

Ensayo de
un

**DICCIONARIO
DE
POLITICA Y
ADMINISTRACION
PUBLICA**

A-F

Coordinación: Mario Martínez Silva

Compilación y Síntesis: Antonio Bayona,
Alfredo Castillo Rojas, Julieta Guevara,
Pedro Jiménez, Eduardo Medina,
María Teresa Moheno Peralta,
Francisco José Muro y Roberto Villarreal.

Ideas - Técnicas - Autores



colegio de
licenciados
en ciencias
políticas y
administración pública a.c.

San Francisco No. 400 Desp. 601
México 12, D. F.
Tel. 5-23-62-61

Primera edición.

© Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas
y Administración Pública, A. C.

Derechos reservados conforme a la ley.
Impreso y hecho en México.
Printed and Made in Mexico.

I N D I C E

A

Abenaldún	3	Almond, Gabriel	114
Abrogación	4	Althusser, Louis	114
Absolutismo	5	Amortización	116
Abstencionismo	5	Amparo	116
Abuso de Funciones	6	Amnistía	116
Acción Directa	7	Analogías	117
Acción Política	7	Anarquismo	117
Actitud Política	7	Anomía	119
Actitud, Escalas de	8	Anthony, Robert	120
Actitudes, Estudios de	9	Anticlericalismo	121
Actividad Subversiva	10	Antropología Política	121
Activista	10	Apoliticismo	122
Activismo	10	Appleby, Paul	122
Activo	11	Aprendizaje, Teoría del	125
Acto Administrativo	12	Aquino, Santo Tomás de	127
Acto de Gobierno	13	Arbitraje	128
Acto Legislativo	13	Arena	129
Acto Reglamentario	13	Argyris, Chris	129
Actor Político	14	Aristocracia	132
Adhocracia	14	Aristóteles	132
Administración, Teoría y Práctica (Ar- tículo)	15	Arribista	135
Administración Científica	32	Aron, Raymond	135
Administración Local	37	Arqueo	137
Administración, Principios de	42	Auditoría Administrativa	137
Administración, Sociología de la	46	Auditoría Contable	140
Administración Pública (Artículo)	47	Autocracia	141
Administración Pública Comparada	71	Autocrítica	141
Administración Pública, Nueva	72	Autogestión	141
Administración Pública, Teoría de la (Artículo)	73	Automatización	142
Agente Provocador	112	Autoridad	143
Agitador	112	Autoridad, Aspectos Administrativos ..	143
Agustín, San	112	Autoritarismo	145
Alcalde	113	Axiología Política	146
Almacenamiento	113	Axioma	146
		Ayuntamiento	146
		Azar, Técnica de elección al	146

B

Babuvismo	149
Bakke E., Wight	150
Bakunnin, Mikhail A.	151
Balance General	152
Balanza de Pagos	153
Barnard, Chester I.	153
Base	156
Bendix, Reinhard	156
Bennis, Warren G.	157
Bentham, Jeremy	159
Bernstein, Eduard	160
Blake, Robert R.	161
Blanquismo	164
Bloque de Competencia ..	164
Bodino, Juan	164
Boicot	165

C

Cabildear	203
Cabildo	203
Caciquismo	204
Caja, Flujo de	204
Caja Negra, Técnica de la ..	204
Calidad, Control de	205
Calvino, Juan	205
Cámara Alta del Parlamento ..	206
Cámara Baja del Parlamento ..	206
Cambio Social	207
Camarilla	207
Cameralistas	208
Camino Crítico, Método del (CPM) ..	208
Campaña Electoral	212
Campos, Teoría de los	212
Canibalismo Político	212
Canonjía	212
Capacidad Administrativa	212
Capacitación	213
Capital	217
Capitalismo	218
Capitalismo de Estado	223
Capitalismo Dependiente	224
Capitalismo Monopolista	226

Bonald, Louis de	166
Boom	167
Botín, Sistema de	167
Boulding, Kenneth	168
Brecht, Arnold	170
Brown, Wilfred	171
Bryce, James	172
Burguesía	173
Burke, Edmund	173
Burnham, James	174
Burns, Tom	176
Burocracia (Artículo)	179
Burocracia, Sociología de la	199
Burocratismo	201
Burocratización	201

Carisma	226
Carlyle, Thomas	227
Cartwright, Dorwin	227
Casos, Método de estudio de	229
Catolicismo Social	229
Caucus	230
Caudillismo	230
Causación Múltiple	230
Célula	230
Censura	231
Centralismo Democrático	232
Centro	232
Cero Base, Presupuesto	232
Cesarismo - Bonapartismo	233
Cibernética	233
Cicerón	236
Ciencia Política (Artículo)	239
Ciencias Praxiológicas (Policy Sciences) ..	246
Circunscripción	247
Ciudadanía	247
Ciudadano	247
Cívico	248
Civismo	248
Clase Dirigente	248

