

---

## INTRODUCCIÓN

---

### A UN TEMA CONTROVERTIDO

---

Los problemas de la organización y la administración parecen ser rasgos distintivos de los estudios sobre el desarrollo social en los últimos dos siglos. Desde la revolución industrial, el liberalismo se propuso el problema de la siguiente manera: ¿quién organiza y administra la propiedad, los bienes sociales, la riqueza? ¿La sociedad o el Estado? La respuesta de los liberales clásicos es bien conocida: la sociedad, no el Estado. Esto, en buena medida porque la doctrina liberal tiene una concepción negativa del Estado, reducido a simple instrumento de realización de los fines individuales y, en contraste, una concepción positiva del no Estado, entendido como la esfera de las relaciones en la que el hombre forma, desarrolla y perfecciona su propia individualidad.

El desarrollo de la democracia, como producto de la generalización de la doctrina liberal, inclinó la balanza del lado contrario. Cuando los que tenían derecho de votar eran solamente los propietarios era natural que pidiesen al poder público la protección de la propiedad como única función. De aquí nació la concepción del Estado gendarme o, como se dice hoy, del Estado mínimo, y la configuración del Estado como asociación de los propietarios para la defensa de aquel supremo derecho natural que era el Derecho de propiedad. Al ampliarse el voto a quienes no sabían leer, era inevitable que éstos pidiesen al Estado la creación de escuelas gratuitas y, por lo tanto, asumir un gasto hasta entonces desconocido para

el Estado de las oligarquías tradicionales. Cuando la capacidad de voto fue concedida a quienes no poseían más que fuerza de trabajo, éstos pidieron al Estado la protección contra el desempleo y, más tarde, seguridad social contra las enfermedades, la vejez; previsión en favor de la maternidad, vivienda (recuérdese que en México se elevaron a rango constitucional, recientemente, el derecho a la planeación de la familia, al trabajo, a la vivienda, a la salud).

Esta tesis lleva a concluir, inevitablemente, que "el Estado benefactor, el Estado social, ha sido, guste o no guste, la respuesta a una demanda proveniente desde abajo, a una petición, en el sentido pleno de la palabra, democrática".\*

Así, de nueva cuenta los problemas de la organización y de la administración volvieron a situarse en el centro del debate, ahora con una dimensión nunca antes conocida, de tal manera que es frecuente decir que el Estado moderno es, en primer lugar y ante todo, una organización administrativa. Ciertamente, se trata de una organización administrativa, una de cuyas vocaciones esenciales es satisfacer las demandas de la sociedad, porque estas peticiones democráticamente expresadas se volvieron cada vez más numerosas, y la organización del Estado para darles respuesta debía ser cada vez más compleja y, al mismo tiempo, más ágil.

Así pues, la preocupación por estudiar la organización y la administración (no sólo del Estado, sino de todos los complejos organismos de la sociedad industrial y posindustrial) ha crecido tanto en los últimos tiempos que las publicaciones en torno a estos problemas podrían formar bibliotecas enteras.

La introducción de la teoría de sistemas y la creencia común en la infalibilidad de la ciencia pretende hacer de este tipo de estudios una disciplina científica, de tal modo

---

\* Esta tesis de Norberto Bobbio ha sido desarrollada sobre todo en su libro *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

que son habitualmente llamados “ciencias administrativas”. Por su parte, la administración pública, un campo de trabajo relativamente reciente, ha extendido de tal modo sus afanes, que suele ser definida como “el conjunto de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal”. Apenas se podría pensar en una actividad que no quedara incluida de un modo u otro en esta definición.

La creciente complejidad de la administración pública, sin embargo; la sofisticación de los métodos administrativos, la aplicación de técnicas “científicas” a la solución de problemas de organización, etc., no han bastado, en opinión de algunas corrientes de pensamiento actuales, para satisfacer las demandas sociales con la urgencia con que éstas piden ser atendidas; o bien, se nos dice, la satisfacción de las demandas sociales por parte de la organización estatal crea más problemas de los que resuelve. Así, se habla del fracaso del Estado social y del necesario retorno al Estado mínimo.

