complejidad como la actividad organizada del ser estatal en sus múltiples y diversas manifestaciones, desde las estrictamente privadas, hasta las eminentemente públicas, ha adquirido una complejidad en el estado contemporáneo, que rebasa por todos conceptos, los ámbitos del derecho jurisdiccional en-

virtud de que, como se ha dicho antes, los procesos de formación e integración de las normas jurídicas y los relativos a las formas económicas que esencialmente constituyen la materia administrativa, son absolutamente discrepantes, no sólo por lo que atañe a su falta de sincronización temporal, sino también en lo que corresponde a su amplitud y profundidad.

Tal dinámica de la fenomenología política, social y económica del estado contemporáneo, exige una nueva concepción especialmente por lo que corresponde a la estructuración jurídica de la administración y del Derecho Administrativo.

En efecto, es evidente que la administración por muchas que sean las características que le otorguen una autonomía necesaria y evidente, no puede ser excluida totalmente del marco constitucional que representa la base misma del estado; es decir, de una manera u otra, la administración debe quedar estructurada jurídicamente dentro del espacio que enmarca la norma constitucional básica; esto, independientemente de que, como ya lo habíamos afirmado con anterioridad, no implique necesariamente la limitación inevitable del desarrollo generalmente expansivo del estado que, exige a la postre, o reformas constitucionales, o la estructuración de un orden jurídico tal, que permita dicha expansión, sin que se perturbe el orden jurídico estatal.

Para estudiar en una forma sistematizada la estructura jurídica de la administración y el derecho administrativo, al mismo tiempo, con el propósito de elaborar, en su oportunidad, las conclusiones respectivas obtenidas de la confrontación de los juicios particulares de los autores que hemos de examinar, vamos a señalar algunos de los aspectos más principales que en nuestro entender deben ser considerados, para formar un cuadro estructural y funcional, aunque sea sintético, de los temas mencionados. Para tal objeto vamos a estudiar principalmente a nuestro autor ya señalado, así como a Gabino Fraga, Olivera Oro y Serra Rojas.

Cualquiera que sea el autor que examinemos, anticipadamente tenemos que concluir que, para los efectos de estructuración jurídica, y de derecho administrativo, el proceso evolutivo de la administración estatal en general, y de la administración pública en particular, tiene que proceder por etapas. Esto se debe según ya lo hemos afirmado con anterioridad, a la naturaleza procesal de las secuencias acumulativas energéticas del estado, derivadas de la incrementación continua de los patrimonios científicos y tecnológicos del mismo, los que, a la manera de ciclos físicos, producen acumulaciones periódicas que tienden a modificar las condiciones físicas y concomitantemente las demás superestructuras del estado, exigiendo la revisión, que en este caso también resulta periódica, del orden jurídico establecido.

En estas condiciones, la estructuración jurídica de la administración, y su contenido, o sea el derecho administrativo, representan procesos evolutivos que cambian en tiempo y lugar al igual que el desarrollo natural de los estados a las que se encuentren afectas.

A continuación vamos a examinar varias cuestiones, de las que consideramos más significativas, con relación a la estructura jurídica de la administración y del derecho administrativo en los aspectos formal y contenido real de ambas materias, como sigue:

1.- El Estado como sujeto y Objeto de Derecho en el Ambito de la Administración.- Ante la complejidad de la vida contemporánea, y

la necesidad de la especialización en los campos técnicos, que abarcan las actividades, principalmente económicas, de la vida colectiva del estado; siguiendo las normas científicas ya bien establecidas, de la división del trabajo, el estado se ha visto compelido a descentralizar su acción, no sólo en lo que atañe al aspecto regulador de la administración privada, conforme al cual la ajusta a los fines del mismo, sino en lo que corresponde también y de manera muy particular, a su propia actividad dentro del campo de la administración a través de la constitución de organismos y empresas descentralizadas formadas con personalidad jurídica propia y, por tal, como entidades que, aunque es tates, le otorgan a aquél un carácter de sujeto de derecho.

La consideración anterior, conduce inevitablemente, a la separación del poder judicial y de la administración, como dos ámbitos diferentes de la función del estado.

Sobre este particular, Forsthoff dice:

".....La relación de la administración con la norma jurídica, y de ello se trata ahora, tiene un lado material y otro formal. Desde el punto de vista formal, esta relación se caracteriza por la vinculación, y en este aspecto la administración se equipara con la función judicial vinculada asimismo a la norma jurídica....."

Tanto más difícil, en cambio, es la clasificación conceptual de la relación material que existe entre administración y norma jurídica. El problema consiste aquí -hablando en general, y por de pronto, sin rigor conceptual- en que la ley deja a la administración una libertad de acción que no tiene paralelo en el campo de la justicia. Mientras que el juez juzga de acuerdo con la ley, el funcionario administrativo extrae la mayor parte de su actividad, en parte de la ley, y en parte también de la experiencia y juicios propios....."

Es decir, el funcionario administrativo, no solamente obra en términos de la ley, sino de la discrecionalidad, de naturaleza empírica y casi siempre axiológica y finalista. Ahora bien, esta discrecionalidad o potestad resolutoria que el estado ejerce a través del poder ejecutivo, automáticamente lo coloca en una posición que, en múltiples ocasiones puede ser extrajurídica y por tal, lo ubica fuera de los ámbitos jurisdiccionales en situaciones que en algunos casos, implican violaciones a la ley y, por tal motivo, una posición tal, en la que, el estado se convierte en un sujeto de derecho, con una personalidad análoga a la del individuo o la colectividad privada.

Sobre esta cuestión de la discrecionalidad, Forsthoff menciona una doctrina reciente, que en parte nos permitimos transcribir a continuación:

".....Una doctrina reciente, que ha obtenido mucha resonancia, vincula a la libre potestad discrecional al llamado concepto indeterminado, es decir, a aquellos conceptos muy frecuentes en las leyes que poseen, claro está, límites.....pero que dentro de ellos dejan a la potestad discrecional, una elección esencial en el obrar. Entre estos conceptos indeterminados que dejan espacio a la libre potestad discrecional, mencionan los autores, por ejemplo: bien común, utilidad pública....."

Las operaciones lógicas necesarias para dar un contenido concreto a estos conceptos indeterminados, no constituyen un ejercicio a-

la facultad discrecional. En estos casos, la norma jurídica no deja a la administración la elección entre varias posibilidades de comportamiento.....Lo que aquí tiene lugar es una consideración jurídica, como lo comprueba el hecho de que el resultado de ella, la determinación concreta de una indicación indeterminada de la norma jurídica, produce efectos generales.....".

lo que viene a considerarse a la postre, al caso típico de la interpretación de la ley; por lo que se concluye con el autor, que la determinación de conceptos puramente empíricos, no es ejercicio de la potestad discrecional, sino interpretación de la ley, en virtud, según nuestro punto de vista, de que, se está operando en un campo estático de la administración de justicia.

Confirmando lo anterior, el propio autor más adelante dice:

".....En términos generales puede decirse, sin embargo -- que al derecho administrativo le es fundamentalmente extraña una conformación técnica jurídica semejante a la que es propia del derecho judicial. Lo que representa la excepción para el derecho judicial, la referencia directa a los valores, es típica, en cambio, del derecho administrativo.....El derecho judicial y el derecho administrativo -- tienen cada uno, su lógica propia. Esta lógica se caracteriza en el Derecho Administrativo, por el entrecruzamiento de potestad discrecional y vinculación normativa, pero, incluso ahí donde se da la vinculación normativa, las formulaciones de ésta son mucho más amplias, más entregadas a la interpretación, haciendo posible de esta suerte una utilización más elástica.....".

Respecto al Estado como sujeto y objeto de derecho en el ámbito de la administración, que es el tema del subíndice que venimos -- tratando, Gabino Fraga, en su Derecho Administrativo(30), dice:

".....Como se vé, además de definirse el Derecho Administrativo como regulador de la organización y acción de las autoridades administrativas, en su consideración formal, se agrega un elemento: el -- de reputar a dichas autoridades como personas, y a las facultades queles están atribuidas, como derechos.

Contrariando ese punto de vista subjetivo, la Escuela Realista niega personalidad a la administración porque sólo ve individuos -- iguales a los particulares manejando los servicios públicos, y niega -- también la existencia de los derechos subjetivos por ser el concepto -- de éstos de carácter metafísico.....Esta escuela realista define el -- Derecho Administrativo como "el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos".....".

Conclusivamente, después el autor, establece los aspectos -- que debe regular el Derecho Administrativo, los que brevemente y siguiendo su propia enumeración, son descritos como sigue:

a).- Estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa;

b).- Los medios patrimoniales y financieros de que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación;

c).- El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa; y

d).- La situación de los particulares con respecto a la administración.

En la inteligencia de que más adelante, nuestro autor dice:

".....De lo anterior se desprende que la casi totalidad -- de las relaciones jurídicas en que interviene la administración con motivo de su organización y de su funcionamiento, están regidas por las normas de derecho administrativo, es decir, por norma de derecho público.....

Pero, en la actividad del estado hay casos en los cuales el poder público puede buscar la colaboración voluntaria de los particulares, celebrando con ellos contratos y realizando actos que forman parte de las instituciones de Derecho Privado.

Además y como tendremos oportunidad de ver en su lugar adecuado, el estado, aún en los casos en que busca la colaboración de los particulares, no puede desprenderse de una manera completa de su carácter de poder público, y por eso mismo, en dichos casos, la legislación aplicable se ve influida por tales circunstancias, de tal manera que, al lado del derecho público y del derecho común, también son aplicables al estado, en algunas de sus relaciones, normas de derecho privado que han sufrido una adaptación a las condiciones especiales significadas por la intervención del poder público.....".

De esta manera, el Maestro Fraga, conviene en que, dentro de los ámbitos de la administración pública, el estado puede adquirir el carácter de sujeto de derecho y, por tal, impuesto a las decisiones -- de los tribunales o instrumentos de justicia que para el efecto, haya constituido.

2.- Estructuración de la Organización Administrativa. -- En el estudio de la Estructuración de la Organización Administrativa, se pueden considerar varios aspectos muy importantes, de los cuales depende el esquema representativo de aquélla, según los principios fundamentales que normen los fines del estado y la estructuración fundamental -- del mismo.

Este es un problema que tiene una raíz profunda, que nosotros inclusive, hemos tratado de buscar en los fundamentos mismos del conocimiento y de la filosofía, así como de las superestructuras que conforman la actividad del hombre, en la búsqueda de las normas o principios invariantes que, como substratum permanente, deben existir en todas las sociedades humanas, para de ésta manera, tratar de encontrar una explicación adecuada, a lo que genéricamente podría entenderse, -- como la Teoría General de la Estructuración en la Organización Administrativa, Privada y Pública.

Como consecuencia de los resultados provisionales que hemos logrado en el propósito señalado, podemos afirmar, tentativamente, que toda estructuración de la organización administrativa, privada o pública, en sus contenidos real y formal, puede ser considerada como una -- función simbiótica entre el ser y la manera de ser, caracterizada por las peculiaridades particulares del estado real y de derecho a la quepertenezca.

Para confirmar tal aseveración, siguiendo nuestro método -- confrontativo, a continuación vamos a examinar el pensamiento de auto-

res connotados sobre la materia, como lo son los maestros Jorge Olivera Toro⁽³¹⁾, Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas⁽³²⁾, y el autor que ya con anterioridad hemos venido estudiando con mayor detalle, Ernst Forsthoff, como sigue:

En el cuadro resumido que Olivera Toro apunta, para su primer capítulo sobre la Administración, figuran una serie de conceptos sumamente interesantes, que nos permitiremos glosar a continuación, en esta forma:

Respecto al Concepto de Administración, aparte de sus connotaciones verbales, la divide en subjetiva, por lo que se refiere a la persona que la realiza, y objetiva, en lo que atañe a la actividad correspondiente a la función administrativa del estado, para la satisfacción de las necesidades públicas. Señala a su vez, que la Administración puede ser Pública, como actividad ejecutada por el estado conforme a la ley; y, Privada, como la fiscalización que el estado ejerce sobre la actividad particular para salvaguardar intereses sociales. En relación con los caracteres específicos de la administración, la descompone en Administración Pública Moderna, como actividad del estado controladora y supletoria de la actividad privada, la que se puede dividir en administración liberal, de tendencia al abstencionismo, y administración que él denomina actual, que es típicamente intervencionista. De esta manera el autor para a la sinopsis, relativa al Concepto del Derecho Administrativo, que para el efecto, la divide en dos aspectos principales; el primero, cuando considera que el origen del mismo, es el sometimiento del estado, en sus actividades administrativas a las normas de derecho; lo que ocurre en dos aspectos también principales, relativos a las mencionadas actividades estatales y que informan las necesidades que imponen los servicios públicos por una parte, y el deber del mismo de regular sus propias actividades y la de los particulares; y el segundo aspecto, en que el Maestro Olivera Toro, señala diversos criterios que determinan el concepto de Derecho Administrativo, de manera que sintéticamente pueden dividirse en: Legalista, Formal y Jurídico, en los cuales se enmarcan las leyes administrativas, el Poder Ejecutivo y la relación entre el estado y los particulares respectivamente; de actividad y servicio, que se refiere a la regulación de la organización del estado y su funcionamiento, así como al comportamiento de la administración para satisfacer las necesidades públicas; y de finalidad, por lo que atañe a la actividad total del estado para desarrollar sus fines; criterios a los que el autor señala las objeciones respectivas, para culminar en un concepto del contenido del Derecho Administrativo, derivado de la naturaleza de la actividad del mismo, como el que regula la organización y comportamiento de la administración, para satisfacer necesidades públicas, disciplinando sus relaciones con el administrado. De esta manera, en su Capítulo Tercero, que se refiere a la Ciencia de la Administración y al Derecho Administrativo, el Maestro Olivera Toro concluye en una clasificación, de los aspectos fundamentales de dicha Ciencia y Derecho, al referirse al jurídico o técnico; a los no jurídicos en su aspecto político, tecnológico y psicosociológico; al dinámico que atañe a la revisión continua de la administración; a la aplicación práctica y a los principales enfoques para examinar a la Administración, tales como el Legalista, el Eficientista y el Psicosociológico.

El Capítulo Cuarto de nuestro autor, se refiere al Principio de Coordinación Administrativa que para nosotros significa algo así como un preámbulo de lo que pudiera llegar a ser el esquema de la estructuración de la organización administrativa, aspecto que el Maestro

Olivera Toro, examina bajo los supuestos de la Teoría de la Organización, como un requerimiento de principios teóricos que substantiven a la organización y al funcionamiento administrativo, dentro de una secuencia de coordinación entre la actividad y la estructura, sin pasarse desapercibidos, los factores de incongruencia que dificultan la investigación y la acción administrativa misma, tales como diversidad de formas de organización; vertebración en el Derecho Administrativo y condicionabilidad a la Constitución, sin que dejen de incluirse, los factores negativos de la coordinación, tales como la ignorancia de funciones y la preeminencia de los intereses personales.

Sin ignorar los Capítulos del VI al XXIV de la obra que venimos comentando, que en su oportunidad, hemos de estudiar en el detalle requerido, consideramos que, para los efectos de este subinciso, que se refiere a la estructuración de la Organización Administrativa, resulta más obvio examinar los puntos de vista del Maestro Olivera Toro, que a continuación se expresan:

En efecto, en su Capítulo XXV, al referirse a la Personalidad Jurídica del Estado, el autor se refiere a los sujetos de derecho, considerándolos como personas físicas o morales; a las Teorías aplicables a las personas morales tales como la de la Ficción, la Organicista y la Realista; a las autonomías de tipo económico, financiero, administrativo y fiscal, a los criterios para distinguir a las personas públicas por lo que atañe al fin, prerrogativa, ingerencia estatal, forma, organización, y participación de grupo, para concluir en dicho capítulo, sobre las teorías que niegan la personalidad del estado y las que la afirman, aludiendo particularmente a la de Kelsen. Sobre este particular, al referirse a la personalidad jurídica del estado y a la influencia de ésta en la organización administrativa, a continuación nos permitimos transcribir del Maestro Olivera Toro, entre otras cosas, lo siguiente:

".....Se ha discutido el criterio de distinción entre las personas públicas y las privadas, también lo es el problema de la personalidad del estado. Unos niegan su personalidad, otros afirman su existencia. Kelsen lo considera como la personificación del orden total jurídico.

Dentro de las Teorías que niegan la personalidad del estado, se encuentran las que lo consideran solamente como una representación que administra el patrimonio colectivo o los intereses comunes..... igualmente, dentro de esta posición negativa de la personalidad se encuentra la teoría que estima que el estado es una diferenciación entre gobernantes y gobernados, en la que los primeros detentan de hecho la coerción y por ella se imponen a los segundos de una manera irresistible. El poder político tiene los nombres de: imperium, poder de dominación o soberanía. Así, Dugit no admite que exista detrás del poder político un derecho, ya que no es posible concebir jurídicamente que la voluntad de un hombre sea superior a la voluntad de otro. De esta suerte, en esta teoría, el estado no es sino un poder de hecho, cuyo objetivo y extensión están determinados por el derecho objetivo y al concebirlo como persona, es tener un concepto imaginario desprovisto de realidad.....

Para Kelsen el Estado es la personificación de un orden jurídico total, como medio técnico para hacer posible la unidad de un complejo de normas. La doctrina Kelseniana considera al Estado como la totalidad del Derecho, convertido en un sujeto ideal de imputación de-

todos los actos previstos en las normas. Estado y Derecho son expresiones que indican un mismo objeto. Todas las normas jurídicas concebidas unitariamente forman el Estado.....".

Aunque nosotros ya con anterioridad, al referirnos a la Teoría del Estado, dentro de los límites de este trabajo, hemos tratado de agotar todas las implicaciones relativas a la misma, de conformidad con los autores que intencionalmente hemos seleccionado, por representar, escuelas antitéticas en cuanto a Kelsen y Heller; y de tesis intermedia por lo que corresponde a Jellinek; consideramos conveniente volver a tratar esta cuestión, para hacer resaltar algunos aspectos -- importantes de la misma, que tienen que ver con la estructuración de la organización administrativa.

Con esta finalidad, a continuación hacemos una nueva transcripción de la obra que venimos comentando, como sigue:

".....En nuestro medio jurídico se ha sostenido con brillante exposición la Teoría de la doble personalidad del Estado, diciendo: "El Estado como órgano creado para lograr la realización del Derecho, tiene que seguir en sus actividades o atributos toda la gama infinita de las actividades individuales o de grupo en el seno de la sociedad que rige el propio Estado, y por ende, las formas de la propia actividad de éste tienen que revertir una variedad infinita". No todos orden o mandato del Estado; también en sus funciones suplica, solicita, conviene o persigue un fin de mejoramiento o de progreso. En un caso, los actos tienden a la conservación de la sociedad; es decir, -- se hace indispensable la ingerencia del estado para la conservación -- del mismo y de la paz pública, desde una perturbación individual del Derecho, hasta una perturbación general en la colectividad. En otras ocasiones, el Estado estima que su actividad es conveniente, no necesaria y que sólo se trata del mejoramiento colectivo, de progreso de todos los órdenes de la actividad humana, sin dejarlos a la iniciativa privada o pasarlos a la categoría de fundamentales para la conservación de la sociedad.....".

Sin embargo, más adelante agrega:

".....La Teoría de la doble personalidad, carece de justificación jurídica y únicamente se concibe en la evolución histórica doctrinaria del Derecho. Su error jurídico es concebir al Estado en dos formas, titular de la soberanía e inseparable de la potestad pública y gestor de intereses patrimoniales.....".

Dentro de la tesis de la personalidad única del Estado y de la Administración estatal, se habla de una doble capacidad o competencia: de Derecho público y privado, ésto es, de relaciones jurídico administrativas y jurídico privadas; pero siendo el Estado único, a pesar de la variedad de su actuación. Así, es concebido como sujeto de relaciones jurídicas tanto públicas como privadas al igual que "los particulares pueden ser titulares (y ésto es obvio, pues de otra manera sería imposible el Derecho público) de derechos (derechos públicos-subjetivos) y obligaciones en este campo". Lo típico de la Administración es el ejercicio de la potestad pública, como actuación imperativa de esta suerte la capacidad del Estado actúa en el campo de Derecho Público, pero puede asimismo ser sujeto en ciertas relaciones en el campo de Derecho Privado. Hoy está fuera de duda la personalidad unitaria del Estado, con la cual se explica el desarrollo de sus actividades para la consecución de sus fines, de tal manera que se le señala

como sujeto de relaciones de Derecho público, al igual que de actividad contractual, de crédito o de deudas que resulten del contrato o de otra fuente.....".

Las consideraciones contenidas en las transcripciones anteriores, son importantes, en tanto que, permiten visualizar, consecuentemente con lo que ya se ha establecido en el subinciso anterior, la personalidad del Estado en la organización administrativa, en cuyo campo, aquél tiene que ubicarse indubitadamente, dentro de las implicaciones de autoridad y de promotor y regulador de la vida estatal, que le otorga el régimen jurídico correspondiente.

El estudio de la Personalidad del Estado, nos conduce inevitablemente, a la Organización Administrativa, como la forma en que dicha personalidad se realiza. Sobre este tema, el Maestro Olivera Toro, apunta:

".....Es indudable que la organización administrativa, -- constituye una parte del Derecho Administrativo. Es objeto del derecho de la organización "la estructura de los órganos funcionales y la atribución de facultades y obligaciones (competencia)". Es la parte -- estática de la disciplina jurídica administrativa.....". En la inteligencia de que, la parte entrecomillada, corresponde a una cita que -- hace el autor de Forsthoff.

En realidad, no es concebible la vigencia del Derecho Administrativo, como atribución de la personalidad del Estado, sin la existencia de una estructuración adecuada jurídica y real del ser del Estado, particularmente por lo que se refiere a la forma en que éste tiene que ejercitar su poder.

Si a la circunstancia anterior, ya de por sí definitiva, se incluyen las nuevas facetas del estado contemporáneo, comprendidas en la evolución del ser del mismo, que impulsa el desarrollo científico y tecnológico que afecta a toda la actividad humana, entonces resulta -- fácil comprende la necesidad de una estructuración adecuada de los órganos del estado, para que éste pueda realizar su acción administrativa, estructuración que, por otro lado, debe formar parte del orden jurídico, que rige su actividad.

Sobre este particular, el Maestro Olivera Toro, señala:

".....La estructura administrativa no puede estar alejada del Derecho, éste es la argamasa que sostiene el armazón administrativo y se hace objetivo cuando los órganos de la administración adquieren juridicidad, cuando se delimita su competencia y así delimitada -- sirve de contrapeso a los otros órganos. Su funcionamiento opera cuando alguno de los órganos se desborda en sus funciones e invade la de -- otros, produciendo la desarticulación del organismo y cualquier particular afectado puede invocar la existencia del vicio de incompetencia. En admirable juego de equilibrio que tiene carácter estrictamente jurídico, el Derecho une la ruptura y reestablece el equilibrio perdido; -- todavía más, a pesar de que no existe relación jurídica entre el órgano como parte y la unidad que es la administración, un órgano puede -- hacer valer el hecho de que otro actuó fuera de la organización, siempre y cuando se afecten derechos de personas extrañas a la administración.....".

Es decir, dentro de la discrecionalidad característica de la

acción administrativa, realizada por el Estado, siempre existen límites, más o menos estrechos, derivados de la estructuración jurídica del estado mismo y que en forma particular se consignan en el Derecho Administrativo.

Complementando lo anterior, el Maestro Olivera Toro, dice:

".....Todo lo anterior nos hace concluir que el Derecho administrativo antes que regular las relaciones que surgen de la actividad administrativa, es la rama que estudia las normas de la organización de los entes que ejercen esa función; que aparte de los principios técnicos, existen los jurídicos. Los dos dejan sentir su peso en la constante y creciente actividad de la administración pública, cuya finalidad suprema es el respeto y protección de los derechos y garantías de los particulares".

El Maestro Gabino Fraga (ob. cit.), al estudiar las formas de organización administrativa, partiendo del examen mismo de los órganos de la administración; identifica a la Administración Pública con el Poder Ejecutivo, desconociéndole toda personalidad especial, para constituirla en uno de los conductos, por los cuales se manifiesta, la personalidad del Estado. A este respecto, el citado autor agrega:

".....El problema de la personalidad del Estado es uno de los más discutidos en la teoría del derecho público.

Las principales corrientes doctrinales se pueden reducir a dos categorías: las que afirman y las que niegan dicha personalidad.

Dentro del primer grupo existen varias tendencias: unas que suponen una doble personalidad del Estado; otras que suponen que, siendo única la personalidad, ella se manifiesta por dos voluntades, y finalmente las que sostienen que sólo existe una personalidad privada del Estado, como titular de un patrimonio y no para el ejercicio del poder público, pues en este aspecto el Estado no es titular de derechos sino un simple ejecutor de funciones.....".

En relación con la teoría de la doble personalidad del Estado, el propio autor aclara que ésta comprende, la de Derecho público, como titular del derecho subjetivo de soberanía, y la del Derecho privado, como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

En relación con la Teoría de la personalidad única, el autor dice:

".....La teoría de la personalidad única, con doble voluntad, consiste en afirmar que, normalmente, el estado desarrolla una actividad imponiendo sus determinaciones, en vista de que éstas emanan de una voluntad con caracteres especiales de superioridad respecto de los individuos, es decir de una voluntad soberana.....", independientemente de que en circunstancias especiales, el estado se someta a sus propias normas, en una condición análoga a los particulares.

Ante esta alternativa, el autor afirma lo siguiente:

".....Nuestra actitud frente a esas teorías y a las demás que sobre el particular se han expuesto, consiste en considerarlas como simples construcciones de técnica jurídica, cuyo valor depende de la utilidad que pueden prestar para explicar los fenómenos.....