Clase Media	248
Clase Obrera	249
Clase Política	251
Clase Social	251
Clasificación	253
Clausewitz, Karl Von	253
Clisé Político	255
Coacción Social	255
Coalición	255
Cociente Electoral	256
Cociente Nacional	256
Coerción	256
Cogobierno	256
Cogestión	257
Cohesión	257
Cohortes	257
Colaboración de Clases	257
Colas, Teoría de	258
Cole, George Douglas Howard	258
Colectivismo - Individualismo, Dicotomía ..	259
Colectivización	260
Colonialismo	260
Comités	261
Comité Ejecutivo	263
Comité Político	263
Compadrazgo	263
Comparativo, Análisis	263
Competencia	264
Competencia Calculada, Estrategia de la ..	265
Complejidad	265
Comportamiento, Ciencias del	265
Comportamiento Administrativo	266
Comportamiento Electoral	267
Comportamiento Político	268
Comportamiento Político, Análisis del ..	269
Compra, Cantidad Económica de la ...	270
Compras	270
Comunicación, Enfoque de la	273
Comunicación Administrativa	274
Comunicación de Masas	277
Comunicación Política	279
Comunidad, Control de la (Juntas de Vecinos)	279
Comunidad, Enfoque del desarrollo de la ..	280
Comunismo	280
Comunismo Nacional	281
Concepción del Mundo (Weltanschauung) ..	282
Concepto	282
Concesión de Servicio Público	282
Conciencia de Clase	282
Conciliación	283
Concusión	284
Condiciones Objetivas	284
Condorcet	285
Conductista, Enfoque	286
Confederación de Estados	286
Conflicto	287
Conflicto, enfoque del	287
Conflictos Colectivos de Trabajo	288
Conflicto de Intereses	289
Conflicto en las Organizaciones	290
Congreso	292
Conscienciación	293
Consejo de Administración	293
Consensus	293
Conservadurismo-Reacción	294
Consigna	296
Consolidación del Poder	296
Conspiración, Teorías de la	296
Constant, Benjamín	296
Constitución	297
Contabilidad	298
Contencioso Administrativo	300
Contenido, Análisis de	300
Contestatario	301
Contingencia, Enfoque de	302
Contradicciones Inherentes al Capitalismo ..	306
Contragolpe	306
Contralor	306
Contrarrevolución	307
Contrato Colectivo de Trabajo	307
Contrato Social, Teorías del	308
Control Administrativo	308
Control, Tramo de	312
Control Social	314
Convención	315
Convergencia, Teoría de la	316
Cooperativismo	317
Cooptación Administrativa	318
Cooptación Política	318
Coordinación Administrativa	318
Corporativismo	321
Correlación	322
Corrupción	322

Costo	325
Costo / Beneficio, Análisis del	326
Costo / Efectividad, Análisis del	327
Coyuntura	329
Crisis	330
Crisis Gubernamental	330
Crisis Ministerial	330
Crisis Social	330
Cristianos, por el Socialismo	331

D

Dahl, Robert	337
Dante Alighieri	338
Dardanismo	339
Debate Político	339
Decisión, Árboles de	339
Decisiones, Toma de (Aspectos Administrativos)	340
Decisiones, Toma de (Aspectos Políticos)	343
Decreto	346
Dedocracia	346
Defacto	346
Déficit	346
Definición	346
Definición Operacional	347
Delegación	347
Delegación Administrativa	347
Delegación de Poderes	349
Delfi, Método	350
Delito Político	350
Demagogia	350
Democracia	351
Democracia Cristiana	355
Democracia Sindical	357
Democratización	357
Departamentalización	357
Dependencia	360
Depreciación	360
Derecho Administrativo	361
Derecho Constitucional	361
Derecho Divino de los Reyes	361
Derecho Electoral	362
Derecho Fiscal	362
Derecho Natural	362

Crozier, Michel	331
Cuadro Político	332
Cuenta Pública	332
Cuestionario	333
Culto, a la Personalidad	333
Cultura Política	333
Cuota Electoral	334
Cuotas, Elección de las	334
Curul	335

Derecho Público	364
Derechos Fundamentales	365
Derechos Políticos	366
Desarrollismo	366
Desarrollo	367
Desarrollo, Administración para el	370
Desarrollo, Estudios del	371
Desarrollo Administrativo	371
Desarrollo de Ejecutivos	374
Desarrollo Económico	376
Desarrollo Organizacional (D. O.)	376
Desarrollo Político	378
Descentralización-Centralización	381
Desconcentración Administrativa	386
Desestabilización	389
Desnacionalización	390
Desobediencia Civil	391
Despacho	392
Despotismo	393
Deutsch, Karl, W.	393
Diagramas	394
Dialéctica	412
Dicotomía Política - Administración	413
Dictadura	413
Dictadura del Proletariado	415
Diferenciación Social	415
Dimock Marshall, E.	417
Dinámica de Grupos	420
Diputado	422
Dirección Administrativa	422
Dirigismo	430
Disciplina de Partido	431
Dispersión	431

Distribución	431
Distribución, Canales de	431
División	432
División de Poderes	432
División del Trabajo	434
Djilas, Milovan	435
Dogmatismo	436

E

Easton, David	449
Ecléctico, Enfoque	450
Eclecticismo	450
Ecología de la Administración Pública	451
Economía Concertada	451
Economía Planificada	452
Economía Política	452
Económico, Enfoque	453
Economismo	453
Edil	454
Efectividad-Eficacia	454
Eficacia Política	455
Eficiencia	456
Eficiencia en la Administración Pública	457
Ejecutivo. Poder	461
Elecciones (Artículo)	469
Electoral, Sistema	475
Electorero	475
Elites	475
Elites, Circulación de las	477
Emerson, Harrington	478
Empatía, (Empathy)	479
Empresa, Sociología de la	480
Empresa Pública, La (Artículo)	481
Empréstito	515
Encuesta	516
Enmienda Constitucional	517
Engels, Federico	518
Entrevista	519
Entropía Social	520
Equidad	520
Equilibrio, Análisis del Punto de	520
Ergonomía	522
Escaño	522
Escenario	522
Espacio, Distribución del	523

Dominación	436
Dominación, Formas de	437
Dominio Público	438
Downs, Anthony	439
Dror, Yehzkel	441
Drucker, Peter F.	443
Duverger, Maurice	446

