

ANDIETA
NUNEZ

PSICOLOGIA
DE LA
SOCIEDAD

M45



* 7 9 9 1 *

UNAM

- INST. INV. SOCIALES

SOCIOLOGIA DE LA BUROCRACIA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL

VOLÚMENES PUBLICADOS

- Sociología de la Universidad*, por Roberto Agramonte.
Las Fuerzas Sociales, por Oscar Álvarez Andrews.
El Formalismo Sociológico, por Leandro Azuara Pérez.
Introducción a la Psiquiatría Social, por Roger Bastide.
Principales Formas de Integración Social, por L. L. Bernard.
Los Indígenas Mexicanos de Tuxpan, Jalisco, por Roberto de la Cerda Silva.
Introducción a la Sociología Regional, por Manuel Dieguez Junior.
Caracteres Sudamericanos, por Roberto Fabregat Cúneo.
La Sociología Científica, por Gino Germani.
Estudios de Psicología Social, por Gino Germani.
Euthanasia y Cultura, por Juan José González Bustamante.
Universidad Oficial y Universidad Viva, por Antonio M. Grompone.
Las Relaciones Humanas del Trabajo, por Alberto Guerreiro Ramos.
Sociología de la Mortalidad Infantil, por Alberto Guerreiro Ramos.
La India y el Mundo, por Sylvain Levy.
La Crisis Universitaria en Hispanoamérica, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
La Eugenesia en América, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
Sociología Educativa en el Antiguo Perú, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
La Tecnología y el Orden Social, por Paul Meadows.

- El Proceso Social de la Revolución*, por Paul Meadows.
Presentaciones y Planteos, por José Medina Echavarría.
El Problema del Trabajo Forzado en la América Latina, por Miguel Mejía Fernández.
Ensayo Sociológico Sobre la Universidad, por Lucio Mendieta y Núñez.
Teoría de las Agrupaciones Sociales, por Lucio Mendieta y Núñez.
Urbanismo y Sociología, por Lucio Mendieta y Núñez.
Valor Sociológico del Folklore, por Lucio Mendieta y Núñez.
Los Problemas de la Universidad, por Lucio Mendieta y Núñez y José Gómez Robleda.
Las Clases Sociales, por Lucio Mendieta y Núñez.
Democracia y Misticismo, por Djâcir Menezes.
La Sociología de los Opúsculos de Augusto Comte, por Evaristo de Moraes Filho.
El Mundo Histórico-Social, por Juan Roura Parella.
Tema y Variaciones de la Personalidad, por Juan Roura Parella.
Periodismo Político de la Reforma en la Ciudad de México (1854-61), por María del Carmen Ruiz Castañeda.
Elementos Económicos-Sociales del Capitalismo en los Estados Unidos de América, por Massimo Salvadori.
La Aparición del Comunismo Moderno, por Massimo Salvadori.
Las Ciencias Sociales del Siglo XX en Italia, por Massimo Salvadori.
Estructura Mental y Energías del Hombre, por Pitirim A. Sorokin.
Estratificación y Movilidad Social, por Pitirim A. Sorokin.
La Revolución Sexual en los Estados Unidos de América, por Pitirim A. Sorokin.
Métodos Científicos de Investigación Social, por Pauline V. Young.
Las Ideologías a la Luz de la Sociología del Conocimiento, por Armand Cuvillier.
La Universidad Creadora, por Lucio Mendieta y Núñez.
Instituciones de Protección a la Infancia en México, por María Luisa Rodríguez Sala.
La Situación Económico-Social del Voceador en la Ciudad de México, por Emma Salgado.
Técnicas Estadísticas para Investigadores Sociales, por Oscar Uribe Villegas.
Decálogo y Programa del Aprendiz de Sociólogo, por Alfredo Poviña.
La Criminalidad en la República Mexicana, por Alfonso Quiroz Cuarón.

Sociología del Conflicto, por Jessie Bernard.
Presencia del Indio en América, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
Causación Social y Vida Internacional, por Oscar Uribe Villegas.
La Familia y la Casa, por J. G. Robleda y Ada d'Aloja.
Teoría de la Revolución, por Lucio Mendieta y Núñez.
La Reducción Sociológica, por Alberto Guerreiro Ramos.
Un Siglo de Revolución, por Feliks Gross y Rex D. Hopper.
Guatemala, Monografía Sociológica, por Mario Monteforte Toledo.
Sociología del Perú, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
La Historia como Revolución, por Francisco Carmona Nenclares.
Marcos para el Estudio de los Movimientos Sociales, por Paul Meadows.

Estudios Sociológicos. Volumen Primero (Sociología General).

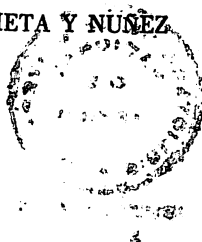
- Volumen Segundo (Sociología General).
- Volumen Tercero (Sociología Criminal).
- Volumen Cuarto (Sociología de la Educación).
- Volumen Quinto, Tomo Primero (Soc. de la Economía).
- Volumen Quinto, Tomo Segundo (Soc. de la Economía).
- Volumen Sexto, Tomo Primero (Sociología Rural General).
- Volumen Sexto, Tomo Segundo (Soc. Rural de México).
- Volumen Séptimo, Tomo Primero (Sociología Urbana).
- Volumen Séptimo, Tomo Segundo (Sociología Urbana).
- Volumen Octavo, Tomo Primero (Sociología del Derecho).
- Volumen Octavo, Tomo Segundo (Sociología del Derecho).
- Volumen Noveno, Tomo Primero (Sociología de la Revolución).
- Volumen Noveno, Tomo Segundo (Sociología de la Revolución).
- Volumen Décimo (Sociología de la Planificación).

CUADERNOS DE SOCIOLOGIA

SOCIOLOGIA DE LA BUROCRACIA

POR

LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ



BIBLIOTECA DE ENSAYOS SOCIOLOGICOS

Instituto de Investigaciones Sociales

Universidad Nacional Autónoma de México.

MEXICO

1961

Derechos reservados conforme a la ley.



Impreso y hecho en la Editorial Cvltvra, T. G., S. A.

Av. Rep. de Guatemala N° 96.

México, D. F.

INTRODUCCION

Del propio modo que en un organismo vivo el conocimiento anatómico, unido al de relación y funcionamiento de sus órganos es la base del conocimiento integral de ese organismo, cuando se lleguen a conocer en sus múltiples detalles las formas de asociación humana, sus interacciones, el valor de cada una en la expresión total de la vida colectiva, la Sociología habrá dado un paso decisivo en el camino de la ciencia.

Por eso nosotros concedemos al estudio de los grupos y de los cuasi grupos sociales, una gran importancia como elementos necesarios para llegar a una síntesis final que habrá de explicar, satisfactoriamente, la complejidad de las sociedades humanas y habrá de descubrir las líneas directrices de su vida y de su destino.¹

¹ Lucio Mendieta y Núñez, "Teoría de los Agrupamientos Sociales", *Cuadernos de Sociología*, Biblioteca de Ensayos So-

Partiendo de estas ideas, hemos escrito muy breves ensayos sobre "Los Partidos Políticos" y "Las Clases Sociales" y ahora, siguiendo la misma tendencia, nos proponemos estudiar, siquiera sea esquemáticamente, a un grupo social que tiene extraordinario interés sociológico: el formado por los funcionarios y empleados públicos, que se conoce con el nombre de burocracia.

Algunos autores afirman que la burocracia es una clase social; Lucio Faenza, por ejemplo, dice que la clase está caracterizada actualmente por la propiedad de tipo capitalista, pero que como un derivado de ésta, se perfila ya otro género de propiedad, el de la ciencia y de la técnica que constituyen la base del poder burocrático.

Según el mismo autor, Trotzky niega a la burocracia las características de clase, porque una clase es un órgano social que se forma a consecuencia de exigencias profundamente arraigadas en el proceso de producción.²

Independientemente de todo concepto materialista, nosotros hemos expuesto la teoría de que la clase es un conjunto social de personas que

ciológicos. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

² Lucio Faenza, ¿Es la Burocracia una Clase Social? En la Revista *Passato e Presente*. No. 8. Roma, Italia, marzo-abril de 1959.

ofrecen ciertas características fundamentales comunes, pero ese conjunto social carece de límites precisos respecto de otros y no está organizado, circunstancia por la cual la clase no es un grupo, sino un cuasi-grupo pues el grupo se caracteriza por su organización interna y su clara manifestación externa. De acuerdo con estas ideas, la burocracia es un grupo y no una clase social pues está perfectamente definido, se puede, inclusive, determinar en un momento dado, con toda precisión, el número de sus integrantes porque estos poseen una situación jurídica que los distingue de cualquier otra persona carente de ella.³

En los países totalitarios en donde se suprime la propiedad privada y los bienes e instrumentos de producción pertenecen al Estado, las clases sociales son sustituidas por los grupos de burócratas, de obreros, de campesinos, de militares, etc., en donde la ocupación es el signo distintivo y su jerarquía social está determinada por el grado de poder que detentan.

La sociedad en los países capitalistas se compone de clases; pero cada clase, a su vez, está formada por sectores definidos. En la clase media,

³ Lucio Mendieta y Núñez. "Las Clases Sociales". *Cuadernos de Sociología*. Biblioteca de Ensayos Sociológicos. Universidad Nacional Autónoma de México.

por ejemplo, la burocracia aparece con perfiles propios que la configuran dentro de ella con bastante precisión. La burocracia es clase media; pero el hecho de ser la detentadora del poder del Estado, la expresión viva de éste, el medio ineludible de relación entre el Poder y la Sociedad, le da notable preponderancia sobre las otras clases y grupos sociales y hace suponer, desde luego, que ejerce influencia decisiva en muchos aspectos de la vida de las sociedades humanas.

El grupo burocrático ha sido objeto, desde hace mucho tiempo, de la atención de los sociólogos. Según S. N. Eisenstadt, "se puede hacer remontar el análisis sociológico de la burocracia a numerosas obras diferentes, tales como las de Ferguson sobre el despotismo oriental, las de Marx y de Tocqueville que tratan de la burocratización y de la regimentación de la vida social en el mundo moderno; pero la concentración explícita de la atención sobre los problemas de la burocracia ha comenzado verdaderamente con las obras de Max Weber, R. Michels y G. Mosca y después de la Segunda Guerra Mundial, continuó con los trabajos de Manheim, de Finer y de Friedrich".⁴

⁴ S. N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Bureaucratization". Current Sociology. Vol. VII. No. 2. 1958. p. 99 y siguientes.

La bibliografía sobre la burocracia es actualmente muy extensa. En el número 2, volumen VII, 1958, de *Current Sociology*, magnífica publicación bibliográfica de la UNESCO, se mencionan 680 títulos de artículos y obras que tratan de este importantísimo grupo social.

S. N. Eisenstadt, en el estudio inicial de la bibliografía citada, se refiere a cuanto se había publicado, hasta 1958, sobre la materia y después de afirmar que los trabajos concretos respecto a la burocracia empiezan con Max Weber, clasifica atinadamente las obras que tratan de cuestiones burocráticas, en las siguientes clases: A) Libros clásicos sobre la burocracia. B) Trabajos que formulan los métodos empíricos para el estudio de la burocracia. C) Investigaciones sobre las condiciones de la burocracia. D) Estudios de la Administración Pública y de la eficiencia burocrática. E) Obras sobre Burocracia y Teoría de la Organización. F) Estudios recientes sobre la Burocracia.

A) *Libros clásicos que se refieren a la burocracia.* "Casi todas las obras clásicas que tratan de la burocracia, dice el autor citado, se ocupan de un dilema básico, a saber, si es ama o servidora, un organismo independiente o un instru-

mento y en caso de ser instrumento cuáles son los intereses que tiene que servir”.⁵

Max Weber, llega a la conclusión de que la burocracia es un medio racional y eficiente para conseguir determinados objetos. Robert Michels, confunde la oligarquía con la burocracia y “se preocupa principalmente por los problemas de usurpación interna del poder por los burócratas u oligarcas” y llega a formular una ley que denomina “Ley de bronce de las oligarquías” pues considera que la humanidad está destinada a vivir bajo la férula de minorías selectas que se suceden indefinidamente.

Es cierto que las oligarquías no pueden ejercer el poder sino a través de la burocracia; pero esto no autoriza para identificarlas pues basta considerar el estado de pobreza y de sumisión en que se hallan, en el mundo entero, la inmensa mayoría de los burócratas para afirmar rotundamente que la burocracia jamás ha sido una oligarquía en los pueblos de cultura occidental.

La discusión iniciada por los que Eisenstadt llama clásicos, respecto de si la burocracia es poder o servidora, se prolonga hasta nuestros días.

Una actitud ambivalente hacia la burocracia, dice el autor citado, caracteriza gran parte del

⁵ S. N. Eisenstadt. *Op. cit.*

pensamiento social de la última mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX y se nota principalmente en las polémicas liberal socialistas”.

Los liberales y conservadores pintaron a la burocracia “como a un coloso que invadiría las diversas zonas de la vida y cancelaría las libertades tradicionales del pueblo, que engendraría una civilización mecanizada y opresora, que anularía al individuo reglamentando todas las actividades”. Este punto de vista fue expuesto, por ejemplo, por L. von Wiese. Otros liberales y conservadores sostuvieron el punto de vista de una burocracia neutral para llevar a cabo las reformas sociales.

Los comunistas y los socialistas, unas veces alaban a la burocracia como medio para alcanzar las reformas sociales, otras la miran “con sospecha como instrumento en manos de las clases capitalistas dirigentes”. Algunos la consideran innecesaria en un mundo futuro que se ocupará del “manejo racional de las cosas” y no de los hombres.

Ha sido también juzgada la burocracia desde el punto de vista del profesionalismo burocrático, del que se deriva indiferencia en el manejo de los asuntos que le están encomendados, actitud que se alaba como una de sus principales virtudes, o se la presenta llena de peligros, bien porque otorga al burócrata un poder ilimitado que puede usar

aun en contra de sus amos o porque lo vuelve dócil hasta el servilismo.

No faltan escritores, según el autor citado, que consideren la neutralidad de la burocracia como uno de sus principales defectos, porque los empleados públicos pertenecen a la clase alta y a la clase media y por ello, lejos de auspiciar el desarrollo de las reformas sociales las sabotean, pues sus orientaciones siempre estarán ligadas a la clase a que pertenecen.

Como se ve, todos estos estudios y análisis son más bien de carácter polémico que estrictamente sociológicos, trabajos de especulación influidos por la postura ideológica de sus autores.

B). *Obras que tratan de los métodos para el estudio empírico de la burocracia.* El punto de partida de todas estas obras, es la de Max Weber que inició el estudio sistemático de la burocracia desde un punto de vista empírico y que según Eisenstadt, tiende a la constitución de un tipo ideal, al conocimiento de la evolución de ese tipo, de las condiciones de desarrollo de la organización burocrática en las sociedades históricas y modernas y de los problemas de la formación de los diferentes tipos de burocracia.

“La obra de Weber, afirma Eisenstadt, es considerada con justicia como el principal punto de partida del estudio sociológico de la burocracia”.

Si bien es cierto que con posterioridad se han hecho numerosas investigaciones y se han escrito muchas obras respecto de este grupo social, en realidad no son sino "extensiones, modificaciones y ampliaciones del tipo ideal de Weber".

Representantes de esta tendencia según el mismo autor son: "las de sabios políticos como C. Friedrich y Finer; de historiadores como Hintze, Diehl, Brehier, Kracke y de sociólogos como Gouldner, Blau y Janowitz.

C). *Investigaciones sobre las condiciones de la burocratización.* Esta corriente de investigaciones se deriva de los trabajos de Michels y "hasta cierto punto de Mosca". "Tienden a analizar las condiciones bajo las cuales la burocracia usurpa el poder y desplaza los objetivos de la política social, o a la inversa, puede ser un medio suficiente para desarrollarla". En esta clase quedan las obras de Selznick; Bendix; Lipset y colaboradores; Finer y Janowitz.

D). *Estudio de la Administración Pública y de la eficiencia burocrática.* Esta corriente es principalmente de carácter empírico y pragmático. Pretende hallar métodos para perfeccionar los organismos administrativos a fin de mejorar su funcionamiento. Se encuentran en esta clase de trabajos, algunos que son puramente descrip-

tivos, otros se refieren a los principios abstractos de la administración, a los métodos que deben emplearse para la mejor realización de las tareas administrativas.

En consecuencia, los mencionados estudios no son propiamente sociológicos, aun cuando contienen materiales y puntos de vista muy útiles a la Sociología de la burocracia. Waldo es el representante de esta corriente.

E). *Obras sobre burocracia y teoría de la organización.* Estas obras tienen también una clara tendencia pragmática. Pretenden descubrir "las leyes de la estructura, de la organización y de la conducta burocráticas".

Son obras representativas de esta teoría, las de Bernard y las de Simon y sus colaboradores.

F) *Estudios recientes sobre la burocracia.* Se refieren al análisis de la burocracia y están representados por la obra de R. K. Merton y sus alumnos; P. Blau y A. Gouldner, así como por artículos de T. Parsons. La principal preocupación de esta corriente sociológica consiste en determinar la naturaleza de la burocracia y en descubrir las tensiones internas y contradicciones de los organismos burocráticos. Son de citarse especialmente, la realización de estudios sobre los procesos de burocratización y sobre la Patología de la burocracia.

También se orientan estos estudios, según es de verse en los artículos de T. Parsons, "al análisis sistemático de la burocracia como sistema social y al descubrimiento de los principios que le sirven de base en su división interna del trabajo y a la articulación de sus relaciones con su medio económico y social".⁶

"Además de todas estas tendencias, concluye Eisenstadt, debemos también mencionar la aparición de numerosos estudios históricos que tratan del desarrollo de diferentes tipos de organización burocrática y sus relaciones con los sistemas sociales y de poder que prevalecen en sus sociedades".