Colocados en esta situación y teniendo que elegir por alguna de las tendencias indicadas, nos inclinaremos por la tesis de la personalidad jurídica del Estado puesto que además de ser útil y permitir la explicación de los hechos por ideas a las que estamos acostumbrados parece ser que es la que más concuerda por el sistema adoptado por -- nuestra legislación....."; entendiéndose en este caso, a la legislación mexicana, conforme a la cual el sistema constitucional, parte de la consideración de la soberanía, como un poder de voluntad superior, -- o como un derecho cuyo titular es la nación.

Este es un caso de autodelimitación del poder, que el Estado ejerce sobre los particulares, para someterse a las normas de Derecho; observación que, formulada por Bielsa, para nosotros tiene una significación extraordinariamente importante, según lo hemos de plantear y -- examinar con todo detalle, al estudiar los sistemas administrativos, -- bajo el punto de vista jurídico, a la luz de las modernas concepciones cibernéticas.

Respecto a la estructuración orgánica de la Administración -- Pública, Gabino Fraga plantea tres puntos principales a examinar, que se refieren, el primero, a los elementos que integran la organización administrativa; el segundo, a la cohesión y coordinación de dichos -- elementos para otorgar una estructuración unitaria a la administración y, el tercero, al examen de otros elementos, existentes fuera de la -- administración propiamente dicha, pero que en cierta forma, en colaboración con el Estado, realizan una función administrativa.

En relación con estos elementos, que vienen a constituir a -- la postre, los órganos del estado, el autor entre otras cosas, dice:

".....Entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna relación de carácter jurídico, pues para ello sería necesario que los dos términos de la relación gozaran de una personalidad jurídica, -- lo cual no ocurre con los órganos, que no constituyen sino una parte -- de la personalidad jurídica del estado, que no son sino esferas de competencia cuyo conjunto forma la competencia misma del estado.....

Sin embargo, se admite que pueden existir relaciones jurídicas de los órganos entre sí, y precisamente todo el régimen relativo -- a la organización administrativa regula esa clase de relaciones.

Para poderlas explicar es necesario pensar que las relaciones -- que los órganos de un todo guardan entre sí, pueden tener interés jurídico en cuanto se afecten derechos de personas extrañas a la administración. De tal manera que en este caso si surge una verdadera relación jurídica, puesto que siempre hay, por una parte, el estado actuando por sus órganos y, por la otra, los particulares que entran en relación con estos órganos.....".

De esta manera se llega insensiblemente al problema de la -- competencia, como elemento integrante del acto administrativo, así -- como en el concomitante de la delegación de facultades, que ocurre especialmente para el caso de la legislación mexicana, en la cual, el órgano principal del régimen administrativo en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades relativas, es el presidente de la República, quien por razón imperativa de carácter físico y por la necesidad -- de implantar un sistema de división del trabajo, delega sus facultades en un conjunto de órganos administrativos, estructurados funcionalmente y ajustados al régimen constitucional.

De esta suerte, el Maestro Fraga elimina toda posibilidad -- de intromisión del Derecho civil en la acción administrativa, otorgándole, de esta manera, autonomía al Derecho Administrativo.

Respecto a la estructuración de la administración moderna, - Forsthoff, entre otras cosas dice:

".....En la misma medida en que las máximas de la acción - estatal encontraron expresión en normas generales -y ello ocurrió en - gran parte ya antes de que se introdujeran las constituciones del estado de Derecho- tuvo lugar una notable modificación en las funciones administrativas. Hay, en efecto, una gran diferencia esencial entre qué la administración obre en virtud de un mandato concreto o en virtud de una norma general. En el primer caso la administración es fundamentalmente ejecución, realización; en el segundo, en cambio, obra en cierta medida independientemente, pues la ejecución de una norma general por medio de un número de actos administrativos, es un proceso peculiar y de significación propia, que pone en movimiento ciertas consideraciones prácticas y operaciones lógicas. Este proceso no está contenido - ya en lo que la norma dice, sino que se añade a la materia normativa - como un momento independiente, en el que juegan un papel preponderante los conocimientos técnicos, la experiencia y la tradición.....".

Es fácil apreciar la importancia que entraña la distinción -- formulada por el autor, entre los alcances y diferencias existentes entre mandato concreto y norma general, en virtud de que, resultando tan compleja la acción administrativa, el sistema del mandato expreso, - sólo podría practicarse, mediante reglamentaciones muy prolisas de la norma fundamental, que abarcasen una multiplicidad de situaciones de - previsión casi imposible. En cambio, la aplicación de la norma general, al otorgar una amplitud de criterio discrecional, permite la utilización de las normas adecuadas, circunstancialmente convenientes, en el proceso administrativo.

Esta alternativa, conduce inevitablemente, a la discrecionalidad institucional de que ya se ha hablado en líneas anteriores; misma que queda dentro de la jurisdicción del servidor del estado, quien, al aplicar la norma general en el caso particular, automáticamente se constituye en juez que dicta sentencia administrativa.

Esta es la razón por la que, los estados contemporáneos tienen una gran preocupación, en la formación del funcionario profesional, y en el establecimiento de un aparato burocrático, altamente capacitado, rodeado de todos los elementos necesarios, que le permitan no solamente cumplir con su función técnica administrativa, sino ajustarse a un sistema adecuado al desenvolvimiento y progreso del estado.

La burocracia en estas condiciones, representa el poder intermedio y no por eso menos importante, en la Administración Pública, - por lo que debe ser convenientemente estudiada como un organismo principal y, lo que es más importante, reestructurada en términos de las nuevas ideas, sobre optimización y eficiencia que requieran los procesos administrativos.

Concomitantemente con el problema de la burocracia, antes -- señalado, se presenta otro no menos importante, relativo a la estructura de la administración pública moderna, y que se refiere al contenido político de la misma.

Sobre este particular, a guisa de premisa para el planteamiento

miento de tan interesante cuestión, se pueden tomar algunos puntos --- del autor, como sigue:

".....Con el tránsito al Estado de Derecho burgués cambia la situación, al quedar el orden social bajo la protección de los derechos fundamentales. Si bien estos derechos fundamentales no eran entendidos en un sentido originario como derechos preestatales, su validez constitucional significaba, sin embargo, que al estado le estaba vedada la intervención conformadora en el orden social, ya que estos derechos fundamentales, no sólo eran instrumentos de protección individual, sino que con esta protección estabilizaba, a la vez, un determinado orden social.....".

Este es el viejo problema derivado del liberalismo económico y de la tesis filosófica que lo inspiró, conforme a la cual, la función estatal, debe reducirse exclusivamente, a mantener el orden dentro de una organización de lucha en la que prevalece el más fuerte.

Más adelante, Forsthoff agrega:

".....La Primera Guerra Mundial produce en este respecto una modificación esencial. Las exigencias inmediatas de la guerra hacen necesaria la movilización de todo el potencial bélico de la nación también y muy especialmente del potencial económico, y ello provoca la intervención del Estado en la distribución de los bienes.....".

Con lo anterior se inicia, especialmente en Alemania, una política de intervencionismo de Estado, que bajo diversas formas y en -- proporciones también distintas, aparece en la casi totalidad de los Estados Contemporáneos.

El Maestro Andrés Serra Rojas examina a la organización administrativa en sus aspectos estructural y funcional, estableciendo los contextos sobre Gobierno y Administración; Organización Política y Formas de Organización Administrativa, entre las que señala la de la Centralización y Desconcentración Administrativa, muy especialmente con relación al Estado Mexicano.

En virtud de que, en la Tercera Parte del presente trabajo -- nos ocuparemos específicamente de la Administración en todos sus aspectos respecto a dicho Estado, a continuación brevemente examinaremos -- los puntos de vista del maestro Serra Rojas, en relación con la organización administrativa, como sigue:

De acuerdo con dicho autor, el Gobierno dirige y regula la vida de la nación, creando el orden jurídico para luego, en cumplimiento del mismo, tomar todas las decisiones de carácter general o particular de materia administrativa, contando para ello con la fuerza principal de que dispone el Estado, y que está integrada, esencialmente, -- por el consenso de la población; pues el Maestro Serra Rojas considera que todo gobierno apoyado en la fuerza, resulta inestable y tirano.

La Administración Pública por otro lado, de acuerdo con el -- mencionado autor, corresponde a la acción estatal cuyo propósito fundamental consiste en concretar sus fines, proveyendo lo necesario, por medio de los servicios públicos y la selección, coordinación y organización de las actividades del Estado, con los recursos necesarios para ello, tanto materiales como personales.

Resumiendo lo anterior, entre otras cosas, el autor dice:

".....El Poder Público o autoridad es un factor necesario para que una sociedad alcance sus fines, principalmente la realización del bien público. El orden, la coordinación y unidad de una sociedad, sólo se logra por la obediencia de los gobernados cumpliendo las órdenes de los gobernantes.

La primera tarea del Gobierno es de dirección o de orientación en el encausamiento general de las actividades públicas y privadas. Consiste en formular mandatos y exigir que se realicen actividades encaminadas a la satisfacción de las necesidades colectivas.

La tarea de la Administración se traduce en organizar los servicios públicos y los fines que se traduzcan en satisfacción de necesidades colectivas.

Gobierno y Administración, guardan relaciones estrictas y necesarias, el Gobierno necesita de la Administración, para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas; y la Administración requiere que el Gobierno asuma la dirección y orientación del Estado. La autoridad es Gobierno y es Administración.....".

De lo anteriormente expuesto, resulta que, de acuerdo con las ideas del Maestro Serra Rojas, en primer lugar, el Gobierno tiene a su cargo la tarea de crear el Orden Jurídico, lo que implícitamente permite exponer que antes de que aparezca el Orden Jurídico, debe existir el Gobierno, como una fuerza que encausa la vida de la colectividad, apoyada en el consensus general de la población, para a la postre, revertirse a un Orden Jurídico constituido, que venga a regular la vida del Estado en forma institucional. Este es el caso de los llamados períodos de transitoriedad de la preconstitucionalidad en la integración de un Estado; que ocurren, muy frecuentemente, como se registran conmociones sociales y políticas que afectan a una colectividad; en cuyas circunstancias, el Gobierno implícitamente aparece como sinónimo de Poder y de Autoridad. Es claro que esta idea, discreta notoriamente con la Teoría Kelseniana, que no acepta ninguna situación anterior o preconstitucional, en la creación de un Estado, cualquiera que sea su grado evolutivo; Estado que siempre lo identifica como un Orden Jurídico.

Por lo que atañe a la Administración, el Maestro Serra Rojas la deriva lógicamente de los fines esenciales y más inmediatos del Gobierno en lo concerniente a la dirección, orientación y encausamiento, como él dice, de las actividades públicas y privadas, lo que implica una acción administrativa que las involucra. Por lo que en estas condiciones, Gobierno y Administración aparecen estrechamente vinculados y en cierta forma se identifican el uno con el otro.

En esta forma es fácil pasar a los matices que implican la Constitución Estatal a través del Orden Jurídico creado por el Gobierno, en lo que el autor llama Formas de Organización Política y Administrativa. Sobre este particular, dice:

".....Las formas, -tanto políticas como administrativas- son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas.....Es necesario distinguir las formas de organización política y las formas de organización administrativa. Las primeras consideran al Estado en su unidad; las segundas sólo se refieren a uno de los poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo.

Ambas formas deben ser comprendidas en un concepto general -

de la Política, pues se trata de actividades que tienden a realizar -- fines políticos. El campo de acción de ellas es muy difícil de delimitar para saber donde acaba la Política -- si es que ella acaba -- y comienza la Administración, y viceversa.....".

Es decir, para el Maestro Serra Rojas, la Constitución del -- Estado como expresión de la voluntad popular, adquiere básicamente dos tipos de formas de organización; una de naturaleza jurídica, que define al Estado como una entidad diferenciada y, al mismo tiempo, como un conjunto integral formando una unidad; y la otra de índole administrativa que comprende implícitamente, la realización misma del Estado a través de su organización política, en el supuesto de que esta última, tiene una connotación específica que se desprende del contexto de lo -- dicho por el autor, respecto a los fines políticos del Estado, cuya -- ejecución, a través de la acción administrativa, implica una serie de realizaciones de orden práctico y técnico, que representan la actividad estatal, llevada a cabo a través del Poder Ejecutivo.

Respecto a la clasificación de las formas de organización administrativa, nuestro autor las descompone como ya se ha mencionado -- antes, en dos, como sigue:

1a.- Régimen de Centralización Administrativa, que a su vez se descompone en dos formas particulares que son:

a).- Centralización Administrativa propiamente dicha; y

b).- Desconcentración Administrativa.

2a.- Régimen de Descentralización Administrativa, con dos -- formas secundarias, como sigue:

a).- La Descentralización por Región; y

b).- La Descentralización Técnica o por Servicio.

De acuerdo con el autor, el régimen de la Centralización Administrativa, puede definirse como sigue:

".....Se llama Centralización Administrativa a la subordinación estricta de los órganos públicos a la autoridad central, bajo -- los diferentes puntos de vista de nombramiento, atribuciones y ejercicio de sus funciones.....".

Los supuestos fundamentales de la Centralización administrativa, definida en la transcripción anterior, los describe el autor, de la manera siguiente:

El hecho de que el Estado es la única persona titular de derechos que se revierte a poderes públicos;

La circunstancia de que el régimen jurídico que sustenta al Estado, una vez que aquél ha sido establecido, representa una unidad -- coherente que involucra a los órganos públicos encargados de realizar la administración;

La circunstancia asimismo de que, el mando y la facultad de decisión se concentren, en términos de la forma constitucional del -- Estado, en el Poder Ejecutivo del mismo, y

La existencia de un régimen jerárquico que irradia del centro a la periferia.

De lo anteriormente expuesto, resultan evidentes los procedimientos por los cuales se realiza la Centralización Administrativa, -- los que, de acuerdo con el Maestro Serra Rojas, son los relativos a -- las concentraciones de coacción; del poder de decisión; de la competencia técnica y del poder de nombramiento; este último en relación con la designación de los funcionarios y empleados que intervienen en la -- Administración Pública.

Como elementos complementarios de la Centralización administrativa, el autor considera a las facultades de mando, vigilancia, disciplina, de revisión y de competencia para la resolución de conflictos.

Es decir, la Centralización Administrativa implica una concentración del Poder en todas sus diversas manifestaciones que, como -- antes se ha dicho, recae fundamentalmente en el Poder Ejecutivo, con -- la cual se pretende, y de esto ya hemos de hablar más ampliamente después, encontrar las formas expeditas para resolver la multiplicidad de problemas que la Administración Pública representa.

En relación con la Desconcentración administrativa, el Maestro Serra Rojas, la define como sigue:

".....La complejidad creciente de esos problemas (se refiere a los derivados con la actuación de los organismos administrativos) el aumento de la burocracia y de la población, las exigencias de las orbitadas de las leyes administrativas y el creciente intervencionismo de Estado, exigen del Poder Público, cierto desplazamiento de facultades a los propios órganos centralizados.

Estos órganos no se desligan de la relación jerárquica, ni pierden su carácter de entes centralizados, pero adquieren ciertas facultades que en una buena parte significan una limitada y precaria autonomía. Libertad restringida y condicionada, más no autonomía. La Desconcentración Administrativa, viene a ser la preparación de un organismo, en tránsito hacia la descentralización.....".

En efecto, existen tal multiplicidad de actividades dentro de la Administración Pública Contemporánea, cuya coherencia exige la creación de organismos especializados cuyo funcionamiento por conveniencia del Estado, debe ser precariamente autónomo, como ocurre por ejemplo con instituciones tales como la Lotería Nacional, La Asistencia Privada, etcétera; juntas, como las de Gobierno, de los Organismos y Empresas de Estado, de Mejoras Materiales, de Defensa Agrícola, etcétera; institutos, como el Nacional de la Juventud Mexicana, Politécnico Nacional, de Capacitación del Magisterio, etcétera; y así como Consejos, Comités, Patronatos, Uniones, Comisiones y Direcciones; todos -- los cuales representan organismos desconcentrados del Poder Público, -- afectos a una autonomía, como antes se ha dicho, limitada, pero estructurada de tal forma, que puedan funcionar sin recargar demasiado la -- tarea administrativa fundamental del Estado.

Con relación a la Descentralización administrativa, el Maestro Serra Rojas, entre otras cosas dice:

".....La Descentralización es una forma de organización administrativa en la que se integrará una persona de Derecho Público, --

la cual administra sus negocios con relativa independencia del Poder Central sin desligarse de la orientación gubernamental.

Se le ha llamado por esta razón, autoadministración, ya que logra su autonomía al serles transferidos por la autoridad administrativa, los poderes de decisión que la substraen del poder disciplinario o de revocación del poder central, y porque además no se comprende en la jerarquía administrativa.....".

La Descentralización Administrativa, se clasifica en dos formas principales a saber:

Por Región, en la que, la representación genuina la constituye el Municipio Libre Mexicano y,

La Descentralización Técnica o por Servicio, que comprende, principalmente, a un conjunto de empresas y organizaciones, que por su naturaleza compleja; por la necesidad de una alta especialización técnica en su control y manejo, y por otros atributos que le son muy característicos, representan serios problemas para la Administración Pública General del Estado, el que siguiendo la ley de la división del trabajo, les da una autonomía administrativa y técnica suficientemente grande, para que desarrollen sus funciones con eficacia, sin que ello signifique, el desentendimiento del Estado para su control adecuado.

Aunque el Maestro Serra Rojas no se refiere en forma concreta a las ventajas y desventajas de la Centralización Administrativa, éstas se pueden deducir a contrario sensu del examen que de las mismas hace con relación a la Descentralización, las que se pueden resumir, siguiendo al propio autor, como sigue:

".....La Descentralización forma parte del sistema moderno de instituciones políticas gobernadas por los más recientes principios de Derecho Constitucional y Administrativo.

Este tipo de instituciones descarga al Poder Público de muy pesadas funciones que pueden manejarse bajo procedimientos técnicos -- muy eficaces e idóneos y sin los inconvenientes de la acción burocrática centralizada.

El presupuesto de estos organismos requiere normas de acción diferente de los obstáculos del presupuesto general de la Federación. La especialización del presupuesto ofrece ventajas en beneficio de la institución y de los usuarios del servicio.

La Descentralización por Región, responde a una forma democrática en la que las poblaciones tienen una ingerencia determinante, ya que entrega el Gobierno de la Institución a los propios gobernados, que libremente pueden seleccionar los mejores elementos.

La Descentralización por Servicio responde al ideal de la época dominada por principios técnico-científicos.

La Descentralización por Servicio atiende a la naturaleza técnica del mismo, que exige un organismo autónomo, dotado de personalidad jurídica, y un patrimonio propio.....".

Es evidente que a esta enumeración de ventajas y desventajas se pueden agregar otras observaciones no menos interesantes, respecto a la conveniencia e inconveniencia de la Descentralización Administra-

tiva y, con ella, de su contraconcepto representado por la Centralización Administrativa. Más adelante, en un examen que haremos tratando de aplicar los principios cibernéticos a la estructuración y funcionamiento de la organización administrativa, trataremos de señalar estos aspectos y de obtener las conclusiones correspondientes.

En relación con la Descentralización Administrativa, siguiendo siempre las ideas de nuestro autor, no obstante de que se realiza -- a través de una particularización de la función y el órgano, en realidad, conserva una dependencia cuya intensidad y amplitud varían según los diversos casos del poder central del Estado, pues de lo contrario se correría el riesgo de desintegrar a este último. Esta dependencia es particularmente importante en relación con determinadas organizaciones descentralizadas por lo que atañe al control que deba ejercerse -- sobre las mismas.

La Descentralización por Región, ha sido un anhelo que por -- fin se vió cristalizado en el caso particular de México al integrarse el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Respecto a la Descentralización Técnica o por Servicio, nuestro autor señala, sus inconvenientes y ventajas que pueden resumirse, -- considerando los aspectos más importantes de los mismos, en lo que atañe al control del presupuesto y a la tendencia a romper la unidad estatal, lo que genera implícitamente, el despilfarro, el desorden y la -- immoralidad, mientras que por otro lado, la Descentralización administrativa por Servicio, permite el aprovechamiento óptimo de las especialidades científicas y técnicas, así como de la organización burocrática y, complementariamente un control financiero más equilibrado que -- permite la intervención del crédito privado para el financiamiento de este tipo de instituciones.

En relación con los problemas que atañen a la Estructuración de la Organización Administrativa y en particular los que se refieren a la Centralización y Descentralización, el Maestro Gabino Fraga, en su obra de Derecho Administrativo, plantea algunas observaciones interesantes que consideramos conveniente glosar en forma breve, con el -- objeto de poder establecer la confrontación entre los pensamientos de los diversos tratadistas que hemos venido siguiendo como técnica de -- trabajo.

Respecto a la Naturaleza Jurídica de la Centralización, el -- Maestro Fraga dice:

".....Existe el Régimen de Centralización Administrati-- va, cuando los órganos se agrupan colocándose uno respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades a las que más -- adelante vamos a referirnos....."

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se -- denomina Relación de Jerarquía.....".

Esta relación de jerarquía, implica la dependencia entre poderes, que emana básicamente del Ejecutivo representado por el Presidente de la República, para el caso particular de México.

Como en el caso del Maestro Serra Rojas, el Doctor Fraga -- tampoco hace referencia específica a las ventajas y desventajas de la Centralización Administrativa, las que tenemos que examinar a contrario sensu del estudio de las correspondientes a la Descentralización.

En relación con esta última, el Doctor Fraga incluye además de la Descentralización por Región y por Servicio, a la de Colaboración. La primera se refiere al Municipio Libre de que ya se ha hablado en líneas anteriores. La Descentralización por Servicio, comprende la delegación que en el otorgamiento de servicios tiene que realizar el Estado en favor de la comunidad, por delegación en organismos especializados para el efecto, para los que, el Maestro Fraga encuentra -- específicamente las siguientes ventajas y desventajas:

".....la).- Entregar el manejo de un servicio técnico a -- quienes tienen la preparación técnica necesaria, es procurar la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado.

2a).- Dar cierta autonomía al servicio técnico, a la vez que descarga al poder del cumplimiento de serias obligaciones, contribuye a la realización de ideales democráticos, por dejar que los mismos interesados en el servicio intervengan en su manejo, por lo que al propio tiempo y, como antes dijimos, se limita la omnipotencia de los gobernantes.

3a).- Crear un patrimonio especial al órgano descentralizado independizándolo del patrimonio general del Estado, es facilitar y -- atraer liberalidades de los particulares, pues saben que ellas irán a servir para el desarrollo del servicio descentralizado y no a confundirse con la masa general de los fondos públicos.

4a).- Como el órgano descentralizado puede llegar a sostenerse con sus propios recursos, es decir, puede industrializarse, existe una ventaja evidente para el Estado y para los contribuyentes, pues no será necesario el impuesto como fuente indispensable para sostener dicho servicio.....".

Por lo que respecta a las desventajas, el Maestro Fraga las concreta a tres principales, como sigue:

".....a).- Se ha dicho, en primer término, que el organismo descentralizado puede presentar, dada su autonomía serias resistencias a la realización de las reformas necesarias para irlo adaptando a las necesidades que deben satisfacer.

b).- La multiplicación de esos organismos podría originar entre ellos rivalidades, cuyo resultado sería el desorden en la Administración.

c).- El organismo descentralizado con presupuesto especial, -- viene a contrariar el principio técnico fundamental de la unidad del presupuesto del Estado, con las naturales consecuencias de incertidumbre y desorden financiero.....".

Como se puede ver, las ventajas y desventajas señaladas por el Doctor Fraga, tienen cierta similitud con las ya señaladas por el Doctor Serra Rojas, con la sola pequeña diferencia de que el primero -- hace más patente, respecto a la posibilidad de hacer intervenir en las

organizaciones descentralizadas, la afluencia de la iniciativa y del capital privados, lo que, como veremos más adelante, reporta un extraordinario interés en la eficacia de la Administración.

Respecto a la Descentralización por Colaboración, el Dr. Fra ga, entre otras cosas dice:

".....La Descentralización por Colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con -- caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización que hasta aquí hemos venido estudiando.

La Descentralización por Colaboración se origina cuando el -- Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, -- como consecuencia se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, -- y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los -- presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio -- de la función administrativa.....".

Este tipo de descentralización por colaboración que tiene -- cierta similitud con la desconcentración a que alude el Maestro Serra-Rojas, bajo aspectos que hemos de considerar más adelante, reviste caracteres interesantes.

b).- La Discrecionalidad y la Regulación Jurídica. -- Los tratadistas clásicos de Derecho Administrativo, recusan toda posibilidad de -- acción administrativa de orden público, que no esté basada en el Orden Jurídico y, por tal, esté afecta a una juridicidad que excluya, cuando menos aparentemente, a la discrecionalidad como institución de Derecho.

Sin embargo nosotros vamos a tratar de demostrar que corresponde -- al campo completo del Derecho, por los efectos de la dinámica social, -- una notable dosis de discrecionalidad que, en la aplicación de la ley, queda especialmente como atributo de las autoridades administrativas, -- y especialmente del Poder Ejecutivo, independientemente de qué situación análoga ocurra, aunque en menor proporción, en todos los demás -- campos del Derecho.

Para lograr nuestro propósito, y con la intención de alcanzar un -- doble objetivo en la demostración propuesta, a continuación vamos a -- tratar de aplicar en forma esquemática, una serie de razonamientos que implícitamente quedan en el campo de la Cibernética.

Para el efecto, vamos a partir de ciertos supuestos fundamentales sobre el Estado, la Cultura, el Derecho, la Libertad y la Justicia, -- que pueden enunciarse como sigue:

1.- El Estado: De acuerdo con nuestro razonamiento cibernético, al Estado, en su condición de ente dinámico, lo concebimos como un conjunto de acciones de conducta regidas por un sistema jurídico establecido y representadas por las combinaciones de las actividades de -- los diversos grupos componentes del mismo, realizadas en función de -- los grupos de elementos que forman el acervo cultural de aquél. Así -- por ejemplo, los diversos grupos de obreros clasificados por especialidades, efectuarán actividades de conformidad con su preparación técnica.

ca y el instrumental disponible, de acuerdo con una relación establecida en su contrato de trabajo, cuya juridicidad se fundamenta en el conjunto de normas de la Legislación Laboral correspondiente. De igual manera, los grupos de comerciantes, realizarán funciones de servicio, normadas por la Codificación de Comercio. Finalmente, en forma análoga, todos los componentes del conglomerado social, ejecutarán acciones de toda índole ajustadas a sus propósitos o fines, que de una manera u otra, aparecen tipificadas directa o indirectamente en los conjuntos de disposiciones legales que integran el sistema normativo del Estado.