Especialización	528
Especialización en las Organizaciones ..	529
Esquirol	530
Estabilidad Política	530
Establishment	530
Estadística	531
Estadístico, Análisis	532
Estado	533
Estado de Bienestar	539
Estado de Derecho	539
Estado Gendarme	540
Estado de Necesidad	540
Estado Federal	541
Estado Unitario	542
Estados Financieros	542
Estados Financieros, Análisis e interpretación de	544
Estanco	546
Estándar	546
Estatismo	547
Estatuto	548
Estrategia	548
Estructura	550
Estructural Funcional, Análisis	550
Estructura Conceptual	550
Estructuras Mentales	552
Estructuras Sociales	552
Etzioni, Amitai	553
Eurocomunismo	554
Evaluación Administrativa	555
Evolución	561
Exótico	561
Ex Post Facto, Prueba	561
Excepción, Administración por	562
Experimento	563
Extremismo	564

X**F**

Fabianismo	565	Finanzas	584
Factores, Análisis de	565	Finanzas Públicas	585
Factores de Poder	566	Fiscal, Política	586
Fascismo	566	Fisco	586
Fayol, Henri	569	Follett, Mary Parker	587
Federación	571	Formación Económico-Social	588
Federalismo	572	Formalización	589
Felicidad	573	Formas	589
Feminismo	575	Fourier, Charles	593
Feudalismo	579	Franc-Masonería	594
Filibusterismo	579	Fraude Electoral	594
Filmer, Robert	580	Función	595
Filosofía Política	581	Fuerzas Productivas	595
Financiación de la Actividad Política ..	582	Futuro, Investigación del (Futurología)	595

PROLOGO

Todos los diccionarios son incompletos e imperfectos. Incompletos porque a diario aparecen nuevos términos que incluir. Imperfectos porque pretenden definir conceptos a veces ambiguos o controvertidos. Son intentos presuntuosos de algo que nunca podrá acabarse del todo. Sin embargo, los diccionarios proporcionan siempre alguna utilidad a quien carece de un lenguaje; son un instrumento valioso de trabajo y reflexión.

El "Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública" trata de presentar el vocabulario más relevante que se utiliza, actualmente, en la teoría y práctica de las funciones gubernamentales y de la actividad política en general. Centra su interés en las teorías, técnicas y autores que describen, explican, analizan el fenómeno político-administrativo, desde la perspectiva de diversas disciplinas: Ciencia Política, Sociología, Administración, Economía, Psicología, Derecho.

La extensión que se dedica a cada concepto está en función de su importancia; de modo que puede aparecer una definición escueta o dedicarse todo un artículo a la enunciación de las cualidades y caracteres de un objeto. El conjunto de estos artículos constituye un curso de Ciencia Política y otro de Administración Pública. Así, la consulta puede realizarse conforme a un tema determinado, como en todos los diccionarios; o según un orden de lectura si hay interés en estos cursos.

Para la elaboración de este "Ensayo de un Diccionario", se ha acudido a otros diccionarios especializados de los cuales se han tomado algunos conceptos; en otras ocasiones se han seleccionado y resumido definiciones de los autores de mayor prestigio; otras aportaciones son fruto del propio esfuerzo. Al final de cada concepto aparecen las iniciales del nombre de la persona que compiló, sintetizó o formuló el concepto correspondiente. Los artículos llevan el nombre del autor al principio del mismo.

La obra consta de varios volúmenes. En el último tomo se ofrece una bibliografía básica y una guía de lectura para los interesados en seguir los cursos citados, así como para hacer referencias cruzadas de términos relacionados.

El presente trabajo es resultado del entusiasmo de un grupo de universitarios, casi todos ellos profesores y egresados de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, bajo los auspicios de Alfredo Castillo Rojas, actual presidente del Consejo Directivo del Colegio que agrupa a los profesionales de la Licenciatura mencionada. Rafael de Antuñano, Excer Hernández, José Luis Acosta y Ma. Teresa Ortega estuvieron al cuidado del cotejo de originales y del trabajo de impresión.

Mario Martínez Silva

México, D. F. agosto de 1978



ABENJALDUN (1332-1406) Árabe.

Obras: *Esencia del Compendio sobre los Principios de la Religión, Guía para los que pretenden aclarar problemas y Autobiografía, Historia.* (Kitab al-Ibar).

La contribución capital de este autor a la historia del pensamiento social, es su nueva ciencia de la cultura.

Abenjaldún demostró, en un argumento dialéctico cuidadosamente estructurado, y mediante el examen de ejemplos históricos elegidos con detenimiento, la necesidad de un cuerpo sistemáticamente organizado de conocimientos racionales sobre la naturaleza y las causas de los hechos auténticos en general y sobre la cultura humana. Y encontró que había dos disciplinas racionales: La Retórica y la Ciencia Política, que trataban de problemas semejantes a los de la nueva ciencia. Pero mientras el propósito último de la Retórica es dominar a las multitudes y el de la Ciencia Política ordenar la ciudad, la nueva ciencia se ocupará, principalmente, de comprender la naturaleza, encontrar causas de los acontecimientos históricos reales y servir como instrumento para rectificar los informes sobre los mismos; así la ciencia de la cultura contribuirá al fin último de la Ciencia Política, que es el de lograr la perfección en el arte de gobernar.

Los principios sobre los que se construye la nueva ciencia son:

- 1o. La necesidad de asociación que siente el hombre. (Las pruebas de esta proposición se obtienen de las investigaciones sobre la naturaleza humana y animal, realizadas por la filosofía natural.)
- 2o. La distribución de la cultura sobre la tierra.
- 3o. El fundamento físico-geográfico de la cultura: Las zonas benignas y rigurosas y la influencia del clima sobre las características físicas de los seres humanos.

4o. La influencia del clima sobre los hábitos morales del hombre.

5o. Los efectos de la escasez y abundancia de alimentos sobre el cuerpo del hombre y sus hábitos.