Al lado de estos estudios han aparecido otros que tratan "del desarrollo y la estructura interna de los servicios públicos y gubernamentales y de las corporaciones, lo mismo que de los numerosos problemas legales y de control que engendran".

Finalmente, existen varios "análisis de la administración y la burocracia en las diversas sociedades no occidentales".

Este admirable panorama de los estudios sobre la burocracia, que acabamos de sintetizar, nos da una idea del estado que actualmente guarda la materia y que no puede ser más disperso y en

⁶ S. N., Eisenstadt. *Op. cit.*

ocasiones confuso. Toda la literatura especulativa a propósito de si la burocracia es ama o servidora, o la que se pierde en hacer sobre ella juicios de valor para ensalzarla o vituperarla, se aleja de la Sociología propiamente dicha.

Los trabajos que tienden a dar reglas para la mejor organización de los organismos burocráticos y la eficiencia de su funcionamiento, se refieren a lo que debe ser, finalidad ajena por completo a los estudios sociológicos.

En cuanto a las obras que tratan de aspectos parciales de la burocracia o de sus problemas, aun cuando no carecen de interés para la Sociología, no pueden darnos una idea exacta del mencionado grupo social en su estructura, en su conjunto y de su verdadera naturaleza, de su real significación en la vida de las sociedades humanas.

A pesar de la exuberante literatura sobre la burocracia, parece que lo que hace falta son más estudios, investigaciones y análisis respecto de ella, considerándola como una gran unidad y siguiendo el camino rigurosamente sociológico trazado por Max Weber.

En este breve ensayo y de acuerdo con la idea antes expuesta, nos proponemos estudiar a la burocracia en su conjunto, partiendo de un concepto que la defina con precisión para ocuparnos

en seguida de su origen y de sus vicisitudes a través del tiempo hasta que alcanzó la configuración que actualmente ofrece.

Tomando como base el estado actual de la burocracia, analizaremos su estructura; sus características, su funcionamiento, las influencias que recibe de la sociedad y las que proyecta sobre ella, su valor social, sus aspectos patológicos y los lineamientos fundamentales de su futuro desarrollo, en cuanto se advierten ya como realidades en su propia existencia.

Nuestro estudio se refiere a la Sociología General de la burocracia porque cuanto decimos respecto de ella tiene un valor universal, pues con variantes no esenciales, conviene a toda organización burocrática estatal. Esto es así en virtud de que las sociedades humanas se organizan bajo una autoridad común con el propósito de alcanzar determinadas metas colectivas que son siempre las mismas en todos los pueblos del mundo: seguridad, cultura, bienestar económico y para alcanzarlas, la autoridad se ve obligada a organizar diversas agencias administrativas de acuerdo con un orden jerarquizado de servidores públicos que se dedican a atender, con especialidad, las tres finalidades antes aludidas.

En otras palabras, la burocracia se deriva de

la propia naturaleza de las sociedades humanas y por eso, en todas, ofrece los mismos rasgos fundamentales que por serlo, caen dentro del campo de estudio de la Sociología General.⁷

⁷ En este ensayo utilizamos buena parte de nuestra "Sociología de la Burocracia Mexicana" que incluimos en el libro *La administración Pública en México* publicado en 1942, porque mucho de lo que allí se dice, es aplicable a cualquier país del mundo de cultura occidental.

CAPITULO I

Concepto sobre la burocracia

Ateniéndonos estrictamente a la etimología de la palabra, burócrata es toda persona que trabaja en una oficina ya sea del gobierno o de empresas privadas; pero en el uso corriente, cuando se habla de burocracia se alude, siempre, a la de la Administración Pública, tal es la fuerza que esta ha impreso en el vocablo por la importancia que tiene dentro de la vida social.

Es cierto que la mayoría de los autores que tratan de la burocracia se refieren en sus obras tanto a la privada como a la pública; pero conceden especial atención a esta última y sólo esporádicamente aluden a aquella con lo cual introducen lamentable confusión en la materia.

La organización y el funcionamiento de la burocracia privada son esencialmente distintos de la gubernamental, difieren de ésta en sus propó-

sitos sin que por ello carezcan de trascendencia las actividades que desarrolla; pero aparte de que se proyectan principalmente en la vida económica de las sociedades humanas, carecen del imperio que, en último análisis, se halla en las actuaciones públicas del más humilde de los empleados oficiales.

Este ensayo se refiere exclusivamente a la burocracia constituida por aquellas personas que prestan sus servicios al Estado, por todos los que hacen de la actividad administrativa o profesional, técnica o científica; pero relacionada con la Administración Pública o dependiendo de ella, su ocupación permanente o fundamental. En conjunto, es una organización compleja de que se sirve el Estado para realizar sus fines.

Los fines del Estado son: mantener su propia existencia, la seguridad interna y externa de sus habitantes; promover el bienestar material de estos y el desarrollo de la cultura. De aquí la complejidad de la organización burocrática estatal que debe responder mediante la diversificación de sus funciones a cada uno de los fines antes señalados. Para conservar la existencia del Estado, se necesita una burocracia hacendaria, para dar seguridad a la población, a fin de que pueda desarrollar sus actividades, se requiere un ejército, una

policía y una burocracia militar que provea a las necesidades de uno y otra; el bienestar material de los habitantes de un país, exige organismos de carácter económico de seguridad social y asistenciales y otros planificadores y constructores de obras públicas, y el desarrollo de la cultura, servicios educativos y de promoción del arte y de las ciencias.

A pesar de la complejidad de la burocracia y de la diversificación de sus funciones, se halla unificada por su dependencia de una sola institución: el Estado y por un propósito común: el bien social y así se distingue fundamentalmente de la burocracia privada que depende de distintas empresas y tiene como finalidad velar principalmente por el mantenimiento y el desarrollo de intereses privados.

CAPITULO II

Origen y Evolución de la Burocracia

No puede hablarse de burocracia antes de la configuración jurídica de las sociedades humanas en Estados. En consecuencia, su origen se remonta a la época en que las tribus y las confederaciones de tribus, se asientan definitivamente en un territorio bajo el dominio de un poder central soberano, pues desde entonces resulta indispensable la existencia de un cuerpo permanente de servidores públicos para la atención de las necesidades colectivas internas de la nueva unidad política y en sus relaciones con otras unidades semejantes.

Es claro que en un principio, la burocracia no aparece con todas las características que tiene en la actualidad, sino de manera imprecisa e irregular sometida a la voluntad de un hombre investido de autoridad suprema que, a menudo, se hace des-

cender de un origen o de un designio divino. En estas circunstancias es el Rey o el Emperador, o el máximo mandatario, cualquiera que sea el nombre que se le de, quien escoge a las personas que deben llenar ciertos cometidos de interés general ya sea de manera permanente o bien otorgándoles comisiones temporales; pero que, de todos modos, constituyen, en conjunto, una organización dotada de autoridad y de medios coactivos para hacerla valer.

En el reino de los Aztecas, por ejemplo, había una magistratura jerarquizada con jurisdicciones bien establecidas, para impartir justicia; un cuerpo de recaudadores de tributos que dependía de un organismo central; instituciones religiosas, instituciones educativas y comisionados para llevar, como embajadores, la representación real fuera del reino o para la atención de los múltiples menesteres del palacio y de la corte.

La retribución a los servidores públicos se hacía, con frecuencia, otorgándoles la posesión de ciertas extensiones de tierra a fin de que obtuvieran, de los productos agrícolas, lo necesario para su existencia y para que desempeñaran su cargo con dignidad y lucimiento.⁸

⁸ Lucio Mendieta y Núñez, *El Derecho Precolonial*. Porrúa Hermanos y Cía, México, D. F.

Situaciones semejantes se observan en todos los pueblos civilizados de la antigüedad en el mundo; pero con el transcurso del tiempo van operándose, en ellos, cambios fundamentales que intensifican el proceso de burocratización del poder bajo la influencia de circunstancias geográficas, religiosas, demográficas, políticas, económicas.

Así, en Egipto, que al decir de Max Weber "es el país en que ha habido más tempranamente una organización burocrática del poder público, fue la fatalidad técnico-económica de la distribución de las aguas para todo el país la que creó el aparato de escribas y funcionarios".⁹

En la ciudad Estado de los griegos y en el Imperio Romano, las empresas militares principalmente, impulsaron el desarrollo de la burocracia.

Durante la Edad Media, en las pequeñas cortes feudales el cuerpo de empleados o más bien de servidores, tiene relativamente poca importancia. En cambio, la Iglesia católica aumenta constantemente su influencia y su poderío y a la par, su propia burocracia.

Es principalmente a partir del Renacimiento; con la consolidación de la realeza y la formación de nuevos Estados, siempre bajo el azote de gue-

⁹ Max Weber, *Economía y Sociedad*. T. IV. Fondo de Cultura Económica, México. p. 101.

rras innumerables, que vuelve a tomar impulso el proceso de burocratización del poder público.

Según Reinhard Bendix el crecimiento del aparato gubernativo de tipo moderno empieza "desde la elevación o surgimiento de la monarquía absoluta en Europa. A partir de la época de los Tudor, ha llegado a reconocerse que la cabeza del Estado mantiene un monopolio efectivo del poder, en forma distintiva con respecto al sistema feudal, en el cual el poder del gobierno se delegaba en señores semi-autónomos. De este modo sólo el rey podía ejercer legítimamente una coerción física (dentro de límites de ciertas reglas consuetudinarias y de ciertas regulaciones legales). Los poderes del rey eran ejercidos por funcionarios cuyos deberes adquirían un carácter técnico creciente con la creciente complejidad de los asuntos gubernativos".¹⁰

Ya antes Gaetano Mosca había hecho notar que "a través de una serie de alteraciones graduales de la estructura social, un tipo de organización política al que llamaremos el Estado feudal, se transforma en otro esencialmente diferente, al que llamaremos el Estado burocrático."¹¹

¹⁰ Reinhard Bendix, *La Burocracia y el problema del poder* en *Reader in Bureaucracy*. The Free Press, 1953.

¹¹ Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, translated by Hanna D. Kahn. New York. MacGraw-Hill. 1939.

El advenimiento de la gran industria que trae consigo notable desarrollo económico y demográfico y la evolución de los pueblos de cultura occidental, cualquiera que sea su régimen de gobierno, monarquías constitucionales o repúblicas, hacia la democracia, dan nuevo sentido y gran valor a la organización burocrática.

En efecto, los empleados públicos ya no son servidores dependientes de la voluntad de un soberano, sino del Estado. Este cambio transforma radicalmente a la burocracia que aumenta en volumen a la par de las funciones gubernamentales que abarcan cada día mayor número de aspectos de la vida colectiva y empieza a nacer en aquella el espíritu de cuerpo, la conciencia de grupo.

Así llega la burocracia, después de una larga evolución, a adquirir sus características actuales que la configuran jurídica y socialmente, de manera definitiva, hasta el punto de enfrentarse con el propio Estado del que depende, en demanda del reconocimiento de su personalidad y de sus derechos.

CAPITULO III

Características Jurídicas de la Burocracia

Max Weber señala que, la burocracia: a) está regida en sus funciones por leyes y reglamentos que fijan con exactitud sus facultades, sus atribuciones y los medios coactivos para hacerlas cumplir; b) se encuentra organizada bajo el principio de la jerarquía funcional o sea “un sistema firmemente organizado de mando y subordinación”; c) desarrolla sus actividades haciendo uso de documentación especial que se conserva en expedientes; d) gran parte de quienes integran los cuadros burocráticos de la Administración Pública, realiza trabajos especializados que exigen un previo, a veces largo, aprendizaje profesional; e) el funcionario dedica todo su rendimiento, su atención íntegra, al desempeño de su cargo dentro del tiempo de labores que le es señalado y f) el desempeño del cargo exige el conocimiento de las

normas que lo rigen y de las técnicas que deben aplicarse.

Como resultado de todo esto, Max Weber considera que el cargo es una profesión que coloca al funcionario en condiciones especiales pues dicho cargo no es considerado "de hecho ni de derecho" como fuente de emolumentos o como sujeto a un contrato libre de trabajo, sino que implica un *deber específico de fidelidad* a la función que desempeña y esa función no está ligada a persona alguna, sino que se pone al servicio de una *finalidad objetiva impersonal*.

A esto se debe que la posición personal del funcionario, esté configurada de acuerdo con los siguientes principios:

1. El funcionario moderno disfruta de una estimación social estamental específicamente realizada y protegida por normas legales de carácter penal que lo ponen a salvo de las ofensas de que pudiera ser objeto por parte de los particulares.
2. El tipo puro del funcionario burocrático es nombrado por una autoridad superior.
3. En principio, el cargo público es perpetuo, en el sentido no de que se considere al empleado con un derecho personal para ocuparlo, sino porque solamente se le remueve con causa justificada.
4. "El funcionario percibe, normalmente, una

remuneración en forma de estipendio fijo, así como un retiro de vejez por medio de una pensión". El salario está más bien en función del "rango", de la "jerarquía", que del trabajo desempeñado.

5. "El funcionario está colocado en un *escalafón* que va desde los puestos inferiores, menos importantes y menos bien pagados, a los superiores".¹²

Como se advierte desde luego, cuanto dice el autor citado sobre la burocracia en los puntos anteriores que hemos resumido esquemáticamente, se refiere a lo que pudiéramos llamar sus características jurídicas porque se derivan de leyes o reglamentos. Notamos también que existe una confusión entre funcionario y empleado, pues aun cuando el funcionario es un empleado no todo empleado es funcionario. Algunas de las características burocráticas indicadas por Max Weber, como la de especialización, nombramiento, remuneración, jubilación, garantías legales, sujeción a leyes y reglamentos, son comunes a funcionarios y empleados; pero no así el escalafón por ejemplo que sólo corresponde propiamente a estos últimos, ni la relativa perpetuidad del cargo que también únicamente corresponde al que en Méxi-

¹² Max Weber. *Op. cit.* p. 85 a 93.

co se llama, por ejemplo, empleado de base y no a quienes ocupan puestos superiores porque dependen de las circunstancias políticas y la duración de estos en tales puestos se halla fundamentalmente ligada a los cambios de régimen.

Es claro que esto que decimos, está sujeto a adaptaciones a las circunstancias especiales de cada país, pues en algunos, puede haber funcionarios legalmente defendidos de toda remoción injustificada; pero la regla general en la burocracia moderna es que el empleado, en principio, es inamovible y el funcionario no.

En cuanto a la estimación social habría que distinguir entre el cargo y la persona. Los puestos burocráticos a partir de cierto nivel o por ciertas situaciones son muy estimados socialmente en el sentido de que son muchas las personas que los desean por el poder político que otorgan, por la influencia que significan dentro de la propia burocracia o por las posibilidades de enriquecimiento que representan. Fuera de estos casos, los empleos públicos no gozan de estimación social, en el sentido que aquí damos a este concepto, pues nadie ambiciona, por ejemplo, una colocación de escribiente o de otra índole semejante, porque la remuneración es modesta y su significación social carece de importancia.

En cuanto a la estimación social de la persona

por el cargo que ocupa, existe, en efecto; pero sólo cuando se conjugan la importancia, el alto o relativamente alto nivel burocrático del puesto y las cualidades intelectuales y morales de quien lo ocupa, pues de otro modo se produce en la sociedad un fenómeno bien conocido de disociación entre la conducta de quienes tratan al funcionario, frente a éste, y la opinión real que les merece. Por los servicios que puede prestar o los males que puede inflingir se le trata con señalada cortesía, hasta es objeto de parabienes y adulaciones en tanto que a sus espaldas se emiten los juicios más despectivos, las críticas más severas. En los países de la América Latina, los malos funcionarios de elevada categoría suelen ser objeto de cuentos y chistes y juegos de palabras despiadados que no respetan ni la vida privada, tan ingeniosos, a veces, que trasponen las fronteras y se repiten en México, por ejemplo, los que corren de boca en boca entre el pueblo argentino y viceversa.

Cuando hay libertad de prensa, el funcionario inmoral o inepto, es objeto de ataques terribles en artículos, gacetillas y caricaturas. Ya se ve, que a esto, no puede llamársele estimación social, sino todo lo contrario.

Probablemente Max Weber, creador de una tipificación sociológica, cuando habla de la estimación social del funcionario público, alude a un

tipo ideal que no siempre se da en la realidad, especialmente por lo que respecta, cuando menos por ahora, a Latino América.

A las características jurídicas de la burocracia, especificadas por Max Weber, es necesario, en nuestro concepto, agregar otras estrictamente sociológicas, sin que esto quiera decir que aquellas no tengan implicaciones sociales; pero es evidente que en la mayoría predomina el aspecto legal que las distingue de las que vamos a analizar en el capítulo siguiente.