Examinado bajo otro aspecto, este último significa un contenido de riqueza, expresable en términos de todos los conjuntos que representan sus elementos humanos económicamente activos; sus bienes y medios de producción y consumo; sus conjuntos de elementos o disponibilidades financieras, etcétera, que en total representan un contenido real y finito, expresable simbólicamente para un tiempo determinado.

2.- La Cultura: Representa varios conjuntos de relaciones de transformación operados entre la conducta del hombre y los elementos de la naturaleza, mediante el instrumental disponible; así como el acervo de conjuntos de bienes de que el hombre dispone para realizar los grupos de transformaciones que integran las múltiples facetas de su actividad.

La Cultura, así concebida, es una entidad activa formada por las secuencias procesales de conocimiento, mediante las cuales se integra, continuamente, por la conversión del espacio en el tiempo, en el simbolismo que la conciencia adquiere sobre la realidad exterior, cuando ésta es transformada en entidades subjetivas en la mente humana, para de esta manera adquirir una dimensión en el tiempo.

El valor positivo de la Cultura, está representado por los conjuntos de conocimientos científicos y tecnológicos, así como por todas las demás series de valores del propio conocimiento y expresiones que la mente humana realiza, al revertirse por la acción de la voluntad al espacio exterior, en grupos de formas artísticas, así como en conjuntos de valores de diversa índole que al operar sobre conjuntos de actos del hombre, le otorgan sentido a su vida y a la de los grupos que forman a la colectividad.

3.- El Derecho: El Derecho Positivo queda estatuido por la relación de cada uno de los componentes de los diversos conjuntos de tales normativos, con cada uno de los actos que forman los grupos de acción de los conjuntos humanos; cuya actividad está regida, intrínsecamente, por su contenido cultural; resultando de esta manera, que el Derecho equivale a series de conjuntos de funciones normativas implícitas, de las normas tipificadas por el Estado y de los conjuntos de acciones individuales regidas por los grupos de relaciones y valores que forman el contenido cultural del Estado.

En tales condiciones, deben existir tantos elementos normativos tipificados por la Legislación Estatal, como acciones volitivas de conducta de los componentes del estado, así como relaciones de transformación cultural, a efecto de que los hombres tengan la posibilidad de obrar unívocamente.

Ahora, si en la vida estatal positiva existen discrepancias entre las cantidades grupales que forman la normatividad codificada con relación a la de los actos volitivos autónomos de cada uno de los

componentes de los grupos humanos, y las que representan los conjuntos de relaciones culturales de transformación, de manera que se presente la necesidad de constreñir o expansionar a dichas cantidades, a efecto de mantener el valor justo de transformaciones grupales, en la realización de la función implícita de los tres juegos de conjuntos, entonces se presentan una serie de cuestiones enmarcadas dentro de la jurisdicción del Derecho, que éste tiene que resolver.

En estas condiciones, si cada conjunto de grupos particulares formados por las normas del Estado, las actividades discrecionales de los hombres, y las relaciones de transformación cultural, respectivamente, contiene un mínimo de tres alternativas, según que su cantidad sea mayor, igual o menor que cada una de las representativas de los otros grupos citados, ocurren, cuando menos, nueve combinaciones posibles entre dichos grupos, que representan otras tantas series de alternativas de derecho, las que pueden aumentar extraordinariamente, si en lugar de considerar a los grupos como unidades se les examina como conjuntos de grupos, para el cálculo de las combinaciones posibles.

Esta es la gran cuestión que confronta el Derecho Positivo en sus múltiples manifestaciones, que lógicamente comprenden al Derecho Administrativo y a su procesal correspondiente.

Tal situación conduce, inevitablemente, a la alternatividad en la confrontación de elementos de un grupo o espacio constreñido a otro expansionado, por procedimientos de valorización de diversos tipos, lo que origina la discrecionalidad en la ley y en el ejercicio del derecho.

4.- La Libertad: De lo expuesto en los puntos precedentes aparece, que la libertad consiste en el hecho de que los hombres realicen sus fines en toda su integridad y plenitud dentro de un sistema de autoregulación que impida limitación alguna a la acción de terceros condición óptima que solamente puede alcanzarse cuando el número de disposiciones normativas del orden jurídico estatal, el de actos volitivos de conducta, y el de relaciones de transformación cultural, sea igual entre grupos individuales así como entre conjuntos de grupos, para de esta manera formar un espacio homogéneo de transformaciones coherentes, en el que hayan sido eliminadas las constricciones y expansiones que conducen a alternativas de decisión, cuya consecuencia es la discrecionalidad. De esta manera se puede integrar un sistema equilibrado de naturaleza estática, que puede convertirse en dinámico, si su contenido se incrementa sin modificar las relaciones entre componentes.

La desproporción relativa en las cantidades representativas de los componentes grupales y, por consecuencia, la proliferación de las constricciones y expansiones, al general la discrecionalidad, introducen en el sistema factores fortuitos que le otorgan un carácter probabilístico, cuyos óptimos sólo pueden determinarse por los principios científicos y las técnicas correspondientes, así como en su caso, por la aplicación de sistemas de retroalimentación y control automático que ya hemos examinado en líneas precedentes.

5.- La Justicia: La Justicia es un anhelo del hombre, originado por la vocación de éste para revertirse a los sistemas de equilibrio estático y dinámico óptimo, que afecta a la vida de aquél, sólo es posible alcanzar mediante arreglos de autoregulación múltiple.

Los postulados fundamentales que hemos propuesto para el estudio de la discrecionalidad en el proceso administrativo y la regulación jurídica, en la connotación cibernética, que de los mismos, en forma esquemática formulamos en líneas anteriores, corresponden como lo hemos afirmado ya, a las condiciones de la realidad objetiva, según lo podemos ver en una descripción sintética de lo que ocurre en México en este campo de la investigación.

Este examen de objetivización, por la complejidad misma de los fenómenos que en él quedan comprendidos, nos obliga a seguir una metodología un poco diferente a la empleada antes, cuando diferenciamos los campos específicos del Estado, la Cultura, el Derecho, la Libertad y la Justicia, los que, por encontrarse tan estrechamente entre lazados en la realidad de la vida estatal, tenemos que examinarlos, en forma simultánea y concomitante, como sigue:

En primer término, nos vamos a referir a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamento básico del orden jurídico del país, la que está formada por un ordenamiento jurídico de ciento treinta y seis artículos, divididos en nueve Títulos y dieciséis artículos transitorios. Cibernéticamente hablando, esto representa una constricción verdaderamente extraordinaria, al reducir todos los campos de la existencia y de la actividad del país, solamente a nueve espacios específicos y, todas las relaciones posibles de regulación jurídica, a ciento treinta y seis artículos fundamentales.

Es fácil entender, aún para una apreciación completamente superficial, que un ordenamiento de tal naturaleza, para ser aplicable a la multiplicidad de casos jurídicamente regulables que presenta la vida de la nación, implica una expansión de la conceptiva constitucional que sólo es posible realizar mediante la formulación y promulgación, de cuando menos nueve leyes substantivas y una cantidad respetable de leyes reglamentarias, independientemente de los reglamentos propiamente dichos, circulares, etcétera, que permitan la interpretación de los preceptos constitucionales.

La razón de los fenómenos de constricción y de expansión mencionados, se deriva de la dinámica misma de la capacidad de conocimiento y acción del hombre, conforme a las cuales la multivariada objetiva de la naturaleza, al ser revertida a la simbólica del conocimiento mediante el acto de conversión del espacio en el tiempo; implica, necesariamente e indispensablemente una constricción, que equivale a la realización de una síntesis de transferencias sucesivas entre las diversas relaciones que forman las secuencias causales de cada campo del conocimiento, hasta una serie reducida de afirmaciones o negaciones que pueden expresarse en forma de un pequeño conjunto de alternativas que son, justamente las que en el presente caso, quedan comprendidas en cada uno de los nueve títulos del ordenamiento Constitucional Mexicano.

Recíprocamente, por la naturaleza misma procesal de los fenómenos que implican las causas originales de los mismos, y con ellas, las secuencias transformativas correspondientes, los preceptos constitucionales constreñidos, se revierten en una serie de transformaciones específicas, que se generan la una de la otra de acuerdo con la cadena de Markov, hasta los límites del conocimiento en los cuales se inicia la constricción en el proceso primario, que condujo a los preceptos constitucionales.

De esta manera, estos conjuntos de valores secuenciales deri

vados de las normas fundamentales de la Constitución, representados -- por los ordenamientos contenidos en las leyes substantivas y reglamentarias, no pueden, por las razones expuestas, sobrepasar los límites -- originales de aquéllas, so pena de convertirse en normas inconstitucionales, sin validez dentro del orden establecido por el Ordenamiento -- Supremo.

Es claro que, tanto en los procesos de constricción encomendados a la capacidad perceptiva y sintética de los Congresos Constitucionales, quienes a través de sus componentes tienen la suprema responsabilidad de plasmar, en el ordenamiento jurídico fundamental, toda la multiplicidad de la problemática social, económica, política, etcétera y de encontrar las soluciones correspondientes que forman el anhelo -- del pueblo que los mismos representan, en términos de relaciones de -- transferencia jurídica, expeditas, sencillas y justas; como en las Cámaras Legislativas encargadas de transformar estos preceptos constitucionales en leyes substantivas y reglamentarias, adecuadas al espíritu fundamental del ordenamiento constitucional, al dictar leyes que cumplan con la finalidad de aquél, que satisfagan los anhelos populares; -- es decir, tanto en el proceso de constricción como en el de expansión jurídica, existe un elemento trascendental que debemos señalar con todo cuidado, que está constituido por los conjuntos de hombres que integran dichos Congresos, los que, formados por elementos individuales -- con capacidad intrínseca, medida en términos de su inteligencia y su poder de relación adquirido, expresado en términos de su cultura y sus demás atributos de índole moral, etcétera, representan verdaderos -- transformadores de la realidad al simbolismo; por lo que, la primera -- tarea fundamental de dichos congresos, consiste en lograr que los diversos criterios individuales correspondientes a dicha capacidad transformativa particular, se unifiquen; fenómeno que se opera mediante un proceso de constricción cibernética en el que tienen que prevalecer -- determinados principios fundamentales, que por lo demás rigen a la lógica general de dicha disciplina, y que pueden resumirse en el hecho -- de que, todas las constricciones se ajustan, dentro de lo posible, al máximo contenido de verdad objetiva, o lo que expresado de otra manera significa, a un mayor acercamiento con el determinismo causal que rige a la naturaleza.

Por lo expuesto, es fácil apreciar que el mecanismo general en la formación y elaboración de las leyes, dentro de una mecánica cibernética que nosotros hemos estudiado mediante el examen de la Teoría de los Conjuntos y de otras consideraciones matemáticas y lógicas que forman el substracto de dicha ciencia, conduce inevitablemente al hombre, a límites que tienden a acercarlo a la verdad incontrovertible -- que rige el determinismo de la naturaleza, como el desideratum de la -- conducta del mismo en la tierra.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, y en términos de -- lo dicho al referirnos a la Teoría de los Conjuntos y demás apreciaciones matemáticas relativas, aparece que, en el proceso de constricción -- que realiza el Constituyente, resume las actividades de la nación dentro de la multiplicidad en la que objetivamente están constituidas, en pequeños espacios topológicos que en lo general, como habíamos dicho -- antes, forman los Títulos del Ordenamiento Constitucional; mientras -- que, en el proceso de expansión, al formularse las leyes substantivas y reglamentarias, éstas corresponden precisamente a los mencionados -- espacios, de manera que, por ejemplo, del Artículo 27 Constitucional, -- para mencionar uno de los más importantes de nuestra ley suprema, se derivan por ejemplo, las legislaciones sobre el Petróleo, Tierras y --

Aguas, etcétera, que corresponden a otros tantos campos de la vida y -- actividad nacional, formados por recursos físicos y humanos de gran -- importancia, cuyas relaciones vitales tienen que ser debidamente norma -- das por el establecimiento de los módulos de transferencia entre los -- hombres y los elementos, así como entre los propios hombres entre sí, -- etcétera, de tal suerte, que de un solo precepto constitucional, se -- derivan multitud de normas substantivas y reglamentarias las que, a su -- vez, por desgracia, no corresponden en número y condición cualitativa, a todos los actos posibles dentro de los sectores de población corres -- pondientes, cuando necesario e inevitablemente, una porción de pro -- blemas reales no tipificados en los ordenamientos jurídicos, cuya rela -- ción a los mismos, tiene que ser objeto de valorizaciones de distinta -- naturaleza y que entran dentro de los criterios jurisdiccionales.

En estas condiciones, el Derecho Positivo, tal como lo hemos afirmado ya en líneas anteriores, al quedar estatuido por las relacio -- nes entre los componentes diversos de los elementos jurídicos de cada -- conjunto o especialidad, como podría ser la que corresponde a las le -- yes agrarias, tiene varios elementos importantes que le son inherentes y que sintéticamente podríamos enumerar, como sigue:

1).- En primer término, debe corresponder a transformaciones lógicas de la ley suprema, es decir, el proceso de expansión del pre -- cepto constitucional, no debe ser arbitrario, pues de lo contrario la -- ley se constituye en inconstitucional;

2).- Debe referirse a una relación bien específica entre la -- norma constitucional, y el elemento que substantiva dicha relación, -- en el supuesto de que éste pertenezca a un grupo bien clasificado de -- elementos de una o varias características comunes, como por ejemplo a -- las condiciones que deben reunir los campesinos para recibir tierras -- en dotación ejidal; las características que deben reunir todas las pro -- piedades territoriales para ser objeto de afectaciones agrarias, etcé -- tera;

3).- Debe estar limitado en el espacio y en el tiempo, den -- tro de los ámbitos de validez correspondientes, así como formar una se -- cuencia coherente de preceptos, para que el ordenamiento jurídico con -- ellos formado, constituya un todo armónico; y

4).- Debe representar una alternativa para la resolución de -- casos que comprendan varias posibilidades en la aplicación de dicho -- precepto, por decisión interpretativa reglamentaria o discrecional, -- propiamente dicha.

Tomando en consideración que las normas que forman el Dere -- cho Positivo, al derivarse de dos procesos, uno de constricción y otro de expansión de la fenomenología del Estado en la interpretación de la misma, para buscar el equivalente simbólico normativo entre todos los -- elementos constituyentes de aquélla y los preceptos contenidos en las -- leyes, requiere, por la variedad de las posibilidades de aplicación de -- dichos preceptos, del establecimiento de los órganos interpretativos -- y ejecutivos respectivos, dentro de una estructuración jerárquica, -- cuyo nivel más elevado, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de -- la Nación, cuya misión primordial consiste en establecer un sistema -- decisorio límite e irrevocable, que venga a estabilizar todo el orde -- namiento operacional jurídico, y a darle consistencia al régimen insti -- tucional del Estado.

Sin embargo, si se toma en consideración que las normas que --

forman el Derecho Positivo, corresponden a relaciones de interpretación establecidas por los legisladores en épocas determinadas, afectas a condiciones provenientes de conjuntos de conceptos que forman los valores de la cultura relativos en todas sus múltiples manifestaciones ocurre que, al quedar subsumidas tales transformaciones a la dinámica cultural, que evoluciona en función de los progresos científicos y tecnológicos, de las nuevas ideas filosóficas, concepciones éticas, etcétera, la relación original del precepto constitucional y éste mismo, adquieren una situación de revalorización ante las nuevas circunstancias, que implica la realización de nuevas transformaciones que implican a los valores recientes; lo que conduce, inevitablemente, a que todo el sistema normativo estatal, sufra un retraso que genera un fenómeno antitético dentro de la comunidad, que debe ser resuelto en alguna forma, para no provocar conmociones peligrosas para la estabilidad del Estado.

Esta situación, de acuerdo con la nueva concepción sobre la estabilidad de los sistemas, conduce inevitablemente, al empleo de los mecanismos adecuados para alcanzarla; los que, en casos como el presente, comprenden verdaderos sistemas equilibradores, logrados mediante la retroalimentación múltiple, dentro del campo operativo del Derecho.

Para ello es muy importante descomponer al fenómeno normativo en sus dos elementos fundamentales a saber:

a).- La norma propiamente dicha, como relación básica de transformación entre el precepto legal y el hecho fenomenológico real, y

b).- La naturaleza misma de este hecho.

En tales condiciones, el problema del equilibrio cibernético, realizado mediante la retroalimentación múltiple, puede referirse a cualquiera de estos dos aspectos o a ambos en conjunto.

En el primer caso, el problema es de naturaleza estrictamente legal y se resuelve en términos de la lógica jurídica, mediante el adecuado manejo de la discrecionalidad, dentro de las posibilidades que permiten las alternativas que antes hemos señalado, las que en última instancia, corresponden a decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en la inteligencia de que, por lo general, este problema se resuelve modificando continuamente la interpretación de la ley fundamental, mediante la elaboración de nuevas leyes substantivas y reglamentarias.

En el segundo caso, la situación es un poco distinta y el problema tiene que resolverse por medios objetivos de diversa naturaleza, en sus aspectos sociológicos, políticos, económicos, etcétera, en la búsqueda de una autonomía de los procesos con respecto a las normas muy específicas de la ley; como ocurre por ejemplo en la integración en la Administración Pública, de organismos descentralizados que representan verdaderos espacios normativos vinculados al sistema general del Estado, pero con centros de gravitación propios, independientemente de que, considerados como conjuntos, dependan originalmente del centro normativo fundamental que en este caso, lo constituye la Constitución.

En el tercer caso, se busca una combinación pragmática de las dos posibilidades anteriormente señaladas, buscando los óptimos adecuados, para que se reduzca, en lo posible, la antítesis integrada-

por la evolución natural que afecta al Estado.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la norma jurídica representa una relación de transformación, cuyo valor interpretativo es susceptible de evolucionar con el tiempo dentro de ciertos límites, la que al operar sobre un valor positivo de conducta correspondiente a una época determinada, genera un valor relativo transformado; y, por consiguiente, un conjunto de normas desplazadas en el tiempo cuando actúa sobre un conjunto de actos, en cuyo caso produce una secuencia transformada de conducta. Ahora bien, si el desplazamiento en tiempo de la norma, con respecto a la época en que se realice el acto, rebasa un determinado límite, característico para cada proceso secuencial de éstos, entonces, cuando han sido transformados, resultan inoperantes dentro del espacio a que pertenecen, ocurriendo, en tales circunstancias, que la norma es completamente anacrónica e ineficaz. Tal es el caso por ejemplo, al pretender aplicar, en la presente fecha, la ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos, cuyos efectos fueron extraordinarios en la mitad del Siglo pasado; o lo que es lo mismo, un conjunto de normas con un desplazamiento de más de un siglo en el tiempo, sobre los procesos de usufructo de los bienes que emplea la Iglesia Católica en la realización de su misión evangélica dentro del país. Es evidente que los resultados serían completamente nulos, en virtud de que no existe materia para dicha ley en los tiempos presentes.

Lo expuesto en el párrafo anterior, revela que la aplicación de los preceptos de derecho en los procesos activos de la vida cotidiana, por las razones que ya se han expuesto en líneas anteriores, tiene un límite temporal para que éstos se vuelvan obsoletos e inoperantes, fuera del cual, no existe posibilidad alguna para la discrecionalidad en la aplicación de los mismos; lo que conduce, inevitablemente, a la búsqueda de nuevas formas constitucionales, substantivas y reglamentarias que se ajusten al proceso evolutivo que afecta a la sociedad.

Solamente en los casos en que las normas fundamentales así como las substantivas y reglamentarias estén afectas a una generalidad muy profunda, tan amplia que en cierta forma las torne invariantes al tiempo, como ha ocurrido, al menos en algunos aspectos con el Derecho Romano, la convolución de los actos de conducta con los preceptos normativos desplazados en el tiempo, a que nos hemos referido en los párrafos anteriores, no afecta notoriamente los resultados así obtenidos.

Sin embargo, lo verdaderamente importante en la aplicación del Derecho y la circunscripción de todos los actos de la conducta a los ámbitos del mismo, consiste en lograr establecer los procedimientos por los cuales, la sociedad alcance el máximo de libertad con el mínimo de restricciones, lo que sólo es posible por la aplicación de los controles de retroalimentación multivariacional, que examinan la Ciencia y la Técnica Cibernética.

Este es uno de los problemas más importantes, porque su solución conduce a los óptimos sociales expresados en términos de la máxima libertad para los componentes de la colectividad, y al máximo aprovechamiento de los recursos energéticos de la misma, con los mínimos de restricciones de la conducta y de esfuerzos realizados por los miembros de aquélla, para alcanzar los objetivos señalados.

Ya hemos mencionado antes que todos los estados, y muy especialmente aquéllos cuya evolución cultural es elevada, tratan de alcanzar estas metas, siguiendo distintos sistemas directivos o indirectos -

de regulación que se practican con resultados diversos en las formas de gobierno clásicas.

Nosotros en este trabajo, especialmente por lo que se refiere a la Administración Pública, hemos venido postulando que, es posible alcanzar esta autoregulación de la vida estatal, mediante la aplicación de sistemas adecuados de índole cibernético, que esquemáticamente vamos a señalar a continuación.

En primer lugar, deben establecerse en el Estado, sistemas adecuados para obtener la máxima información estadística periódica posible, de todos los conjuntos procesales de la vida del Estado, en sus aspectos relacionados con la potencialidad humana, y recursos energéticos debidamente clasificados por atributos específicos comunes en cada conjunto; así como información completa de todas las transformaciones reales operadas por la acción del hombre sobre la naturaleza; lo que expresado de otra manera, significa tener una información estadística sobre censos de población en todos sus aspectos, agrícolas, ganaderos, industriales, comerciales, etcétera, elaborados de una manera específica, que reúna las condiciones adecuadas para que pueda ser utilizada, satisfactoriamente en los cálculos cibernéticos;

En segundo lugar, debe obtenerse una información estadística también periódica, tecnológica, económica y financiera, etcétera, cuya clasificación adecuada, permita ordenar los grupos de operadores de transferencia de los recursos a que se refiere la información recabada según el punto anterior;

En tercer lugar, clasificar debidamente esas informaciones para formar los grupos y campos topológicos correspondientes, con los límites máximos que fije la territorialidad del país y la de los espacios de operabilidad del mismo en los mercados mundiales; información que una vez codificada, deberá almacenarse en discos o cintas magnéticos y guardarse en archivos especiales para ser utilizada en el momento oportuno;

En cuarto lugar, proceder a formular patrones de multivariación con la información anterior, que se supone ha sido debidamente secuenciada, a efecto de postular los más adecuados en los campos específicos correspondientes, y en el general de la Economía y de la Administración Pública de la Nación. La elaboración de estos patrones requerirá la aplicación de las técnicas más avanzadas sobre la ley de probabilidades, las matemáticas numéricas, el cálculo multivariacional y, en general, todos los elementos científicos y técnicos necesarios, así como todo el equipo de codificación y computación electrónica necesario, para realizar tales trabajos;

En quinto lugar, una vez obtenidos los patrones óptimos operacionales, deberán confrontarse con el sistema normativo que forman la Constitución y las leyes substantivas y reglamentarias correspondientes, confrontación que se puede hacer mediante programación en las máquinas, para estudiar los porcentajes en que los óptimos operacionales, obtenidos mediante la ejecución de los pasos anteriores, se acercan o se alejan positiva o negativamente de los conjuntos de normas que aquéllos ordenamientos representan.

En sexto lugar, se deberá proceder a proponer las reformas constitucionales, así como las referentes a las leyes substantivas y reglamentarias que se ajusten a la prospectación antes mencionada, a

efecto de que ésta resulte legalmente operante y pueda ser aplicada -- en el país;

En séptimo lugar, deberán establecerse con precisión, los -- sistemas concretos de retroalimentación así como los dispositivos prácticos para que aquéllos resulten operantes y de esta manera poder -- lograr la estabilización general, dentro de una secuencia dinámica ajustada a los incrementos de progreso establecidos previamente, de manera que, a la postre se obtenga un sistema nacional regulado.

La secuencia que se postula en los siete puntos consignados -- anteriormente, conduce, por la forma como ha sido planteada, a las reformas que en el sistema jurídico de la nación, impone la dinámica cultural en sus múltiples manifestaciones, principalmente aquellas que -- se refieren a los avances científicos y tecnológicos que más afectan -- a la administración, a efecto de garantizar la coherencia entre la -- norma y la acción regida por la misma y, por consiguiente, estabilidad al Estado. Aunque no por este procedimiento, sino como consecuencia -- del desarrollo natural en sus diversos contenidos, para sólo referir -- nos a México, desde el 5 de febrero del año de 1917, hasta la presente fecha, se han introducido una respetable cantidad de reformas al -- texto constitucional, para mantenerlo operante y ajustado a las cambiantes condiciones que se han registrado en estos últimos cincuenta -- años de vida de la nación.