6o. Las clases de hombres que perciben lo invisible por disposición natural o por esfuerzo. La explicación que da el autor sobre la profecía, la adivinación, las visiones durante el sueño, la magia, etc., en su estudio, se basa en las propiedades naturales del alma humana. Todos los principios de la ciencia de la cultura de Abenaldún, derivan de la filosofía natural tradicional.

Su pretensión de que las conclusiones eran naturales, demostrativas y necesarias, se basaba en gran parte, en su idea de que todos los principios de la nueva ciencia tenían estas características.

El objeto de la nueva ciencia era analizar cinco problemas, los cuales estudió de modo genético, analítico y teleológico: "La causa eficiente" de la cultura es la solidaridad social; el principio organizador o "forma" de la cultura es el Estado, y los "fines" del Estado son el bien del gobernante en un mundo presente y el bien de los gobernados en un mundo futuro. Los propósitos son: 1o. La cultura primitiva y su transición a la cultura civilizada; 2o. El Estado; 3o. La ciudad; 4o. Artes prácticas y oficios, y 5o. Las ciencias.

Abenaldún señaló de modo especial el movimiento típico de la cultura primitiva a la civilizada, que a su vez, decae y vuelve a la primera. RVA

ABROGACION

Acto que consiste, por parte de una autoridad, en suprimir para el futuro un acto anterior, hecho por ella misma. De esta manera, el parlamento puede votar leyes de abrogación de textos legislativos existentes. En derecho administrativo la abrogación de un acto está subordinando al respeto del paralelismo de las formas y de las competencias. Además, si la abrogación de los actos administrativos, que no han creado derechos en beneficio de los individuos no plantea ninguna dificultad, este no es el caso de otros actos, entre ellos, los actos reglamentarios creadores de derechos individuales que pueden, en general, abrogarse a discreción por sus autores, pero tienen que sujetarse a los casos, condiciones, formas y procedimientos previstos por la ley, para suprimir tales actos.

El *retracto* se diferencia de la abrogación en que constituye a la vez supresión retroactiva de los efectos pasados del acto y la anulación de este acto para el futuro. ACR

ABSOLUTISMO

Sistema de gobierno en el cual el poder político se concentra en un individuo o grupo, no sujeto a la supervisión o verificación de otros poderes. Aunque el absolutismo ha existido en diversos grados a través de la historia el prototipo del absolutismo moderno fue el sistema de derecho divino de las monarquías, que prevaleció en Europa durante los siglos XVI, XVII y XVIII. Este sistema se basó en la premisa de que el derecho de los soberanos para gobernar se derivaba directamente de Dios. Conforme a esta creencia, la monarquía era una institución ordenada por la divinidad y los reyes sólo eran responsables ante Dios de sus acciones. En Francia, por ejemplo, Luis XIV, quien se contemplaba a sí mismo como la imagen visible de Dios en la tierra, dio la mejor definición de absolutismo en su frase: "El Estado soy yo". JG

Luis XIV famoso por su frase: "El Estado soy yo".



ABSTENCIONISMO

En una consulta electoral, la abstención consiste en que los ciudadanos no ejercen su derecho al voto. El abstencionismo, se define por la diferencia entre el número de

electores inscritos en un padrón y el total de votos emitidos. A nivel global, el abstencionismo varía mucho de una a otra consulta electoral, conforme a la naturaleza de la elección, de lo que se encuentre en juego y de las consignas difundidas por los partidos y los grupos. A nivel individual, el abstencionismo es un tipo de comportamiento político estrechamente ligado a la debilidad de participación social. Según Alan Lancelot, más que una actitud formada "vis-à-vis" a la política, se debe considerar el abstencionismo como una norma cultural condicionada por factores sociales. De ahí la dificultad para reducir el número de abstenciones mediante campañas de información o de activación política. ACR

ABUSO DE FUNCIONES

Es la ejecución de un acto indebido, que consiste en sustituir el interés público por el interés privado. Cuando la satisfacción que se busca es un beneficio de tipo material, el abuso recibe el nombre de "corrupción". Se dice que el titular de un cargo público ha abusado del puesto que desempeña cuando, al perseguir un lucro o beneficio propio en contra del interés público, ha realizado algún acto indebido, o bien cuando se ha abstenido de hacer algo a lo cual estaba obligado.

La corrupción se ve estimulada por cierto tipo de entornos sociales, incluyendo factores políticos, sociales, económicos, administrativos y éticos, tales como las dimensiones, forma y funciones del Estado, el grado de poder que el Estado ejerce sobre sus ciudadanos y su actividad cotidiana, el grado de divisiones sociales y de las divergencias socioeconómicas, los valores y lealtades predominantes, el nivel y la difusión de la educación, la eficacia de la administración y las tradiciones de la función pública.

El medio ambiente más favorable para el desarrollo de la corrupción, se encuentra en las sociedades prósperas que consideran la opulencia como un fin, la competencia como un medio y la ostentación como un valor. La maquinaria del Estado sólo interesa en cuanto ayuda a la promoción de sus propios objetivos, procurando por todos los medios manejar a su antojo el aparato estatal. Para algunos la posibilidad de combatir la corrupción radica principalmente en la opinión pública, pues si ésta está dispuesta a tolerarla nada podrá vencer a la corrupción. En este aspecto, la prensa tiene la misión de guardián vigilante del interés público y la de riguroso exponente de la opinión pública. Otra arma poderosa para luchar contra este mal es la existencia de un poder judicial independiente.

También hay correctivos preventivos y punitivos. Entre los primeros están los códigos sobre responsabilidades de los funcionarios, la selección y formación del personal, la distribución adecuada de las competencias y la debida remuneración para que los funcionarios vivan decorosamente.