CAPITULO IV

Características Sociológicas de la Burocracia

Es seguramente arbitrario el separar las características jurídicas, de las características sociológicas de la burocracia porque lo jurídico es eminentemente social; pero para mayor claridad, ahora estudiaremos aquellos rasgos distintivos del grupo aludido que se relacionan de manera directa e inmediata con la sociedad misma de que forma parte. En este sentido, las características sociológicas de la burocracia son las siguientes:

a). Desde el punto de vista de la estructura social, la burocracia es un grupo en virtud de que está integrada por un número de personas que puede precisarse, estadísticamente, en un momento dado y porque está organizada, en algunos países únicamente por las normas legales de la Administración Pública y en otros, como en México por ejemplo, como unidad de tipo gremial, o sin-

dical, bajo la denominación de "Trabajadores al servicio del Estado".¹³

Aun en aquellos países de cultura occidental en donde no se reconoce a la burocracia como unidad sindical, es evidente que tiene conciencia de grupo y actúa como tal en casos extremos inclusive haciendo paros y huelgas.

b). También desde el punto de vista de la estructura social, la burocracia pertenece a la clase media. La alta burocracia debe considerarse dentro de las capas acomodadas de esa clase. Excepcionalmente, algunos burócratas, en la América Latina, por ejemplo, en donde los puestos públicos ofrecen coyunturas favorables, hacen rápidamente fortunas fabulosas que les permiten entrar a la clase alta como "nuevos ricos"; pero fuera de estos casos, la burocracia, como decimos antes, es clase media y tiene las cualidades y los defectos de ella.

c). Entre las cualidades, son de mencionarse la cultura y la sensibilidad artística.

La burocracia es, sin duda, el sector más culto de la clase media. Esto se explica porque los otros grupos integrantes de la misma: comerciantes,

¹³ Sobre el concepto de grupo social, véase nuestro ensayo "Teoría de los Agrupamientos Sociales". *Cuadernos de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

industriales, profesionistas libres, como tienen gran interés en sus propias actividades, movidos por el incentivo del lucro (a mayor trabajo más ingresos), generalmente dedican todo su tiempo a hacer dinero y no les queda margen para ampliar sus horizontes espirituales. El medio inmediato de labores en que pasan la mayor parte del día, las preocupaciones de esas labores que subsisten aun después de las horas reglamentarias, son obstáculos muy serios en el desarrollo de la cultura del individuo.

En cambio, la burocracia tiene, desde luego, en sus filas gran número de profesionistas dotados de cultura universitaria que disponen, en las horas de oficina, por razón de su mismo trabajo y fuera de esas horas, de tiempo suficiente para aumentar sus conocimientos y su cultura.

También cuenta la burocracia con importantes exponentes científicos cuya misión es la de prepararse y hacerse cada vez más aptos en la investigación y en el estudio de la materia o materias a las cuales se dedican.

Científicos y profesionistas son, desde el punto de vista cultural, la élite de la burocracia; pero el grueso de ella, la gran masa de oficinistas no carece de cierta preparación, porque está formada, casi siempre, por gentes que han truncado sus estudios escolares o universitarios y desde la ta-

quígrafa que disimula en su mesa la novela que lee en los ratos de ocio, hasta el oficial o el Jefe de Sección, disponen de tiempo suficiente, al terminar sus tareas, para interesarse por cuestiones culturales. Tienen el estado de ánimo y los medios económicos para ello, pues la mayoría de los burócratas cesa, automáticamente, de pensar en el trabajo oficinesco en cuanto concluyen las horas reglamentarias del mismo y generalmente se halla en posibilidad de afrontar los gastos que exigen la compra de libros, de periódicos y revistas, la asistencia a representaciones teatrales, a conciertos, a exposiciones y raras veces faltan en sus hogares el radio y la televisión.

La dedicación cultural del burócrata, es, sin embargo, desarticulada, asistemática porque persigue fines de pura distracción, salvo los casos excepcionales de quienes se preparan en alguna rama de la ciencia, de la técnica o del arte, para salir de la burocracia.

d). La burocracia presenta, exageradas, las taras de la clase media. El burócrata tiene aversión al comercio, a los trabajos materiales de industrias y oficios; está poseído por el temor ante lo incierto, por el deseo de conservar apariencias de honorabilidad y de decencia.

El burócrata solamente concibe la existencia a sueldo fijo, cubierto en día y horas precisos.

Acomoda sus condiciones personales y familiares a los emolumentos que percibe, tendiendo siempre a realizar un ideal de vida muy cercano o parecido al de las clases acomodadas y sacrifica, en aras de ese ideal, a veces, cosas que parecen indispensables.

Así, vemos que los empleados públicos, en la casi totalidad de los casos conservan digna presentación personal, no obstante de que muchos de ellos perciben, especialmente en los países de la América Latina, sueldos muy bajos. El funcionario, no solamente procura estar, siempre, correctamente vestido, sino que tiende a rodearse de toda clase de comodidades y hasta de cierto lujo, en su morada.

Esto explica por qué en México y en general en Latinoamérica, el burócrata es el mejor cliente de los establecimientos comerciales que venden en abonos y la víctima predilecta de los agiotistas. Su crédito le permite gozar de un presente aceptable, empeñando su porvenir. De aquí su imposibilidad para ahorrar, su imprevisión, su tragedia ante una suspensión temporal de pagos—por guerras, revoluciones, cambios de régimen—o ante el cese definitivo.

e). Es otra de las características sociológicas de la burocracia la falta de interés personal en el trabajo. Excepción hecha de la burocracia cien-

tífica, técnica o docente, el conjunto de este grupo social se distingue por la falta de alegría, de entusiasmo en las tareas que desarrolla.

La importancia de este factor psico-social es evidente, se traduce, la mayoría de las veces, en rutina, lentitud, baja calidad; a veces pésima, de los servicios públicos. Se debe: 1o. A la colocación casi siempre errónea de las personas en los puestos, es decir, a que no se escoge, mediante pruebas apropiadas, a los que pueden ofrecer mejores aptitudes para la clase de actividad o funciones inherentes a cada cargo o tipo de cargos. 2o. A la falta de estímulos. En el comercio y en la industria, el empleado tiene participación en las ventas o en las utilidades o bien se les fijan salarios en relación con el volumen de su producción de tal modo que mientras más produce más gana; en cambio en la burocracia no hay nada de esto y ni siquiera la posibilidad de un ascenso mueve al empleado público a mejorar su actuación porque en la mayoría de los países de cultura occidental, son factores políticos, influencias personales, lo que decide su suerte burocrática.

f). El desprecio absoluto por el tiempo del público, es también un rasgo distintivo de la burocracia y se deriva del que acabamos de señalar.

En casi toda tramitación administrativa, se halla un interés privado en constante gestión o en

vigilante espera frente a los funcionarios y empleados que tienen a su cuidado esa tramitación. El contraste que ofrecen el burócrata y el particular interesado, es notable; este último, justamente impaciente, desea que su asunto se resuelva con rapidez y en términos de justicia; el funcionario y empleado, en cambio, que trabajan a sueldo fijo, que detentan siempre cierta autoridad en cuyo ejercicio se complacen, no tienen prisa, su tiempo está retribuido, no piensan en el tiempo que pierde el público o ven ese detalle con absoluto desdén.

g). Otra característica de la burocracia consiste en que no es propietaria de sus instrumentos de trabajo, circunstancia que trae consigo notables consecuencias sociales, pues como dice Merton, el hombre, "en un grado muy importante resulta controlado por sus relaciones sociales respecto de los instrumentos de producción. Esto no puede parecer ya sólo una afirmación del marxismo, sino un hecho tenaz que deben reconocer todos muy independientemente de sus convicciones ideológicas. La burocratización hace ver rápidamente lo que previamente resultaba nublado y obscuro. Un número cada vez mayor de gentes descubre que para trabajar, debe ser empleado. Y los instrumentos y el equipo resultan disponibles, en forma creciente sólo en la burocracia, privada y

pública. Consecuentemente hay que ser empleado por las burocracias para tener acceso a los instrumentos con objeto de trabajar para vivir". "Y en este sentido especial, agrega, un número cada vez mayor de gentes se convierte en trabajadores, ya sea de cuello blanco, ya de pantalón de mezclilla, o ya de cuello duro. Así se desarrolla por ejemplo, el nuevo tipo de trabajador científico en cuanto cientista "separado" de su equipo técnico pues que, después de todo el físico no posee su propio ciclotrón. Para trabajar en sus investigaciones debe ser empleado por una burocracia con recursos de laboratorio".¹⁴

h). La sujeción a reglas precisas es, acaso, uno de los rasgos esenciales de la burocracia. El conjunto de leyes, de reglamentos y de disposiciones que debe obedecer el empleado público y la estructura burocrática que resulta de los ordenamientos legales, "ejerce, como dice Merton, una presión constante sobre el burócrata para que sea 'metódico, prudente, disciplinado' ". Pero esto mismo conduce a la despersonalización de sus relaciones con el público, imprime en él un comportamiento estereotipado que lo lleva insensiblemente a lo que se ha llamado "la incapacidad entrena-

¹⁴ Robert K. Merton. "Estructura y personalidad burocráticas" en *Readings in Bureaucracy*. The Free Press, 1953.

da del burócrata", pues si por una parte la actitud indiferente del servidor del Estado, su actividad reglamentada lo hace, a veces, en extremo eficiente, lo conduce también "hacia la ineficiencia en casos específicos", pues el virtuoso burocrático que nunca olvida una sola regla que dirige la acción es incapaz, por lo mismo, de ayudar a determinadas personas que requerirían un tratamiento o una consideración especial a menos de cometer con ellas verdaderas injusticias.¹⁵

Sin embargo, esta estereotipación de la conducta del burócrata en sus labores oficiales, que lo lleva a la despersonalización de sus relaciones con el público tiene, según pensamos, numerosas excepciones. El funcionario, contrariamente a lo que acontece al empleado de inferior categoría, sí goza de ciertas facultades que le permiten no aplicar las reglas o aplicarlas en determinado sentido, cuando movido por un sentimiento de equidad, o simplemente por consideraciones lógicas o por circunstancias políticas, bajo la presión de influencias o si se trata de un alto burócrata de pocos escrúpulos ante el incentivo de jugosos ingresos extraordinarios, se ve en el caso de "personalizar" sus relaciones burocráticas y tratar determinados asuntos en una forma especial.

¹⁵ Robert K. Merton, *Op. cit.*

i). En la burocracia, ha observado Merton, se desarrolla un espíritu de cuerpo que hace prácticamente nugatorio el efecto de las quejas del público y de las responsabilidades, pues los empleados se ayudan entre sí por solidaridad.¹⁶

j). La inmoralidad de la burocracia que está en contacto con el público o que ejerce actos de aquellos que en alguna forma afectan los intereses particulares, es algo definitivamente indudable. Claro que hay excepciones; pero por numerosas que sean no bastan para invalidar esta característica burocrática que, como todas las aquí señaladas, tiene validez universal.

No es menos evidente la inmoralidad de no pocos de quienes manejan intereses materiales del Estado o que, como altos funcionarios, pueden disponer de ellos cubriendo formas y apariencias que los ponen a salvo de toda responsabilidad. La inmoralidad de funcionarios y empleados que están en contacto directo con el público o que manejan intereses del Estado, es más o menos generalizada o grave, según la moralidad ambiente de cada país que, a su vez, depende de la cultura media, de la composición y de las cualidades étnicas de la población, de la mayor o menor participación

¹⁶ Por lo que respecta a las responsabilidades, en México se exigen fuera de la burocracia, an'e jurados populares.

de los ciudadanos en la vida pública, de la fuerza de los partidos, del peso de la opinión pública, de la libertad y de la independencia de la prensa y de los órganos de representación popular; de la incorruptibilidad de los tribunales o de los jueces encargados de aplicar las leyes de responsabilidades oficiales. Pero siempre ha existido y existe en todos los tiempos y en todas partes, como lo demuestra la literatura universal en obras de teatro, en novelas, en cuentos, en estudios sociales, etcétera.

Nos bastará citar, en apoyo de estas afirmaciones la obra de Marcel Pagnol "Topacio", que obtuvo éxito extraordinario porque descubrió la inmoralidad de la burocracia de Francia ante los públicos teatrales de todo el mundo que recibieron esa crítica mordaz con grandes aplausos en virtud de que no es sino el reflejo de lo que en cada uno de ellos acontece. En esa obra se ponen de manifiesto las maniobras de algunos altos funcionarios en combinación con intermediarios y empleados para realizar negocios fabulosos con los fondos del Erario.

Las obras cinematográficas, especialmente las de Estados Unidos de Norte América, muestran, también, con frecuencia, las turbias maniobras de políticos, funcionarios públicos y empresarios o

negociantes particulares para levantar en su provecho fantásticas fortunas con el dinero del pueblo.

Este es seguramente uno de los más fuertes argumentos del comunismo frente a los regímenes capitalistas, porque si bien en el totalitarismo comunista se perfila una burocracia privilegiada, jamás los privilegios de que goza podrán compararse con la desorbitada inmoralidad que han exhibido muchos altos burócratas en algunos países, por ejemplo, de la América Latina, porque dentro del régimen comunista al funcionario y al empleado les es imposible acumular capitales en forma alguna.

La inmoralidad de la burocracia tiene, como trasfondo, la reversión que sufren en los países capitalistas los valores morales. En ellos se ve con desprecio y se castiga, a veces cruelmente a quien priva de su propiedad, sin derecho alguno, a persona determinada; pero en cambio, la opinión pública no reacciona del mismo modo cuando se trata de los fondos públicos, tal vez porque ofrecen cierto carácter impersonal.

En México, por ejemplo y en general en los países de la América Latina, el mismo público que condena al raterillo hambriento que arrebató la bolsa de mano a cualquiera señora burguesa por

las calles de la ciudad, sonríe maliciosa; pero admirativamente cuando se habla de tal o cual funcionario público o empleado de categoría, pobre ayer y potentado hoy gracias a sus habilidades burocráticas. Ese mismo público juzga con infinito desdén, considerándolo imbécil, a quien después de ocupar relevantes posiciones administrativas, sale de ellas con decoro; pero sin fortuna.

La llamada alta sociedad o aristocracia, se abre acogedora ante cualquier ladrón con éxito. Lo único que no perdona es el fracaso y la pobreza. Para el ladrón que fracasa, la cárcel y la ignominia, para el ladrón que triunfa, todos los bienes de la vida. Esa es la ley social de los países capitalistas, cuando menos por ahora y una de las llagas malignas que los corroe.

k). Entre las más importantes características de la burocracia, es de mencionarse la naturaleza intelectual de su trabajo. El trabajo del burócrata raras veces es de carácter puramente manual o mecánico, sino que supone, casi siempre, discernimiento, juicio, mínima cultura. Hasta la taquimecanógrafa debe estar habituada a la lectura, tener cierta ilustración, pues de otro modo le sería imposible escribir con ortografía y comprender los giros del lenguaje burocrático.

l). Es peculiar de la burocracia el carácter

improductivo de sus actividades administrativas. El burócrata, generalmente, no agrega nada a la producción económica y de ahí el cierto desdén con que se le mira por los hombres de acción, industriales, comerciantes, obreros, artesanos, que tienen la conciencia de producir alguna riqueza o de contribuir a su distribución avalorándola en alguna forma por medio del trabajo material.

Pero si bien es verdad que el trabajo burocrático nada produce en si mismo, no es menos cierto que sólo mediante su acción es posible toda labor social productiva. No se puede imaginar siquiera el trabajo de los industriales, de los comerciantes, de los artesanos, de los agricultores, sin garantías, sin tribunales, sin servicios públicos.

El desdén que recae sobre la burocracia por razón de la improductividad de su trabajo, sólo obedece a ignorancia e incomprensión; si bien no puede negarse que, como veremos más adelante, el carácter improductivo del trabajo del burócrata, no deja de entrañar cierto peligro.

m). La simulación, el cubrir las apariencias en forma ostentosa, es característico de la burocracia. Esta tendencia se nota desde los burócratas más humildes hasta los más encumbrados. Exagerar el valor de la actuación personal es la preocupación de empleados y funcionarios públi-

cos, a veces solamente para satisfacer la vanidad, juego inofensivo, o para asegurar determinada posición o conseguir otra, ambición muy humana; pero en la mayoría de los casos la simulación encubre deplorables miserias.

Esta característica de la burocracia es más ostensible en unos países que en otros, depende de diversos factores culturales y políticos; pero se halla en todos. En la América Latina los gobiernos aplican grandes sumas del presupuesto a la publicidad de sus actividades, publicidad que hacen ya sea por medio de informes directos, de boletines oficiales, de conferencias de prensa o mediante arreglos pecuniarios con los grandes rotativos, las estaciones de radio y televisión.

En México, por ejemplo, se da a conocer en planas enteras de los grandes diarios, anualmente, la actuación del gobierno federal y de los gobiernos locales. A menudo, las noticias diarias sobre las empresas gubernativas y los informes antes citados, exageran las cosas o las presentan en forma completamente alejada de la realidad.

En no pocos casos la simulación toma caracteres de farsa indigna. Citaremos un ejemplo típico:

En la población de Ixmiquilpan, Estado de Hidalgo, región miserable de México, habitada por

indígenas Otomíes, se inauguró hace tiempo, un hospital. A esa inauguración concurrió el Presidente de la República, el gobernador de la entidad mencionada y gran acopio de invitados. El hospital era, ese día, un establecimiento excepcional: abundancia de aparatos modernísimos, casi excesivo número de médicos y de enfermeras uniformadas con albeantes trajes y cofias, sobra de elementos de todas clases; pero apenas concluyó el acto y se ausentó el Presidente, aparatos, médicos y enfermeras y demás elementos materiales, se volvieron a México en varios camiones oficiales. El flamante hospital apenas si quedó con las modestas camas.

Los casos pintorescos de la simulación burocrática en México, llenarían un libro de sabrosas anécdotas, siempre con el fondo trágico de la miseria y de los dolores del pueblo.

CAPITULO V

Morfología de la Burocracia

Una de las principales fallas que advertimos en los estudios sobre la burocracia, consiste en que la consideran como una gran unidad a la que atribuyen cualidades y defectos que solamente corresponden a ciertas partes o elementos de que está compuesta. Este defecto se debe a que en los estudios aludidos no se hace un análisis morfológico de la estructura burocrática.