Sin embargo, es evidente que, como ocurre en otros países, -- en los que los textos constitucionales sufren las menos modificaciones posibles con el transcurso del tiempo, el impacto de las transformaciones dentro de las sociedades respectivas, derivadas del progreso, que en lo general ha afectado al mundo entero, se balancean de una manera diferente, buscándose para ello, el máximo de combinaciones posibles -- con los elementos constitucionales para crear leyes substantivas y reglamentarias, enmiendas, etcétera que vengan a resolver el problema -- derivado de la disparidad lógica inevitable entre los viejos textos -- constitucionales y las nuevas condiciones de vida de las sociedades actuales. En algunas naciones este problema se ha resuelto más que por una autoregulación de los contenidos normativos del Derecho, por controles que afectan a la conducta de los hombres y a los intereses materiales, generalmente de tipo económico, que en dicha conducta quedan -- involucrados. Tal es el caso especialmente de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde la regulación y equilibrio de la sociedad se -- opera administrativamente, por la acción que el Estado realiza a través de su régimen fiscal; en tanto que, en Inglaterra, la regulación -- se opera mediante la discrecionalidad que entraña la aplicación del Derecho Consuetudinario, ejercido especialmente por verdaderas castas de jueces formadas a través de la historia del país, dueños de una experiencia que se transmite incrementada de padres a hijos, que de esta -- manera adquieren una sensibilidad jurídica extraordinaria, que les permite resolver, bajo su responsabilidad, toda la multiplicidad de casos que se presentan a su consideración.

Para nosotros, especialmente por lo que atañe al Derecho Administrativo, como sistema de normas reguladoras de la actividad del -- Estado, la importancia de aplicar una secuencia como la señalada en -- los siete puntos anteriormente descritos, radica en que, la obtención de los patrones de la vida estatal estabilizada, mediante la aplicación de los esquemas multivariacionales de retroalimentación, en primer lugar, reduce notoriamente la discrecionalidad, aumentando en la -- misma proporción la juridicidad de la acción administrativa del Esta--

do; y, en segundo lugar, porque de esta manera se puede lograr una mayor libertad para los componentes de la colectividad y consecuentemente, una también mayor dosis de Justicia distributiva en la misma.

c).- Resumen y Conclusiones.-

PRIMERO.- Al referirnos al Estado de Derecho y sus relaciones con la Administración Pública, postulamos, resumiendo como tesis fundamental, que debido a los extraordinarios adelantos, especialmente científicos y tecnológicos logrados en los últimos años, aquellas adquirirían caracteres especiales por lo que, todo estudio sobre la Moderna Administración Pública, debe sustentarse, como ya lo hemos explicado, en la Teoría misma del Estado, así como en un examen de las estructuras jurídicas de la Administración y de las normas que constituyen el Derecho respectivo.

SEGUNDO.- Es por esto, que en esta parte de nuestro estudio, hemos recurrido a varios tratadistas sobre Administración y Derecho Administrativo, en la búsqueda de los criterios substantivos de lo que podría llegar a constituir una teoría básica que venga a sustentar a la Moderna Administración Pública.

En este propósito, siguiendo la metodología que hemos establecido mediante la aplicación del sistema de confrontación, a continuación vamos a resumir los pensamientos de los autores examinados, como sigue:

a).- Forsthoff.- Este autor, establece como premisa fundamental, en su estudio sobre la Administración y el Derecho Administrativo, que la ley, a la que la administración está vinculada, surge de la deliberación y acuerdo parlamentario cuando la sociedad, que él denomina burguesa, reduce el absolutismo del soberano y tiende a la creación de un Estado de Derecho que proteja los intereses del individuo, por normas constitucionales básicas, que lógicamente traen aparejada, una serie de problemas de carácter interpretativo que en el ámbito de la Administración Pública, adquieren proporciones mayores.

Forsthoff, inconforme con el estatismo en el orden social, busca un canon o idea que sirva de meta a un tipo de sociedad dinámica cuando aquél esté fundado en supuestos de Justicia, lo que impide toda posibilidad de equiparar al Derecho con la norma estatal, pues esto vendría a constituir el Positivismo, que en estas condiciones, sólo es válido cuando se tiene un Estado y una sociedad estáticos; por lo que, la nueva teoría jurídica, y con ella el Derecho Positivo, deben de formarse con referencia al bien común, a la equidad, y a la ponderación adecuada de los intereses, para seguir la propia terminología del autor.

En tales condiciones, la Administración Pública se constituye en una fuerza conformadora de la sociedad, que puede revertirse, inclusive, saliéndose de su campo normativo natural, al ambiente de acción positiva dentro de la sociedad, como elemento de regulación; asumiendo responsabilidades de empresario y otras conexas, que en el Estado Liberal clásicamente han correspondido a la iniciativa privada.

Este autor acepta asimismo, que la relación de la Administración con la norma jurídica, tiene un aspecto material y otro formal; lo que implica la existencia de dos momentos; el primero de los cuales que comprende el aspecto material de la relación mencionada que es esencialmente de carácter dinámico, exige una libertad de acción que

queda fuera del campo de la juridicidad y, por tal motivo, dentro de la discrecionalidad del juez, quien tendrá que resolver de acuerdo con su experiencia; mientras que en el aspecto formal, la mencionada relación de la administración con la norma jurídica, se caracteriza por una vinculación equiparable a la que la función judicial tiene con dicha norma.

Los fundamentos de la discrecionalidad, en términos de la Teoría de Forsthoff, quien a su vez sigue a otros autores, son el bien común, la utilidad pública, etcétera, de manera que, resultando desproporcionada la parte material de la relación de la administración con la norma jurídica, ocurre que el Derecho Administrativo tiene una lógica que le es completamente característica.

b).- Dr. Gabino Fraga.- El Doctor Fraga examina el problema del Estado como sujeto y objeto de Derecho en el ámbito de la Administración, considerando que el Derecho Administrativo, de conformidad con la Escuela Realista, se construye al conjunto de las reglas relativas a los servicios públicos, al contrario de la concepción de la Escuela Subjetiva, que lo define como regulador de la organización y acción de las autoridades administrativas, que comprenden: la estructura y organización del poder administrativo; los medios patrimoniales y financieros necesarios para que la administración cumpla su cometido; el ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar en la función administrativa; y, la situación de los particulares con respecto a la administración; en la inteligencia de que, las relaciones jurídicas en las que interviene la Administración, como normas de Derecho Administrativo, lo son de Derecho Público, independientemente de que el Estado pueda realizar actos que forman parte de las instituciones de Derecho Privado.

c).- Dr. Olivera Toro.- En el aspecto relativo a la estructura de la organización administrativa, el Maestro Olivera Toro parte del concepto fundamental de la misma, la que descompone el Administración Pública Moderna, como actividad del Estado controladora y sumatoria de la actividad privada, la que divide en Administración Liberal de tendencia al abstencionismo y Administración típicamente Intervencionista.

En cuanto al Derecho Administrativo, el Maestro Olivera Toro lo ubica, por lo que respecta a su origen, como la institución que sostiene al Estado en sus actividades administrativas, a través de la aplicación de normas de derecho, que subdivide en relativas a las necesidades de los servicios públicos, y las correspondientes al deber que tiene el Estado de regular sus propias actividades y la de los particulares. Concebido el Derecho Administrativo en su carácter legalista, que comprende al conjunto de leyes administrativas; formal, que corresponde al Poder Ejecutivo; y, jurídico, que regula la relación entre el Estado y los particulares, respectivamente.

Respecto a la Personalidad Jurídica del Estado, habla de que dentro de aquellas que niegan la personalidad del mismo, se encuentran las que lo consideran solamente como una representación que administra el patrimonio colectivo, así como la que estima al Estado como una diferenciación entre gobernantes y gobernados, en la que los primeros, de hecho detentan la coerción; y, por ello, se imponen a los segundos de una manera irresistible; afirmando asimismo, que el Estado, como órgano creado para lograr la realización del Derecho, tiene que seguir en sus actividades o atributos, toda la gama infinita de las actividades

des individuales o de grupo en el seno de la sociedad; independiente-- mente de que en sus funciones, se encuentre en la necesidad de supli-- car, solicitar o convenir, lo que conduce a que, en el primer caso, -- los actos estatales tienden a la conservación de la sociedad, mediante la ingerencia del mismo para su propia conservación y la de la paz pú-- blica; mientras que en el otro, actúa prácticamente como sujeto de De-- recho, para cumplir sus fines.

Siguiendo, como lo hemos hecho hasta este momento, las pro-- pias palabras del Maestro Olivera Toro, afirma, por otra parte, que la doble personalidad del Estado, carece de justificación jurídica, para-- afirmar que dentro de la tesis de la personalidad única, debe entender-- sele como sujeto de relaciones jurídicas, tanto públicas como privadas a semejanza de los particulares, sin perjuicio de que, a través de la-- administración, su actuación sea imperativa y se realice en el campo -- del Derecho Público, independientemente de que al mismo tiempo, resul-- te sujeto de ciertas relaciones en el campo del Derecho Privado.

Por otra parte, la estructura administrativa queda inmersa -- dentro del orden que comprende el Derecho, cuya función es mantener el equilibrio dentro de la estructuración general del Estado, lo que in-- evitablemente conduce a una limitación en la discrecionalidad caracte-- rística de la acción administrativa, así como a reconocer en la Admi-- nistración Pública, una suprema finalidad de respeto y protección al -- derecho y garantías de los particulares.

d).- Dr. Gabino Fraga.-- El Maestro Fraga, al estudiar las -- formas de Organización Administrativa, afirma que el problema de la -- personalidad del Estado, es uno de los más discutidos en la teoría del Derecho Público; de manera que en la teoría de la doble personalidad, -- aquél, como persona de Derecho Público, es titular del Derecho Subjeti-- vo de Soberanía, mientras que, como persona de Derecho Privado, lo es-- de derechos y obligaciones de carácter patrimonial. Conforme a la teo-- ría de la personalidad única, al Estado se le considera con doble vo-- luntad para desarrollar actividades, imponiendo determinaciones como -- corresponde a una voluntad soberana, independientemente de que se pue-- da someter a sus propias normas en condiciones análogas a la de los -- particulares; en la inteligencia de que el autor se inclina por la te-- sis de la personalidad jurídica del Estado, conforme a la cual, en la-- legislación mexicana, el sistema constitucional parte de la considera-- ción de la soberanía como un poder de voluntad superior o como un de-- recho cuyo titular es la nación.

Continuando con este resumen, que formulamos siguiendo más o -- menos las propias palabras del autor, se llega, insensiblemente, al -- problema de la competencia, como elemento integrante del acto admini-- strativo, y a su concomitante de delgación de facultades para el caso -- de la legislación mexicana; cuyo órgano principal en el que se deposi-- ta todo el ejercicio de las facultades administrativas, es el Presiden-- te de la República, quien por diversas razones, se encuentra en la ne-- cesidad de delgar sus facultades en conjuntos de órganos administrati-- vos estructurados funcionalmente, y ajustados al régimen constitucio-- nal, lo que permite al Maestro Fraga, eliminar toda posibilidad de in-- tromisión del derecho civil en la acción admini. trativa y reconocer -- plena autonomía al Derecho Administrativo.

e).- Forsthoff.-- Respecto a la Estructuración de la Adminis-- tración moderna, en la misma medida en que las máximas de la acción es-- tatal encontraron expresión en las normas generales, se operó, según --

nuestro autor, una notable modificación en las funciones administrativas; las que, por su naturaleza, representan ejecución y realización -- inmediata, sujeta a un proceso peculiar, que por lo general no está -- contenido en la norma, sino que aparece como una porción que se añade a la misma, como un momento independiente, que conduce inevitablemente a la discrecionalidad.

Es por esta razón, y con el objeto de garantizar el éxito de la administración pública, que los estados contemporáneos sienten una gran preocupación en la formación del funcionario profesional, así -- como en el establecimiento de un aparato burocrático, altamente capacitado, dotado de todos los elementos físicos necesarios para el desarrollo de su cometido.

Concomitantemente con el problema de la burocracia, el autor examina el contenido político en la estructura de la administración pública moderna, para afirmar que no es suficiente la existencia de un -- substratum de derechos fundamentales, de validez constitucional, a la manera de como era concebido por el viejo Liberalismo económico, sino -- que es imperativa la necesidad del intervencionismo del Estado, para -- regular adecuadamente, la vida del mismo.

f).- Dr. Andrés Serra Rojas.- El Doctor Serra Rojas examina a la organización administrativa en sus aspectos estructural y funcional, en sus contextos sobre Gobierno y Administración, para afirmar -- que el primero dirige y regula la vida de la nación, creando y cumpliendo con el orden jurídico, en cuyo cometido debe contar con el consenso o aprobación de la población; mientras que la administración pública comprende la acción estatal, concretizada específicamente en los servicios públicos, y en la selección, coordinación y organización de las actividades del Estado, con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Mientras que la tarea del Gobierno, según propias palabras -- el Doctor Serra Rojas, es de dirección u orientación en el encausamiento general de las actividades públicas y privadas, la tarea de la administración consiste, esencialmente, en organizar los servicios públicos, y todas aquellas que se traduzcan en satisfacción de las necesidades colectivas.

Es así como, de acuerdo con el autor, el Gobierno crea y sostiene el orden jurídico estatal, al que se somete para otorgarle institucionalidad, involucrando en el mismo, la normatividad de las actividades públicas y privadas del propio gobierno, mediante una simbiosis conforme a la cual, el gobierno institucionalizado se realiza a través de sus órganos para crear a la Administración Pública, en tanto que -- ésta a su vez actúa sobre el Gobierno, a través de la función política.

Es así como, siguiendo al propio autor, se puede afirmar, -- que tanto las formas políticas como las administrativas, son métodos o sistemas para la estructuración de las funciones jurídicas. Es decir, -- las formas políticas que consideran al Estado en su unidad, y las administrativas que se refieren particularmente al Poder Ejecutivo, sintetizan en cierta forma, a la actividad del Estado realizadas por aquél, en los diversos aspectos de la misma.

Expuestas las condiciones básicas para la concepción fundamental del Estado, el Doctor Serra Rojas examina la estructuración del mismo, mediante el examen de las formas de organización administrativa

dividiéndolas en regímenes que denomina de Centralización y de Descentralización Administrativas; en la inteligencia de que, cualquiera de éstos dos regímenes, que a su vez se subdividen en los de Desconcentración Administrativa; de Descentralización por Región y de Descentralización Técnica o por Servicio, tienen su razón de ser y justificación de acuerdo con las circunstancias específicas en que el Estado se encuentra. Así por ejemplo, la Centralización Administrativa, con sus características específicas referentes a la concentración de la coacción, el poder de decisión y la competencia técnica y del poder de nombramiento, permite una mayor coherencia en la acción administrativa -- realizada por el Estado a través del Poder Ejecutivo, lo que significa una extraordinaria ventaja, cuya limitación queda determinada por la creciente complejidad de los problemas que afectan a la vida estatal, lo que conduce, necesariamente, a la Desconcentración y a la Descentralización Administrativa. Por lo que atañe al municipio libre, esta última representa, además, un anhelo de carácter social y político, que la Revolución Mexicana hizo realidad en la Constitución de 1917; mientras que la Descentralización por Servicio, representa una necesidad -- impuesta por la creciente complejidad en el manejo de los asuntos públicos, especialmente cuando éstos quedan enmarcados en jurisdicciones esencialmente técnicas, como ocurre por ejemplo con Instituciones como la de Petróleos Mexicanos que, significando un campo de importancia -- extraordinaria en la vida nacional, implica a su vez, una problemática específica que hizo necesaria la creación de dicha empresa descentralizada.

TERCERO.- Respecto a la Discrecionalidad y la Regulación Jurídica hemos pretendido examinarla, tentativamente, a la luz de las ideas que sobre Cibernética, en forma esquemática, hemos expresado antes, con la esperanza de coordinar los resultados obtenidos, con los postulados diversos de los autores que acabamos de resumir, para lo cual, a continuación intentaremos formular la confrontación respectiva como sigue:

a) Es evidente que, todos y cada uno de los autores mencionados, examinan el problema de la Administración Pública bajo los supuestos de una concepción más o menos estereotipada del Estado, que -- corresponde en lo general, a la imagen positiva que del mismo presentan la teoría y la realidad del Estado contemporáneo. Esta visión sintética del Estado, al tratar de descomponerla en los elementos constitutivos del mismo, les ha permitido encontrar determinadas características de distinto valor relativo, que en el caso de Forsthooff, comprenden las que se refieren a la discrecionalidad del poder público, ejercida a través de la Administración, como consecuencia de la dinámica -- estatal y con fines específicos de naturaleza social y política. Institucionalizar al Estado, insuflar en el Derecho un espíritu vital y -- crear las formas adecuadas para que se cumpla la Justicia Social, son -- entre otras, las formas de la concepción finalista social y política -- de este autor.

El Doctor Fraga, ante el examen de la Escuela Realista y la Subjetiva, examina las posibilidades de la Administración como fuerza reguladora del Poder Público y como instrumento para que, el Estado, -- dentro del campo de la juridicidad, pueda realizar sus fines específicos, mediante un sistema de delegación de facultades del órgano principal que para el caso de la legislación mexicana es el Presidente de la República.

El Doctor Olivera Toro, al considerar al Estado como órgano-

creado para lograr la realización del Derecho, postula que la estructura administrativa, establecida sobre normas de Derecho, tiene entre -- otras como finalidades específicas, las relativas a la satisfacción de las necesidades de servicios públicos y aquéllas que se refieren a la regulación de sus propias actividades y la de los particulares; en -- cuyo propósito, al quedar inmersa la estructura administrativa dentro del orden que comprende el Derecho, considerado como una función de -- equilibrio, automáticamente conduce a una limitación de la discrecionalidad.

El Doctor Serra Rojas, al establecer la relación entre el Gobierno y la Administración, así como la necesidad de que el primero, -- al constituir al Estado, lo haga con el apoyo del consensus general de la población, implícitamente está aceptando una dinámica en la conformación del Estado, de naturaleza axiológica; pues de lo contrario no -- sería posible obtener el consensus mencionado, independientemente de -- que, la política administrativa, se realice a través del Poder Ejecutivo, lo que necesariamente implica discrecionalidad.

Acogiéndonos a esta ideología, de los Maestros mencionados, -- después de haber encontrado un residuo común en las diversas tesis que en forma muy sintética hemos comentado de los mismos, respecto a la -- Administración Pública, a continuación trataremos de resumir nuestros puntos de vista, los que en lo general concuerdan con la porción invariante de las tesis de referencia, como sigue:

b) En primer lugar, hemos considerado indispensable definir lo que entendemos como Estado, así como los campos fundamentales, constitutivos del mismo, en términos de una concepción que nos permite -- apreciar, en todo su conjunto, en la multiplicidad de los elementos -- que lo integran, a un Estado regido por la Cultura en sus múltiples -- manifestaciones; cuando ésta actúa como un operador sobre cada uno de los componentes estatales, tanto humanos como físicos, o meramente simbólicos; dentro de un conjunto de sistemas transformativos dinámicos, -- conforme a los cuales, la naturaleza se revierte en el hombre, por la acción del conocimiento, para crear nuevos acervos del mismo, en la -- etapa denominada temporal, y que corresponde a procesos mentales realizados en el hombre; mismos que, al revertirse sobre la naturaleza como operadores de la misma, le otorgan un contenido y un nuevo sentido a -- la Cultura, dentro de una escala de valores, cuyos límites los determina la capacidad del propio hombre.

De esta manera, el Derecho queda estatuido por la relación -- de cada uno de los componentes de los diversos conjuntos humanos con -- relación, a su vez, a los grupos de normas, lo que viene a dar coherencia a las relaciones fundamentales entre el hombre y la naturaleza, en términos del contenido cultural de la colectividad.

Si todas las acciones individuales, grupales o colectivas, -- que comprenden tales relaciones del hombre con la naturaleza y del hombre con el hombre, se realizan en forma fortuita, la sociedad tendrá -- un extraordinario contenido de incoherencia y el resultado práctico -- será el caos.

Ahora bien, como la naturaleza misma de las cosas, en atención a la vigencia permanente de las leyes que forman el substratum de determinístico de la fenomenología en la que el hombre se encuentra inmerso, se encuentran afectas a cierto contenido de coherencia, tanto --

más elevado, cuanta mayor sea la capacidad del hombre para entender -- a los fenómenos de la naturaleza, incluyendo en ello su propia personalidad, siempre existe la posibilidad de poderlas agrupar y organizar -- de tal manera, que su contenido fortuito se reduzca cada vez más, en la misma proporción en que se incrementa el contenido cultural del hombre.

En estas condiciones, el hombre, para vivir en sociedad, necesita establecer algunos sistemas reguladores básicos de su conducta, que le permitan la libertad necesaria para realizar su personalidad, -- los que postula como normas, que en conjunto, vienen a constituir un -- sistema, y éste, a su vez, el orden normativo general del Estado; mismo que puede ser alcanzado por decisión implícita o explícita, verbal -- o escrita de los miembros de la comunidad. De esta manera, cada conjunto de grupos particulares, integrados por las normas del Estado, -- las actividades discrecionales de los hombres, las que de todas maneras existen, y las relaciones de transformación cultural; contiene un -- mínimo de tres alternativas, según que la cantidad de elementos sea -- mayor, igual o menor, que cada una de las correspondientes de los -- otros grupos citados; por lo que pueden ocurrir cuando menos, nueve -- combinaciones posibles entre dichos grupos, y entre cada uno de los -- componentes de los mismos, que representan otras tantas series de alternativas de Derecho.

Si por otra parte, en términos estrictamente cibernéticos, -- las comunidades humanas inevitablemente se encuentran obligadas, por -- su capacidad natural de razonamiento, a constreñir el sinnúmero de posibilidades de normas de Derecho que pueden resultar, según se menciona en el párrafo anterior; entonces ocurre que las constituciones de -- los estados, son necesariamente, campos constreñidos, en los que solamente figuran las relaciones fundamentales; las que a la postre, -- tienden a ser revertidas, para ser aplicadas en la resolución de los problemas derivados de la vida cotidiana de los hombres, a ordenamientos -- más amplios, congruentes con las normas fundamentales; obtenidos por -- convolución de éstas, realizadas en términos de los valores culturales correspondientes a cada época de la vida de la colectividad; para así -- de esta manera, resolver la problemática de la existencia multivariada del hombre dentro de la colectividad.

Así pues nos encontramos con dos procesos, uno de constricción dentro del cual se introducen todas las posibilidades de la conducta del hombre dentro de los ámbitos del Estado, y a esto le llamamos la Ley Fundamental; y, otro, de expansión del proceso anterior, cuando las dichas normas fundamentales, de acuerdo con sus posibilidades de -- transformación, son revertidas en determinado momento, a las leyes -- substantivas y reglamentarias. En la inteligencia de que, a la postre, estas últimas tampoco permiten resolver todos los problemas derivados de la multivariada de la fenomenología social, presentándose -- así la necesidad de interpretarlas de acuerdo con criterios discrecionales, que la tecnología moderna nos permite volver racionales, si -- para ello elaboramos el material necesario, para determinar, lo más -- aproximado que sea posible, los caracteres de a multivariada de fenómenos que afectan al hombre dentro de la colectividad, y de esta manera obtener, mediante la aplicación de las leyes de la probabilidad, -- interpretaciones a los textos legales que más se aproximen al valor representativo de los mismos.

Ahora bien, la relación de todo lo anteriormente expuesto, -- con lo dicho por los Doctores Forsthooff, Fraga, Olivera Toro y Serra --

Rojas, a quienes hemos examinado brevemente, consiste en que cualquiera que sea el sistema que se emplee para juzgar al fenómeno estatal, y cualesquiera que sean las conclusiones a que se llegue, existe una -- cosa en común entre éstas, que puede resumirse en el hecho de que, en todos los casos, solamente se puede concluir con organizaciones coherentemente normadas y, por tal motivo, formando un conjunto invariablemente susceptible de expresarse en términos de una constricción de relaciones transformativas, o dicho de otra manera, de una Constitución; -- por lo que, siempre y en todos los casos, se encontrará que cualquier Estado está sujeto a dicha constricción y por tal motivo, a un orden -- que también puede llamársele jurídico, si en él coinciden ciertos atributos que caracterizan a la juridicidad.

Ahora, si por juridicidad se entiende un conjunto de normas de observancia obligatoria, establecidas conforme a un sistema referencial que es la Constitución o la norma fundamental, ocurre por lo dicho anteriormente, que por la naturaleza restrictiva de dichos conjuntos de normas obligatorias, con los que se constituye el sistema legal del Estado, queda un campo que corresponde a todas las alternativas de aplicación de las mismas, derivadas de la acción múltiple de los conjuntos humanos que forman la actividad estatal; campo que, como antes lo hemos dicho, forma la discrecionalidad en dicho sistema, ocurriendo en tales condiciones que, puesto que las posibilidades o alternativas están referidas siempre a elementos normativos que emanan de la base -- constitucional, entonces el espacio comprendido por la discrecionalidad, automáticamente se ubica dentro de la juridicidad; lo que, por -- otra parte, no puede resultar de otra manera, si se toma en consideración que, en lo general, todo sistema normativo, y por consecuencia -- todo Estado, considerado en su conjunto, representa un campo de discrecionalidad legal y jurisdiccional, que lógicamente comprende toda la -- juridicidad del sistema.

Si a lo anteriormente expuesto se agrega el hecho trascendente, derivado de la multivariación de los recursos disponibles por el -- hombre, y de las nuevas actitudes que el mismo debe tener hacia el mundo circundante, como consecuencia de los continuos avances en la ciencia y la tecnología, en que los sistemas normativos son de naturaleza dinámica, y por consecuencia, los procesos de constricción y expansión que generan a las leyes constitucionales, substantivas y reglamentarias, deben ser continuamente revisados a fin de mantenerlas lo más actualizadas posible, para en esta forma disminuir los límites de la discrecionalidad que por su naturaleza fortuita, presenta serios inconvenientes para encontrar los óptimos jurídicos.

La Centralización a que se refieren los autores antes mencionados, tiene como razón el hecho de que, la fuerza máxima en todos los procesos sólo se alcanza dentro de la mayor constricción lograda en -- los mismos, o sea en la concentración unitaria del poder, el que, en estas condiciones, comprende a los dos componentes fundamentales de la discrecionalidad, el jurídico a través de la aplicación de las leyes -- substantivas y reglamentarias, y el típicamente discrecional, por la aplicación de las disposiciones administrativas, aunque éstas formen -- un sistema legal. Lo importante es que, el ámbito del Estado, considerada esta palabra en su acepción más amplia, crece más rápidamente que el ámbito jurisdiccional de las leyes, lo que obliga al poder constreñido de dicho ámbito, en manos del Poder Ejecutivo, a dictar las medidas que resulten convenientes para que dicha incrementación no se revierta en contra del orden armónico representado por el Estado, que -- ocasiones disturbios en el mismo.