En relación a los correctivos punitivos, es importante hacer notar que la opinión pública debe darse cuenta que el gobierno no trata de proteger a un funcionario, así como que exista la certeza por parte de los funcionarios, de que se les va a hacer la debida justicia.

Los países en desarrollo no pueden permitir la corrupción, ya que ésta impide el desarrollo y hace inútiles todos los intentos de planificación. La corrupción viene a favorecer aún más a los ricos y a los privilegiados. La consecuencia más grave es el sentido de frustración, la pérdida del respeto mutuo, el cinismo que inspira por doquier, especialmente entre los jóvenes administradores. La corrupción vicia la política, debilita la administración y mina la confianza pública. ABD

ACCION DIRECTA

Recurso a métodos no políticos, como las huelgas, el sabotaje y la resistencia, violenta o no, contra el gobierno, con el fin de provocar cambios políticos, sociales o económicos; es lo contrario de la acción política. JG

ACCION POLITICA

Utilización de las instituciones políticas para realizar cambios en el orden social y económico. Se opone a la acción directa. JG

ACTITUD POLITICA

En su acepción corriente, el término de actitud señala un comportamiento, la manifestación exterior de un sentimiento. Para un psico-sociólogo, todo comportamiento, ya se trate de una conducta (comportamiento activo) o de una opinión (comportamiento verbal), es una respuesta a una situación. La actitud es la variable intermedia que permite explicar el paso del segundo al primero de estos términos. Ni es comportamiento (y por lo tanto no es una opinión aunque muchas veces se empleen cada uno de estos términos en lugar del otro) ni factor de la situación. Ni es respuesta ni "stimulus", sino una disposición o más bien una preparación para actuar de una manera y no de otra.

Al ser variable intermedia, la actitud es, pues, variable hipotética.

Una definición tiene que tomar en consideración estos diversos elementos: la actitud es una disposición, es un principio de organización de los comportamientos en relación con un objeto o una situación, y se forma y modifica en el tiempo. Es una disposición relativamente persistente que tiende a presentar una reacción organizada frente a un objeto o una situación dados.

Se pueden clasificar las actitudes según su origen, su objeto o sus características.

Según su origen se pueden distribuir separando las actitudes individuales, que pueden, por otra parte, ser comunes a varios individuos; de las colectivas, que son las actitudes de un grupo en tanto tal; o según su objeto, distinguiendo las actitudes físicas relativas a elementos no humanos, el clima por ejemplo, de las actitudes sociales relativas a situaciones o problemas sociales o culturales. Estas distinciones no son excluyentes, porque no todas las actitudes sociales son colectivas y viceversa.

Las actitudes políticas son actitudes sociales formadas en relación con situaciones políticas, las que a su vez, constituyen situaciones sociales consideradas con una perspectiva de poder; es decir, de gobierno o de supervivencia de la sociedad.

Las actitudes también se pueden distribuir según sus características. Dos parecen ser fundamentales: la dirección —se puede estar “por” o “contra” el orden establecido, la igualdad política, etc. (en cierta forma es el signo algebraico de la actitud)— y la intensidad —se puede ser más o menos hostil o favorable—. De estas cualidades esenciales, a veces se han deducido características secundarias como la coherencia —ausencia de direcciones contradictorias— o el “relieve” —importancia de la actitud considerada en el campo psicológico del grupo o del individuo. Pero la definición de estas dimensiones está evidentemente unida a la creación de las técnicas de estudio, incluso de medida, de las actitudes.

La actitud, como variable hipotética, no se presta a la observación directa, sino que en cierta forma tiene que ser inducida de sus manifestaciones.

Existen tres maneras de estudiar las actitudes:

a) El estudio extensivo de los comportamientos políticos se hace sobre las diversas formas de expresión de las actitudes políticas, en particular sobre las opiniones y los votos.

b) La apreciación global de las actitudes por la observación intensiva se sitúa en otro “plano” de profundidad. Trata de aprehender una totalidad, más que de describir sus elementos exteriores. Es el caso, por ejemplo, de las biografías —memorias, obras literarias o trabajos científicos— y de las entrevistas hechas en profundidad.

c) Las escalas de actitud permiten señalar con precisión no sólo la dirección sino también la intensidad de las actitudes políticas. JG

ACTITUD, Escalas de

Método para la medición, y por ende la comparación, de la intensidad o fuerza de las actitudes, según se exprese por declaraciones verbales.

El método relacionado con Thurstone era para obtener la opinión de “jueces” respecto a un gran número de declaraciones que se sostenía estaban relacionadas con la actitud bajo estudio, respecto de una escala que va de “extremadamente favorable” a “extremadamente desfavorable”. Entonces, se seleccionaba para usarlo en probar actitudes, un surtido variado de esas declaraciones, escogido de manera que toda la extensión de posiciones en la escala estuviera representada. A quienes respondían se les daba una calificación sobre la base de su acuerdo o su desacuerdo con las declaraciones. La escala de Lickert modificó este método permitiendo que quienes respondían indicaran la fuerza de su acuerdo o desacuerdo con las declaraciones seleccionadas. La técnica de medición por escala de Guttman está basada en un ordenamiento preliminar de declaraciones que se consideran pertinentes para la actitud de que se trata, de modo que un acuerdo con una declaración posterior tenderá a ser relacionada con un acuerdo sobre todas las cuestiones anteriores. Para la construcción de medidas por escala de actitudes pueden usarse también declaraciones pareadas. En ésta, quien responde selecciona una de dos declaraciones de un número de casos, como el más representativo de su actitud para con un objeto o fenómeno particulares. El “diferencial semántico”, desarrollado por Osgood y sus colaboradores, es una serie de escalas (que usualmente consta de siete puntos) sobre la cual se pide al sujeto que coloque el concepto correspondiente a la actitud bajo investigación; se rotulan las escalas con pares de opuestos, usualmente adjetivos como “bueno:malo”, “fuerte:débil”, etc.