La función de la burocracia no es única, ni siquiera está definida dentro de cierto orden, como las diferentes actividades que se desarrollan en una fábrica, todas articuladas entre sí y enfocadas a la obtención de un resultado concreto, específicamente señalado, sino que aparece con múltiples direcciones y propósitos inmediatos que, ello no obstante, se orientan hacia la realización de los fines del Estado.

La burocracia, en consecuencia, ofrece, bajo esa denominación general, una estructura compleja que, sin embargo, sometida al análisis presenta ciertas uniformidades que permiten clasificarla de la siguiente manera:

1. Alta Burocracia.
2. Burocracia Directiva o de confianza.
3. Burocracia de Escalafón.

1. *Alta Burocracia.* Está constituida por los funcionarios públicos más importantes: Secretarios de Estado y otros de diversas denominaciones según los países y los regímenes políticos de gobierno; pero en general, lo que los distingue del resto de la burocracia es que, aun cuando están bajo la autoridad del Jefe del Estado y sus funciones se hallan especificadas en leyes y reglamentos, tienen amplio margen para decisiones personales y son los que señalan al resto de la burocracia que está bajo sus órdenes, las orientaciones políticas del régimen.

La alta burocracia tiene la mayor parte de las características señaladas en el capítulo anterior; pero además se distingue del resto de los empleados públicos: a) por su carácter político; b) por su inestabilidad.

En realidad, estos dos caracteres distintivos de la alta burocracia, se encuentran íntimamente relacionados. En efecto, quienes ocupan los puestos más importantes de la administración pública, tienen que ser de extracción política puesto que están encargados de poner en práctica las ideas y de defender los intereses del partido al que pertenecen o de la clase o grupo social dominante en un momento dado en cada país. Y porque la alta burocracia es política, su permanencia en el poder está supeditada a la vida y a los azares de la organización o del grupo que detenta el poder o que participa en él.

En los países de la América Latina, la extracción política de la alta burocracia es muy relativa, pues en la mayor parte de ellos, en realidad, no hay verdaderos políticos en el más alto sentido de esta palabra. En casi todos predomina el régimen presidencialista que otorga, de hecho, enorme poder al Presidente de la República. Y en tanto dura en la presidencia, se rodea de personas de su confianza que, en el acto, adquieren, dentro del régimen una gran fuerza política; pero sólo dentro del régimen porque la falta de partidos poderosos e independientes o cuando menos de fuertes sectores sociales organizados, es causa de que los llamados políticos carezcan de propio valimiento, es

decir, de un prestigio basado en la representación de corrientes políticas populares. De ahí que cuando pierden la gracia Presidencial o termina el gobierno dentro del que figuran, caen inmediatamente en el anonimato, se esfuma su fuerza política porque no era propia, sino que emanaba del Presidente de la República en turno.

A esto se debe que en México y en general en los países de la América Latina, sobre la calidad o valor intrínseco de las personas predomina, en la alta burocracia, su valor político circunstancial, basado en la amistad del alto burócrata con el Presidente o con personas que ejercen influencia decisiva sobre éste. Hay casos excepcionales en que al valor político, en el sentido aquí expuesto, de algún miembro de la alta burocracia, se aúna genuino valor moral e intelectual.

2. *Burocracia Directiva o de Confianza.* La forman aquellos empleados que sin ser precisamente altos funcionarios, desempeñan puestos directivos que no están considerados dentro del sistema escalafonario. Estos burócratas pueden ser nombrados y removidos libremente por los más altos jefes de la Administración Pública pues son sus inmediatos colaboradores encargados de poner en práctica sus decisiones.

En cierto modo, la burocracia directiva es de

extracción política porque quienes la integran obtienen sus cargos como recompensa por las actividades partidistas que desarrollaron durante campañas electorales o en el seno del partido triunfante. En todo caso, deben su puesto a algún político encumbrado del que son parientes o amigos.

La mayoría de las veces y aquí radica la importancia de la burocracia directiva, el político que sin poseer los conocimientos y la experiencia y en ocasiones ni las aptitudes necesarias, se ve, de la noche a la mañana al frente de una Secretaría de Estado o de una dependencia administrativa de gran significación, lo que hace es buscar para los puestos directivos a personas singularmente capacitadas que le aseguren el éxito de su gestión.

La burocracia directiva se caracteriza porque casi siempre posee ciertas cualidades profesionales o técnicas o capacidades burocráticas de otra índole; se caracteriza también por su inestabilidad, pues su destino está ligado al de los políticos a quienes sirve.

3. *La Burocracia de Escalafón.* Es la más numerosa y puede clasificarse en los siguientes tipos:

- a). Burocracia de acción y trámite interiores, sin contacto directo con el público.
- b). Burocracia de acción y trámite exteriores, en relación directa e inmediata con el público.
- c). Burocracia de servicio. Asistencia Social.
- d). Burocracia profesional.
- e). Burocracia científica.
- f). Burocracia técnica.
- g). Burocracia militar.
- h). Burocracia femenina.
- i). Burocracia obrera.
- j). Burocracia mixta.
- k). Burocracia adventicia o parasitaria.

Es importante el estudio de estos tipos de la burocracia, porque las personas comprendidas en cada uno de ellos, además de que tienen las características generales que ya hemos señalado en capítulos anteriores, presentan características que les son peculiares.

a). *Burocracia de acción y trámite interiores, sin contacto directo con el público.* Dentro de esta denominación consideramos a todos aquellos empleados que desarrollan sus actividades dentro de las oficinas correspondientes y que, en caso alguno, tratan los asuntos de su incumbencia di-

rectamente con los interesados, sino que se concretan a realizar trámites o trabajos especificados en leyes o reglamentos generales o en reglamentos interiores, o bien, simplemente de acuerdo con las órdenes que reciben.

Estos burócratas no tienen interés en los asuntos que pasan por sus manos. Los despachan casi mecánicamente, siguiendo la línea del menor esfuerzo, la mayoría de las veces dentro de un ritmo mediano de trabajo.

Hay empleados que aun cuando no están en contacto directo con el público sí lo están con alguno o algunos de los que se encuentran en tales circunstancias o bien con gestores particulares y que reciben de unos o de otros ciertas gratificaciones por dar preferencia a determinados asuntos, despacharlos rápidamente y en sentido favorable al peticionario. El ritmo de trabajo de estos burócratas interesados, así, personalmente, es notablemente intenso y las tramitaciones o resoluciones que les están encomendadas, son objeto, por parte de ellos de muy especial atención.

En general, el empleado que no trata directamente con el público, se hace, con el transcurso de los años una segunda naturaleza cobarde ante la vida de acción y de lucha independiente. No concibe su existencia fuera de la burocracia. A esto se debe su conformismo, su apatía. A veces

su servilismo ante quien puede privarlo del puesto o depararle una situación mejor.

b). *Burocracia de acción y trámite exteriores, en relación directa e inmediata con el público.* No es preciso definir a este grupo en el que están comprendidos desde el empleado que despacha en una ventanilla, hasta el funcionario judicial; el inspector, el ejecutor fiscal, etc., que va directamente al domicilio de los particulares a realizar los actos de su ministerio.

Cuando el empleado que atiende al público en una ventanilla o tras de un escritorio, no tiene interés personal en los asuntos que tramita, su ritmo de trabajo es, generalmente lento; pero la constante relación con el público que, a veces forma largas e interminables "colas", la variedad de ese público en el que hay personas exigentes o incomprendidas o incultas que requieren explicaciones prolijas, la monotonía de una labor repetida cotidianamente, sin descanso, tal vez el contraste de la vida libre del público y de la cadena del empleado para quien las rejas de la ventanilla o los muros del despacho aparecen como un símbolo de sujeción, todo esto obrando en su subconciénte le crean, la mayoría de las veces, un carácter nervioso, autoritario, irritable.

El empleado que actúa fuera de la oficina,

constituyéndose en autoridad de actos concluyentes, cuando menos en el instante en que los realiza, lleva, generalmente, un ritmo acelerado de trabajo porque tiene, en éste, interés personal. Es, salvo raras excepciones, esencialmente inmoral, o lo vuelve inmoral el mismo público que trata con él.

Estos empleados pueden clasificarse en dos clases: a) los que llevan a cabo determinados actos indicados en las leyes, a petición de gestores y b) los que ejecutan esos actos, de oficio.

Entre los primeros y las personas interesadas o afectadas, hay un intermediario, el representante de éstas, el que gestiona y que, a menudo, soborna al empleado.

Entre los segundos y el afectado, no hay intermediarios; pero es el mismo interesado quien trata, casi siempre, de comprarse la voluntad del servidor público.

En los dos casos señalados, se advierte la acción del público obrando como agente inmoralizador.

La corrupción de estos empleados es más o menos generalizada y grave, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada país. En la mayoría, el público se ve obligado a sobornar a los inspectores, ejecutores, agentes fiscales y de otras

clases, como defensa que pudiera llamarse natural, lógica, frente a una Administración defectuosa e injusta en la que abundan los impuestos excesivos, gabelas y multas desorbitadas.

A menudo, como los jefes inmediatos de los empleados que actúan fuera de sus oficinas en menesteres de notificaciones, inspecciones, ejecuciones fiscales, etc., saben que reciben ingresos ilícitos, les exigen una determinada participación, de tal modo que para obtener la cuota fijada por las autoridades superiores y además, utilidades, si así pueden llamarse, personales, no sólo ceden a las insinuaciones del público interesado, sino que a falta de tales insinuaciones o adelantándose a ellas, se convierten en verdaderos extorsionadores, en azotes de industriales y comerciantes y de los particulares en general que caen en sus garras.

c). *Burocracia de Asistencia Social.* Consideramos que forman parte de esta burocracia los empleados que prestan directamente atención individual, personal, a las clases sociales desamparadas. Todos los servidores de hospitales, dispensarios, asilos, internados y oficinas en general de asistencia social, se encuentran comprendidos en este grupo.

La característica esencial de esta burocracia es su frialdad, su cierta indiferencia, su falta de

sensibilidad y de humanitarismo en el desempeño de sus tareas. Este rasgo distintivo es más o menos evidente de acuerdo con la moral media de cada sociedad; pero existe en todas.

En los países de la América Latina, es frecuente que los administradores de los establecimientos de asistencia social se entreguen al lucro despiadado. La alimentación, el vestuario, las medicinas, cuanto se adquiere para tales establecimientos resulta de mala calidad o a precios, a veces fantásticos.

La falta de suministros suficientes y oportunos, es también un aspecto de la burocracia de Asistencia Social. Los hospitales de la Ciudad de México y en general los de toda la República, son un ejemplo vivo, doloroso, constante.

En cuanto al personal medio e inferior que presta servicios, atenciones directas a los necesitados es de un egoísmo y de una insensibilidad apenas creíble. Ese personal se compone de médicos, practicantes, enfermeras y enfermeros y es notable el hecho de que los mismos individuos, en sanatorios particulares y los médicos en estos y en sus consultorios, desarrollan otra calidad de trabajo y varían radicalmente sus formas de trato y de atención para el público.

Es claro que cuando quienes dirigen los esta-

blecimientos de Asistencia Social, tienen elevados sentimientos morales y son de reconocida competencia profesional, se logra una mejoría en los servicios asistenciales durante el tiempo en que la vigorosa personalidad del dirigente logra mantenerse en el puesto; pero la característica general de la burocracia de asistencia social es, a través de todos los tiempos y en todos los pueblos de cultura occidental, con las variantes y las diferencias de intensidad que se quiera, la que acabamos de indicar.

d). *Burocracia profesional.* Según Max Weber, la burocracia es una profesión; pero nosotros consideramos aquí, a los profesionistas de las llamadas carreras liberales: médicos, abogados, etc., que prestan sus servicios, como tales, en la Administración Pública.

En la América Latina y aun en los países europeos, se piensa que solamente los profesionistas incapaces buscan en la burocracia el refugio de su ineptitud. Hay, indudablemente, algo de cierto en este juicio; pero por ser demasiado general resulta injusto.

Los profesionistas burócratas pueden clasificarse en los siguientes grupos:

a). Profesionistas ineptos, por falta de preparación y de cualidades intelectuales.

b). Profesionistas inteligentes y bien preparados; pero faltos de carácter para la vida profesional.

c). Profesionistas inteligentes y bien preparados; pero faltos de vocación profesional.

d). Profesionistas inteligentes, bien preparados, a veces admirablemente preparados, con vocación profesional y carácter; pero carentes de relaciones y de recursos para afrontar el noviciado profesional.

Es evidente que excepción hecha de los considerados en el grupo a), todos los demás, como profesionistas, dentro de la burocracia, son muy superiores a los mediocres e inmorales que muchas veces triunfan en su profesión. Su triunfo esconde una miseria real, en tanto que el aparente fracaso de los profesionistas burócratas, como profesionistas, oculta nobles valores.

Esto no significa, sin embargo, que el burócrata profesionista sea excelente. Responde, también, salvo excepciones, a las circunstancias dentro de las que se encuentra colocado, según que esté en relación directa con el público o realice una labor interna, de estudio, de dictamen, de dirección, de aplicación de sus conocimientos profesionales. Y su trabajo y su conducta, serán buenos o malos, según el grupo al que corresponda de acuerdo

con nuestra clasificación de la burocracia, y claro está según la rectitud y la reciedumbre de su carácter y de sus convicciones morales.

En general, la falta de interés personal en el trabajo del profesionista burócrata de escalafón, la falsa apreciación que se hace de su suerte, lo transforma en un amargado, porque todo profesionista cree que hizo una carrera para trabajar libremente en el ejercicio de su profesión y considera como un demérito, como un fracaso, el no poderse dedicar a ese ejercicio, el verse obligado a ganarse la vida en una oficina pública. Todo esto da un tono especial a la psicología de esta clase de empleados y un sello característico a su trabajo que es siempre lento y menos eficiente de lo que podría ser.

e). *Burocracia científica.* Este grupo de burócratas, más importante por su número y su significación de lo que se supone, está constituido por los empleados, profesionistas o no; pero generalmente profesionistas, que se dedican a estudios, especulaciones e investigaciones de carácter científico.

El Estado, en todos los países del mundo civilizado, sostiene Institutos, Museos, Bibliotecas, Archivos, Escuelas, Universidades y otras instituciones culturales directamente dependientes de

él, o como órganos descentralizados del mismo. El objeto de estos establecimientos es el mantenimiento y el progreso de la ciencia, del arte, de la cultura en general.

La burocracia científica en la casi totalidad de los casos, no es inmoral, pues la índole de sus actividades, la selección forzosa de sus componentes (ni las recomendaciones, ni las influencias, ni la política hacen sabios ni hombres de cultura y de talento), el hecho de que, generalmente, no está en relaciones de intereses con el público, son otras tantas circunstancias que la ponen al margen de toda sospecha.

Se caracteriza también el burócrata científico, porque siempre tiene interés personal en su trabajo, al grado de que, mientras para el burócrata no científico, sea o no profesionista, el trabajo termina exactamente al concluir las horas de oficina y no vuelve a acordarse de él sino al reanudar sus labores al día siguiente, para el burócrata dedicado a la ciencia, no hay horas ni días que limiten su trabajo. Los problemas, los estudios, las investigaciones que aborda le preocupan constantemente, es un esclavo de su cerebro y de su vocación, lleva su destino como una cadena; pero siempre con alegría y con orgullo.

Esta burocracia, cuando menos en los países de la América Latina, está siempre mal retribuida y si bien, como se ha dicho, el Estado se ocupa de su sostenimiento, en realidad no es comprendida por los gobiernos ni se aprovechan de manera efectiva sus servicios.

Esto se debe a la falta de visión de los mandatarios y a que la burocracia científica no ha sabido coordinar sus trabajos con las necesidades de la Administración Pública y al advertir el desdén o la desatención de los dirigentes del Estado, para sus labores, se refugia en especulaciones, estudios e investigaciones de carácter puramente académico que la hacen aparecer como un lujo inútil, mientras menos costoso mejor.

A menudo en los países de la América Latina la burocracia científica no tiene los elementos necesarios para desarrollar sus trabajos y a esto se debe la mediocre calidad de muchos de ellos y la poca estimación que, en general, se tiene sobre la llamada "ciencia oficial".

Sin embargo, un justo balance pondría de relieve numerosos trabajos, en México, por ejemplo, obras de gran valor realizadas por la burocracia científica de ayer y de hoy.

En la burocracia científica y en todas partes del mundo civilizado, son frecuentes las canon-

jías; las simulaciones, el tipo del burócrata que vegeta a la sombra de la ciencia.

f). *Burocracia Técnica*. Este grupo debería estar comprendido dentro de la burocracia científica; pero en realidad y sobre todo en estos tiempos modernos, se destaca con propios perfiles y adquiere singular importancia. Se trata de profesionistas, científicos y técnicos en general que ejecutan por sí mismos o dirigen la ejecución de labores o trabajos de toda índole que requieren conocimientos y habilidades especiales. A menudo están ligados a la producción de objetos o cosas en gran escala necesarios para la vida de la sociedad o a servicios vitales para la misma o al descubrimiento de nuevos elementos de carácter económico o de defensa. La energía nuclear es, acaso, el mejor ejemplo que puede ponerse como objetivo de la burocracia técnica.

La burocracia técnica, en ocasiones, se recluta entre las personas más capacitadas, cualquiera que sea su nacionalidad, lo que no acontece en los otros sectores de este grupo social en que el ser originario del país en donde se prestan los servicios, es casi una condición esencial del burócrata.