TERCERA PARTE

LA TECNOLOGIA EN LA MODERNA ADMINISTRACION

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

LA TECNOLOGIA EN LA MODERNA ADMINISTRACION

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

ANTECEDENTES

En las dos primeras partes anteriores, nos hemos referido -- con más o menos amplitud, a la integración del Estado como un fenómeno de la Cultura en sus principios fundamentales que comprende la Teoría del mismo, así como a la Administración, tanto en sus aspectos privado y público.

El propósito fundamental de la exposición mencionada, consiste en buscar los principios fundamentales y la estructuración jurídica de la Moderna Administración, para lo cual consideramos indispensable emplear una metodología, un tanto particular, basada en principios sobre la Teoría General del Conocimiento; como una técnica de aplicación específica para nuestro caso.

El intentar el empleo de la Teoría General del Conocimiento, en un trabajo particular de investigación como el presente, tiene como origen la necesidad que nosotros consideramos imprescindible satisfacer, de fundamentario desde su origen, como un todo coherente y lógico.

Puesto que la Administración representa una Ciencia y una -- técnica, vinculada estrechamente al origen y vida del Estado; cual--- quier estudio más o menos exhaustivo de la misma, debe partir de determinados supuestos básicos, que lógicamente corresponden a los de la -- Teoría de aquél, como género mayor del tema de la investigación y de -- la aplicación de un método adecuado de investigación.

Estas son, entre otras, las razones principales que tomamos-- en cuenta para incluir, en la Primera Parte de este trabajo, el examen de una técnica de aplicación de la Teoría del Conocimiento, así como -- un estudio compendiado sobre la Teoría del Estado; que lógicamente debían de ser completados por un estudio exhaustivo de la Administración que lo ubicamos en la Segunda Parte de aquél; en la inteligencia de -- que en este último, siguiendo el método de investigación postulado en nuestra técnica sobre la Teoría del Conocimiento, pretendemos establecer la dinámica histórica de la administración, y los conceptos con-- temporáneos que sobre la misma existen, en sus fundamentos teóricos y-- esenciales.

Corresponde a esta Tercera Parte, el examen de lo que hemos-- llamado la Tecnología de la Moderna Administración en tanto que, bajo este rubro, examinaremos algunas cuestiones sobre el desarrollo actual de técnicas cibernéticas, que han transformado los antiguos conceptos-- que se tenían de la misma, a través de una visualización panorámica -- del empleo de las máquinas.

Como final de esta parte, vamos a formular las conclusiones-- generales, que en cierta forma vienen a resumir las que ya con anterioridad hemos consignado en el desarrollo del presente trabajo; así como las recomendaciones respectivas que de acuerdo con nuestra opinión, se pueden formular.

En objeto principal del Capítulo que enmarcará la parte con-- clusiva y de recomendaciones, aparte de su valor didáctico como síntesis de todas las cuestiones planteadas, lleva la finalidad específica--

de señalar, en forma concreta, aquellos aspectos que por su trascendencia representan temas especiales de estudio y de investigación complementaria para el desarrollo especialmente, de una tecnología de la administración aplicada a la problemática de México.

CAPITULO I

La Tecnología en la Moderna Administración

En atención a que nuestro trabajo no es de índole especializada, al tratar de la Tecnología en la Moderna Administración, no pretendemos referirnos a casos concretos de aplicación en sectores muy específicos de la misma; aunque incidentalmente señalaremos algunos. En realidad nuestro tema se refiere más bien, a un examen panorámico que permita visualizar la importancia que cada día en mayor escala va teniendo, la maquinización de los sistemas administrativos, particulares y gubernamentales.

Con tal propósito, nos vamos a referir a información estadística que hemos obtenido especialmente de publicaciones especializadas, en lo que se refiere al panorama mundial de la maquinización en la Administración(33), a la Revue Administrative en lo que corresponde a la Moderna Administración en la República Francesa; y a otras que mencionaremos en su oportunidad.

A.- PANORAMA MUNDIAL SOBRE LA APLICACION DE ELEMENTOS CIBERNETICOS A LA ADMINISTRACION.— Al referirnos a los elementos cibernéticos aplicados a la Administración, concretamente estamos tratando de Computadoras Electrónicas, consideradas como elementos de una industria Mundial de origen muy reciente, que se ha venido desarrollando en forma tan extraordinaria, que empieza a competir con las grandes industrias internacionales como las del petróleo y de los automóviles.

En esta referencia, no vamos a tratar de los sistemas de computación propiamente dichos, y sólo eventualmente de la forma en que estas máquinas se estén empleando en el mundo; para destacar el desarrollo de dicha industria, con vista a las cifras consignadas en el informe especial de que hemos hecho mención anteriormente.

El mercado mundial de las computadoras, como instrumentos cada vez más necesarios en la vida de los pueblos, en su condición de auxiliares cada vez más insubstituíbles en la realización de multitud de tareas que afectan a las sociedades contemporáneas, especialmente las relacionadas con la Administración, en sus aspectos privado y público, para el mes de febrero de 1966 se había incrementado en cinco billones de dólares.

Es tan extraordinario el crecimiento de la misma, que sus ventas de computadoras en las naciones industrializadas, van creciendo en una proporción del orden del 20 al 22% como promedio. Así por ejemplo, en Alemania Occidental se operó un salto de 32% de 1965 a 1966 en el número de computadoras en uso; en Inglaterra y Francia, del 20 al 22%; en Japón y Australia, aumentaron en el mismo año, hasta alcanzar el 30%; mientras que el número de computadoras instaladas en los Estados Unidos, creció en un 20%.

Son dos docenas de naciones las que impulsan el crecimiento de este extraordinario negocio internacional, que crece en virtud de que los pueblos se han dado cuenta de que la computación, como una-

técnica, y la computadora, como el instrumento correspondiente, cada día se van incorporando más a las necesidades de la sociedad contemporánea, como ocurrió por ejemplo, con la industria automovilística.

Se puede asegurar que las computadoras y el conocimiento efectivo del uso de las mismas, se han transformado en factores críticos para medir la potencia de una nación.

Así por ejemplo, existían computadoras instaladas hasta febrero de 1966 alrededor del mundo, por un importe de diez billones de dólares; de los que aproximadamente el 75% corresponde a equipos en uso en los Estados Unidos de Norteamérica; de manera que, de las treinta y cinco mil computadoras en funcionamiento, aproximadamente veintisiete mil se encontraban en operación en dicho país; seis mil en diversos países europeos; mil novecientas en Japón, y unas novecientas en el Canadá. La diferencia se encuentra esparcida en lotes de no más de doscientas en otros países del mundo.

Del total de computadoras antes mencionado, tres de cada cuatro de las diez mil instaladas fuera de los Estados Unidos, son de construcción norteamericana y corresponden a la firma IBM; compañía que representa, ciertamente, el coloso de esta industria, independientemente de que existan otras grandes empresas que tratan de compartir con él, el mercado mundial de computadoras.

Un examen realizado hasta febrero de 1966 por países, revela cuestiones interesantes, como sigue:

Estados Unidos.— En realidad, aparte de la IBM, que manejaba un mercado de ciento tres países, con quince plantas y siete laboratorios de investigación en el extranjero; la General Electric, operaba en los Estados Unidos y en Europa, en un consorcio de la BUN-GE de Francia y con la Olivetti de Italia; la Univac Div. of Sperry Rand, tenía mercado con treinta y dos países y construía sus computadoras en Alemania; la National Cash Register, cubría un total de ciento tres naciones con cuarenta y cinco oficinas de servicio para computadoras; la Honeywell con operaciones en Europa; la RCA, con actividades en el extranjero a través de diversas licencias; la Burroughs tenía ciento ochenta computadoras en uso en diecisiete países extranjeros; la Control Data y Scientific Data Systems, concentraba sistemas científicos a través del mundo entero bajo diversas licencias, y la Electronic Associates, construía computadoras analógicas en Inglaterra.

Gran Bretaña.— En Inglaterra existían, hasta la fecha indicada, desde luego, menos empresas dedicadas a esta industria que en Estados Unidos, pudiéndose mencionar a las siguientes:

International Computers and Tabulators que jefatura a las firmas británicas sobre la rama; la Elliott Automation, que fabrica calculadoras para los negocios, y sistemas procesales; la English Electric-Leo Marconi, asociada con la RCA de los Estados Unidos; la Ferranti, que se dedica especialmente a sistemas procesales y de control; y, la International Systems and Controls General Electric Co., (sin relación alguna con la General Electric de los Estados Unidos), que fabrica sistemas procesales de control.

Alemania Occidental.— Para la fecha citada, en Alemania Occidental, existían tres empresas importantes que se dedican a la fabricación de computadoras de diversos tipos, como sigue:

La Compañía Siemens and Halske, que fabrica sus propias computadoras y los modelos de la RCA bajo licencia; la AEG/Telefunken, -- consolidada para fabricar la línea llamada de computadoras expansivas; y la Zuse KG, que fabrica principalmente, calculadoras para la rama -- científica.

Francia. -- En Francia existían dos empresas importantes dedicadas a la fabricación de computadoras que son:

La Empresa Bull-GE, que fabrica sus propias computadoras, -- mismas que distribuye la General Electric; y, la Compañía Européenne -- d'Automatisme Electronique, que fabrica sistemas procesales de control y computadoras, bajo licencia de la Scientific Data Systems, de los -- Estados Unidos.

Holanda. -- En este país solamente existía, para entonces, la Compañía Phillips que fabrica sistemas procesales de control para su -- propio uso, poseyendo además el 40% de la empresa Electrológica, destinada a sistemas científicos procesales.

Italia. -- En Italia existía la Compañía Olivetti-GE, que tiene su propia línea manufacturera de computadoras, y que además vende -- las fabricadas por la Bull-GE de Francia.

Escandinavia. -- Que comprende los países de Suecia con la Compañía Saab, que fabrica computadores suecos y también vende los de la marca Honeywell de los Estados Unidos; y en Dinamarca, la Compañía -- Regnecentralen que fabrica en Copenhague, computadoras para trabajos -- científicos.

Japón. -- Por último, en Japón había dos grandes empresas dedicadas a la fabricación de computadoras que son:

La Compañía Nippon Electric, con ochocientos sistemas en -- uso, afiliada a la Honeywell de los Estados Unidos; y la Hitachi, que trabaja con licencia de la RCA y que tenía doscientas cuarenta y seis computadoras instaladas. Además existían otros manufactureros como la Fujitsu, Tokyo Shibaura (afiliada a la General Electric) y la Oki-Univac, Mitsubishi.

Evidentemente que el principal mercado para las computadoras residen aparte de los Estados Unidos, en Europa, Japón y en los países industrializados de la Comunidad Británica; según puede comprobarse -- con el hecho de que, en Estados Unidos existían para la fecha indicada, trescientas ochenta y seis computadoras para cada millón de trabajadores no destinados a la agricultura; en Suiza, aproximadamente ciento veinticinco computadoras para un millón de trabajadores; en Suecia, noventa y cinco; en Francia, aproximadamente sesenta, mientras que en España, en un contraste verdaderamente notorio, sólo existían siete -- computadoras por millón.

Se espera que en la próxima década comprendida en 1966 a -- 1976, los países latinoamericanos y las nuevas naciones de África y -- Asia, representarán un mercado importante en materia de computadoras.

En estas partes del mundo, la importancia de la política expansiva en el uso de las computadoras, reviste un doble interés, en -- tanto que permite multiplicar notoriamente el trabajo efectivo de pocos operadores entrenados, en fábricas y oficinas.

En cuanto a los costos, debe hacerse notar que, en lo general, en atención a que las computadoras representan aparatos cuyo mantenimiento es sumamente delicado; ya que trabajan dentro de límites físicos de operabilidad muy estrechos, las grandes empresas fabricantes de las mismas, más que venderlas, las rentan, ésto ha originado un verdadero mercado relativo al uso de los mismos, basado en su rentabilidad específica.

Sobre este particular es importante hacer la observación de que, tomando en consideración que los salarios de los expertos para el mantenimiento y operación de las computadoras son más bajos en Europa y en Japón así como en los países de la América Latina con respecto a los Estados Unidos, existe la posibilidad de que los costos de mantenimiento se abatan especialmente en América Latina, permitiendo el empleo de un mayor número de computadoras.

Sin embargo, se estima que la tasa de incrementación en la demanda de computadoras para el próximo decenio, fluctuará entre el 10 y el 13%, que representa cuarenta y cinco mil unidades con un valor de doce mil quinientos millones de dólares para Estados Unidos; entre el 20 y el 22% para Europa Occidental con un total de dieciocho mil unidades y un valor de cinco mil quinientos millones de dólares; de un 20% para Japón, con cuatro mil quinientas setenta y cinco unidades y novecientos millones de dólares; de un 23 a un 25% para Canadá, con tres mil unidades y un costo de setecientos cincuenta millones de dólares; de un 35% para Australia, con mil unidades y un costo de doscientos cincuenta millones de dólares; y, un 7% para toda la América Latina, con cuatrocientas cuarenta unidades y ciento quince millones de dólares.

Es decir, en la previsión anterior, desgraciadamente, los países de la América Latina y con ellos México, se encuentran verdaderamente a la zaga de las posibilidades de incrementación en la adquisición de equipos electrónicos y, por consecuencia, de lograr ni siquiera valores razonablemente adecuados, en la cantidad de computadoras; para obtener un nivel óptimo en la mecanización de procesos en general y, lo que es más grave, en la automatización de los mismos; condición fundamental para alcanzar los niveles más altos de la administración en general, y de la Administración Pública en particular.

Esta es una situación deplorable que impone la necesidad de una revisión de nuestras políticas administrativas y educacionales; las que necesitan ser reestructuradas y adecuadas con la situación que prevalece actualmente en el mundo.

Se presume, de acuerdo con el consenso que opera en la industria dedicada a la computación, un próximo juego, y más que juego, una dura lucha entre gigantes, para la satisfacción de la demanda de computadoras electrónicas, así como un extraordinario y complejo problema para la preparación de todo el personal que ha de manejarlas; lo que implica la necesidad de que las grandes empresas tiendan a mejorar sus técnicas, mediante la investigación y experimentación continuadas.

Para la solución de este problema se presentan dos grandes alternativas, a saber: una, que consiste en la institucionalización de una política de internacionalización en la industria de las computadoras electrónicas, consecuente con las realizaciones que hasta la presente fecha se han alcanzado en tal propósito; mediante la hibridación de empresas de uno y otro país, que al asociarse en la producción

y distribución de las máquinas, faciliten la creación y control de mercados y, lo que es más importante, integren los grandes sistemas de -- computación, en todos sus diversos aspectos. Tales sistemas, al abarcar la fabricación, mantenimiento y uso de las computadoras, las convertirán en instrumentos universalizados, operados con lenguajes y codificaciones uniformes, a través de sistemas estandarizados de programación; de manera que, su utilización resulte accesible a una cada vez mayor cantidad de usuarios. La otra alternativa, consiste en la nacionalización de la industria de las computadoras que se apunta, especialmente en algunos países como la Gran Bretaña, Francia y Japón, en los cuales, los gobiernos subsidian a las respectivas industrias nacionales de computadoras, y al mismo tiempo, establecen barreras arancelarias para la importación de equipos extranjeros, tratando así de fortalecer su propia industria de las mismas, mediante un estrecho control de su mercado interno.

En relación con esta segunda alternativa, a continuación consignamos algunas cifras específicas relacionadas con esta campaña nacionalista de los países mencionados, como sigue:

Gran Bretaña.— Esta nación se ha propuesto edificar su propia industria de computación, para cuyo fin el gobierno inglés proporciona subsidios especiales en forma de subvenciones para la investigación de la International Computers and Tabulators, Ltd., que es su productora más grande de computadoras. Hasta 1966, estos subsidios ascendían a catorce millones de dólares. El propósito fundamental de Inglaterra, según declaraciones oficiales, es obtener los medios más poderosos para incrementar su productividad, mediante el desarrollo de sistemas contruidos en el propio país, que suplan estas necesidades y, subsidiariamente, a la venta de equipos.

El mercado inglés se encontraba controlado, para la fecha a la que nos hemos venido refiriendo, a través de las Empresas ICT, -- English Electric, Elliott Automation y otros manufactureros británicos en más de un 50% de las computadoras instaladas y en un 50% también -- del equipo ordenado; en cuyo propósito el gobierno le da absoluta preferencia a la producción nacional; de manera que, por ejemplo, la ICT -- consiguió una orden de 11.2 millones de dólares, para una computadora destinada al Ministerio de Pensiones; mientras que, la Oficina de Correos, emplea ocho computadoras grandes, marca English Electric, en un programa de 9.8 millones de dólares.

Francia.— Este país, que no ha sido muy afectado por la llamada fuga de cerebros que tanto ha perjudicado a Inglaterra, se encuentra capacitado para mantener una influencia nacional decisiva en la -- industria de las computadoras; aunque existe también la posibilidad de una cooperación francobritánica para construir supercomputadoras para el año de 1975, veinte veces más rápidas de las que se usan actualmente en los Estados Unidos; mediante el empleo de los métodos de programación más avanzados, cuya finalidad será servir a las universidades, -- agencias gubernamentales y a una multitud de usuarios de la empresa -- privada, a través de enlaces realizados por la vía telefónica.

Japón.— En Japón, también se está realizando un gran esfuerzo para edificar una industria nacional de fabricación de computadores; -- el que se ha iniciado vigorosamente, limitando las importaciones, especialmente de computadoras fabricadas en los Estados Unidos, mediante el establecimiento de una agencia de financiamiento nacional que -- controla las compras, denominada Japan Electronic Computer Co., la que

compra algunas de las máquinas importadas y la mayor parte de las producidas dentro del territorio nacional, para luego arrendarlas a los clientes.

El Gobierno, gradualmente está reduciendo la importación de máquinas computadoras, al rehusar la concesión de licencias de importación, para equipo que pueda proporcionar el manufacturero japonés. En el año de 1965, la mencionada agencia nacional, destinó 55.5 millones de dólares para compras, la que ascendió a 75 millones de dólares en el año fiscal de 1966. Su propósito inmediato es asegurar, para las compañías japonesas, al menos el 50% del mercado y acapararlo totalmente para el presente año de 1968.

Entre tanto, el gobierno está respaldando un programa de 32.5 millones de dólares para la investigación sobre computadoras entre seis compañías japonesas. El propósito final es convertir a Japón en un país autosuficiente en la tecnología de computación para el año de 1971.

Europa Oriental. - En los países de Europa Oriental, el mercado de las computadoras se encuentra emergiendo lentamente, de manera que, por ejemplo, la compañía norteamericana Honeywell, ha sido requerida por Hungría para cincuenta sistemas.

A pesar de las dificultades para comerciar detrás de la llamada Cortina de Hierro, la Compañía Elliott-Automation ha vendido aproximadamente treinta computadoras aisladas a las naciones comunistas, mientras que la English Electric de Inglaterra, ha obtenido un orden de 2.1 millones de dólares para computadoras destinadas a la industria del acero en Checoslovaquia.

Existen determinadas políticas gubernamentales que han influido notoriamente, en el mercado de computadoras en la Europa Oriental, las que, por lo general, tienden a restringir la venta de esta clase de equipo, especialmente a los países comunistas.

Entre las compañías norteamericanas con posibilidades en dicho mercado, la Univac lleva la delantera. Su agente en Viena ha podido vender, en los últimos meses, alrededor de veinte computadoras.

En realidad estos países están empezando a establecer su propia industria de computadoras. Este esfuerzo, Polonia lo ha iniciado desde 1951. El gobierno de Alemania Oriental está convirtiendo sus plantas de radio y televisión, en fábrica de computadoras electrónicas.

Evidentemente que, el usuario potencial más grande, es Rusia con su planeación estatal tan profundamente arraigada. Sin embargo, los rusos han empezado lentamente en la carrera de las computadoras. Stalin y Krushchev, ridiculizaban el propósito general de la computadora, considerándola como un artefacto característico del régimen capitalista, que tendría a desplazar a los trabajadores. Tales ideas produjeron un extraordinario retraso para Rusia en esta línea, que la colocó, cinco años atrás de los Estados Unidos.

Los rusos han decidido concentrar todo el esfuerzo relacionado con la investigación científica sobre computación para fines militares y objetivos sobre la carrera espacial, en la que han destacado notoriamente. Sin embargo, el trabajo masivo por lo que respecta al empleo de las computadoras, es una tarea que apenas está realizando

este país.

Hace años, anunciaron algunos programas de simulación de la planificación integral del Estado mediante sistemas de computación; -- sin embargo, archivaron este ambicioso plan y ahora se encuentran, modestamente, experimentando con un modelo de la economía de Estonia, -- la más pequeña de las repúblicas soviéticas.

Evidentemente que, el futuro de la industria de las computadoras electrónicas representa varios ángulos desde los cuales puede -- ser visualizado, a saber:

1).- La perspectiva de los fabricantes, que tendrán que enfrentarse a una serie de problemas, especialmente por lo que atañe a la investigación científica, para mejorar la calidad de sus equipos, -- reducir los costos de producción de los mismos, diversificarlos e introducirlos en múltiples campos de la actividad, así como para resolver el problema, entre la alternativa de la internacionalización o nacionalización de la industria;

2).- Para los usuarios, el panorama es halagador, porque -- cualquiera que sea el sistema que al fin adopten las empresas manufactureras de equipo, a la postre serán los usuarios los que tengan, mejores máquinas y a la vez más eficientes métodos para el uso de las mismas; lo que, en cualquier circunstancia resulta ventajoso para la administración de los negocios privados; y

3).- Las políticas gubernamentales de todos los países en general, con respecto a la necesidad de incrementar, por todos los medios adecuados, el empleo de las computadoras electrónicas, especialmente en los campos de la administración pública y de la educación.

A continuación, por considerarlo de interés, vamos a hacer -- referencia a algunos casos específicos relacionados con el empleo de las computadoras, con el propósito de mostrar la significación económica que tiene el empleo de las mismas e implícitamente, sus posibilidades dentro del campo de la administración.

Inglaterra a la Cabeza en los Procesos de Control.-

El más grande problema económico de Inglaterra, es el incremento de su productividad; de manera que, una gran proporción del esfuerzo que los manufactureros ingleses de computadoras electrónicas están realizando, consiste precisamente, en la resolución de este problema. El resultado es que, uno de los más grandes y avanzados sistemas -- en los procesos de control electrónico, se encuentra ayudando para impulsar la producción de las fábricas inglesas.

Un caso de la producción controlada mediante computadoras es el de planta recientemente modernizada, denominada Park Gate Iron and Steel Co., en Rotherham, Yorkshire, la que emplea cuatro computadoras enlazadas que hacen funcionar a la planta. Dos de éstas, manejan la -- contabilidad y el control de producción; una tercera coordina el trabajo automático de todas las secciones de la fábrica; y la cuarta, programada como una descripción precisa de cada orden del consumidor.

La Co. Park Gate ha invertido más de noventa y seis millones de dólares en su planta modernizada en los últimos años, lo que ha representado una incrementación en su producción, de cuatrocientos vein-

ticinco mil lingotes tonelada a ochocientos mil lingotes tonelada por año; lo que significa casi el doble de la producción primitiva.

Expedición de cheques rápidamente en Francia.--

Nadie en el mundo, puede obtener más rápidamente un servicio de seguros, que alguno de los quinientos mil automovilistas franceses, poseedores de pólizas en una organización de autoseguro, propiedad del gobierno, denominada Le Groupe Drouot. Así, cuando una víctima de un accidente automovilístico, se pone en contacto con cualquiera de las cuarenta y ocho oficinas regionales, que la empresa mantiene a través de Francia, trayendo consigo a un mecánico que calcule el daño, él tendrá su cheque de seguro, en unos cuantos minutos.

Cada oficina regional, se encuentra conectada por líneas telefónicas a la Oficina Central de Computación de la Compañía. Así, los agentes dan detalles de la reclamación, éstos se alimentan a través de un tipo de máquina de escribir terminal IBM 1 050, que los transmite a la computadora. Dentro del enorme tambor de su memoria, ésta checa la reclamación contra la póliza cubierta del cliente, y usualmente dentro de dos décimas de un segundo, le proporciona los resultados al agente. Así, si el cliente se encuentra al día en el pago de su póliza, el agente expide en el acto, un cheque en su favor.

La enorme computadora 70 10, con su memoria conectada directamente a las cuarenta y ocho oficinas regionales, maneja 2.8 millones más pólizas que cubren seguros contra incendio, accidentes, seguros de vida y así sucesivamente, manejándolos económicamente.

Esta empresa paga al presente, ciento diez mil dólares mensuales de renta, con mil doscientos empleados; en la inteligencia, de que si se llevase adelante este negocio sin el auxilio de la computadora, sería virtualmente imposible, obtener un servicio tan eficaz y rápido, cualquiera que fuese el número de empleados destinados a reemplazar a la máquina.

Las Computadoras se hacen cargo del más grande Banco de Holanda.--

Para la mayor parte de los europeos, la Oficina Postal representa también al Banco Local. Los bancos comerciales tienden a concentrarse en las cuentas industriales y de negocios. El Sistema Nacional de Correos se hace cargo de las cuentas especiales, dijérase de cheques, como sucede en los Estados Unidos y en México.

Estos sistemas bancarios nacionales, generan enormes cantidades de papeleo, a pesar de que los europeos generalmente emplean menos el sistema de cheques para el pago de sus cuentas. En efecto, aún en un pequeño país, como Holanda, el sistema de cheques postales maneja un promedio de 1.2 millones de entradas cada día de negocios, y de más de 2.0 millones de entradas en los periodos críticos.