La medición por escala presupone que se puede medir una actitud, por lo menos ordinalmente, sobre una sola dimensión.

La medición por escala de actitudes ha encontrado un número de aplicaciones en el análisis político, que incluyen encuestas de opiniones de electores antes de una campaña electoral, actitudes de legisladores ante una serie de proyectos de ley relacionados entre sí, actitudes de jueces ante casos que tienen que ver, *v.gr.*, con la reinterpretación del Derecho Constitucional, etc. JG

ACTITUDES, Estudios de

Es el conjunto de cuestionarios o entrevistas que se aplican en una organización para conocer las opiniones y actitudes del personal respecto de las políticas, prácticas, condiciones o cualquier otro aspecto de sus relaciones laborales; así como para sugerir las áreas que requieran intervención y las que ofrecen posibilidades de mejoramiento.

El objetivo de estos estudios es obtener una impresión general de la moral de la organización y señalar los principales factores que hayan podido influir en ella.

Pueden cubrir a toda la organización, o ser conducidos a una clase o nivel de empleados en particular, incluyendo a los funcionarios y directivos. EMD

ACTIVIDAD SUBVERSIVA

Movimientos políticos organizados o, con menos frecuencia, actos políticos individuales, que los funcionarios y defensores del *status quo* consideran hostiles a las instituciones existentes y tendientes a derrocarlas por medios ilegales. Desde el punto de vista de los órganos gubernativos, la expresión comprende una extensa variedad de actos ideados para obstaculizar las funciones de la autoridad pública, la mayor parte de los cuales pueden clasificarse en diversas categorías de delitos (traición, espionaje, atentados, desacato, resistencia, desobediencia, etc.). En otro sentido, la expresión suele comprender las actividades contra el capitalismo y la propiedad privada. En los últimos años la expresión se aplica a las actividades comunistas y fascistas, aunque en menor grado a éstas. JG

ACTIVISTA

Persona que lleva a cabo acciones de su libre iniciativa o por encargo de un grupo político, con el fin de que ese grupo cumpla con sus principios ideológicos o con su programa de acción.

Entre las acciones puede estar reclutar miembros o simpatizantes para el grupo.

También es equivalente a militante. Generalmente los activistas ocupan puestos intermedios en la organización del grupo al que pertenecen. Sirven de enlace entre la dirección y la base. ACR

ACTIVISMO

Se denomina activistas a los grupos armados que sustituyen las formas tradicionales de la vida política por la acción violenta.

Procediendo por sorpresa, con el fin de impresionar a la opinión con golpes de efecto, los activistas, tradicionalmente de extrema derecha, tratan de beneficiarse de una relativa impunidad, gracias a una tácita confabulación con las fuerzas del orden (ejército, policía y servicio secreto).

En la Italia de 1919, la ocupación de Fiume por los voluntarios de D'Annunzio constituyó un gran éxito "activista"; consideraban que el gobierno Orlando había traicionado los intereses del país al abandonar esta ciudad a Yugoslavia cuando las

negociaciones de Versalles. Esta victoria aseguró a los "fasci" una popularidad que iban a utilizar muy pronto y que contribuyó a la conquista del poder.

Poco tiempo después, en Italia y en Alemania se organizaron los activistas en bandas armadas que adoptaron el carácter de milicias antiobreras. Su táctica fue idéntica, militar y ofensiva: se trataba de oponer minorías audaces al poder de las masas obreras, amorfas y generalmente sin armas. Las SA (secciones de asalto) estaban compuestas por activistas del Partido Nacional Socialista: en 1930, su jefe Roehm, mantuvo una entrevista amistosa con Von Schleicher, uno de los responsables de la Reichswehr. Al poco tiempo se les permitió entrenarse en los campos del ejército.

El activismo, tradicionalmente de derecha o de extrema derecha, ha conseguido adeptos en la extrema izquierda. Así los maoístas espontaneístas practican una forma renovada de activismo, que pretende ser socialmente ejemplar: destrucción de las oficinas de los patronos hasta tanto que los trabajadores no dispongan de condiciones de higiene elemental en los talleres, distribución a los pobres, de alimentos robados en los establecimientos de lujo, etc. JG

ACTIVO

Es el conjunto o suma de bienes, recursos y derechos que posee una empresa. Entre los tipos específicos de activo se encuentran:

Activo agotable: Es aquel de vida limitada y que no puede sustituirse, por ejemplo: una mina o un pozo de petróleo que se acabará dentro de corto tiempo.

Activo amortizable: Forman parte de éste, los bienes tangibles y derechos intangibles que van disminuyendo gradualmente de valor con el transcurso del tiempo, por ejemplo: los derechos sobre una patente, que van bajando de valor en la medida en que se reduce el plazo de vigencia y se acerca la fecha de caducidad.

Activo circulante: Está formado por todos los bienes y derechos del negocio que están en rotación o movimiento constante, y que tienen como principal característica la fácil conversión en dinero efectivo, por ejemplo: materias primas, cantidades debidas por deudores, dinero en efectivo, etc.

Activo de trabajo: Son bienes que con su movimiento o rotación producen utilidades que constituyen el principal ingreso característico del negocio, por ejemplo: mercancías o productos terminados, almacén de refacciones y artículos de consumo, etc.

Activo fijo: Son aquellos bienes mediante los cuales los bienes o servicios se producen o proporcionan; tienen cierta permanencia o fijeza y se han adquirido con

el propósito de usarlos y no de venderlos. Por ejemplo: maquinaria, instalaciones, terrenos o construcciones, equipo, etc.