Como el técnico está en conexión directa con el funcionamiento de aparatos y máquinas de gran precisión y con servicios que no pueden interrumpir-

pirse so pena de causar grandes trastornos o pérdidas o de producir daños incalculables, es, casi siempre, eficiente y trabaja con dinamismo y sentido de responsabilidad.

g). *Burocracia Militar*. El ejército, en los Estados modernos del mundo civilizado, no puede existir ni estar siempre a la altura de los progresos bélicos, si no descansa en una organización administrativa que provea a todas sus necesidades, y que mantenga la integridad de su estructura interna. Los empleados de aquella organización forman la burocracia militar que se distingue del resto de la burocracia por que, generalmente, los civiles que la integran en gran parte, están asimilados al ejército, tienen grados militares y se hallan sometidos a una disciplina y confrontan responsabilidades que les son exclusivas.

Estas circunstancias influyen en el trabajo de la burocracia militar haciéndolo más eficiente y reducen, si no del todo, en gran parte, el margen de inmoralidad siempre posible en todo organismo administrativo que, como el conectado con el ejército, maneja intereses cuantiosos.

h). *Burocracia femenina*. Todavía a principios de este siglo, en los países europeos y en los de América Latina, era mal visto por todas las clases sociales, el que las mujeres trabajasen en

las oficinas públicas. Ese prejuicio desapareció bien pronto bajo la influencia de la industrialización y de la expansión demográfica y de los negocios, de los medios de comunicación y de la cultura. Ahora puede decirse que en el mundo occidental, la mujer oficinista es cada día más numerosa en la Administración Pública.

Esta invasión femenina en la burocracia, ha llegado a alarmar a los hombres. En algunos países se han presentado en los cuerpos legislativos, proyectos de ley para reducir, a cierto límite, el número de mujeres burócratas.

Desde el punto de vista de la eficiencia en el trabajo, debe decirse que la mujer es, generalmente, muy hábil, más disciplinada que el hombre y en algunas labores ha llegado a sobresalir hasta casi monopolizarlas, como sucede en la mecanografía y en la taquigrafía.

La competencia entre la mujer y el hombre en lo que pudiera llamarse la burocracia media y la baja burocracia, atendiendo exclusivamente a las jerarquías, a los niveles burocráticos y a la clase de labores, es muy grande e indudablemente lesiva para el hombre, pues muchas mujeres no tienen necesidad imperiosa de trabajar y si lo hacen es para sostener cierto lujo personal en el vestir, por conquistar cierta independencia que las libre un

poco de la sujeción familiar, en tanto que el hombre siempre es o puede ser, jefe de familia con mayores necesidades y responsabilidades.

La mujer que está conquistando, en todo el mundo civilizado, posiciones políticas, ya no compete solamente en la burocracia media y baja con el hombre, sino que cada día asciende en mayor número a puestos directivos.

i). *Burocracia obrera.* Parece un contrasentido hablar de burocracia obrera, puesto que burócrata es sinónimo de trabajador de oficina, de escritorio; pero es evidente que hay gran número de servidores del Estado adscritos a oficinas públicas que realizan trabajos humildes, puramente manuales y quienes, por estar al servicio inmediato de la burocracia, forman parte de ella, no obstante de que por la índole de sus labores debería clasificárseles entre los obreros.

Como ejemplo de esta clase de burócratas pueden citarse a los mozos, conserjes, ujieres, elevadoristas, choferes, electricistas, mecánicos, etc., etc.

La importancia de este grupo de burócratas estriba en que constituyen el punto de unión de la burocracia con las clases populares y en que no pocos de ellos logran ingresar a la burocracia

propiamente dicha y hasta alcanzar en ella puestos de importancia.

j). *Burocracia Mixta*. No contamos con otras palabras más apropiadas para referirnos a aquellos empleados que además de serlo, tienen tiempo y están facultados para desarrollar actividades particulares. Ejemplo de esta clase de burócratas es el profesionalista que presta servicios durante corto número de horas fijas en alguna oficina de la Administración Pública y el resto de la jornada puede ocuparlo en el libre ejercicio de su profesión.

Es necesario distinguir, en este grupo, a quienes llegan ocasionalmente al desempeño de funciones burocráticas llamados por el gobierno, en atención a su prestigio profesional y los que buscan afanosamente esta clase solicitadísima de empleos, como punto de apoyo mientras logran su total independencia.

En general puede afirmarse que no es posible atender con eficacia a la Administración Pública y a la profesión o actividad particular. Los burócratas de la primera clase, para hacer honor a su prestigio, sacrifican sus intereses particulares y los del segundo, por el contrario, ponen, siempre, salvo casos excepcionales, muy poca atención en sus obligaciones burocráticas y todo su empeño en las particulares.

La nota dominante en esta burocracia es el carácter transitorio, cambiante de su personal, constantemente renovado, porque el profesionista prestigioso que en parte abandona, por compromisos políticos su ejercicio profesional en cuanto satisface esos compromisos, vuelve al desempeño de su profesión y el profesionista que atiende en horas limitadas, algún trabajo burocrático para completar su presupuesto, en cuanto logra cimentarse en la vida profesional, deja inmediatamente el empleo.

k). *Burocracia adventicia o parasitaria.* El burócrata es, de todos modos, un trabajador y parece, por ello, contradictorio el considerar dentro de la burocracia a empleados que lo son nominalmente; pero que no trabajan dentro de las oficinas ni en asuntos relacionados con ellas.

La contradicción es sólo aparente. Una morfología de la burocracia no sería completa, exhaustiva, si no se considerase a esta plaga de la Administración Pública que son todos los que viven, sin trabajar, de la bienhechora influencia de ciertas figuras políticas del momento. En los países de la América Latina son ejemplos de esta clase de burócratas los politicastros segundones, los guarda espaldas, amigos, comparsas, parientes pobres, amantes, etc. En México el ingenio popular de

nomina a estos pseudo empleados públicos con el mote de "aviadores". Figuran en las nóminas del presupuesto de las secretarías y departamentos de Estado, con determinados empleos; pero solamente se presentan a las oficinas los días de pago a cobrar el sueldo correspondiente. Para cubrir las apariencias se les considera con la vaga designación de "comisionados" o se les adscribe a "servicios especiales".

La burocracia adventicia o parasitaria, es universal; pero el número de los empleados que cobran sueldo sin trabajar, es mayor o menor según la moral media de cada país, el momento histórico, el valor ético de las figuras políticas directivas.

Muchos de los empleados parásitos, sólo disfrutan de parte del sueldo, pues están obligados a dar la otra parte del mismo a quien les proporcionó el nombramiento.

En los países de la América Latina, en México por ejemplo, no todos los que disfrutan del sueldo asignado a un empleo sin desempeñarlo realmente, sólo cobran y no trabajan, pues algunos desempeñan ciertas comisiones confidenciales o hacen trabajos de propaganda política para quien los protege, o negocios particulares de éste y en la vida pintoresca de ciertos personajes, menesteres inconfesables.



Esta burocracia escapa a toda consideración estadística. Su importancia estriba en que su sostenimiento es oneroso y redundante en perjuicio de los verdaderos empleados públicos y del servicio administrativo. Cuántas oficinas que no tienen personal suficiente, cuántas que carecen del material indispensable, sobre todo las de Asistencia Social, podrían mejorar sus condiciones de trabajo, si no existiera esta enfermedad parasitaria de la Administración Pública.



CAPITULO VI

La Raza y la Burocracia

En los Estados de población étnica heterogénea, es importante saber en manos de que grupo racial se encuentra la Administración Pública. Generalmente está en las manos de la raza políticamente dominante. Esto se advierte, desde luego, en los países coloniales; pero en los que no tienen ese carácter sino que en ellos la heterogeneidad de su población se deriva de contingencias históricas, es menos ostensible.

En los Estados coloniales, toda la alta burocracia y la burocracia directiva están integradas por funcionarios de la raza de los colonizadores, si bien es cierto que para asegurar mejor la sujeción, en muchos casos se permite que sigan funcionando las principales autoridades autóctonas y gran número de las que están en contacto directo con las poblaciones rurales; pero siempre controladas por los dominadores.

En la mayoría de los países de la América Latina que obtuvieron su independencia de España, hay una población compuesta por criollos, mestizos e indígenas. En estos países los puestos de la alta burocracia y de la burocracia directiva y la mayor parte de la burocracia de escalafón, están siempre ocupados por criollos y mestizos. Cierto que ya la distinción entre criollos y mestizos no puede hacerse con la misma precisión que en los primeros tiempos de la Colonia porque las mezclas raciales se han intensificado con el transcurso del tiempo; pero a pesar de todo, a la simple vista se advierte que en los empleados públicos por ejemplo, de México, predominan las personas de raza blanca y los mestizos. El empleado mestizo en el que parece dominar la sangre indígena y el indio, están generalmente, en los puestos municipales, en menor número en los de las capitales de los Estados y todavía en más pequeña proporción en los federales. Esta distribución es la misma en todos los países de la América Latina que tienen un alto porcentaje de indios y de mestizos en su población.

La correlación, sin embargo, entre puestos de la Administración Pública y raza, en Latinoamérica, no es racial, sino cultural. No obedece a razones políticas de dominación, o a discriminacio-

nes, sino al hecho de que los criollos y cierto número de mestizos han sido y son de cultura europea y la Administración Pública en la América Latina no es otra cosa que una expresión de esa cultura.

La importancia de lo que pudiera llamarse la integración racial de la burocracia, en los países coloniales o de población heterogénea, es muy grande. ...

CAPITULO VII

Movilidad Social de la Burocracia

La burocracia da la impresión de permanencia, de invariabilidad. Las mismas oficinas, el mismo personal. En algunas, vemos envejecer a los empleados cuyas caras llegan a hacerse familiares al público.

La verdad es que el gran organismo burocrático, del propio modo que un organismo biológico, sólo tiene aparente estabilidad que es el resultado de luchas y cambios incesantes.

En la burocracia se advierte un movimiento de traslación horizontal interior y exterior y otro más importante de circulación también interior y exterior ascendente y descendente.

El primero es el cambio de los empleados de una oficina a otra o de sus funciones en una misma dependencia administrativa, como cuando un burócrata que se dedica al trámite interior, pasa

a formar parte de aquellos servidores que están en relación directa con el público; pero en todo caso con la misma categoría burocrática.

Este movimiento interior de traslación horizontal es importante porque el empleado se adapta casi inmediatamente a la situación que se le depara y adquiere la psicología y las características del nuevo grupo del que pasa a formar parte. Tiene influencia en el movimiento de circulación ascendente y descendente porque crea en el empleado nuevas habilidades que lo capacitan para mejorar su posición o bien al separarlo de su ramo lo inhiben, lo retrasan temporalmente o en definitiva.

La circulación interior ascendente o descendente de la burocracia depende de la situación legal que haya alcanzado en cada país. Allí en donde no tiene protección jurídica, se realiza de una manera lenta e irregular porque el paso de los empleados inferiores a los puestos superiores no obedece siempre al tiempo de servicios y a la capacidad personal, sino a influencias, a favoritismos interesados. A pesar de todo, siempre, en las oficinas públicas se desarrolla un movimiento ascensional de los más aptos hasta ciertos límites sólo franqueables, la mayoría de las veces, con ayuda del valimiento político.

El empleado público puede descender de categoría únicamente en aquellos países en donde no se ha implantado el escalafón, con motivo de un cambio de ministro o de régimen. Entonces, el burócrata que a fuerza de años de trabajo y de competencia, llega a ocupar un puesto de cierta jerarquía, se ve, de pronto cesado en su empleo y tras de luchar amargamente fuera de la burocracia, logra volver a ella, en la misma o en otra dependencia gubernativa; pero, generalmente, con un cargo inferior al que había logrado.

La circulación interior de la burocracia, en donde carece de amparo jurídico, se ve, a menudo, agitada por bruscas interferencias políticas que la afectan hondamente, produciendo en los empleados la incertidumbre, el desaliento, acrecentando la inmoralidad (ganar lo más que se pueda y como se pueda en previsión del cese), la incuria por falta de estímulo (¿para qué trabajar más y mejorar las aptitudes?), todo lo cual redundando en perjuicio del servicio público.

Actualmente, sin embargo, son pocos los países en donde la burocracia no ha logrado la inmovilidad y el escalafón, dentro de ciertos límites razonables.

Por circulación exterior de la burocracia, entendemos el paso de personas de las otras clases

sociales a la burocracia y de los burócratas a la clase acomodada y a la popular o baja. Este paso puede ser ascendente o descendente y se realiza de diversas maneras:

a). Mediante la fortuna política que lleva al jefe de Sección o Departamento o a empleados humildes a los más altos puestos gracias al encumbramiento administrativo más o menos inesperado de algún amigo, pariente o correligionario. Este burócrata en pocos años, con frecuencia en unos cuantos meses sobre todo en los países de la América Latina, acumula fortuna suficiente para colocarse en el círculo de la clase alta.

b). El aristócrata arruinado, el comerciante y el industrial fracasados ven, a menudo, en los empleos públicos una tabla de salvación, e ingresan a la burocracia, pero descienden de clase.

c). Las clases populares, el proletariado, también llevan su aporte a la burocracia; éste se realiza por los ínfimos puestos de lo que hemos llamado burocracia obrera. Algunos mozos, conserjes, etc., de los establecimientos de servicio público, o bien los encargados o auxiliares en almacenes, archivos, etc., cuando poseen ciertas aptitudes no sólo desempeñan trabajos manuales, sino que empiezan a desarrollar actividades verdaderamente burocráticas y logran, así, ascender

a puestos de esta índole y colocarse en la clase media.

La circulación de la clase alta, de los comerciantes e industriales y del proletariado hacia la burocracia, se lleva a cabo de manera lenta y esporádica. La burocracia se integra, casi en su totalidad, por elementos de ella misma y de los otros sectores de la clase media.

El empleado público cuida, siempre, de la educación de sus hijos, quiere, para ellos, el ideal de las clases cultas: las profesiones liberales; pero si no logra darles alguna de esas profesiones, por cualquier motivo, entonces, valiéndose de sus relaciones y de la ventaja que significa estar dentro de la burocracia—porque puede darse cuenta oportunamente de las posibilidades y de las vacantes—, procura encontrar en ella acomodo para los suyos y casi siempre logra su propósito.

El profesionista, hijo de empleado público, también va hacia la burocracia por cualquiera de los motivos ya señalados.

No son raras las familias que tienen dos o más miembros de ellas, empleados en el gobierno.

Los comerciantes y los industriales de la clase media, abrigan el deseo de que sus hijos sean profesionistas, especialmente en los países de la América Latina, no obstante de que en el comer-

cio y en la industria se pueden obtener ingresos muy aceptables y siempre hay la posibilidad de progresar económicamente, de manera indefinida, se tiene marcada preferencia por las carreras liberales basada en cierta vanidad señorial, herencia psicológica de España, paradoja que inclusive se da en el comerciante o industrial rico que anhela hacer de sus hijos profesionistas al servicio de comerciantes e industriales ricos, o acaso loable afán de cultura que concede más valor a las cosas del espíritu que a los bienes de la tierra.

De cualquier modo, el hecho es que los hijos de la clase media que no llegan a terminar la carrera elegida o que al terminarla no tienen posibilidades de independizarse, ingresan, indefectiblemente, en la burocracia.

d). El burócrata que tiene aspiraciones o ilusiones de independencia y de fortuna y el comerciante y el industrial que por azarés de la vida se refugian, como hemos dicho, en la burocracia, no se resignan a quedarse en ella y a la primera oportunidad la abandonan para ingresar en otro sector de la clase media.

Esta circulación de la burocracia hacia otros sectores sociales es lenta y esporádica.

En general, el burócrata permanece en la burocracia, adaptando su tren de vida a su sueldo y

a su crédito para realizar un ideal medio de confort y bienestar, de presentación decorosa.

Así llegamos a la conclusión de que a pesar de sus movimientos de traslación y de circulación, la burocracia se integra generalmente en la clase media y se estratifica en ella dentro de los marcos económicos del presupuesto del Estado.¹⁷

¹⁷ En general, los sociólogos están de acuerdo en considerar a los burócratas dentro de la clase media. Véase Dr. Leo Muffelman: *Orientación de la Clase Media*. Ed. Labor, p. 17 y siguientes. Así también en los países de Europa y de los Estados Unidos de América, según se ve en los estudios sobre las clases medias de R. Aron; M. Halwachs; E. Vermeir; L. R. Frank; P. Vaucher; R. Marjolian; R. Polin; R. Gravier; D. Ivanovich; V. Feldman; H. Morgin en "Inventaires". III. Clases Moyennes. Alcan, París, 1939.

CAPITULO VIII

Organización y Funcionamiento de la Burocracia

La organización de la burocracia se deriva de dos factores: a). Las necesidades económico sociales de la población del Estado y b). La Ley.

Estos dos factores no obran aisladamente, sino que existe entre ellos indudable interdependencia. Para responder al primero, el gobierno crea, por medio de leyes los organismos administrativos necesarios y a su vez, las leyes y los organismos creados reobran sobre la sociedad influyéndola en diversas formas y suscitando, a veces, nuevas necesidades.

En todos los países de cultura occidental, hay una Constitución Política, o bien leyes constitucionales, que establecen los lineamientos básicos de la Administración Pública en relación con los fines del Estado y leyes reglamentarias de la

Constitución, o de las leyes constitucionales, y reglamentos administrativos de aquellas que crean las oficinas públicas necesarias para el cumplimiento de los fines estatales e indican, en detalle, las facultades que a cada una corresponden y los procedimientos para ejecutarlas.

La organización de las dependencias administrativas está en función de los objetivos que les señalan los ordenamientos legales y como aquellos son diferentes, también difiere la estructura interna de cada dependencia, pues salta a la vista que no puede ser igual la de una oficina del Fisco que la de un órgano educativo o cultural.