Para resolver este flujo de negocios, la Empresa Holland's - Post-Cheque-en Girodienst, emplea un sistema de cheque postal, mediante la utilización de veinte computadoras IBM 1401.

En estas condiciones, un holandés con una cuenta postal de cheques, simplemente hace un cheque en la forma de una tarjeta tabulada que es perforada con su nombre y número de cuenta. El lo pone en -

el correo o lo lleva a la Oficina Postal en donde la Compañía menciona da antes, automáticamente se lo paga, contabiliza y le envía por correo su correspondiente estado de cuenta.

Esta empresa tiene un millón ciento cincuenta mil cuentas -- ahora, y espera alcanzar un millón cuatrocientos cincuenta mil, para el año de 1967. Manejó doscientas cincuenta y cinco millones de transacciones en el año de 1965, con un equipo de sólo tres mil doscientos empleados, reducido de los cinco mil quinientos que tenía a mediados de 1963, con un ahorro de seis millones de dólares; en la inteligencia de que las computadoras le costaron cuatro millones de dólares.

Bendición para los burócratas de Suecia.-

La planeación gubernamental a largo plazo, ha sido, por generaciones, el deporte nacional de Suecia. Ahora, con el auxilio de las computadoras, los planificadores y otros burócratas están alcanzando metas no soñadas.

En Estocolmo, los mediadores del gobierno que realizan los arreglos entre los patronos y las Uniones de Trabajadores, tienen una computadora IBM 1 401 a su lado para ayudarlos. Cuando el regateo procede, ellos alimentan a la computadora con los datos sobre salarios y los márgenes de beneficio de las propuestas y contrapuestas, para que instantáneamente se obtenga el total de los costos, y los valores que se buscan en la discusión.

Otra computadora en Suecia, es una Univac 1107, la que se encuentra a disposición constante de los funcionarios de doscientas -- treinta y tres ciudades y pueblos miembros de una asociación de Municipalidades. La computadora maneja las litas de raya de los empleados municipales, las facturas de los servicios públicos, de las rentas de las casas de departamentos propiedad de la ciudad, de la contabilidad del pueblo, etcétera, en la inteligencia de que su trabajo más importante es preparar, cada tres meses, los pagos de pensión que son mandados por correo a doscientas mil familias suecas.

La computadora dá aún, para pequeños pueblos, la oportunidad de planear cuidadosamente su futuro. Así, una villa denominada Boo, recientemente postuló una larga serie de alternativas sobre sus presupuestos municipales para los próximos cinco años. Los burócratas de este poblado, pudieron de esta manera ver, anticipadamente, como resultarían afectados por una variedad de gastos y proyectos de construcción y desplazamientos en la población.

La próxima tarea para la computadora, será ayudar a los funcionarios con problemas de planeación local, subdividiéndolos en topográficos, construcción de edificios y economía municipal.

Comentarios.-

Los ejemplos anteriormente señalados, que han sido insertos solamente con el propósito de ilustrar en forma más o menos específica, el empleo de las computadoras, enseñan que tanto en la Administración privada, como en la pública, dichas máquinas resultan cada día -- más útiles y necesarias.

Aunque contamos con poca información respecto a proyectos de finidos sobre Administración aplicada, mediante el empleo de computa--

doras, a continuación comentaremos otros aspectos relativos de la panorámica mundial, en relación con este tema.

B.- ORGANIZACION, METODOS Y TECNICAS.- LOS CONJUNTOS ELECTRONICOS EN LOS SERVICIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.- Emile Juste(34) formula un estudio relativo a la aplicación de lo que él llama conjuntos electrónicos en los servicios de la Administración Pública Francesa, del que haremos algunos extractos y formularemos comentarios, con el objetivo de enfatizar la importancia que cada día va teniendo, en mayor grado, la aplicación de las computadoras electrónicas, con vista a la automatización y, por tal, los métodos cibernéticos en la Administración Pública de algunos países.

Según lo manifiesta el autor, los primeros conjuntos electrónicos se introdujeron en los Servicios Públicos Franceses, en el año de 1961, desde cuya fecha han evolucionado hasta alcanzar, en 1966, niveles respetables de automatización.

Llegar a dominar la filosofía del empleo de los llamados conjuntos electrónicos, representa un problema complejo, con el que los administradores se han enfrentado desde el principio, antes de convertirlo en una cuestión de automatización.

Sobre el particular, el autor dice:

".....Es necesario recordar, en efecto, que estos equipos han sido imaginados por matemáticos y contruidos para matemáticos, físicos y especialistas de la investigación atómica; un conjunto electrónico es una calculadora, sin duda muy simple, puesto que como toda calculadora, no realiza sino fundamentalmente una sola operación, la suma, la que efectúa, ahora, a muy grandes velocidades y más o menos sin limitaciones de capacidad, no importa que el problema matemático postulado preliminarmente, se encuentre bajo una forma aritmética elemental.....".

Una propiedad fundamental según el autor de los conjuntos electrónicos, es su posibilidad de trabajar con programas registrados; es decir, de poder disponer de una serie de instrucciones previamente almacenadas en sus memorias, que corresponden a una descomposición extremadamente fina y precisa de una tarea, en trabajos elementales que puede realizar inmediatamente la máquina.

Más adelante el autor dice:

".....Para el lógico, un equipo tal, representa un verdadero sistema formal bivalente construido a partir de funciones y operadores muy simples y no introduciendo en juego, sino relaciones pocas numerosas; pero este sistema permite abarcar una masa considerable de trabajos humanos, en razón misma de su formalismo de base, que lo vincula, estrechamente, a el de las matemáticas modernas".

Las afirmaciones consignadas en los párrafos anteriores, implican una serie de observaciones interesantes que formula el autor -- que pueden resumirse, en cuando menos tres aspectos fundamentales a saber:

1o).- La versatilidad de los llamados conjuntos electrónicos para la resolución de los problemas planteados por un número creciente de trabajos de aplicación pragmática, en un campo que se amplía cons--

tantemente, para abarcar matices lógicos insoslayables, después de un siglo transcurrido desde la aparición de la máquina de Babbage.

Esta es una cuestión que ya hemos examinado al tratar los aspectos teóricos fundamentales de la Cibernética, al referirnos a la --constricción y a la expansión de los procesos;

2o).- La complejidad en los acoplamientos de las unidades de cálculo, que por su lógica y diseño, son de acción instantánea y los --equipos periféricos de alimentación y salida de las computadoras, los que, por diversas circunstancias son más lentos; lo que plantea un problema, que consiste en la necesidad de obtener un diseño de sistemas --de entrada y salida, más perfeccionado, que permite operar con la vasta información disponible; y

3o).- La solución que se ha encontrado para esta cuestión, --por el diseño y aplicación de sistemas alimentadores automáticos, coordinados con los de salida respectivos, para los casos de retroalimentación de información.

a).- Los Trabajos Automatizados en la Administración Pública..- De acuerdo con nuestro autor los trabajos de automatización de la Administración Pública, comprenden tres niveles principales, cuyas características más notorias son:

Primer Nivel.- Trabajos de Rutina..- Estos trabajos comprenden todos los procesos de automatización para cálculos de pago; de pensiones; de actividades de almacén sin investigación operacional; de --cálculo de impuestos; gestiones en cajas de ahorros, de cuentas en las tesorerías, o en los centros de cheques postales, estadísticas corrientes, etcétera.....

Desde los años 1960-61, estas tareas han sido realizadas, mediante máquinas electrónicas, como afirma el autor, sea directamente, --o a partir de trabajos realizados a mano o de material clasificado en tarjetas perforadas.

Evidentemente que, por la naturaleza rutinaria de este tipo de actividades, sus fundamentos matemáticos son mínimos, y por consiguiente, las alternativas de su mejoramiento sólo pueden encontrarse --en el empleo de equipos más perfeccionados.

Así, según palabras del propio autor, la automatización de --las cuentas de la Caja Nacional del Ahorro Postal; de cuentas de cheques postales; del análisis del último censo; y del establecimiento de estadísticas aduaneras clásicas, representan ejemplos interesantes en la realización de trabajos de esta categoría.

Segundo Nivel.- Trabajos de Automatización..- En relación con este nivel, que corresponde a la segunda etapa en los procesos de optimización, el autor dice:

".....En un nivel superior, la automatización en el sector público debe llevar, sobre los sistemas globales, en el sentido como --lo entienden los teóricos y los prácticos norteamericanos, el estudio de problemas complejos en donde las máquinas, de la tercera generación que disponen de numerosos canales de entrada, de numerosas periféricas y eventualmente de memorias masivas, aseguren la totalidad de operaciones, concentradas o dispersas, haciendo intervenir a los datos de las--

fuentes más diversas.....".

Es decir, este es el caso en que los problemas no comprenden solamente la realización de operaciones rutinarias, sino la evaluación de problemas de diversas variables que implican una complejidad mayor para su solución.

Como ejemplos, el autor señala dentro de la escala de la Administración más o menos común y corriente, la organización de la circulación en una gran ciudad, citando las que se han realizado en Toronto, Canadá, y en la Ciudad de París, sin dejar de incluir el caso del método para las reservaciones de avión que emplea la Compañía Air - France. Señala asimismo, la colecta de impuestos que en forma automática realiza la Dirección Federal de Impuestos de los Estados Unidos; y la posibilidad, de que para el año de 1970, después de diez años de trabajo, la antigua organización habrá desaparecido para dar lugar a una administración más grandemente automatizada.

Tercer Nivel.- Trabajos de Automatización, Simulación y Previsión.- En relación con los aspectos que trata el autor en esta parte que hemos denominado el tercer nivel en los trabajos automatizados en la administración pública, entre otras cosas dice:

".....En un tercer nivel de los problemas susceptibles de una solución automatizada, se pueden situar los trabajos de simulación y de previsión.

En efecto, administrar es preveer, pero para preveer es necesario disponer de masas considerables de información, que muy a menudo resulta imposible reunir en los tiempos correctos, o que, aún reunidas aparecen inexplotables por su número y su complejidad. De aquí que esta noción de previsión, que ha suplido hasta ahora a la determinación científica de soluciones, presenta interés por la lentitud de las comunicaciones y por la evolución técnica y económica.

A la previsión, se deben incontables éxitos, tales como ciertas emisiones de empréstitos después de la última guerra, pero también incontables errores de juicio o apreciación.....

Aquí las máquinas electrónicas pueden ser de una ayuda incontestable en cualquier escala que se les pueda colocar, en el estudio a conducir y sobre cualquier plan a desarrollar. Deben transformarse en el instrumento normal de trabajo de los responsables de la previsión y en el instrumento de sostén logístico de los que han de tomar decisiones.....".

Es así como aparecen las técnicas de simulación y optimización, mediante la construcción de modelos en los que se incluyan todas las variables y funciones de un problema complejo; los instrumentos para buscar, de acuerdo con los métodos matemáticos adecuados, los resultados óptimos, con los cuales, retroalimentando el sistema, se podrá comprobar la eficacia del mismo.

Son incontables los problemas comprendidos dentro del campo de la simulación y de la optimización electrónica. El autor, en su artículo, menciona principalmente los que se refieren al lanzamiento de un empréstito o a la rentabilidad positiva de un nuevo impuesto, -- tal como lo han venido realizando los investigadores norteamericanos -- de la administración pública.

b).- Dificultades propias a la Administración Pública.- Es claro que los problemas que se presentan en la realidad objetiva, tienen implicaciones diversas, que complican la esquematización de la problemática en la Administración Pública Estatal; especialmente, como lo menciona el autor, cuando se trata de verdaderos estudios de optimización en escala nacional, para lo cual señala algunos de interés, que a continuación, en forma sintética, vamos a examinar:

1.- Información y Reglamentación.- En primer término, y éste es un tema que bajo nuestro particular punto de vista reviste una importancia notoria, que ya hemos señalado con anterioridad, y que consiste en que la información necesaria a la introducción de las nuevas técnicas cibernéticas de computación y automatización, en la búsqueda de los óptimos sociales de un país, implica una antítesis con el statu quo natural, existente en el mismo, y por tal motivo una confrontación entre dos sistemas de ver y resolver las cosas, a saber: uno, estático, representado por la legislación establecida y todos los métodos técnicos en uso; y, otro dinámico, proveniente de que el cambio de estos últimos, resulte contrario a las disposiciones legales y reglamentarias, presentándose la alternativa para el estado, de resolver sobre lo más conveniente.

En apoyo de lo anterior, el autor entre otras cosas dice:

".....La intervención de la electrónica se revela entonces a menudo incompatible con el espíritu de los textos reglamentarios mismos, en todo o al menos grandemente inadaptada....."

Los informadores, deben pues, volver a pensar sus textos, -- o más exactamente, trabajar de consumo con sus colegas de los servicios jurídicos, para elaborar los nuevos reglamentos, adaptados a las técnicas mecanográficas y electrónicas. Una renovación deberá de desprenderse de este giro, sobre las bases mismas del Derecho Administrativo.....pero es importante subrayar, que no es cuestión aquí, de atender contra la expresión de la voluntad suprema del país; se trata de adaptarse a los medios modernos, dispositivos jurídicos y reglamentarios concebidos para otra época.....".

2.- Información y Organización de los Servicios.- En segundo lugar, se presenta el caso, de la reestructuración de los servicios, -- de manera que, como lo afirma el autor, la circulación de las informaciones, con la intervención de las máquinas, supondrá la eliminación -- de varios pasos, y tal vez, de servicios enteros que deben desaparecer. De esta manera, siguiendo el propio pensamiento del autor, multitud de personas encargadas de tareas rutinarias, podrán ser conducidas a actividades de mayor responsabilidad.

La información proporcionada a los equipos, debe ser lo más apegada a la realidad, sin perjuicio de ser ajustada a la lógica de -- las máquinas, para que éstas puedan hacer el más conveniente uso de la misma.

Respecto a las organizaciones y estructuras administrativas clásicas, deberán ser reestudiadas, para reconsiderar, desde una nueva perspectiva, los viejos conceptos de centralización, descentralización, concentración y desconcentración, a efecto de que las reformas puedan efectuarse de conformidad con planes lógicos y congruentes, que bien -- pueden enmarcar las dimensiones de un ministerio o de la nación entera; por lo que deben ser bien elaborados, a efecto de que puedan cons-

tituirse en fuentes de progresos importantes y de economías substanciales.

La coordinación es motivo de gran interés para el autor, -- pues sin ella, no es posible lograr los objetivos que imponen la organización de los servicios, en sistemas automatizados.

3.- Información y Estadística. -- En tercer lugar, el estudio de la información y de la estadística, representan uno de los campos más importantes en la organización de la administración pública. Sobre este particular, el autor dice:

".....El estudio de nuevas tareas, la reorganización de servicios, la necesidad de tomar las informaciones en la fuente en que su forma es la más exacta y la mejor controlada, imponen también en -- muy numerosos casos, una refusión completa de las ideas de base que -- han presidido la elección y clasificación de esas informaciones.....".

Hasta la presente fecha, las estadísticas se han elaborado -- de acuerdo con fines específicos, y por lo que atañe a la recopilación y presentación de datos, completamente diferentes a los impuestos por las nuevas ideas de la automatización y la lógica de los equipos destinados para lograrla; por lo que resulta indispensable establecer nuevas normas que ajusten la nueva técnica estadística, a las necesidades impuestas por las situaciones actuales.

4.- Información y Problemas Humanos. -- En cuarto lugar, el autor examina a la información y a los problemas humanos; en el supuesto de que, corresponde a éstos, el grado más elevado en la jerarquía -- de la complejidad de la automatización, en la Administración Pública.

Todos los cuadros humanos que ubicados en la correspondiente jerarquía de niveles, forman parte de la Administración, deben mantenerse informados, en la proporción que les corresponde a su responsabilidad, pero dentro de un sentido de congruencia del contenido de toda la problemática de la administración, a efecto de que su acción resulte operante en tiempo y lugar, en los procesos respectivos.

Formados los citados cuadros de personal, con gentes técnicamente especializadas, versadas en la Ciencia y en la Tecnología de la Administración, su organización debe ser estudiada racionalmente, bajo los mismos principios y técnicas que informan a la Ciencia Cibernética.

5.- Conclusiones. -- El autor formula una serie de conclusiones, de las que seleccionamos, por su mayor interés, las siguientes:

".....El paso de la simple mecanización, de la transposición a la verdadera automatización está aún pendiente de realizarlo en muchos servicios; pocas administraciones han alcanzado el estado de -- sistemas globales; en cuanto a la previsión, ésta permanece en el estado de proyecto en la mayor parte de los sectores.

Muchos ministerios y Administraciones deberán modificar la organización de su funcionamiento tradicional y adaptarse a procedimientos y a tipos nuevos de estructuras, que nacen de la integración de las máquinas dentro de un sector que jamás las había conocido sinobajo formas rudimentarias.....".

Es decir, el autor considera indispensable la transformación

de la Administración Pública tecnológicamente integrada, por razones ya explicadas antes, así como por supuestos implícitos de lograr una creciente eficacia en los métodos administrativos que promuevan un incremento en la productividad nacional.

Ampliando sus ideas, más adelante dice:

".....Es más o menos cierto, en efecto, que se oriente -- hacia un tipo nuevo de funcionario que posea, además de los conocimientos jurídicos y administrativos clásicos, una seria formación científica cuyas bases pueden estar constituidas por los primeros cursos de -- cálculo de probabilidades y estadística que se otorgan actualmente en las facultades de Derecho.....".

Ya no es posible concebir, y menos estar en condiciones de -- resolver la problemática de la Administración Pública contemporánea, -- si no se dispone de un acervo científico que permita entender su estructura y dinámica fundamentales. La constantemente mayor complejidad de la vida estatal, derivada del aumento de la población, del vuelo científico y técnico, del incremento incesante de necesidades y de -- satisfactores, han transfigurado a la filosofía de la vida del estado contemporáneo, creando una nueva escala de valores que impone al hombre nuevas metas y nuevas técnicas de acción, so pena de perecer.

Complementando sus ideas, el autor, más adelante dice:

".....Pero de buen o mal grado, tarde o temprano, los ser vicios y en grados diversos bien entendidos, deberán ser automatizados para satisfacer las necesidades de una economía y de una administración modernas. Es necesario pues, volverse francamente hacia el porvenir, para comprometerlo, no con precipitación hacia soluciones difíciles y complejas, sino hacia la definición de una política razonada y -- consciente, en la que se admitirá, lealmente, que la administración, -- la gestión, la previsión, toman un carácter científico, y que tiempos tal vez muy prolongados de estudio y de reflexión, deberán ser el preludio de reformas que tendrán eficacia, si son aplicadas con pleno conocimiento de causa y siguiendo planes rigurosamente pensados.....".

En esta trascendental tarea, corresponde al campo de la información, la responsabilidad medular.

C.- LA TECNOLOGIA Y LA EDUCACION. Consecuentes con el propósito señalado antes, de examinar y comentar las posibilidades de la tecnología aplicada a todas las ramas de la Administración Pública, en el presente caso, por considerarlo de sumo interés, muy especialmente para México, formularemos comentarios respecto al artículo de Charles E. Silberman⁽³⁵⁾, en el que formula un interesantísimo estudio sobre la tecnología basada en el empleo de las computadoras electrónicas y de los métodos relativos, al campo de la Educación pública en los Estados Unidos de Norteamérica.

Este tema es en realidad fascinante, si se toma en consideración, que en lo general, el hombre emplea casi un tercio de su vida -- para capacitarse, por medio del aprendizaje tecnológico y de la cultura en general, que connotativamente representa el contenido total de la educación. Si se toman en consideración los años invertidos desde el nivel preescolar hasta la culminación de las carreras profesionales y los que posteriormente deben ser destinados para encauzar al profesionista novel, dentro de los campos operacionales de la vida real, se

llega a la conclusión de que la inversión, tanto en lo que corresponde al tiempo útil humano, como por lo que atañe a los recursos económicos de la comunidad, para capacitar a los miembros de la misma en forma -- adecuada, que les permita continuar el ritmo vital de aquélla, es verdaderamente impresionante.

Si a lo anterior se agrega el hecho de que el contenido científico y tecnológico, así como todos los demás valores que en conjunto representan la Cultura, se incrementa en una proporción geométrica, fácil es descubrir el serio e ingente problema que representa, para las generaciones presentes, la educación de los grupos humanos, y lo que -- es más importante, el encontrar un sentido a tal acervo de conocimientos, que tienda a garantizar el patrimonio de las generaciones futuras sobre un ideal activo, de confraternidad, en el que imperen los principios más elevados que el hombre pueda alcanzar en la realización de -- su destino.

Es casi increíble aceptar, que sin un cambio adecuado a los sistemas educativos, el hombre se encuentre en posibilidades, dentro -- de tiempos relativamente próximos, de poder manejar los contenidos culturales y, lo que es más grave, de encontrarse en condiciones de acrecentarlos dentro de un sistema lógico y congruente.

Afortunadamente, ya grupos de investigadores, no solamente -- en los Estados Unidos, sino en el mundo entero, se encuentran afanosamente tratando de encontrar soluciones adecuadas a este trascendental problema. El autor que en el presente caso vamos a comentar, plantea algunos de los aspectos de esta cuestión, en lo que concierne a los -- esfuerzos realizados, como antes se ha dicho, en los Estados Unidos de Norteamérica.

La iniciativa privada de la industria de computadoras en ese país, ha encontrado en el campo de la educación, una perspectiva verdaderamente extraordinaria para ampliar sus negocios, introduciendo equipos adecuados que puedan ser empleados por las instituciones educacionales, gubernamentales y privadas, lo que de acuerdo con la filosofía que sustenta la organización social y política del mismo, representa -- un acontecimiento notable, cuyas consecuencias ya se han empezado a -- sentir en sus campos educacionales.

Sobre este particular, nuestro autor, entre otras cosas, dice:

".....La invasión industrial del mercado de la educación -- ha tenido como característica la asociación de industrias no relacionadas y completamente separadas en cualquier otro campo, debido a que en las aplicaciones al campo de la educación, las compañías fabricantes de equipos electrónicos, tuvieron necesidad de material educativo y de información para incluirlo como parte de su propio equipo, por lo que se han lanzado a buscarlo en las compañías editoras que lo producen. Algunas compañías editoras, particularmente las que publican libros de texto, se han mostrado temerosas sobre el futuro a plazo medio y largo de la unión por conveniencia de dichas industrias con las electrónicas.....

El hecho es que ahora ambas industrias avanzarán tan lejos -- como vaya la educación. La aplicación de la tecnología electrónica -- puede mejorar substancialmente la calidad de la instrucción como se ha comprobado con los experimentos de la Compañía Edison Responsive -- --

Environment Taking Typewriter, que fabrica máquinas electrónicas que - escriben al dictado, demostrándose que aplicando sus equipos para enseñar a leer a los niños, se mejora el aprendizaje.....".

Es decir, en la búsqueda continua y permanente de mercados - las empresas privadas han encontrado que el que se refiere al campo de la educación, uno de los más importantes para el desarrollo de los negocios; mientras que, a contrario sensu, la Administración Pública con sidera, sumamente interesante, el acoplamiento de sus propias finalidades en dicho campo, con los esfuerzos de la iniciativa privada.

De esta manera, los grandes centros de investigación y las - extraordinarias inversiones que sobre la misma realizan las compañías-fabricantes de equipo electrónico, quedan automáticamente al servicio de la Administración Pública y Privada en el ramo de la Educación, con las consiguientes ventajas para ambos participantes en empresa tan extraordinaria.

En relación con este mismo asunto, nuestro autor más adelante dice:

".....IBM ha estado trabajando sobre los sistemas de enseñanza desde 1950. Actualmente vende su sistema de instrucción IBM -- 1500 a un número limitado de profesores para investigación y experimentación, en el aprendizaje. Pero antes que sean aceptadas las computadoras electrónicas como aparatos para la enseñanza, es necesario resolver un gran número de problemas tanto en el campo de la electrónica, - como en el campo de la elaboración de materiales educativos. Ningún fabricante de computadoras ha solucionado los problemas técnicos inherentes a la construcción de una máquina que pueda responder a órdenes verbales, o que corrija un ejercicio escrito en lenguaje común, y que contenga un cierto número de errores gramaticales y de pronunciación, - además nadie ha prometido producir máquinas con costos que puedan competir con los sistemas educativos tradicionales.....".

De acuerdo con la transcripción anterior, aparece que el problema total en la aplicación de las computadoras electrónicas en las - técnicas de la enseñanza, estriba principalmente en que no se han encontrado los procedimientos adecuados para convertir los conceptos y - las connotaciones naturales de los símbolos o vivencias que representan los acervos culturales, y la forma en que éstos son expresados naturalmente por el hombre, con lenguajes adecuados y una simbólica también correspondiente de las máquinas, lo que viene a reducir extraordinariamente, las posibilidades que éstas tienen para resolver el problema de fondo de la educación.

Esta es una cuestión que ha venido tomando bastante tiempo - a los investigadores privados de las grandes empresas fabricantes de computadoras electrónicas, quienes se han conformado con la aplicación de técnicas auxiliares; las que, bajo nuestro particular punto de vista, aún no resuelven fundamentalmente, el problema básico de la educación en sus diversos aspectos, que comprenden, desde el proceso del - aprendizaje, hasta el empleo adecuado de los conocimientos en la resolución de los problemas vitales que afectan al hombre.

Confirmando parcialmente, nuestra aseveración anterior, a -- continuación nos permitimos formular una nueva transcripción parcial, - del artículo que se comenta, como sigue:

".....El intento de aplicación de las computadoras -- dramatiza el grado de nuestra ignorancia, porque la computadora, para ser programada, demanda precisión de los conocimientos sobre los procesos de aprendizaje y enseñanza que los profesores ejecutan sin conocerlos. El impacto de la educación con computadoras ha consistido en forzar a una considerable cantidad de gente a estudiar el proceso de enseñanza con una gran cantidad de disciplinas científicas diferentes, y se ha empezado a descubrir cuales preguntas tienen que ser formuladas en el desarrollo de las teorías del aprendizaje y de la instrucción querida.....