Activo diferido o cargos diferidos: Está formado por aquellos gastos pagados por anticipado, por los que se espera recibir un servicio aprovechable, ya sea en el ejercicio en curso o en ejercicios posteriores, por ejemplo: gastos de instalaciones, impuestos anticipados, primas de seguro pagadas por adelantado, renta pagada por adelantado, etc. EMD

ACTO ADMINISTRATIVO

Es un acto unilateral o un contrato sujeto a un régimen jurídico de derecho administrativo. Como tal, está sujeto al control de la jurisdicción administrativa. Por ser acto administrativo unilateral, se trata, ya sea de un acto omitido directamente por un órgano administrativo con un propósito de orden público o de servicio público correspondiente a las funciones de este órgano o de un acto emanado directamente de un particular o de una persona moral de derecho privado (empresa, sociedad, asociación, cooperativa, etc.) que persigue un objetivo de orden público o de servicio público, confiado a esta persona por la administración y utilizando, con la autorización de la misma, y bajo su control, prerrogativas de poder público.

La primera definición permite comprender dos puntos esenciales.

Aquello que autoriza, con mayor seguridad, a distinguir el acto administrativo del acto legislativo y del acto jurisdiccional, es la calidad del órgano autor del acto. De esta manera, el acto legislativo emana de los órganos del poder legislativo, el acto jurisdiccional de los órganos de la justicia.

Los órganos administrativos pueden realizar actos de gestión privada de su patrimonio o de sus propios asuntos, que, en consecuencia, no son actos administrativos porque no pretenden asegurar el orden público o participar en la ejecución de un servicio público.

La segunda definición permite tomar conciencia del hecho de que numerosos organismos privados, particularmente en los dominios económico y social, se encuentran investidos de facultades de servicio público y atribuirse prerrogativas del poder público para hacer verdaderos actos administrativos unilaterales. Tal es el caso de ciertas instituciones financieras: bancos, ciertas fundaciones de organismos profesionales, etc. ACR.

ACTO DE GOBIERNO

Antes de cualquier definición, hay que advertir al lector de una posible confusión entre las expresiones "acto del gobierno" y "acto de gobierno". Un acto del gobierno es una decisión tomada por el gobierno; mientras que el acto de gobierno es una decisión que no es susceptible de ningún control jurisdiccional. Todo juez, todo tribunal, se declarará incompetente para juzgar la legalidad de un acto de gobierno. Escapando de este modo a cualquier control, justifica, en beneficio de las autoridades que son competentes para ejecutarlo, la existencia de un poder totalmente discrecional.

Así, es un acto discrecional del Ejecutivo, destinado a la solución de un problema político dentro de los límites señalados por la constitución del Estado.

Históricamente el acto de gobierno estaba considerado como ejercido por el jefe del Estado o del gobierno en un dominio de alta política, situándose por encima de toda responsabilidad ante un juez. En nuestros días, algunos autores explican la incompetencia jurisdiccional por motivos extraídos del derecho internacional o de la separación de poderes en el derecho interno; estiman que la teoría de los actos de gobierno está en vías de extinción. ACR

ACTO LEGISLATIVO

Hay dos criterios que permiten definir de manera diferente el acto legislativo. Un primer criterio tiene en cuenta al órgano que ejecuta el acto: es legislativo el acto que emana de un órgano legislativo (el Parlamento, o excepcionalmente la nación, por referéndum legislativo).

El segundo criterio es de orden material; consiste en caracterizar el acto por la calidad de la regla que emite. De esta manera el acto legislativo, ya sea que emane del Parlamento, de la nación o del gobierno, es aquel que formula una regla general e impersonal. ACR

ACTO REGLAMENTARIO

Acto del poder ejecutivo o de una autoridad administrativa sometida a un control (jerárquico o de tutela) y teniendo un alcance general e impersonal. Históricamente los actos reglamentarios eran los que se usaban más en la aplicación de las leyes pre-existentes.

Cuando en algunos campos, ninguna ley ha intervenido, el poder ejecutivo puede ejecutar un acto reglamentario autónomo, pero susceptible de ser modificado ulteriormente por las leyes.

Los actos reglamentarios toman la forma de acuerdos o decretos pero, en algunos casos las circulares pueden ser reglamentarias. El acto reglamentario se opone también al individual (dirigido este último a una persona o a varias personas citadas expresamente). También se puede hablar, en algunos casos, de actos colectivos, los cuales no son tan generales e impersonales como los actos reglamentarios ni tan precisos, para las personas consideradas, como los actos individuales. Estos se dirigen a grupos de individuos, a categorías de ciudadanos. ACR

ACTOR POLITICO

Persona o grupo que desempeña un role políticamente relevante, es decir, un role que afecta directamente las operaciones de alguna estructura dentro del sistema político a pesar de lo pequeño que este efecto pueda ser. Así, un votante, un Comité del Congreso, un Dictador, el Secretario de una rama de un partido político, un magnicida y un grupo de presión, son actores políticos. JG

ADHOCRACIA

Warren Bennis, profesor de psicología y administración de negocios en el Instituto Tecnológico de Massachusetts, proclamó que el "fin de la burocracia", daría lugar a una nueva forma de organización: la adhocracia.

Esta se define como una forma postburocrática de organización diseñada para ser flexible y responder al cambio. Está caracterizada por la relativa ausencia de jerarquía; por patrones temporales de organización; por una distribución de responsabilidad basada en la habilidad, más que en la autoridad formal; y por estilos de supervisión que pueden ser considerados como democráticos y participativos.