Sin embargo, un somero análisis descubre que hay algo común en toda organización burocrática: la articulación jerárquica y funcional de las tres clases de burocracia a que se refiere nuestra clasificación: alta burocracia, burocracia directiva y burocracia de escalafón.

El funcionamiento de la burocracia se realiza mediante la articulación de la alta burocracia que manda y orienta, la burocracia directiva que organiza la puesta en práctica de lo ordenado en la forma que se le indica al respecto y la burocracia de escalafón que ejecuta las órdenes siguiendo las instrucciones de los jefes inmediatos. Constituye

así, la burocracia, un gigantesco mecanismo social.¹⁸

Pero no es solamente la articulación de la alta burocracia con la directiva y de escalafón lo que le da el carácter mecánico a la organización burocrática, sino también y básicamente, la ley. En efecto, la burocracia no funciona libremente, sino de acuerdo con las prescripciones legales que determinan los objetivos, las formas, las finalidades y los límites de su funcionamiento en cada una de las grandes ramas de la Administración Pública.

El burócrata, teóricamente, no hace otra cosa que poner en marcha los ordenamientos legales; es decir, ajusta sus actividades dentro de la oficina en que presta sus servicios a la parte que le corresponde ejecutar, de las leyes y reglamentos que norman las funciones de aquella; es, en principio, como el engranaje o la pieza de una máquina que se mueve obedeciendo el impulso o la acción de otras piezas de la misma y así su acción aparece como puramente mecánica, impersonal, lo que

¹⁸ Sobre el concepto de mecanismo social, nuestro ensayo "Teoría de los Agrupamientos Sociales". *Cuadernos de Sociología*. Biblioteca de Ensayos Sociológicos. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. O la traducción francesa del eminente sociólogo Armand Cuvillier en la Petite Bibliothèque Sociologique Internationale. Librairie de Marcel Riviere et Cie. París.

para algunos sociólogos teorizantes constituye una de las cualidades de la burocracia y para otros, según hemos visto en el capítulo respectivo, uno de sus más grandes defectos.

La prueba de esta mecanización o despersonalización del burócrata la tenemos en el hecho de que no importa que falte por ejemplo el titular de un Ministerio o Secretaría de Estado o el Director de una dependencia gubernativa, o uno o varios Jefes de Departamento o de Sección, la oficina de que se trate, seguirá funcionando de acuerdo con la ley y gracias al personal disponible.

Los mecanismos burocráticos, funcionan de acuerdo con dos principios que, para seguir el símil mecanicista podríamos llamar de inercia al uno y dinámico al otro.

✓ 1). *Inercia de la Burocracia.* Toda organización burocrática, una vez que alcanza cierta estabilidad, tiende indefectiblemente a la inercia. Este fenómeno se debe a causas concurrentes entre las cuales son de señalarse el hábito, la tendencia a seguir la línea del menor esfuerzo y los intereses personales de los burócratas.

En una oficina pública se establece un trámite de acuerdo con leyes o reglamentos o circulares, para satisfacer determinadas necesidades; ese trámite exige la creación de una serie de "formas"

impresas, cuadros, papeletas, nóminas, etc., cierta jerarquización de empleados y agrupamientos de los mismos para desahogar el trámite usando las "formas" creadas, los cuadros, las papeletas, etc. Llenar esas formas, ponerles sellos, firmarlas, constituye después de cierto tiempo una rutina que por complicada e inútil que parezca a personas de más capacidad, es fácil para los empleados que llegan a realizarla casi inconscientemente. De aquí que opongan a todo cambio variada suerte de resistencias. Por otra parte, como hay íntima conexión entre el trámite y los servidores públicos, todo cambio de trámite que amenaza supresión de puestos es visto con justificada aversión por la burocracia.

Los trámites burocráticos están ligados, eslabonados, estructurados unos en otros, a veces, desde tiempos seculares, de tal modo que cambiar uno significa renovar, en algunos casos, radicalmente, todo un organismo que, mal que bien, cumple determinada exigencia administrativa.

2). *Dinámica de la Burocracia.* Las renovaciones en la organización de la burocracia y la modificación en los trámites y procedimientos, provienen principalmente de la burocracia directiva, ella es la que de vez en vez, suele introducir

cambios en las oficinas públicas, venciendo las resistencias de la burocracia de escalafón.

Sin embargo, algunas transformaciones en la organización y en los procedimientos, se deben, a veces, a altos burócratas y con frecuencia, a iniciativas y sugerencias de empleados inferiores singularmente capacitados, que prohijan después la alta burocracia o la burocracia directiva.

El dinamismo burocrático entendido así, en el sentido de renovación, de cambio, no se desarrolla sistemáticamente; depende, siempre, de las cualidades de la alta burocracia y de la burocracia directiva, de los acontecimientos políticos, de las necesidades sociales, de las posibilidades del presupuesto cuando implican aumento de personal o compra de equipos para trabajos de oficina, etc. Ese dinamismo sólo es benéfico, únicamente se traduce en efectivos progresos, en claros perfeccionamientos, cuando lo desarrollan mentalidades creadoras debidamente preparadas. En México se dice que no hay nada peor que un tonto con iniciativa en los puestos de la alta burocracia.

Así, el dinamismo burocrático, en no pocas veces, complica y perturba, o determina verdaderas regresiones en la Administración.

El funcionamiento de la Burocracia se efectúa, en consecuencia, entre una fuerza dinámica, re-

novadora que viene de la alta burocracia y de la burocracia directiva, con lentitud, en forma irregular, inconstante, derivada de las vicisitudes políticas y la fuerza conservadora; rutinaria, constante, de la burocracia de escalafón.

CAPITULO IX

Desarrollo Normal de la Burocracia

En el capítulo segundo de este breve ensayo, tratamos del origen y evolución de la burocracia. Ahora nos ocuparemos de analizar las condiciones en que se desarrolla dentro de una sociedad determinada, entendiéndolo por desarrollo el aumento de su volumen y el perfeccionamiento de sus funciones. Es necesario no confundir este proceso con la burocratización que consiste en la extensión del poder del Estado sobre campos de actividad correspondientes a empresas privadas.

S. N. Eisenstadt estudia el desarrollo de la burocracia fundándose, dice, en el análisis de abundantes materiales proporcionados por numerosos trabajos históricos concretos sobre diferentes organizaciones burocráticas. Basándose en estos materiales y en las investigaciones corrientes agrega, "es posible proponer algunas hipótesis

generales que se apliquen a las sociedades burocráticas modernas (europeas) y a las históricas (tales como la china, la bizantina y egipcia) que traten de especificar las condiciones bajo las cuales tienden a desarrollarse las organizaciones burocráticas”.

Encuentra que las organizaciones burocráticas tienden a desarrollarse en aquellas sociedades en que:

a). Se logra un alto grado de diferenciación institucional.

b). Las funciones más importantes de la sociedad, no se distribuyen de acuerdo con criterios étnicos de parentesco o territoriales, sino más bien de acuerdo con criterios universales o de pertenencia a grupos más flexibles.

c). Se desarrollan muchos grupos funcionalmente específicos (económicos, culturales, religiosos, socio-integrativos) que no quedan comprendidos en los grupos territoriales y de parentesco.

d). La definición de comunidad total no se identifica con ninguno de los grupos mencionados y en consecuencia es más amplia.

e). Se desarrolla una creciente complejidad en las diferentes esferas de la vida social.

f). El sistema de valores de la sociedad, crea

amplias orientaciones de grupo y contiene algunos elementos universalistas.

g). Los grupos y capas principales de la sociedad desarrollan, sostienen y tratan de implementar numerosos objetivos políticos, económicos y de servicio social, que no pueden ser implementados dentro del limitado marco de referencia de cualquier grupo de parentesco o territorial. La implementación de estos objetivos requiere una coordinación en gran escala de actividades especializadas y expertas.

h). Existe una fuerte competencia entre los diferentes grupos acerca del orden de prioridad de los diversos objetivos y por los recursos necesarios para la implementación de dichos objetivos.

Estos hechos son, en parte, el resultado de los recursos que flotan libremente, es decir: la fuerza de trabajo y los elementos económicos, los compromisos para el apoyo político, que no quedan comprendidos ni están asegurados a ningún grupo primario particularista. Consecuentemente, los diversos grupos y esferas institucionales de la sociedad tienen que competir por los recursos, fuerza de trabajo y apoyo y así, las principales esferas sociales se enfrentan con numerosos problemas de reglamentación y de administración.

El autor citado concluye exponiendo, con apoyo en el análisis antecedente, una hipótesis básica según la cual las organizaciones burocráticas se desarrollan en relación con la diferenciación del sistema social y de los problemas que esto crea.¹⁹

Nosotros pensamos que el desarrollo de la burocracia, entendiendo, siempre, por tal, el aumento de su volumen y la adecuación específica de sus funciones, depende de tres factores: el factor demográfico, el económico y el cultural y del grado de civilización de cada sociedad.

Por mucho que se diferencie el sistema social, si el volumen y la densidad de la población de un país determinado, son escasos, allí no podrá desarrollarse la burocracia; el número de burócratas tendrá que ser reducido y sus funciones y procedimientos sencillos y rutinarios. Contrariamente, cuando el número de habitantes es muy grande resulta necesario multiplicar las agencias gubernamentales y el personal de ellas para atender diversas exigencias administrativas derivadas del volumen y la densidad de la población.

Sin embargo, el factor demográfico no basta para explicar el desarrollo de la burocracia, pues por muy numeroso que sea un pueblo si sus recursos económicos son débiles, su organización admi-

¹⁹ S. N. Eisenstadt, *op. cit.*

nistrativa no puede ser complicada ni le será posible sostener un nutrido cuerpo de empleados públicos.

Digamos, finalmente, que tampoco los factores demográfico y económico son suficientes para determinar el desarrollo de la burocracia porque en Africa y en otras partes del mundo, hay países muy poblados que disponen de enormes riquezas; pero sus habitantes no saben aprovecharlas y es tan bajo su nivel cultural y tan rudimentaria su civilización, que no necesitan montar y sostener una Administración Pública de grandes proporciones.

El desarrollo de la burocracia se produce cuando obran conjunta y coordinadamente los tres factores antes aludidos y las fuerzas de la civilización.

En una pequeña sociedad de tipo tribal, por ejemplo, que apenas cuente con un núcleo mínimo de servidores públicos, si crece el volumen y la densidad de su población por guerras favorables y alianzas con otras tribus, se operaran en su seno transformaciones económicas y políticas notables. Se formarán grupos comerciales e industriales; aumentará el ejército, irán surgiendo instituciones educativas y culturales; se formarán partidos para disputarse el poder y las luchas, en el campo ideológico, de teorías y de doctrinas ampliarán

considerablemente la esfera de acción del, para entonces, ya un Estado completamente constituido. Todo esto exige un aumento cada vez mayor de los organismos burocráticos.

La civilización con sus descubrimientos científicos y sus inventos, es también una causa indudable del desarrollo burocrático. Nos bastará citar como apoyo de este aserto el hecho de que la invención del automóvil obligó bien pronto a todos los países civilizados a establecer departamentos de tránsito en las ciudades más populosas.

En resumen, puede decirse que el desarrollo de la burocracia está en razón directa del volumen y de la densidad de la población, de los recursos económicos y de los niveles de cultura y de civilización de las sociedades humanas.

CAPITULO X

Desarrollo Patológico de la Burocracia

La burocracia debería desarrollarse, pudiera decirse automáticamente en relación constante con los aumentos de población, de riqueza pública, de cultura y de civilización; pero esa relación no siempre es perfecta y a veces se rompe por completo y entonces el desarrollo de la burocracia adquiere caracteres patológicos.

En algunos países por falta de recursos económicos o por ineptitud o rapacidad de los gobernantes, el número de los organismos burocráticos y de empleados que los integran es insuficiente para la debida atención de las necesidades sociales, no crece a la par de ellas y entonces el desarrollo de la burocracia es lento e irregular y produce muy serios desajustes en la vida colectiva, provoca el estancamiento de las actividades económicas,

la anemia de la cultura, tensiones que pueden desembocar, inclusive, en graves trastornos sociales.

Pero en la mayoría de los casos, la burocracia tiende a desarrollarse desorbitadamente sobre todo en los países en donde la opinión pública es débil y el poder se ejerce de manera prácticamente ilimitada. Allí, por causas políticas o por favoritismos personalistas, se inventan puestos públicos para dar acomodo a correligionarios, amigos y parientes.

Independientemente de los casos que acabamos de señalar, puede afirmarse que es una ley de la burocracia su propio desarrollo indefinido al margen de los factores y de la civilización que normalmente lo determinan. Un organismo burocrático crea otro; una circunstancia transitoria da origen al establecimiento de oficinas públicas que después continúan existiendo durante mucho tiempo sin razón de ser. Esto acontece, a menudo, hasta en los países que se consideran mejor organizados. En los Estados Unidos de Norte América, por ejemplo, acaso por exigencias derivadas de la guerra, se estableció en Nueva York, un departamento al que debían acudir los extranjeros antes de salir de la ciudad para ser interrogados. Nosotros mismos tuvimos que presentarnos alguna vez en el departamento citado en donde el público

formaba colas para que cada persona pasara ante un burócrata que llenaba larga hoja de preguntas con las respuestas del interrogado. En seguida se le daba un comprobante que debería entregar, a su vez, en la frontera o en el aeropuerto al abandonar el país. Lo cierto es que en esos lugares nadie se ocupaba de exigir la presentación del comprobante mencionado.

Aun cuando, como hemos visto, la burocracia constituye un sector social improductivo, resulta indispensable para la organización y el desarrollo de la producción siempre que el número de sus integrantes se mantenga dentro de límites razonables; pero si crece exageradamente, empieza a pesar sobre el resto de la población, pues trae consigo el alza de los impuestos y consiguientemente del costo de la vida, despierta críticas y alimenta las tensiones sociales.

La insuficiencia de organismos y de servidores públicos o el número excesivo de ellos; la corrupción de muchos funcionarios y empleados; la proliferación de puestos que nadie desempeña; pero cuyos sueldos cobran los favoritos de la alta burocracia o algunos miembros de ésta por interpósitas personas; la multiplicación de trámites inútiles; el rigor excesivo de los que mandan; el automatismo de sus funciones que no les permite tomar

en cuenta razones de equidad y de justicia, forman la patología de la burocracia que aquí apenas apuntamos porque requiere un estudio más extenso y profundo, de incalculable importancia.

CAPITULO XI

Interacciones entre Burocracia y Sociedad

La sociedad ejerce variadas influencias sobre la burocracia y ésta a su vez, sobre la sociedad, que es necesario analizar siquiera sea someramente.

A). *Acción de la sociedad sobre la burocracia.* Ya hemos visto en qué forma contribuyen las diversas clases sociales a la integración de la burocracia y las características de los diversos grupos que la constituyen: altos funcionarios, funcionarios directivos y la gran masa de empleados de escalafón.

Ahora es necesario estudiar la influencia que en la burocracia ya constituida, como organismo administrativo, ejerce la sociedad. Desde luego, esta última por su solo aumento de volumen hace constante presión sobre las autoridades que, así, se ven obligadas a aumentar los servicios públicos.

Especialmente el ininterrumpido movimiento de concentración de ciertos sectores sociales: clase media, extranjeros, campesinos que emigran de los medios rurales, obreros, clase alta, en los centros urbanos, requiere el aumento de personal en las oficinas ya establecidas y la creación de otras nuevas.

El progreso económico, político, cultural, la ciencia y la técnica de la civilización, de que ya hemos hablado, acrecientan las necesidades sociales que exigen, para su atención de especiales organismos burocráticos. Hay, además, una constante solicitud de empleos y puestos públicos por parte de todos aquellos individuos de diferentes clases sociales que no han encontrado manera de acomodarse económicamente y de los que aspiran a orientar a la Administración en determinado sentido político. Esta solicitud influye en la multiplicación innecesaria de empleos.

Las doctrinas sociales que surgen en los medios intelectuales de la sociedad, introducen, con frecuencia cambios de orientaciones determinadas en la Administración Pública que, generalmente, amplían su radio de acción.

Influye también la sociedad sobre las funciones de la burocracia procurando su perfeccionamiento por medio de la opinión pública a través de la prensa o de otros medios de expresión o por

la actuación de grupos organizados de obreros y campesinos, o por los partidos políticos que en mítines y manifestaciones suelen exponer críticas a determinados aspectos de la Administración. La eficacia de estos medios que a menudo logran cambios substanciales en las actividades administrativas, en la organización burocrática misma, depende de los niveles de cultura y de las cualidades raciales de cada sociedad, pues en algunas como en las de muchos países de la América Latina, por ejemplo, la pasividad de la población indígena por su ignorancia y desvalimiento, hace excesivamente lenta la influencia de la sociedad sobre el funcionamiento de la burocracia.

Por los mismos medios que acabamos de indicar, influye la sociedad para frenar la corrupción de los empleados públicos, por una parte; pero por otra, como ya hemos dicho, ciertos sectores sociales apremiados por las circunstancias actúan como agentes inmoralizadores de la burocracia usando el soborno o la influencia política.

B). *Acción de la Burocracia sobre la sociedad.*
La influencia de la burocracia sobre la sociedad es más grande y efectiva que la de ésta sobre aquella, porque dispone de todos los medios coercitivos y de los recursos económicos del Poder.

La burocracia se vale, a menudo, de la prensa y de diversos medios y modos de propaganda para

crear un ambiente favorable a algunas de sus funciones o determinaciones o para modificar, en cierto sentido, el comportamiento colectivo en diferentes aspectos de la vida social. En el primer caso influye en los modos de pensar y de sentir de las gentes y en el segundo en sus costumbres y en su moral cuando, por ejemplo, se dictan medidas que regulan el tránsito de vehículos y peatones en las ciudades; para mantener la limpieza de éstas o disposiciones que prohíben la entrada de menores a ciertos espectáculos; que limitan las horas para la venta de licores; que persiguen la prostitución, la malvivencia, el uso de drogas, el alcoholismo, etc.