Este reclamo que a primera vista se presenta como una razón económica (una de las maneras de reducir el Estado al mínimo es retirarlo de la gestión económica) es, en última instancia, un reclamo contra la democracia. El Estado “social”, “benefactor”, “activo”, “de servicio”, cualquiera que sea el nombre que queramos dar a esta organización administrativa configurada para satisfacer demandas sociales libremente expresadas, es un resultado del desarrollo de la democracia liberal.

¿Es esta democracia contemporánea ingobernable como suponen quienes la atacan? Una restauración liberal que devolviera íntegramente la esfera de lo económico al no Estado, ¿sería compatible con la necesidad social, democráticamente expresada, de satisfacer demandas que el Estado mínimo no había satisfecho? Un estado social que se declarara derrotado ante la sobrecarga de demandas, ¿no terminaría por devolver las demandas —con su carga explosiva cuando no son satisfechas— al no Estado?

No pretendemos ignorar lo que es evidente en ciertas estructuras en que la gestión económica del Estado ha sido una respuesta para fomentar el desarrollo y satisfacer las demandas sociales: la ineficiencia, la corrupción, la falta de programas, la insuficiencia de los mecanismos de evaluación, han anulado o desvirtuado logros; la excesiva intervención del Estado ha deprimido en ocasiones la iniciativa del individuo o de los grupos y ha llenado de reglas y controles inútiles la vida institucional y social. "Ogro filantrópico", "Estado megalómano", son otras tantas alusiones despectivas al crecimiento indiscriminado de la organización estatal en nuestro tiempo.

Muy particularmente, en el caso de México el llamado crecimiento no planeado del sector paraestatal de la economía condujo a una distorsión de los fines sociales y económicos del Estado: la virtud del objetivo de una mayor justicia distributiva se convirtió en el vicio del gigantismo. ¿Quiere esto decir, sin embargo, que debemos seguir al pie de la letra las indicaciones de un sector de la sociedad que quisiera devolver al Estado a su función estricta de gendarme, en contra de los intereses democráticamente expresados de la mayoría que quiere construir una sociedad igualitaria?

"Redimensionar" el Estado se ha vuelto un reclamo generalizado de nuestra época. Ciertamente, un Estado que sólo cumpla la función policial que derivó del famoso postulado de J.S. Mill, uno de los padres fundadores del liberalismo (el único objetivo por el que se puede legítimamente ejercer algún poder sobre algún miembro de la comunidad civilizada, contra su voluntad, es para evitar daño a los demás) estará condenado, en nuestra época, a la ineficiencia, al fracaso político; más aún, a la irracionalidad, si no tiene en cuenta el otro postulado, también de Mill, menos famoso pero igualmente fundamental: el gobierno debe obligar a cada uno a sostener la propia parte de fatigas y sacrificios necesarios para que, con base en principios equitativos, se pueda defender a la sociedad y a sus miembros de daños y molestias.

Redimensionar; no anular: ésa es la exigencia. Redi-

mensionar para modernizar, para construir un Estado eficiente en el logro de una verdadera justicia. Anular al Estado entrañaría, sobre todo para naciones pobres, riesgos de graves consecuencias. Para no hablar sino de uno de los más importantes en el campo de la economía: de acuerdo con la experiencia de este siglo, en los países en desarrollo el Estado ha sido capaz de lograr la acumulación de capital que demanda el propio proceso del desarrollo. Una reducción del Estado al mínimo, con la pérdida consecuente de su capacidad económica, significaría descapitalizarlo y hacerlo vulnerable a presiones de grupos, nacionales y extranjeros, que velan estrictamente por intereses particulares y carecen de una visión global de la economía, de las necesidades generales de la sociedad. Esto sin contar con que, gracias a la flexibilidad de los procesos económicos y financieros del mundo contemporáneo, con demasiada frecuencia la descapitalización del Estado significa la descapitalización del país. Reencauzar esta orientación para que el Estado vuelva a propiciar los procesos de formación de capital, llevaría demasiados años, tiempo que las sociedades pueden no estar dispuestas a esperar. En muchos casos la orientación se habrá perdido para siempre.