Es para nosotros claro, que la época requiere la aplicación de toda la habilidad humana para aprender y el nuevo sistema representa un salto en el uso de su intelecto creativo. En las escuelas y colegios, el nuevo sistema fermenta rápidamente. Cada aspecto de la educación está sujeto a cambios: los instrumentos educativos, las técnicas y la tecnología de instrucción, de organización escolar, de filosofía y fines de la educación.....".

Es decir, la aplicación de las computadoras en la tecnología de la educación pública y diríamos nosotros de la autocapacitación individual, requieren la resolución de una multitud de problemas de toda índole, que desgraciadamente implicarán, el empleo de algunos años de esfuerzos continuos de parte de las empresas privadas interesadas en este negocio, como de las instituciones públicas.

El autor se refiere a la insuficiencia de la educación por -- sectores sociales, que para los objetivos de nuestro trabajo, contienen implicaciones demasiado específicas que quedan fuera de nuestras finalidades, por lo que procuraremos enfatizar un poco más los aspectos típicamente tecnológicos de la educación mediante computadoras a -- que se refiere el autor, lo que desgraciadamente implica la eliminación de otros aspectos no menos importantes a que el mismo se refiere.

Consecuentes con lo anterior, vamos a ocuparnos de la instrucción programada, cuyo fundamento es el aprendizaje como un cambio de conducta, logrado a través de la aplicación de estímulos adecuados. Sobre este particular, nos resulta interesante invocar a la antigua Escuela Acción de Dewey, que tan popular fué en los Estados Unidos, conforme a la cual, el alumno aprendía haciendo las cosas mediante una -- dirección subjetiva del maestro, cuya misión fundamental estribaba en despertar el interés del estudiante y motivar adecuadamente su conducta. Este sistema, representa evidentemente la solución secuenciada de una serie de dificultades o dudas que el educando necesita resolver, -- por lo que, el proceso educativo, en tales circunstancias, se puede -- dividir en series de pequeñas etapas o pasos, como dice el autor, cuyo conjunto representa una secuencia. Sobre este particular, específicamente aquél dice:

".....Como regla, cada secuencia o cuadro consistirá en -- una o más situaciones seguidas de una pregunta que el estudiante deberá contestar correctamente antes de seguir con la pregunta o dificultad siguiente. La pregunta sería hecha de manera que sea posible contestarla brevemente, por ejemplo llenando un espacio con una palabra, indicando si una aseveración es falsa o verdadera o seleccionando de cuatro respuestas cual es la verdadera.....

Los programas son ahora presentados usualmente en forma de libro, con respuestas en una columna separada en el margen, el estudiant-

te cubre las respuestas con una regla y repasa la página con la velocidad que él necesita. Si el material ha sido programado correctamente, cada estudiante puede ser capaz de enseñarse a sí mismo. Teniendo voluntad, unos pueden aprender más rápido que otros.

Si alguno se equivoca al aprender, será deficiencia del programa y no del estudiante.

La instrucción programada es un resumen, una tecnología de la enseñanza que propone capacitar a cada estudiante para enseñar en su propio estilo.....".

Uno de los defectos principales en la instrucción programada es el papel pasivo que juega el estudiante y que es contrario a la metodología y técnica de la enseñanza; por lo que, se ha procurado desarrollar programas con material que estimule la imaginación y la capacidad creadora del estudiante.

Para corregir esta limitación de la instrucción programada, puede emplearse el método del descubrimiento aprobado por una gran mayoría de los reformadores de la educación en los Estados Unidos, el -- que consiste en una técnica de enseñanza educativa mediante la cual -- los estudiantes descubren por sí mismos, los principios fundamentales y las estructuras de cada tema.

Sobre los usos de la tecnología electrónica ya en forma un poco más específica, nuestro autor entre otras cosas dice:

".....Las computadoras y sus equipos electrónicos ofrecen vías de solución para algunos de los defectos de la instrucción programada. Por ejemplo, los programas incluyen generalmente un punto de -- vista, sin embargo, los teóricos creen que los estudiantes aprenden -- más rápida y fácilmente si se incluyen varios puntos de vista en cada dificultad.....".

En la computadora de Patrick Suppes de matemáticas básicas -- de laboratorio de la Universidad de Stanford, los estudiantes usan últimamente la computadora IBM 1500 para sistemas instructivos, recibiendo instrucciones e información oral a través de mensajes sonoros grabados o visualmente a través de fotografías, diagramas o frases y palabras que han sido proyectadas sobre un tubo de rayos catódicos o presentado en forma convenientemente mecanografiado. Los estudiantes pueden responder escribiendo la respuesta empleando para escribir sobre el tubo de rayos catódicos (pantalla de televisión común), una pluma electrónica luminosa o presionando una de las teclas existentes para las respuestas de selección múltiple.....".

Lo que hace muy importante a las computadoras y --potencialmente muy significativa-- es su característica de retroalimentación, es decir, su habilidad para modificar su propia operación sobre la base de la información que se ha depositado en ella previamente. Esto es -- lo que abre la responsabilidad de responder a la actuación de cada estudiante, ya que la máquina modifica su propia base de respuestas a -- medida que él avanza en el proceso. Esto no puede hacerse todavía ahora.....".

De las transcripciones anteriores, se desprende que el empleo de las computadoras en los procesos de aprendizaje, representa un extraordinario auxiliar del maestro para presentar los temas de estudio,

secuenciarlos y valorizar el aprendizaje de los mismos por los estudiantes, independientemente de que la programación de todas maneras quede a juicio del maestro.

Sin embargo, como una modificación muy sutil a los sistemas de programas rígidos, se presentan los de simulación, formados por -- ejercicios de situaciones en las que se postulan todas las posibilidades de un problema, para obtener respuestas que pueden ser comparadas con las correctas, dentro de un proceso de alternativas que obliga al estudiante a analizar lógica y consistentemente, sus problemas, antes de emplear discrecionalmente su tiempo de máquina.

Más adelante nuestro autor dice:

".....El mayor obstáculo a la introducción de la instrucción con computadoras no es técnico, sino que consiste en nuestra ignorancia sobre el proceso de aprendizaje. Sin embargo, se han hecho -- avances importantes identificando que necesita ser conocido antes que la Teoría del Aprendizaje pueda ser desarrollada. Es claro por ejemplo, que ninguna teoría es útil para explicar el papel del lenguaje en la enseñanza y en el aprendizaje.....Es el lenguaje lo que distingue más que ninguna otra característica, a los seres humanos de los animales, solamente el hombre puede comunicarse con la palabra simbólica... ..".

Esta cuestión, a la que nos hemos referido ya en la parte -- anterior de este inciso, sigue presentando para nosotros la dificultad principal en un empleo óptimo de las computadoras en la técnica de la enseñanza. Su solución, bajo nuestro particular punto de vista, debe buscarse inevitablemente, en el estudio de las vivencias psicológicas del conocimiento que se operan en los reductos de la corteza cerebral mediante la aplicación de la Biología Molecular.

En realidad, nosotros creemos, que la aplicación de las computadoras en la tecnología de la enseñanza, implica algo más importante y complejo que el de tratar de substituir los clásicos procedimientos del aprendizaje, empleados tradicionalmente por generaciones de -- maestros; por una tecnología totalmente diferente, basada en una concepción simbólica del mundo y en la posibilidad de que, mediante el -- empleo de las máquinas, y de los sistemas de éstas, por procedimientos típicamente cibernéticos, que van al fondo mismo del problema psicofísico de la mente del hombre, se puedan encontrar los sistemas adecuados que le permitan más que la asimilación de los millones de conceptos -- que integran a la Cultura, el manejo de las leyes fundamentales y de -- los principios básicos que sustentan a la misma, para poder resolver -- en forma cierta y sin error sobre la multiplicidad de las posibilidades que existen en la problemática del mundo del acontecer que afecta al hombre.

Siguiendo en este orden de ideas, el autor más adelante dice:

".....Cuando sean desarrolladas teorías adecuadas de instrucción, los educadores de un nuevo sistema educacional deducirán que es lo que ellos desean enseñar. Esta decisión no puede hacerse aparte de las decisiones fundamentales sobre valores sociales así como sobre propósitos de la educación. La enseñanza refleja, consciente o inconscientemente, nuestro concepto de vida buena, hombre bueno, y sociedad buena.....".

Las respuestas pueden ser afectadas por la aplicación de las

nuevas tecnologías electrónicas, ya que las computadoras pueden verdaderamente forzar una revaluación radical del contenido de la educación así como del método educativo, tal como se realizó con la introducción de los libros de texto. Cuando los conocimientos pudieron ser almacenados en libros, el monto de la información que tuvo que ser retenida en la mente humana fué reducida grandemente. "Aunque los antitecnólogos" se han convencido con anterioridad de que el libro, por degradación de la memoria, puede producir, únicamente una raza de imbéciles. Sócrates dijo en "Fedro" que el inventor del alfabeto "podría crear debilidad de memoria en los aprendices porque ellos no la usarían más, ellos en el futuro confiarían en los caracteres descritos y no recordarían más por ellos mismos. Ellos pueden aparentar que conocen todo y en realidad no conocen nada.....".

Las computadoras pueden aumentar enormemente el monto de la información que puede estar disponible en forma fácilmente accesible, reduciendo una vez más la cantidad de conocimientos que deben ser retenidos por la memoria, además alteran drásticamente el papel del maestro, pero no pueden reemplazarlo.....".

Lo anterior confirma en parte nuestras observaciones precedentes que, por el contenido de la transcripción anterior nos vemos obligados a ampliar en el sentido de que el problema del hombre en el desarrollo continuo de su inteligencia y de su capacidad creadora, radica en su sentido dinámico de los procesos vitales mismo que, constituye conjuntos de secuencias inductivas y deductivas que deban sustituir a la actividad mental de aquél en la búsqueda continua de nuevas relaciones de la causalidad que rige al mundo, para lo cual deberá emplear los conocimientos adquiridos como recursos necesarios pero no precisamente para sentarse a contemplarlos en una posición estática y, por lo demás, completamente incongruente con la naturaleza de la especie humana.

El libro, como la acumulación de conocimientos o relaciones ya establecidas sobre la causalidad fenomenológica, representa el saber del hombre, pero no substituyen a la capacidad creadora del mismo.

En estas condiciones, valdría la pena estudiar concienzudamente, los procesos mentales y de la actividad y conducta del hombre, para establecer una teoría racional del aprendizaje y de la ciencia de la educación, en la que sin duda alguna, y de ello nosotros nos encontramos plenamente seguros, la cibernética puede ocupar un papel verdaderamente trascendente.

CAPITULO II

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Con la exposición anterior, creemos haber agotado dentro de los límites que nos hemos impuesto, la parte substantiva del estudio del Estado y de la Moderna Administración Pública y Privada, así como sus implicaciones hacia una conceptiva cibernética de la misma, por lo que, a continuación, formularemos las conclusiones correspondientes sobre los aspectos más importantes de los capítulos respectivos y su trascendencia pragmática, para terminar, finalmente, con las recomendaciones pertinentes.

Desde luego, consideramos necesario advertir, que en un tema tan vasto como el que se ha pretendido abarcar, resulta poco menos que imposible, examinar todos sus múltiples aspectos, así como lograr una-

congruencia adecuada en el desarrollo del mismo, que le otorgue unidad estructural y funcional suficiente, dentro de la cual queden conciliados los conceptos de la doctrina jurídica y los de la nueva filosofía que la ciencia y la tecnología contemporánea, están imprimiendo a las viejas ideas sobre la Teoría del Estado, el campo jurídico de la Administración Pública y la influencia que el estado ejerce en la Administración Privada.

En realidad, a la altura en que se encuentran actualmente los desarrollos administrativos, con sus extraordinarias repercusiones en las colectividades humanas más avanzadas, para encontrar una explicación plausible a su involucración en las sociedades contemporáneas, hemos tenido que despojarnos de todas las fuerzas inerciales que limitan al pensamiento y lo encadenan a viejas y tradicionales concepciones, para lanzarnos en la aventura de buscar, no sólo la conciliación de la idea del estado y de la moderna administración pública y privada, sino de encontrar los derroteros que permitan, mediante una sostenida investigación -que por fortuna viene realizando en múltiples centros del mundo entero- el mecanismo genuino que conduzca al estado óptimo y con él, a un tipo de sociedad en la que el hombre alcance su máxima plenitud.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, buscando una presentación metodológica, adecuada al desarrollo de nuestro trabajo, y a continuación formularemos las siguientes conclusiones concretas:

I.- CONCLUSIONES.

PRIMERA: (TECNICA DE UNA TEORIA DEL CONOCIMIENTO).-- Para plantear y explicar y en cierta forma resolver la problemática característica de nuestros tiempos, hemos postulado una Técnica de la Teoría del Conocimiento, para el estudio del Estado y de la Administración, basada en el mecanismo que rige la dinámica fenomenológica del mundo; partiendo del supuesto fundamental, de que todas las estructuras que afectan al hombre y que determinan y dan contenido a su acción, concebida dentro de un máximo proceso de constricción, se reducen, en esencia, a problemas de carácter energético operados en el espacio y en el tiempo y regidos por las normas fundamentales del determinismo causal y apriorístico; creando, a contrario sensu, un mundo ilimitado de posibilidades de expansión, dentro del que figuran todas las alternativas posibles sobre la conducta del hombre; con lo que pretendemos explicar en forma concreta y categórica, la existencia de dos mundos, uno determinista, regido por la causalidad científica, y otro fortuito de naturaleza probabilista.

Es así como implícitamente ubicamos al hombre como operador y rector de los procesos de constricción y expansión, y con ello, establecemos que aquél no puede ir más allá de sus propias posibilidades de conocimiento y de su capacidad para revertir las formas de este último, en entidades reales, dentro de una multiplicidad de combinaciones de vivencias, que forman su acervo cultural.

SEGUNDA: (EL ESTADO, ELEMENTOS, RAZON DE SER, FUNCION Y CONCEPTO).-- En los términos empleados por nosotros para examinar el concepto del Estado en sus diversos atributos de elementos, razón de ser, función y concepto del mismo, siguiendo una metodología y confrontación de los pensamientos de autores clásicos eminentes, hemos llegado a la conclusión de que, en un estado singular cualquiera, se pueden distinguir varios caracteres fundamentales, tales como los referentes

a la colectividad humana comprendida en el mismo, con toda su complejidad social; el sentido finalista o de propósitos ulteriores que la afectan; su organización política y económica, y por último, su estructuración jurídica.

Si a esta colectividad se le considera como a un todo no obstante de que sus componentes, por lo general están formados por grupos diferenciados, afectos en proporción variada a un arraigo institucional común, habría que entender a dicha colectividad sujeta a una fuerza de aglutinación social, política y económica, ubicada dentro del simbolismo de su cultura. Este fenómeno de aglutinamiento, es sumamente complejo y reviste caracteres múltiples que podemos resumir en dos momentos fundamentales, a saber:

1o).- El que se refiere al aspecto ontológico con su contenido de relaciones invariantes que representan el substratum fundamental del Estado, conforme al cual éste representa la materialización de entidades psicofísicas ubicadas en el espacio y en el tiempo, fundamentadas en una causalidad específica que rige su estructura y funcionamiento y constituye la Ciencia del Estado; y

2o).- El que atañe a los conjuntos de relaciones secundarias formadas por las ciencias derivadas del Estado y sus tecnologías respectivas, entre las que figura, prometidamente, la Ciencia de la Administración.

Respecto a los dos momentos anteriores, concluimos afirmando que la Ciencia del Estado, representa un conjunto de relaciones fundamentales que no se deben buscar en el comportamiento particular de los grupos humanos, sino en las causas primeras que los rigen; por lo que, todo estudio relacionado con las instituciones estatales, debe fundamentarse en consideraciones de naturaleza invariante del fenómeno estatal; las que por tal motivo, son susceptibles de ser aplicadas a todas las organizaciones políticas y humanas, independientemente de sus caracteres particulares.

Asimismo concluimos, que la Ciencia Fundamental del Estado, como un gran universo causal, dentro del cual se encuentran ubicados otros más pequeños, debe ser examinado en sus atributos específicos y en relación con el conjunto general; en la inteligencia de que la Administración, al regir al ser del estado a través del conjunto de relaciones que permiten su supervivencia, en sus dimensiones pública y privada, debe substantivarse en un conocimiento racional de aquella, y de las diversas tecnologías derivadas de la misma, las que se sitúan dentro de los aspectos señalados como elementos, razón de ser, función y concepto de aquél.

TERCERA: (ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION).- El Estado representa el poder institucionalizado dentro de un orden jurídico, cuyo ejercicio se realiza a través del gobierno, en términos de la idea fundamental de la constitución del primero y de la dinámica que afecta a sus elementos constitutivos. El Poder, por otra parte, es el fundamento de la Soberanía y radica implícita o explícitamente en todos los elementos del estado, representados por sus recursos físicos y humanos al conjugarse para constituir una fuerza al servicio de la idea política que sustenta la realidad compleja del ser del mismo, en la inteligencia de que, como lo hemos afirmado anteriormente, el Poder adquiere un carácter jurídico que representa siempre, el derecho del porvenir, dentro de una secuencia periódica de conversión del Poder en el Dere-

cho y del Derecho en el Poder.

El ejercicio del poder estatal, comprende las funciones Le--
gislativa, Ejecutiva y Judicial, en la inteligencia de que, dentro de la
jurisdicción ejecutiva, se encuentra la acción administrativa de --
orden público e implícitamente la administración privada, para inte---
grar de esta manera, a la administración general del estado, como la --
promoción activa realizada en el seno del mismo.

La Administración adquiere entonces un carácter universal --
dentro de la vida del estado, independientemente de que sea considera--
da en su aspecto público como función del poder, sustentada en una or--
ganización técnica de servicio; o como promoción y encausamiento insti--
tucional de la administración privada, realizada a través de los órga--
nos gubernamentales en general, y del poder ejecutivo en particular; --
independientemente de las finalidades particulares de la misma, dentro
de una situación que sólo puede subsistir dentro del orden jurídico es--
tatal.

La parte conclusiva, contenida en el párrafo precedente, par--
te del supuesto de que, en los estados contemporáneos, por la multipli--
cidad en las relaciones, y la complejidad de las mismas entre sus di--
versos componentes, no es posible la autarquía de alguno de ellos, no--
sólo por lo que atañe al aspecto jurídico estructural, que necesaria --
e inevitablemente comprende a todos los elementos integrantes de la en--
tidad estatal; sino en lo concerniente al desarrollo ontológico de la --
colectividad, mediante la acción directriz del poder público. En ta--
les condiciones, todas las actividades realizadas dentro del ámbito ju--
rídico del estado, entre las que figura prominentemente las de la ini--
ciativa privada, quedan afectas a la acción gubernamental, y por conse--
cuencia, a la administración realizada por ésta, no en su carácter emi--
nentemente público y específico, sino por su acción coordinadora y con--
troladora, así como promotora dentro del seno del estado.

CUARTA: (ADMINISTRACION Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACION).- El
pensamiento administrativo ha evolucionado a través del tiempo y del --
espacio, desde los conceptos planteados por los estados de la Antigüe--
dad, la Edad Media, el Cameralismo, la Administración Científica, espe--
cialmente dentro de los campos de la iniciativa privada de fines del --
siglo pasado, hasta el movimiento administrativo del presente siglo --
con sus conceptos eminentemente científicos. El examen confrontativo--
de este proceso, nos ha conducido a la obtención de lo que hemos deno--
minado residuos de verdad sobre la Administración, genéricamente consi--
derada y que se pueden resumir en algunos aspectos fundamentales, ta--
les como los siguientes:

1o).- La naturaleza estructural y funcional del fenómeno ad--
ministrativo, como la institución fundamental del aprovechamiento de --
los recursos energéticos provenientes del ambiente físico, realizada --
por los conglomerados humanos, dentro de secuencias, cuyo determinismo
causal se sustenta en el principio fundamental de la conversión del --
tiempo en el espacio en la forma en que ha sido planteada en la técni--
ca del conocimiento postulada en la parte primera del presente traba--
jo.

2o).- Que tal fenómeno es de naturaleza invariante, e inde--
pendiente a las formas particulares en que se registre en los diversos
pueblos o estados, sin perjuicio de que, en el contenido deterministi--
co de aquéllos, prevalezcan formas constantes que han originado la fe--

nomenología estudiada por la ciencia de la administración, en la que destacan caracteres tales como los llamados principios de planeación -- que aplicaban ya los egipcios; organización y funcionalismo, aplicados por los chinos; de cooperación, característicos de los atenienses; y -- de institucionalización jurídica que caracterizó a los romanos; los -- que, bajo las formas de sistematización administrativa prevalecieron -- durante el Medievo, para convertirse en técnica administrativa en el Cameralismo, que habría de originar las leyes fundamentales de la Ciencia de la Administración.

3o).-- Que el movimiento administrativo del Siglo XIX corresponde, como es natural, a la Revolución Industrial del Mundo Occidental, que implica las nuevas relaciones energéticas entre el hombre y el medio, así como al racionalismo alcanzado en el comportamiento de aquél por el desarrollo de la ciencia y de la tecnología con sus movimientos del fayolismo, taylorismo y otros que examinamos en nuestro estudio; los que vinieron a revolucionar la organización industrial, especialmente en los campos de la iniciativa privada e implícitamente a otorgar una nueva concepción a la Administración pública. El movimiento realizado a través de estas escuelas y que corresponde a la Administración Científica del Siglo XIX, contiene como residuo común, -- el hecho de que la administración representa un fenómeno racional susceptible del análisis y, con él, la aplicación de tecnologías en las que prevalecen las ideas o principios de la organización, planificación, funcionalismo, productividad, y otras que vienen a constituir el residuo de verdad permanente del pensamiento administrativo a través de la historia.

4o).-- El racionalismo anterior condujo inevitablemente, a -- una verdadera revolución en el pensamiento administrativo, que aceleró el desarrollo extraordinario de la ciencia y de la técnica contemporánea, y en los últimos años, las concepciones cibernéticas que tanto -- auge están tomando en la actualidad, tanto en los campos administrativos público como privado; en la inteligencia de que, con las nuevas ideas sobre la optimización del aprovechamiento de los recursos, se le otorga un nuevo contenido al finalismo característico de todas las escuelas de la administración pública, al pretender alcanzar los óptimos sociales dentro de la organización de los estados, de las regiones e inclusive de los continentes enteros, en la búsqueda de lo que -- para nosotros representa el fundamento básico de la administración y -- que consiste en el máximo aprovechamiento de los recursos físicos y humanos, para un nivel determinado de la ciencia y de la tecnología; mismo que debe superarse continuamente en un afán continuo de alcanzar -- los óptimos absolutos de aprovechamiento de tales recursos como fin ulterior y definitivo de la conducta del hombre sobre la tierra.

QUINTA: (CIBERNETICA Y ADMINISTRACION).-- La aplicación de la Cibernética a la Administración, no sólo representa una revolución -- científica y tecnológica, sino una auténtica filosofía del pensamiento contemporáneo. Las antiguas concepciones sobre las múltiples relaciones existentes entre el hombre y la naturaleza, así como entre los diversos grupos humanos entre sí, en su expresión dinámica han dado contenido positivo a la historia y substantivado a la cultura, en los últimos años, han sido afectos a una verdadera revolución y con ella, a una reestructuración de todos los valores, cuyas consecuencias se dejan sentir tan notoriamente en la vida cotidiana de los hombres, de las colectividades y las naciones.

Esta reestructuración trasciende, implacablemente, a todos -- los campos de la actividad, sobre los que ejerce una influencia cada --

vez más importante que permite apreciar su incrementación sensible y con ella, una nueva sociedad cuyos atributos fundamentales la aproximan paulatinamente, a las relaciones básicas que rigen la fenomenología del mundo.

Dentro de estos procesos, corresponde a la Cibernética un lugar prominente que hemos destacado en sus relaciones con la administración en general y la pública y la privada en lo particular, mediante una serie de consideraciones, que nos conducen a las siguientes conclusiones principales:

1a).- Que el pensamiento contemporáneo va evolucionando hacia concepciones cada vez más abstractas y generalizadas sobre la problemática que afecta al hombre en la búsqueda de los esquemas básicos respectivos, lo que ha conducido, en los diversos campos de la cultura, a la creación de escuelas, cuya esencia es descubrir los fundamentos determinísticos, separándolos de sus componentes apriorísticos e individuales, para encontrar el desideratum de la actividad y los fundamentos del conocimiento del hombre.

2a).- Que una corriente abstraccionista de esta naturaleza, ha impulsado extraordinariamente a las ciencias fisicomatemáticas, con sus diversas ramas ubicadas en los campos relativísticos y sus concomitantes de la dinámica de los procesos; del simbolismo de los mismos; de su agrupación y de las formas en que éstos pueden ser relacionados e identificados con los fenómenos naturales; y, lo que es más importante, sujetos a la lógica del pensamiento del hombre, para culminar en lo que pudieramos llamar simbólicamente, en forma metafórica, el apriisionamiento total del mundo de lo real, dentro de la concepción virtual de los espacios temporales ubicados en la mente de aquél; con lo que concluimos que la actual ciencia y la tecnología, constituyen universos de relaciones de los espacios físicos a los mentales y recíprocamente, operados conforme a disciplinas en las que la cibernética resulta por su condición aglutinadora, trascendente.

3a).- Que la Administración, como una actividad sistematizada, cuyos principios se sustentan en el máximo y más eficaz aprovechamiento de los recursos humanos y los de la naturaleza, dentro de una conjunción eficaz, constituye un campo dentro del cual, los métodos cibernéticos resultan completamente operantes y valederos.