La burocracia, en todos sus aspectos, contribuye a ordenar y a sistematizar, de acuerdo con leyes y reglamentos, la mayor parte de las actividades sociales que serían prácticamente imposibles sin su intervención y es, así, un poderoso medio de integración social. Puede serlo también de bienestar y de progreso en todos los pueblos si no adoleciera de ciertas taras que, a veces, la convierten en un mal necesario.

Pues frente a las influencias positivas que hemos señalado, la burocracia ejerce sobre la sociedad otras francamente negativas.

La lentitud en las tramitaciones burocráticas, el excesivo papeleo lesionan gravemente la econo-

mía de los países y son las clases media y popular las más afectadas. Los causantes, en las oficinas fiscales, por ejemplo, forman largas colas durante horas o tienen que recurrir a la misma dependencia varios días consecutivos para cubrir un impuesto o para arreglar alguna cuestión urgente. Ese tiempo lo sustraen a sus ocupaciones productivas y en el caso de los pobres, merma considerablemente sus ingresos.

Muchos negocios comerciales o industriales, no pueden empezar a funcionar sino hasta que se obtienen de las oficinas públicas las autorizaciones correspondientes después de llenar una multitud de trámites engorrosos y entre tanto el capital invertido no produce nada y la fuente de trabajo en la que podrían hallar acomodo algunos de los millones de desocupados que padecen miseria en los países de cultura occidental, permanece cerrada.

El otorgamiento, por ejemplo, de una patente para proteger un invento y el registro de una marca para amparar productos industriales, son deberes burocráticos íntimamente conectados con la producción, pues los capitalistas que se interesan en explotar una invención o en lanzar un nuevo artículo al mercado, esperan el título correspondiente a fin de echar a andar su negocio, porque sin ese título que les da un cierto monopo-

lio, una cierta exclusividad temporal, carecen de toda garantía para asegurar el éxito de su inversión. Pero ante la lentitud burocrática de las oficinas correspondientes que es un mal crónico universal, esperan meses y años como el personaje de "Las Siete Mujeres de Barba Azul", donosa novela del humorista español Wenceslao Fernández Flores que nos pinta las tribulaciones de cierto ingenuo que deseaba registrar, en España, una marca y empezó pidiendo informes al ordenanza de la oficina respectiva:

—Lo que yo necesito, no requiere trámites —agregó el interesado.

“El ordenanza extendió nuevamente el brazo, que tornó a cruzar y dijo: —¿Ve usted aquel anciano que está en el rincón? Cuando se sentó allí por primera vez tenía treinta años y sus ojos brillaban más que las sortijas de sus dedos. Trataba entonces de montar una fábrica de conservas de fruta y quería llamarle “La Tropical” y poner en todas las etiquetas una mujer negra cargada de plátanos y piñas. Era esta la marca de fábrica; pero se hacía preciso comprobar, para registrarla, que no existía otra marca igual. La indagación aún continúa y le han dado esperanzas de que, en efecto no hay otra fábrica con el mismo título y la misma negra. El hombre viene todos los días desde hace cuarenta años. Ya no tiene

dinero, ni podría crear su negocio. Sin embargo, viene. Se ha acostumbrado, y el día en que se termine el expediente no sabrá qué hacer. Acaso muera. En ese rincón lo he visto irse arrugando y encaneciendo”.

De acuerdo con el principio jurídico universal de que el Estado no puede litigar despojando, cuando se impone a los particulares multas injustificadas o contribuciones inconducentes y pretenden combatir esos actos ante los tribunales o las autoridades competentes, se ven obligados a depositar el importe de la multa o de la contribución. Los trámites duran meses y años y durante todo ese tiempo las víctimas de los errores burocráticos no pueden disponer de los fondos depositados ni para la producción, ni para el consumo. Las cantidades sustraídas temporalmente a los contribuyentes o al público en general por supuestas infracciones a reglamentos administrativos, suman, en cada país, cifras enormes. Es cierto que en casi todos se admite fianza en vez de dinero efectivo para garantizar el interés fiscal mientras dura el litigio; pero quienes acuden a este medio, gastan fuertes cantidades para pagar la fianza y si obtienen resolución favorable, no recuperan lo que han pagado por aquel concepto.

Sufre también la economía por los múltiples errores administrativos o inmoralidades que se

cometen en la ejecución de obras o en la prestación de servicios públicos.

Los errores y los abusos de la burocracia, contribuyen de modo inmediato al encarecimiento de la vida, porque las propinas que dan comerciantes e industriales para obtener preferencia en los trámites de asuntos que les interesan; las gratificaciones que otorgan para ganarse la voluntad de inspectores y de otros empleados y funcionarios, las consideran en el renglón de "gastos" de sus negocios o de costos de producción y así estas exacciones inconfesables se cargan a los precios de venta de los artículos respectivos.

Es cierto que en todos los países civilizados hay órganos de revisión para defender al público de burocráticos errores y abusos; pero generalmente sus procedimientos son lentos, poco eficaces y requieren patrocinios profesionales siempre costosos.

La moral y la salud públicas, se ven seriamente afectadas cuando hay empleados y funcionarios que solapan la prostitución, la trata de blancas, la adulteración de artículos alimenticios, de bebidas alcohólicas y hasta de medicinas. Los escándalos que de vez en vez, afloran, por estos motivos en la prensa de todos los países de cultura europea, son prueba irrefutable de que se trata de aspectos negativos universales de la burocracia.

CAPITULO XII

La Burocracia como Poder

Se considera generalmente, dice Reinhard Bendix, que el desarrollo de la burocracia ocasiona la disminución de la libertad individual.

Según el mismo autor:

1. "La burocracia moderna se caracteriza por el desarrollo de una autonomía administrativa que se debe a la importancia de las habilidades técnicas. En cuanto estas habilidades hacen que el personal administrativo superior resulte irremplazable, una burocracia moderna gubernativa detenta, por lo mismo, *un monopolio de poder*."

2. "La revolución en contra de una burocracia gubernamental moderna se ha vuelto técnicamente muy difícil si no es que imposible. Un derrumbamiento completo del gobierno está claramente casi fuera de consideraciones, en cuanto que implicaría la interrupción de servicios públi-

cos esenciales para la comunidad. La burocracia gubernamental moderna detenta, por tanto, *un monopolio de poder*.²⁰

Hay dos teorías que tratan de explicar el poder de la burocracia, la económica y la de *laissez-faire* o liberal.

De acuerdo con la primera teoría, el poder de la burocracia proviene de la concentración económica, especialmente como consecuencia de la aparición de grandes asociaciones comerciales. "A través de estas asociaciones mercantiles, los grandes negocios influyen en el gobierno política y económicamente". Burnham, Newman, Brady y otros, tienen en común la idea de que la concentración del poder económico (y la burocratización de la industria), se apoderarán de la burocracia administrativa, tarde o temprano.²¹

La teoría liberal, por el contrario considera que el poder de la burocracia tiene como causa las interferencias constantes del gobierno en el campo de la industria competitiva lo que incrementa sus funciones y "la consecuente proliferación del aparato burocrático". También estima que "todas las esferas no económicas de la vida eventualmente caerán bajo la regulación gubernativa,

²⁰ Reinhard Bendix, *op. cit.*

²¹ Bendix, *op. cit.*

puesto que ésta tiene inherente una tendencia expansionista. La libertad individual, sin embargo, se mantiene en un sistema de libre empresa. Cualquier vestigio de libertad individual resulta obliterado con la desaparición de la competencia libre".²²

La misma teoría liberal atribuye la creciente interferencia del gobierno en esferas de actividad que antes correspondían a los sectores privados, a errores políticos iniciales que permitieron la concentración capitalista y sobre todo a la influencia de socialistas e intelectuales que o no conocen nada mejor o que desean realmente minar el sistema competitivo.²³

Estos dos puntos de vista diametralmente opuestos, son igualmente erróneos porque, como dice el autor citado, el económico pierde de vista la "autoperpetuación y las tendencias expansivas de la burocracia que son, en parte, independientes de la influencia que puede ejercer la concentración del poder económico y los liberales olvidan las tendencias monopolísticas de la empresa industrial que son, en parte, independientes de las decisiones políticas que las ayuden.

Agreguemos nosotros que nos parece absurdo

²² Bendix, *op. cit.*

²³ Bendix, *op. cit.*

el suponer que el gobierno, nada más por que sí, empezó a interferir en el campo de los negocios privados, de la industria competitiva. En realidad la expansión burocrática tiene como origen los abusos de la industria y del comercio dentro de un régimen de absoluta libertad económica y el fenómeno social de la disociación entre las normas religiosas y morales de la sociedad y el comportamiento real de las personas individualmente consideradas.

En efecto, el industrial y el comerciante aparentemente cumplen con los preceptos de su religión; el católico, por ejemplo, acude a misa, reza, comulga, se da golpes de pecho, hace regalos magníficos a la iglesia; pero todo esto no le impide explotar despiadadamente, cuando puede, a los empleados y obreros a su servicio con salarios de hambre y condiciones inhumanas de trabajo.

El espectáculo de la industria y del comercio cada vez más prósperos y de un proletariado cada día más numeroso y miserable, hace nacer en un cierto sector social que llamaremos de los espectadores o testigos, porque no pertenecen propiamente a ninguno de los dos grupos económicos mencionados, juicios críticos que en los intelectuales de aquel sector se concretan en teorías, en doctrinas, en utopías, en construcciones más o menos lógicas de un mundo mejor.

La influencia de los testigos, no ha sido, hasta ahora, considerada por los sociólogos, pero su importancia en la vida social es, a la larga, decisiva como lo demuestra la historia pues todos los grandes momentos revolucionarios, los cambios políticos fundamentales que han sufrido los pueblos, provienen siempre de un germen ideológico que nace y prolifera entre los espectadores.

Sin los abusos de la industria y del comercio, si el régimen competitivo hubiese sido perfecto nadie se habría molestado en pretender cambiarlo; pero porque estaba muy lejos de serlo, tanto los intelectuales como otras fuerzas de la sociedad hicieron y hacen presión en el gobierno para que intervenga en favor de los económicamente débiles y de allí se deriva, sin duda alguna, la creciente expansión burocrática que se pinta como liquidadora de la libertad.

En la realidad de la vida social, el régimen de la libre empresa no garantiza la libertad del individuo porque los empresarios celebran acuerdos y reuniones que monopolizan en sus manos el poder económico de tal modo que fijan precios y evitan competencias entre ellos y cuando una persona haciendo uso de su pretendida libertad, quiere establecer un nuevo comercio o una nueva industria, se encuentra con monopolios más o menos

encubiertos que le hacen una competencia organizada, feroz, y bien pronto lo eliminan del campo de sus actividades económicas o lo someten en condiciones desfavorables.

La irrupción del gobierno en el régimen competitivo, no ha tenido, ni tiene otra finalidad que la de restablecer la verdadera libertad interviniendo como árbitro o en otras formas, para mantener a los poseedores del poder económico dentro de límites tolerables.

Otra teoría pretende que el poder de la burocracia descansa en sus conocimientos y habilidades técnicas que le dan un "monopolio de la destreza" que se traduce en un monopolio del poder.²⁴

Esto no pudo suceder, como señala Mosca, sino en la antigüedad, en ciertos períodos de la historia de Egipto en que "la profesión de escribir era el camino para los puestos públicos y el poder", o en casi todos los pueblos de la India brahmanica y de la Europa Medieval, en que "las jerarquías sacerdotales muestran tendencia a monopolizar la enseñanza y a impedir la difusión de los métodos y procedimientos que facilitan la adquisición de conocimientos".²⁵

Pero en la actualidad la destreza del

²⁴ Bendix, *op. cit.*

²⁵ Gaetano Mosca, *op. cit.*

burócrata sólo puede proceder de sus conocimientos científicos, técnicos, profesionales que se adquieren en las universidades y que por lo mismo no son monopolio de nadie, o de la práctica adquirida en el desempeño de los puestos públicos a través de los años.

En los dos casos el empleo de habilidades en servicio del gobierno o la adquisición de las mismas por una larga permanencia en la burocracia, no dependen de las personas, sino del poder que les dió la oportunidad de servir al Estado. Así se desvanece la teoría del monopolio de la destreza que, por lo demás, evidentemente ya no existe pues cuando se derrumba un régimen en cualquier país, inmediatamente son sustituidos todos los que formaban parte de los antiguos cuadros gubernamentales por otros empleados que llevan sus propios conocimientos o que empiezan a adquirirlos en el desempeño de sus funciones. Esto último es factible porque todas ellas están indicadas en leyes y reglamentos que cualquiera mediana inteligencia puede aprender.

Es, además, un hecho, que el poder de la burocracia no es originario, sino derivado de las fuerzas sociales que se conjugan en cada país, en un momento dado y se expresan por medio de las funciones burocráticas que tales fuerzas orientan

en el sentido marcado por los intereses dominantes.

Podría concluirse de todo esto, que la burocracia no es poder, sino servidora del poder; pero un análisis más a fondo de la realidad social nos demuestra que, en ciertos casos y circunstancias, ejerce un poder propio:

a). Por medio de la interpretación de las leyes que aplica.

b). En la forma de aplicarlas.

c). Por medio de la reglamentación de las leyes que norman sus actividades.

d). En el tiempo que se toma para aplicar las disposiciones de leyes y reglamentos.

e). En la realización de actos concluyentes.

f). En el uso de la fuerza para hacer cumplir sus decisiones.

A). *Interpretación de las leyes.* La burocracia interpreta las leyes que le corresponde aplicar y a veces, se aparta del verdadero sentido de éstas, generalmente para obtener mayores recursos o para realizar determinados propósitos administrativos. En estos casos, aun cuando pretende apoyarse en la ley, en realidad está imponiendo su criterio, está haciendo uso de un poder propio puesto que no tiene otro origen que el de su misma voluntad.

B). *Forma de aplicación.* Las leyes dejan, a menudo, a los encargados de aplicarlas, cierta libertad en la manera de hacerlo o señalan un máximo y un mínimo dentro del cual el funcionario o el empleado público pueden obrar a su arbitrio, ejercer actos de lo que pudiera llamarse poder propio, si bien es cierto que obran autorizados por la ley; pero queda a su personal decisión el ser enérgicos señalando en todo caso la más alta sanción, o benignos haciendo uso de la mínima y en ocasiones les es posible hasta no aplicar la ley.

C). *Reglamentación.* Las autoridades administrativas pueden expedir cierta clase de reglamentos que son expresión indudable de poder propio. Es claro que la facultad reglamentaria de la Administración Pública emana de la ley; pero la realización misma de esa facultad pertenece exclusivamente a funcionarios y empleados encargados de redactar y poner en práctica reglamentos que siempre obligan a las personas que se encuentran en las circunstancias señaladas por los mismos, en alguna forma, es decir, la burocracia puede imponerles una conducta, un comportamiento determinado.

D). *El tiempo de ejecución o de resolución.* Esta es una de las más importantes expresiones del poder burocrático. Generalmente las leyes se-

ñalan términos dentro de los cuales las autoridades correspondientes deben resolver una petición o una cuestión o realizar un acto; pero aduciendo falta de personal, o exceso de asuntos o sin explicación alguna, funcionarios y empleados ejercen un verdadero poder discrecional para hacer o no hacer en cada caso que se somete a su consideración, lo que mandan las leyes, dentro de los plazos señalados en las mismas. La enorme importancia que tiene este aspecto del poder burocrático se comprende fácilmente si se tiene en cuenta que el tiempo juega un papel decisivo en las actividades comerciales, industriales y de toda índole que tienen repercusiones económicas o políticas.

E). *Los actos concluyentes.* Hay una serie de actos administrativos que llevan a cabo desde los más altos funcionarios hasta los más humildes empleados, que tienen efectos inmediatos y definitivos contra los que no queda otra cosa a los particulares, que exigir la responsabilidad respectiva. Esa responsabilidad, la mayoría de las veces es ilusoria o requiere gastos, trámites y pérdidas de tiempo que casi nadie se atreve a afrontar. Estos son los actos que llamamos concluyentes y que constituyen una de las más genuinas expresiones del poder de la burocracia.

F). *El uso de la fuerza.* Lo que define la ver-

dadera naturaleza de la burocracia, es la fuerza de que dispone para hacer cumplir sus decisiones porque le da un carácter de autoridad que predomina sobre el teórico de servidora del pueblo, pues aun en los casos en que presta servicios indudables como los de educación, de asistencia, etc., lo hace de un modo autoritario que distingue esos servicios de cualesquiera otros semejantes prestados por empresas o instituciones privadas.

Es cierto que la Administración Pública sólo puede hacer uso de la fuerza en los casos y en las formas previstas por la ley; pero como no hay autoridad alguna superior a ella, dotada de los elementos necesarios para impedir que abuse de su poder, es la posibilidad no sólo de usar, sino de abusar de él, lo que en definitiva configura a la burocracia como suprema autoridad.

En vano la Constitución misma de un país, establecerá, por ejemplo, la libertad de prensa. Si la alta burocracia desea aniquilar a un órgano periodístico que es contrario a su política, le bastará dar las órdenes necesarias para que el mecanismo policíaco eche a andar y las oficinas y talleres del periódico de que se trate, sean intervenidas o destruídas.

En vano las leyes garantizan la libertad de reunión y de expresión del pensamiento. Si el go-

bierno teme una manifestación popular, puede mandarla disolver, haciendo uso, inclusive, del ejército.