Podría decirsenos que los Estados mínimos que conocemos en la actualidad han satisfecho con mayor eficiencia las demandas sociales de sus pueblos y que lo han logrado con un Estado no participativo y con una sociedad organizada para la producción. Ciertamente, los grandes Estados industriales de nuestro tiempo han resuelto básicamente las necesidades sociales que afligen todavía a nuestros países, aun cuando podamos dudar de que estas soluciones hayan sido completas o, en muchos casos, hayan tenido un costo demasiado alto para el propio bienestar social en otros terrenos. Sin embargo, sería necesario preguntarse si las sociedades "democráticas", "progresistas" de esos Estados, que en general proceden de imperios coloniales, no basan la satisfacción de sus demandas sociales y la estructura de su Estado mínimo en su propia historia colonial, en su contemporáneo com-

portamiento imperial y la conservación de la hegemonía económica y financiera sobre los países en desarrollo.

Sería necesario, sobre todo, en el marco de las grandes transformaciones del Estado contemporáneo, preguntarse si estas naciones realmente han mantenido mínimo su Estado. Si admitimos, de acuerdo con todos los estudios del fenómeno, que el Ejército es una burocracia estatal, no podemos menos que pensar que una nación que sostiene a más de dos millones de burócratas militares y destina la tercera parte de su presupuesto federal a gasto bélico, difícilmente puede mostrarse como Estado mínimo.

Por otra parte, si hacemos extensiva la denominación de "república imperial", que Raymond Aron aplicó al país más industrializado de nuestra época, a la otra gran potencia de nuestro tiempo, no podemos dejar de preguntarnos si el carácter de "república" no se mantiene sólo gracias al calificativo de "imperial" (más de cinco millones de soldados integran las fuerzas armadas del país socialista más importante). Creo que podemos dudar razonablemente de que las fuerzas de estas y otras modernas repúblicas estén destinadas al uso legítimo de la violencia; creo que podemos dudar razonablemente de que sólo constituyan un elemento de disuasión y no sean, en muchos casos, sino un instrumento persuasivo para mantener hegemonías políticas o económicas en las áreas que consideran de su exclusiva influencia.

El maestro Reyes Heróles dedicó varios años de su vida y varios miles de páginas a probar la existencia de un "liberalismo social". Durante mucho tiempo, este concepto pareció una mera contradicción: no se puede ser "liberal" y "social" porque el liberalismo es por esencia una doctrina individualista. Reyes Heróles, tan visionario en ésta como en tantas otras cosas, se alegraría de saber que el liberalismo social es ahora la vía que se explora como el camino que podría conducir a un contrato social diferente que incluya entre sus cláusulas un principio de justicia distributiva.

Quizá no es excesivamente optimista pensar que po-

dremos encontrar un equilibrio entre el tamaño del Estado, su eficiencia y su propia responsabilidad frente a la sociedad para satisfacer demandas libre y democráticamente expresadas. Se trataría de un Estado respetuoso del ciudadano en cuanto individuo y que, no obstante su participación en los ámbitos social y económico, permitiera la plena realización del individuo y del grupo en un marco de verdadera libertad, que es la que delimita la ley, que es la esencia misma de la democracia.

Estas notas pretenden ser una contribución a la discusión de la eficacia del Estado para responder a las demandas sociales. No es el tamaño del Estado lo que debe ponerse en cuestión, sino su fortaleza y su capacidad para cumplir eficientemente con sus fines, con sólo las regulaciones y los controles indispensables para mantener un ámbito de libertad ordenada tanto en la ejecución de sus propios programas como en la vida de la sociedad toda.

Personalmente, estoy convencido de que cualquiera que sea el tamaño del Estado en el futuro, sus responsabilidades habrán crecido respecto de las que tuvo el Estado mínimo de los liberales clásicos y lo verdaderamente importante será su fortaleza y su eficiencia, no su dimensión. La conducción, la rectoría, si no la gestión misma, de los procesos económicos, es irrenunciable, lo mismo que la salvaguarda de los derechos sociales ya consagrados en los Estados constitucionales. En este proceso, el papel del político y el del administrador público seguirá siendo esencial en el cumplimiento eficiente de la responsabilidad de un Estado moderno.