4a).- Que en tales condiciones, los elementos estructurales y las relaciones funcionales de la Cibernética, con sus conceptos fundamentales sobre el tiempo procesal como una variable que rige a todas las secuencias administrativas a través de la cual evoluciona; la teoría de los grupos que permite la clasificación de los componentes del fenómeno administrativo y, con ella, el fácil manejo de los mismos, como si fueran cantidades concretas o funciones continuas o discretas afectas a una jerarquización y a caracteres que las identifican plenamente; con el funcionalismo de los elementos constitutivos del fenómeno administrativo, que permite realizar las más diversas combinaciones de aquéllos, para alcanzar los resultados más adecuados; con la información que representa el desideratum de la conducta del hombre, en tanto que se identifica con los elementos del conocimiento que el mismo adquiere de un determinado fenómeno o conjunto de los mismos, de manera que, genéricamente considerada, viene a representar a la cultura misma en sus múltiples aspectos y, en nuestro caso, el administrativo; con la comunicación que es la forma en que la información es revertida de un espacio a otro de conocimiento, mediante los lenguajes y codifi-

caciones empleados para el efecto, los cuales permiten el flujo y reflujo de aquélla y de esta manera el estímulo de la acción y comportamiento del hombre; representan los campos fundamentales que examina la primera parte de la Cibernética, y que para nosotros equivalen a las disciplinas que aplicadas a la administración, en forma adecuada, permiten la resolución de todos los problemas inherentes a la misma, tanto en su aspecto público como privado.

Sobre este particular, definitivamente concluimos, que ya no es posible, ante los alcances logrados por la ciencia y la tecnología contemporáneas, ignorar la nueva filosofía que rige al pensamiento actual y con ella a la Cibernética y, por consiguiente, dejar de incluir dentro de los conceptos fundamentales de la misma y de su tecnología, toda la problemática de la administración.

5a).- Que la aplicación sistematizada y de orden pragmático de esta nueva conceptiva, trae aparejada la necesidad de aplicar sistemas de cálculo complejos, para realizar la reversión del pensamiento del hombre hacia las dimensiones abstractas, dentro de secuencias de simplificación constante, que han sido posibles por el extraordinario desarrollo de la computación electrónica, realizado a través de los sistemas analógicos y digitales, mediante el empleo de máquinas que operan a muy altas velocidades con el máximo de exactitud.

6a).- Que la segunda faceta de la Cibernética, comprende los procesos de retroalimentación y automatización, regulación y control, así como las secuencias de la contricción y expansión de los procesos cuya importancia es verdaderamente definitiva.

Sobre la Retroalimentación y Automatización, especialmente por lo que atañe a la administración, concluimos que, de conformidad con los postulados básicos que hemos establecido en el presente trabajo, el fenómeno respectivo, en su acepción más amplia, debe entenderse como un sistema regulador de los procesos energéticos que el hombre realiza en su relación con la naturaleza, independientemente de que éstos afecten las formas más variadas y complejas, como ocurre por ejemplo con la Administración Pública, en la que no es muy fácil visualizar dicha relación energética y la Administración Privada, en la que es más fácil distinguirla, por tratarse de relaciones más sencillas y concretas entre el hombre y la naturaleza; en la inteligencia de que la retroalimentación conduce, como lo hemos afirmado en el curso del presente trabajo, a la regulación, para convertir a los procesos fortuitos característicos de los fenómenos del comportamiento humano, en secuencias determinísticas afectas a relaciones de causalidad específicas, susceptibles de predicción y de control.

De esta manera concluimos, que la retroalimentación representa, el instrumento básico disponible por la organización estatal, tanto por lo que corresponde a la iniciativa de orden público, como por lo que atañe a la de carácter privado; para establecer las medidas adecuadas, empleando los procedimientos característicos de la administración con los elementos que ésta proporciona, para estabilizar las fluctuaciones y cambios operados en los procesos de la misma; en la búsqueda de una estabilidad adecuada, para un nivel determinado del aprovechamiento de los recursos energéticos naturales y vitales de la colectividad.

7a).- Los procesos de retroalimentación que detalladamente hemos examinado en el texto del presente trabajo, y concomitantemente-

los de regulación y control, conducen necesaria e inevitablemente, a la optimización de dichos aprovechamientos para el nivel de referencia, independientemente de que se opere la incrementación adecuada por variaciones discretas que se registran en los aprovechamientos energéticos, como consecuencia de los avances logrados por la investigación científica y tecnológica; lo que hace que la regulación y control se opere por niveles sucesivos hasta alcanzar el óptimo final de aprovechamiento, logrado por los mejores métodos administrativos, para una secuencia de etapas determinada, dentro de un espacio de recursos específicos.

8a).- En la aplicación de todas las técnicas cibernéticas, - concluimos que es indispensable aplicar dos secuencias fundamentales a saber: una, de constricción sucesiva de los fenómenos hasta llegar al mínimo de un par de alternativas que corresponden a las decisiones máximas que deban de tomarse en la culminación de los procesos administrativos; y, otro, de expansión, que a su vez culmina con la máxima difusión dentro de los campos de la operabilidad de la decisión primitiva, que de esta manera se revierte a un conjunto de decisiones particulares que pueden aumentar hasta límites que corresponden a la capacidad energética, estructural, funcional y de expansión espacial del fenómeno considerado.

9a).- Un caso de aplicación de las normas cibernéticas en la Administración Pública, es el relativo al control de las tasas de interés ejercido por el Estado a través de la Banca Central, como un factor de regulación de la inversión pública y privada para el control de la desocupación, y por consecuencia, de ciertos fenómenos de recesión e inflación económica, el cual de ser aplicado en la forma adecuada, mediante la disposición de la información correspondiente y de los métodos y equipos necesarios, permite obtener un equilibrio bastante aceptable en la economía de un país, por lo que concluimos, con vista a este ejemplo y a otros que pueden ser mencionados, sobre la importancia extraordinaria de la aplicación de los métodos cibernéticos en la Administración.

SEXTA: (EL ESTADO DE DERECHO Y LA ADMINISTRACION).- Por definición, ajustada a los conceptos que hemos establecido, el estado corresponde a un espacio normado, y por consecuencia, a una condición de derecho, regida por la constitución y por las leyes substantivas que de ella emanan, dentro de la cual se ubican los espacios relativos a la Administración en sus dimensiones Pública y Privada; afecta a sus propias relaciones fundamentales, con las que se integra un todo; por lo que tanto el estado en sus componentes formal y real y la administración, se aglutinan en un orden jurídico derivado de la norma fundamental, cualesquiera que haya sido el origen y justificación de la misma.

Confrontando a los diversos tratadistas que hemos examinado, concluimos que, cualesquiera que sea la naturaleza del orden jurídico establecido, se encuentra afecto a un contenido substantivo de carácter determinista, regido por condiciones del ser y por la lógica concomitante de la manera de ser, regido por relaciones de causa a efecto fundamentales e invariantes y por un sistema de interpretación y aplicación de las mismas, que puede adoptar formas particulares diversas.

Que en tales condiciones, la administración adquiere una estructura jurídica sustentada en el orden establecido, cuyo instrumento fundamental de operabilidad es el Derecho Administrativo, como conjun-

to de normas vinculatorias de dicho orden con la conducta de las entidades morales y físicas integrantes del estado; en la inteligencia de que constituida por secuencias dinámicas afectas al comportamiento del hombre, la administración contiene dos momentos, que conclusivamente podemos esquematizar por sus componentes real, representado por el fenómeno administrativo y por el elemento finalista o axiológico que en la misma vá implícito, independientemente de que éste se ubique dentro del interés público o privado.

Consecuentemente con lo anteriormente expuesto, concluimos -- asimismo que, el fenómeno administrativo, y con él, todos los procesos relativos, se encuentran afectos a la dialéctica social, conforme a -- la cual el ser, al tratar de revertirse a una forma de comportamiento -- o manera de ser, culmina periódicamente en una nueva dimensión que reclama en cada ciclo transformativo, un cambio, operándose en tales circunstancias, una modificación constante del estado y una variación permanente en las estructuras conformativas del mismo, así como de las -- formas del derecho; que imponen, dentro de la administración, una dinámica afecta no solamente a las presiones derivadas de la estructuración jurídica, sino a los requerimientos de la existencia cotidiana del ser del estado; lo que conduce, inevitablemente, a la discrecionalidad administrativa y, por consecuencia, a que el ámbito de la administración quede ubicado en el poder ejecutivo, como factor decisivo de la conducta pública y orientador de la actividad privada y general de los componentes del estado.

La ley constitutiva fundamental, representa así la máxima -- constricción jurídica, en tanto que las leyes substantivas y reglamentarias, los elementos de expansión de la misma, dimensionados a límites intermedios de constricción, quedan a juicio de los tribunales y -- del aparato jurídico en general, y muy particularmente del Ejecutivo -- Federal y de sus órganos respectivos, con la responsabilidad del resto de la expansión requerida por el orden jurídico constitucional, sustantivo y reglamentario, para resolver toda la problemática impuesta -- por la vida del estado.

De esta manera concluimos que el Estado de Derecho y sus relaciones con la Administración Contemporánea, representa en realidad -- un proceso dinámico a través del cual se realiza la vida del Estado.

SEPTIMA: (LA TECNOLOGIA EN LA MODERNA ADMINISTRACION).-- Como conclusión final, consideramos indispensable mencionar la importancia adquirida por la Tecnología en la Moderna Administración, tanto en su dimensión Pública como Privada, para lo cual nos referiremos a casos -- concretos relativos al desarrollo y aplicación de las nuevas técnicas administrativas en el mundo.

El incremento de la tecnología cibernética aplicada, se puede apreciar en función del crecimiento de la industrial mundial de fabricación y aplicación de computadoras electrónicas para fines de administración pública y privada. Este incremento en las naciones industrializadas, ha venido creciendo en una proporción del 20 al 22% en lo general, en la inteligencia de que, en algunos países como Alemania -- Occidental, Inglaterra y Francia, Japón y Australia y los Estados Unidos de Norteamérica, el mismo es de un índice mayor. En realidad existen más de veinticinco naciones que se encuentran impulsando el negocio de las computadoras electrónicas en forma extraordinaria en el mundo.

Los campos de aplicación de dichas máquinas, comprenden los--

ámbitos de la administración pública especialmente en determinados servicios tales como los de control de salarios y prestaciones que se realizan en Suecia, para solucionar problemas obrero-patronales, mediante la aplicación de computadoras electrónicas.

De manera análoga, en Holanda existe un sistema de cheque postal que maneja un promedio de 1.2 millones de entradas cada día de negocios y de más de 2 0 millones de entradas en los períodos críticos utilizando un sistema de computadoras, mediante las cuales para el año de 1966 era el orden de 1,150 mil cuentas.

En igual forma, en Suecia, en doscientas treinta y tres ciudades y pueblos, se manejan listas de raya de los empleados municipales, mediante computadoras electrónicas, en tanto que en Europa Oriental, el mercado de las computadoras emerge en atención al interés mostrado por los estados especialmente de Checoslovaquia, Alemania Oriental, Polonia y sobre todo en Rusia, de emplear sistemas electrónicos en la solución de sus problemas de administración pública; en la inteligencia de que en este último país, desde hace años, se están ensayando programas de simulación de la planificación integral del estado, mediante sistemas de computación en un modelo que corresponde a la economía de Estonia.

En México, se están aplicando sistemas cibernéticos a través del empleo de computadoras electrónicas en dependencias gubernamentales tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Tesorería de la Federación, el Seguro Social, Petróleos Mexicanos, el Banco de Comercio Exterior, el Banco Nacional de México y una gran cantidad de empresas industriales y comerciales a través de equipos propios o alquilados o de pago de servicios a empresas especializadas.

La Prensa ha anunciado un programa de operaciones financieras Belga Mexicano, en el que se contempla la posibilidad de que Bélgica proporcione todo el equipo necesario para la total automatización del sistema postal mexicano.

Es tal el incremento que ha venido tomando la cibernética aplicada en los sectores industriales de la nación, especialmente en la aplicación de sistemas de automatización, que ya existen proyectos de ley en las Cámaras Legislativas, respecto a la reducción de la jornada de trabajo a cuarenta horas semanales, así como iniciativas de reformas a la Ley Federal del Trabajo, para solucionar el problema que se presenta con la desocupación de grandes sectores de trabajadores, especialmente de la rama textil, por la modernización de las plantas, buscándose en todos los casos, la forma de conciliar el incremento de la productividad de los sistemas industriales y de servicios públicos de la nación, mediante una adecuación en el reparto de los ingresos, a efecto de que el impacto de los avances científicos y tecnológicos resulte benéfico para todas las clases sociales.

En la parte relativa del presente trabajo, se hacen algunas transcripciones de artículos respecto a la organización de conjuntos electrónicos en los servicios de la Administración Pública en Francia, y la Educación en los Estados Unidos, de los que se desprende que la revolución causada por la aplicación de la Cibernética es un hecho de repercusiones mundiales.

De lo anteriormente expuesto concluimos que, cualquier estudio que se realice con el propósito de esclarecer los conceptos funda-

mentales de la administración y definir los campos específicos de --- ésta, en sus dimensiones pública y privada, a la luz de lo que debe en tenderse por el Estado Contemporáneo y la Ciencia y la Técnica de la Administración, resulta valioso, en virtud de que el mundo se encuen--- tra ya emergiendo de la etapa de las investigaciones sobre la materia, para entrar directamente en las aplicaciones prácticas y objetivas de una tecnología que cada día causa nuevas sorpresas que vienen a justifi- car, fundadamente, la evidencia de una transformación radicar de los sistemas administrativos del estado, en el mundo.

II.- RECOMENDACIONES.

El planteamiento de los problemas relativos al Estado y la Moderna Administración Pública y Privada, así como a las aplicaciones de la Cibernética, dentro de una nueva conceptiva de la Administración que hemos examinado, nos conduce, inevitablemente, a bosquejar un ante proyecto de recomendaciones, cuya finalidad primordial consiste en en- contrar un encausamiento lógico para la promoción y aplicación de la tecnología correspondiente.

Tal propósito comprende cuando menos, los siguientes aspec- tos fundamentales a saber:

1o).- La institucionalización de las Investigaciones sobre la Moderna Administración Pública y Privada, a través de las discipli- nas de conocimiento correspondientes, y muy particularmente de la Ci- bernetica, con el propósito de encontrar los procedimientos adecuados para el mejor conocimiento de las mismas y de su aprovechamiento prag- mático.

2o).- Propiciar todos los medios y elementos necesarios para la realización de los trabajos de investigación y aplicación tecnológi- ca sobre Administración y Cibernética y disciplinas concomitantes, me- diante la elaboración y aplicación de programas concretos a corto, me- diano y largo plazo, cuya finalidad específica consista en difundir --- los conocimientos y las técnicas respectivas; aplicarlas en cada vez --- mayor escala, tanto en los campos de la administración pública como de la privada, y controlar tal promoción, dentro de los marcos legales co rrespondientes.

Con tal propósito, se formulan las siguientes proposiciones- concretas:

PRIMERA: La creación de un Centro de Estudios de Cibernética aplicada a la Administración, dependiente de la Universidad Autóno- ma de México, subsidiado por esta institución y todos los demás secto- res públicos y privados, que convengan contribuir para su sostenimien- to.

SEGUNDA: Dicho Centro deberá quedar estructurado con los si- guientes Departamentos o Secciones, mínimas:

a).- Investigación. Encargado de realizar trabajos sobre in- vestigación de la Cibernética Aplicada a la Administración, originales de aspecto teórico o tecnológico.

b).- Experimentación. Mediante la creación de un Laboratorio de Experimentación, realizar en este campo, todas las actividades re- lacionadas con la experimentación de modelos cibernéticos de nuevo di-

seño o ya previamente establecidos, para casos generales y específicos, en cuyo propósito dicho laboratorio deberá contar con los equipos necesarios y con la cooperación del Centro del Cálculo de la Universidad Nacional Autónoma de México.

c).- Capacitación.- Bajo este rubro consideramos varios aspectos, a saber:

1.- La contratación de maestros especializados de categoría internacional huéspedes, para que den cursos y dicten conferencias sobre Cibernética teórica y de aplicación a la Administración;

2.- Con el auxilio de estos maestros y del personal disponible por la Universidad Nacional Autónoma de México, capacitar a los elementos necesarios para el funcionamiento del Centro, así como a todos aquellos otros de diversos sectores, que se interesen en una preparación especializada sobre esta rama, mediante el establecimiento de los cursos correspondientes, mismos que estarán sujetos a condiciones específicas de preparación previa, finalidades, etcétera.

3.- Otorgamiento de Becas a los alumnos de las diversas facultades conexas, que muestren interés y capacidad para llevar cursos de especialización sobre Cibernética aplicada a la Administración.

d).- Divulgación.- Con fines de divulgación, el Centro deberá contar con una Biblioteca especializada, así como una recopilación de todos los programas de computación, de procesos de simulación, de los llamados de biblioteca y otros en general, para consulta y aplicación de los elementos que laboren en el mismo.

Asimismo, deberá contar con una sección destinada al control de recopilación de trabajos de investigación, procedentes de cualquier parte del mundo, para su estudio y aprovechamiento en su caso, así como para la elaboración y publicación de trabajos de divulgación y de estudios de investigación originales, resalizados por el propio Centro.

e).- Promoción.- El Centro promoverá diversas actividades, como sigue:

1.- De colaboración con centros culturales nacionales y extranjeros, para el asesoramiento y orientación en trabajos de Cibernética aplicada a la Administración, así como con sectores de la iniciativa privada, en la realización de experimentos de aplicación cibernética, a procesos de administración privada y, en general, con todos los elementos e instituciones públicos o privados, que de una manera u otra, requieran la colaboración del Centro.

2.- De servicio, en la resolución de problemas específicos tanto de investigación, experimentación y aplicación directa, del sector público y privado, a requerimiento de parte interesada.

3.- De diseño y construcción de equipos, mediante orientación adecuada al sector privado, en apoyo técnico y de financiamiento, destinados a la solución de problemas cibernéticos, con el objeto de estimular una extraordinaria fuente de ingresos económicos para el país, y evitar la fuga de divisas, producida por la importación y renta, especialmente de computadoras, que actualmente se está incrementando cada vez más.

TERCERA: Con base en los resultados que se obtengan a tra--

vés del Centro de Estudios de Cibernética Aplicada, cuya creación se recomienda, con posterioridad, y a través de planteamientos realizados dentro del mismo, se resolverá sobre la conveniencia de instituir una Carrera completa, semi o profesional, sobre la Cibernética aplicada a la Administración, que venga a solucionar el problema humano, que dentro de muy pocos años se presentará en el país, cuando tanto los sectores público y privado, mediante sus propias experiencias, lleguen al convencimiento de que ya hemos superado por fortuna, las viejas y obsoletas etapas del empirismo, para entrar de lleno en un mundo afecto a nuevas concepciones filosóficas, cuya meta, aunque parezca paradójica, parte y concluye en el humanismo, entendido éste como la posibilidad de que, el hombre pueda destinar el máximo de sus facultades creadoras a los fines más elevados de su existencia.

CONCLUSION FINAL.

Para terminar, deseamos hacer constar que, en el desarrollo de este trabajo, hemos estado inspirados en los anhelos e inquietudes en que el mundo actual se debate cuando se opera dramáticamente, una transición entre las grandes etapas de la historia que comprenden, la primera, los valores clásicos de la cultura; y, la segunda, las concepciones revolucionarias de la misma, derivadas del actual vuelo científico y tecnológico; así como de una filosofía estrujante que al nacer del determinismo físico, tiene que operar el milagro de revertirse al humanismo ortodoxo, para que se cumpla en toda su plenitud el destino de la humanidad.

Ante tal dilema, no hemos titubeado en postular una serie -- de presupuestos, reñidos algunos, con las viejas y tradicionales ideas conceptos que dentro de su audacia parecieran irreales y fantásticos.

Afortunadamente nos encontramos asistiendo a una etapa de la historia, de tal forma revolucionaria, que nos exige imperiosamente -- comprender que no hay alternativa posible en la decisión de pertenecer a un mundo que nace, a costa de renunciar, no sin dolor, a otro que -- muere.

Estamos completamente conscientes de que algunas de las -- ideas planteadas, están totalmente divorciadas de las que por muchos -- años representaron tabús intocables, lo que en lugar de arredrarnos -- nos entusiasma y nos dá fe, con la esperanza de contribuir, aunque sea modesta y en ínfima escala, en el planteamiento de problemas que personas más lúcidas habrán de resolver.

ELDA NURY OROZCO PRIEGO.
No. de Cta: 6202852.

B I B L I O G R A F I A .

PRIMERA PARTE.

CAPITULO I

- (1) KELSEN, HANS.- Teoría General del Estado.- Traducción de Luis -- Legaz Lacambra.- Editora Nacional, 1965.
- (2) JELLINEK, GEORGE.- Teoría General del Estado.- Traducción de Fernando de los Ríos Urruti.- Segunda Edición.- Cía. Editorial Continental, S. A.- México, 1958.
- (3) HELLER, HERMANN.- Teoría del Estado.- Cuarta Edición.- Fondo de Cultura Económica.- México, 1961.
- (4) SPENGLER, OSWALD.- La Decadencia de Occidente.- Espasa Calpe, -- S. A.- Madrid, 1934.- Tomos I, II, III y IV.
- (5) HELLER, HERMANN.- La Soberanía.- Traducción de Mario de la Cueva.- Universidad Nacional Autónoma de México, 1965.

CAPITULO III.

- (6) BURDEAU, GEORGES.- Traité de Science Politique.- Tomo 1.- Le -- Pouvoir Politique.- Librairie Générale de Droit et De Jurisprudence, París, 1949.
- (7) FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo.- 10a. Edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, 1963.
- (8) DWIGHT, WALDO.- Estudio de la Administración Pública.- Traducción del inglés por J. Ma. Carreño.- 2a. Edición.- Imprenta Aguilar, 1964.
- (9) POSADA, ADOLFO.- Tratado de Derecho Político.- Tomo 1.- Introducción y Teoría del Estado.- Editorial Librería General de Victoriano Suárez.- Madrid, España, 1935.
- (10) MUÑOZ AMATO, PEDRO.- Introducción a la Administración Pública.- Teoría General.- Planificación.- Presupuestos.- Fondo de Cultura Económica.- México, 1963.

SEGUNDA PARTE.

CAPITULO I

- (11) WIENER, NORBERT.- Cybernetics.- 2da. Edición.- The M. I. I. -- Press.- Cambridge, Massachusetts, 1962.
- (12) ALEXANDER, SIMON.- El Comportamiento Administrativo.- 2da. Ed.- Editorial Aguilar.- Madrid, 1962.
- (13) JIMENEZ CASTRO, WILBURG.- Introducción al Estudio de la Teoría -- Administrativa.- Editorial, Fondo de Cultura Económica.
- (14) GALVAN ESCOBEDO, JOSE.- Tratado de Administración General.- Publicaciones ESAPAC.- San José, Costa Rica, 1962.
- (15) MOSHER FREDERICK y CIMMINO SALVATORE.- Ciencia de la Administración.- Traducción, Adaptación y Prólogo de José A. Escalante y -- Francisco Anson.- Ediciones Rialp, S. A.- Madrid, 1961.

- (16) Ob. Cit.
- (17) Ob. Cit.
- (18) DIMOCK and KOENIG.- Public Administration.- Revised Edition.- -- Rinehart and Company Inc.- New York, 1959.
- (19) BRADY A., ROBERT.- Organization, Automation, and Society.- The -- Scientific Revolution in Industry.- University of California -- Press., 1961.
- (20) SPENGLER, OSWALD.- La Decadencia de Occidente.- Tomos I, II, III y IV.- Traducido del Alemán por Manuel G. Morente.- Ideas del Si glo XX.- Espasa Calpe, S. A.- Madrid, 1926.
- (21) W. ROSS ASHEY.- An Introduction to Cybernetics.- Science Editions John Wiley and Sons, Inc.- New York,- Cuarta Edición, Dic. 1966.
- (22) SEYMOUR LIPSCHUTZ.- Theory and Problems of Set Theory and -- -- Related Topics.- Schaum Publishing Co.- New York, 1964.
- (23) LOTHAR COLLATZ.- Funcional Analysis and Numerical Mathematics.- -- -- Traslated by Mansjörg Oser.- Academic Press.- New York, London.- 1966.
- (24) JACKSON S., ALBERT.- Analog Computation.- Mc Graw Hill Book -- Company Inc., New York.- Toronto.- London, 1960.
- (25) MURPHY S., JOHN.- Basics of Digital Computers.- Vol. 1.- John -- F. Rider Publisher, inc.- New York a division of Hayden -- -- Publishing Company, Inc., 1958.
- (26) STAFORD BEER.- Cibernética y Administración.- Cía. Editorial Con tinental, S. A.- la. Ed. en español.- México, 1963.
- (27) J. E. MEADE.- Economía.- La Ciencia y la Política.- Fonde de Cul tura Económica.- la. Edición Española.- México, 1943.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO II

- (28) KELSEN, HANS.- La Teoría Pura del Derecho.- Introducción a la -- Problemática Científica del Derecho.- 2da. Ed.- Editorial Losa-- da, S. A.- Buenos Aires, 1946.
- (29) FORSTHOFF, ERNST.- Tratado de Derecho Administrativo.- 5a. Ed. - alemana.- Instituto de Estudios Políticos.- Madrid, 1958.
- (30) Ob. Cit.
- (31) OLIVERA TORO, JORGE.- Manual de Derecho Administrativo.- 2da. -- Ed.- Editorial Porrúa, S. A.- México, 1967.
- (32) SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo.- 2da. Ed.- Editio-- rial Porrúa, S. A.- México, 1961.

TERCERA PARTE

CAPITULO I

- (33) BUSINESS WEEK.- February 19, 1966.- A McGraw Hill Publication.-- Special Report.
- (34) La Revue Administrative.- Revue bimestreille de l'administration-moderne. 109 19 annee 1966. Janvier - Fevrier.- Editions Techniques (Juris classeurs) 123, - rue d'Alésia, Paris.
- (35) SILBERMAN E., CHARLES.- La Tecnología y la Educación.- Artículo, E. U. A.