Bennis cree que los líderes organizacionales adoptarán esta clase de sistema, no porque sea más humano, sino porque tendrán que hacerlo para que la organización pueda sobrevivir en un medio ambiente dinámico. PJM

ADMINISTRACION, Teoría y práctica

Por Eduardo D. Medina Díaz

La administración es un proceso a través del cual recursos —humanos, materiales, económicos, de espacio y de tiempo— no relacionados entre sí, se integran en un sistema unitario para el logro de uno o más objetivos.

1. Naturaleza

Para comprender cabalmente una ciencia tan amplia y compleja como la administración, no basta conocer alguna de sus múltiples definiciones; es necesario precisar también su naturaleza, lo cual puede lograrse mediante el análisis de las actividades de quienes la ejercen, es decir: los administradores.

De esta manera, a través de la observación y la comparación, se pueden abstraer aquellas actividades de carácter operativo funcional (ventas, compras, producción, contabilidad, etc., que desempeñan algunos administradores en virtud de las características de la organización donde trabajan) para considerar solamente aquellas acciones que los administradores ejecutan en común, sin importar el puesto u organización donde se encuentren.

Estas funciones "comunes" han sido identificadas y clasificadas conforme a diversos criterios; de los cuales, el más generalizado las agrupa en actividades de planeación, organización, integración, dirección y control. Lo que significa que cuando alguien desempeña este tipo de tareas, está actuando como administrador.

Para delimitar aún más el campo del ejercicio administrativo, es útil distinguir entre funciones y técnicas, así como entre funciones y habilidades técnicas.

En el primer caso, diremos que las funciones son los deberes característicos del administrador, mientras que las técnicas consisten en

la forma en que dichas funciones se llevan a cabo, y que pueden proporcionar mayor racionalidad a sus labores, a la vez que ampliar su capacidad de manejo de funciones bastas y complejas. Así, un administrador en la función de dirección, puede usar la técnica de persuasión; ejercer su función de control a través de la técnica del presupuesto; u organizar su departamento con la ayuda de la técnica de descripción de puestos o la de organigramas.

En lo que se refiere a la habilidades técnicas, adquiridas a través del estudio y la práctica, éstas son atributos de expertos tales como el estadístico, el contador, el ingeniero. Esas habilidades nada tienen de administrativas en cuanto a su naturaleza.

El administrador, por su parte, hace uso de los servicios de tales profesionistas porque pueden desempeñar el trabajo técnico que contribuye a lograr el objetivo de la empresa. El administrador debe saber cuáles habilidades técnicas conviene emplear en su área particular y ha de familiarizarse con sus potencialidades para estar en condiciones de formular consultas juiciosas a sus consejeros técnicos, inferir las funciones de cada habilidad empleada, así como de terminar la relación existente entre los trabajos de los distintos técnicos y las fases del proceso administrativo.

Si bien la mayoría de los administradores desempeñan funciones tanto técnicas como administrativas, particularmente en niveles inferiores, conviene distinguir entre ambas para lograr una mejor administración.

2. Importancia

En todo tipo de organización, cualquiera que sea su giro de actividad —comercial, gubernamental, religiosa, etc.— y su magnitud —nacional, transnacional o simplemente un pequeño negocio—, la eficacia con que los individuos trabajan en grupo para obtener fines comunes, depende en gran medida de la capacidad y habilidad de sus dirigentes “administradores”.

De esta manera, en los países desarrollados, de poco serviría disponer de conocimientos científicos, avanzadas tecnologías o grandes recursos materiales, si su capacidad administrativa no les permitiera la coordinación eficaz de sus recursos.

En los países subdesarrollados, la mejoría en su administración podría constituir el punto de partida de su desarrollo, pues el aumento

de la productividad, capitalización, desarrollo y calificación de los recursos humanos, requieren de técnicas coordinadoras eficientes.

La administración adecuada es importante también para las grandes y pequeñas organizaciones; las primeras, por su magnitud y complejidad, no podrían actuar sin una administración sumamente técnica; y para las segundas significa su única posibilidad de competir con otras, de prosperar o, simplemente, de sobrevivir.

3. Evolución de la Administración

3.1. De la Antigüedad a la Revolución Industrial

La administración es una actividad tan antigua como la vida social; esto lo demuestra el hecho de que en las grandes organizaciones de los Imperios Egipcio y Chino se establecieron sistemas administrativos que dividieron el trabajo en especialidades y rangos; reclutaron, entrenaron y promovieron a los trabajadores; impusieron obediencia a través de premios o castigos; y llevaron registros de las operaciones efectuadas. Todo ello con el propósito de “obtener resultados a través de otras personas”, tal como se define brevemente a la función administrativa. Rasgos similares adoptaron otras civilizaciones antiguas, como la de los sumerios, babilonios, romanos y aun la organización de la iglesia católica romana. Sin embargo, a pesar de que los problemas administrativos recibieron atención en los tiempos antiguos, se desarrollaron pocos medios importantes de administración o análisis.

Con la Revolución Industrial del Siglo XVIII, las labores productivas se trasladaron del hogar a la fábrica; no obstante el largo tiempo que los nuevos establecimientos fabriles fueron administrados por sus propios dueños, éstos no distinguieron entre sus funciones como propietarios y sus deberes como administradores.

A principios del Siglo XIX, la necesidad de contar con grandes aumentos de capital para soportar las operaciones de las fábricas se tradujo en la creación de la Sociedad Anónima que, como entidad legal dividida, podía vender sus partes o acciones a muchas personas y así obtener grandes sumas de capital. Los accionistas fueron entonces tan numerosos que no todos podían administrar activamente el negocio, tornando así más clara la distinción entre las funciones de propietario y gerente. A partir de entonces, los estudiosos de la administración pudieron concentrarse en el método de la gerencia como un campo específico de conocimiento.