El uso y la posibilidad del abuso de la fuerza, es una característica universal de la burocracia, lo que tienen de común todas las organizaciones burocráticas y que a pesar de los lirismos de la democracia y de cualesquiera otros sistemas políticos, hace de ella un poder incontrastable.

CAPITULO XIII

La Burocracia como Instrumento

“Casi todas las obras clásicas sobre la burocracia, dice S. N. Eisenstadt, tratan de un dilema básico, a saber, si la burocracia es ama o servidora, un organismo independiente o un instrumento y en caso de ser instrumento, cuáles son los intereses que tiene que servir”.²⁶

Según hemos visto en capítulos anteriores, la burocracia es un grupo social que está en constantes interacciones con la colectividad de que forma parte considerada como un todo. Agreguemos ahora, que también lo está con los diversos agrupamientos constituidos dentro de aquella colectividad.

Ya nos ocupamos de las interacciones entre burocracia y sociedad. Ahora es necesario anali-

²⁶ S. N. Eisenstadt, *op. cit.*

zar sus relaciones con ciertos grupos sociales para desentrañar su verdadera naturaleza.

Desde luego es evidente que la burocracia no puede ser otra cosa que instrumento de los intereses dominantes en una sociedad determinada. A eso se debe el que, a menudo, la política administrativa no se ajuste a los mandatos de las leyes y que, inclusive, sea, en ocasiones, contraria a dichos mandatos. El gobierno forma sus cuadros administrativos de acuerdo con las fuerzas en que se apoya, colocando en los altos puestos burocráticos a personas representativas de esas fuerzas o que están dispuestas a obedecerlas. A su vez, Secretarios de Estado o Ministros y Jefes de Departamento, se rodean de un personal directivo adicto que hace ejecutar por medio de la burocracia de escalafón, las órdenes recibidas.

Los intereses de los que es instrumento la burocracia, no siempre están organizados en grupos y a veces, en países en donde la democracia es deficiente y la opinión pública débil, bastan ciertas personalidades aisladas, poseedoras de gran prestigio o de riquezas extraordinarias —latifundistas, mineros, jefes de empresas industriales o comerciales, etc.— o de íntimo ascendiente sobre los que mandan, para imprimir a la Administración Pública ciertas tendencias fundamentales o para

hacerla actuar en sentido determinado en casos especiales, pues no es cierto como se cree comúnmente que quienes tienen el poder en sus manos, sólo realizan sus propias ideas obedeciendo nada más a su propia voluntad. En la realidad de las cosas decisiones que aparentemente provienen del gobernante, le han sido exigidas o sugeridas a veces hasta por los amantes de la esposa o de la favorita a través de una u otra, según se sabe por la historia de los grandes imperios y monarquías. A esta circunstancia no escapan ni los caudillos o líderes carismáticos.

Sin embargo, las consideraciones antecedentes no deben exagerarse hasta el punto de desconocer la influencia de mandatarios o funcionarios de relevante personalidad sobre la burocracia que está bajo sus órdenes, pues aun cuando como dice Merton, "la autoridad, el poder de control que deriva de un status reconocido, resulta inherente al empleo y no a la persona particular que realiza el papel oficial", no es menos cierto que hay burocratas dirigentes que, de hecho, tienen más autoridad que otros en el mismo cargo porque lo ejercen con más energía, con mejor visión, con más atingencia y así, es frecuente ver que un cuadro de servidores del Estado, una oficina, un ministerio, que desarrollaban una labor gris, se

tornan brillantes y eficientes cuando llega a dirigirlos alguna persona de excepcionales cualidades.

Los círculos profesionales o intelectuales, influyen también en la burocracia, aun cuando no actúen sobre ésta como grupos organizados, porque en ellos surgen teorías y doctrinas y nacen corrientes políticas que, con frecuencia, llegan a cambiar la organización y los procedimientos de la Administración Pública.

La acción de los Partidos en el gobierno es indudable. Los más fuertes logran llevar a sus representantes a los altos puestos burocráticos y así aseguran, en cierto modo, orientaciones administrativas favorables a su política.

Las grandes organizaciones de obreros y campesinos, influyen en la burocracia ejerciendo presiones sobre los detentadores del poder y en determinadas circunstancias suelen orientar en su favor la política gubernamental en aquellas esferas administrativas que se hallan en relación directa con sus intereses.

Los grupos económicos capitalistas, las grandes empresas industriales, la Banca y el Comercio, actuando como grupos independientemente de la fuerza política personal de sus directores, mediante gestiones y exigencias ante los gobiernos, logran influir igualmente en la organización y en el

funcionamiento de diversos organismos burocráticos.

Al considerar a la burocracia como instrumento del poder ejercido en la forma que acabamos de exponer por los intereses dominantes en una sociedad determinada, es necesario no olvidar el grupo formado por quienes tienen el poder inmediatamente en sus manos, a la alta burocracia que siempre trata de perpetuarse y que usa todo el aparato burocrático precisamente con esa finalidad imprimiéndole las modificaciones y las orientaciones necesarias para conseguirla.

Lo característico de las interacciones de los grupos sociales sobre la burocracia, es que aquellos no ejercen su influencia sobre los cuadros burocráticos mismos sino a través de la alta burocracia.

Independientemente de los grupos, el pueblo, logra, a veces, hacer de la burocracia un instrumento para satisfacer sus necesidades o sus anhelos. "Cualquiera que sea el tipo de organización del Estado, dice Mosca, las pasiones que surgen del descontento de las masas gobernadas, de las pasiones que las sacuden, ejercen cierta influencia sobre la política de la clase dominante".²⁷

²⁷ Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, translated by Hama

A pesar de ser la burocracia un instrumento de los diversos grupos de intereses dominantes, ejerce influencia sobre ellos en diversas formas, especialmente imponiendo requisitos para el desarrollo de sus actividades, horarios, reglamentos, prohibiciones y obligaciones de muy variada índole en los numerosos aspectos de la vida colectiva, a veces en sentido favorable y otras, por falta de capacidad o de medios de realización, en forma defectuosa o francamente atentatoria y lesiva para la sociedad.

Cuando cambian los intereses dominantes, o quien tiene en sus manos el poder ejecutivo trata de realizar actos contrarios a aquellos, los miembros de la alta burocracia inconformes, renuncian o son movidos de sus puestos, de donde resulta que, en último análisis, es la burocracia de escalafón la que obra como verdadero instrumento porque ejecuta órdenes en cualquier sentido, independientemente de su propio criterio, constreñida por el engranaje de que forma parte, por la mecanización burocrática basada en jerarquías y responsabilidades. Lo característico del instrumento es que sirve en las manos de cualquiera persona que puede manejarlo.

D. Kahn; edited and revised with an Introduction, by Artur Livingston, New York. MacGraw-Hill, 1939.

Sin embargo, en la realidad de las cosas nunca se halla una burocracia neutral, que sea ciego instrumento de órdenes y consignas. El lazo ideológico entre la alta burocracia que ejerce el poder y la burocracia de escalafón resulta siempre necesario, especialmente en determinados casos que entrañan cambios substanciales en la organización social. "La teoría de la neutralidad del servicio civil, dice Martin Lipset, se despedaza cuando las metas totales del Estado cambian".²⁸

El autor citado apoya su certera afirmación en varios ejemplos: "Andreu Jacson sintió que era necesario, como portavoz de los trabajadores del este y de los agricultores del oeste, que se rompiera con el viejo personal permanente del gobierno a fin de dar efectividad a su programa".

"Durante el período del 'Nuevo Trato' americano en 1930 dirigentes de la administración de Roosevelt se quejaron en privado de las dificultades que había en cuanto a lograr que la burocracia se apartara de sus antiguos caminos. De acuerdo con James A. Farley, 'algunas de las mayores dificultades del Presidente habían sido producidas por funcionarios subordinados que discrepaban considerablemente de su política y que,

²⁸ Seymon Martin Lipset, "Burocracia y Cambio Social" en *Reader in Bureaucracy*, The Free Press, 1953.

con razón o sin ella, sabotaban el trabajo que estaba tratando de realizar”.

“La administración de Roosevelt se vió obligada a reunir casi un conjunto totalmente nuevo de funcionarios para realizar las reformas del Nuevo Trato”.²⁹

Creemos que esto se comprende mejor, teniendo en cuenta las áreas de actividades burocráticas señaladas por nosotros, en las que los empleados públicos tienen poder propio que les permite oponer a una política con la que no están de acuerdo variada suerte de resistencias.

²⁹ Transcripciones de Lipset, de la obra de White and Smith, *Politics and Public Service* (Harper and Brothers), 1939, N. Y. pp. 132-33 y de J. Donald Kingsley *Representative Bureaucracy*. Antioch Press. Yellow Springes, Ohio, 1944. pp. 287-305.

CAPITULO XIV

La Burocracia frente al Poder

La burocracia constituye una unidad social perfectamente definida que, inclusive, puede ser estadísticamente determinada, en todos los países, con exactitud matemática. La organización administrativa contribuye a darle cohesión y conciencia de grupo, dos elementos que fatalmente la conducen a organizarse para la defensa de sus propios intereses.

Es así como la burocracia tiene una doble personalidad: como organismo administrativo y como organismo gremial. En el primer caso es un instrumento del Poder, en el segundo es un grupo organizado frente al Poder.

Teóricamente no es posible aceptar la sindicalización de la burocracia, ni cualquiera otra forma de unión de los empleados públicos frente

al Estado para la defensa de sus intereses económicos porque eso lleva indefectiblemente a concederles el derecho de huelga que, siempre teóricamente, conduciría a la disolución social, a la anarquía.

En general las autoridades en Derecho Administrativo, opinan en contra de la agremiación sindical de los burócratas, porque entre ellos y el Estado no hay un contrato de trabajo, la situación jurídica de los funcionarios, dice Hauriou, es un estatuto legal y reglamentario, que se combina con el comercio jurídico de la ejecución de los servicios.³⁰ En el mismo sentido se expresa Gastón Jeze, para quien la situación de los empleados públicos propiamente dichos, es legal y reglamentaria porque la organización de los servicios públicos se deriva de una ley y también se determinan por una ley o por un reglamento, los derechos y deberes de sus agentes”.

De aquí se deduce que, según Duguit, los burócratas no deben olvidar que no pueden invocar como tales funcionarios que son, el mito de la huelga general, porque están por derecho asociados a un servicio público, es decir, a una actividad

³⁰ Maurice Hauriou, *Leçons de Droit Public General*, Huitième Edition. Paris. Sirey. 1914. p. 619.

cuyo desempeño constituye un deber jurídico para quienes de hecho están con él investidos”.³¹

Paul Pic, opina también que la situación jurídica de los funcionarios públicos es incompatible con los derechos de huelga y de federaciones profesionales que se derivan del derecho al sindicato”.³²

Gastón Jeze en su Derecho Administrativo concluye a este respecto, diciendo que: “El régimen del servicio público se basa en la supremacía del interés general. La huelga es pues, de parte de los agentes un acto ilícito, una falta de disciplina”.³³

Pero si teórica y doctrinariamente todo esto resulta inobjetable, desde el punto de vista sociológico nos encontramos con situaciones que escapan a toda teoría y a toda doctrina. “Es claro, hemos dicho que por jurídicas que sean las diferencias señaladas entre los servidores del Estado y los de empresas o personas particulares, no son suficientes para destruir la realidad huma-

³¹ León Duguit, *Las transformaciones del Estado*, Trad. de Adolfo Posada, Madrid, pp. 313 a 317.

³² Paul Pic. *Traité Elementaire de Legislation Industrielle*, París, 1922. p. 211.

³³ Para una discusión más amplia sobre estos puntos; puede verse: Lucio Mendieta y Núñez, *La Administración Pública en México*. México, 1942, p. 149 y siguientes.

na que palpita debajo de ellas. Los servidores del Estado son, como los servidores de personas o de negociaciones privadas, gentes con iguales necesidades, con parecidas aspiraciones".³⁴

Y en efecto, bajo la influencia de los dos elementos que hemos señalado, cohesión producida por la organización administrativa y conciencia de grupo, "espíritu de cuerpo" que dice Aben Jaldum, en todos los países civilizados del mundo a pesar de las prohibiciones legales y hasta del uso de la fuerza, la burocracia se ha enfrentado y se enfrenta con el Estado siempre que siente heridos sus intereses, generalmente en demanda de mejores salarios y condiciones de trabajo.

En estos hechos se advierte la interacción de que ya hemos hablado en el capítulo anterior entre la burocracia y los otros grupos sociales, la influencia de los grupos obreros que ante el encarecimiento de la vida, se ponen en huelga para obtener una justa elevación de sus jornales. Es la carrera entre precios y salarios que, en el caso de los burócratas, se convierte en una carrera entre los precios y los impuestos, porque el gobierno para satisfacer las demandas de sus trabajadores, no tiene otra fuente de ingresos a la cual recurrir.

En México se ha reconocido la fuerza incon-

³⁴ Lucio Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 167.

trastable de los hechos y se ha terminado por legalizarlas. Durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas, se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado en el que se reconoce el derecho de sindicalización y de huelga y el actual Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos, elevó esos derechos a la categoría de derechos constitucionales.

Aparentemente, al manifestar la burocracia de algún modo su cohesión y su espíritu de cuerpo frente al Estado, ejerce un poder, se configura claramente como poder. Sin embargo, no es tal, sino simplemente una fuerza social. La diferencia sociológica entre el poder y la fuerza consiste, a nuestro parecer, en que aquel está dotado de imperio (que proviene del pueblo), en tanto que la fuerza descansa en sí misma.

La fuerza social, cualquiera que sea, cuando se enfrenta al poder, reconoce el imperio de éste, su posición superior y se enfrenta para obligarlo a que atienda sus derechos; si se niega, la única solución del conflicto consiste en el sometimiento de la fuerza social de que se trate, al poder o si esa fuerza es superior, en la destrucción del poder para sustituirlo por otro que se oriente en el sentido de la fuerza social dominante.

CAPITULO XV

La Ley de Hierro de la Burocracia de Escalafón

Nosotros no creemos en la existencia de leyes sociológicas, porque los fenómenos sociales no ofrecen la misma precisión de los fenómenos de la naturaleza física; en ellos hay, casi siempre, numerosas excepciones y variaciones de tal modo que solamente pueden señalarse tendencias generales que, sin embargo, son suficientes para formular teorías y hasta proyecciones prácticas con una base científica y suficiente precisión.

Pero así como se ha formulado una Ley de Bronce de los salarios y una Ley de Bronce de las Oligarquías, podríamos formular una generalización con el nombre de Ley de Hierro de la burocracia de escalafón.

El escalafón y el Presupuesto, son los dos elementos determinantes de la ley porque la inmensa mayoría de los burócratas viven toda su existen-

cia de trabajo a través del primero y constreñidos por el segundo, sin que les sea posible, por el propio esfuerzo, romper la presión ni del uno ni del otro.

En efecto, el empleado público ingresa a la Administración por los grados más bajos del escalafón y asciende, cuando tiene méritos bastantes, paso a paso, a lo largo de años, hasta llegar a un nivel, en cada rama de la organización administrativa, que es el más alto, el último del que no puede pasar, cualesquiera que sea el tiempo que lleve y que permanezca en el servicio público, cualesquiera que sean su edad y sus conocimientos y aptitudes personales. Esta es, en términos simples, la ley de hierro de la burocracia de escalafón que mantiene al burócrata dentro de un status económico y social del que no puede salir.

Como el sueldo asignado a cada empleo público está fijado en el Presupuesto, que es una ley aprobada al iniciarse el año administrativo correspondiente, resulta, cuando menos durante ese lapso, prácticamente invariable a pesar de las alteraciones que sufra el costo de la vida.³⁵

³⁵ A veces los gobiernos se ven obligados a decretar aumentos al margen del presupuesto cuando las devaluaciones de la moneda o el alza exagerada del precio de los artículos de primera necesidad, hacen que los rígidos sueldos burocráticos sean notoriamente insuficientes.

Los gobiernos preocupados por la atención de los servicios públicos y de las obras materiales: edificios, caminos, etc., etc., y por las cuestiones políticas, necesitan disponer de grandes recursos y por eso suelen asignar, al pago de sueldos de la burocracia, lo menos que les es posible. De aquí que, a veces, las remuneraciones del burócrata sean más bajas que las que se pagan en el comercio o en la industria.

El obrero es objeto, a menudo, por parte del empresario-patrón, de ciertos estímulos egoístamente fijados para aumentar sus ganancias, pero estímulos que favorecen a aquél de todos modos, como por ejemplo, la asignación de un salario fijo y al mismo tiempo un precio por unidad producida, o por trabajo ejecutado o por superación de calidad, de tal modo que el asalariado redoblando su esfuerzo o su eficiencia puede ver aumentados sus ingresos considerablemente.

— En la Administración Pública no hay estímulos. Si una taquimecanógrafa escribe mayor número de páginas que otra, su sueldo es el mismo.³⁶

El ascenso escalafonario, por otra parte, está

³⁶ En algunos países, como en México por ejemplo, se han dictado leyes de estímulos y recompensas para la burocracia que no tiene ni la efectividad ni la oportunidad de los estímulos y recompensas industriales y comerciales.

sujeto a que haya vacantes; porque el presupuesto es rígido y el número de plazas está generalmente en relación con las exigencias administrativas.

La Ley de Hierro de la Burocracia de escalafón produce los siguientes efectos: lentitud en el trabajo burocrático; baja calidad del mismo, automatismo e indiferencia en el desempeño de toda clase de labores. El servidor del Estado tiene una vaga idea subconsciente de estar sometido a la ley citada y eso explica su actitud ante el público que va desde la frialdad absoluta hasta la grosera altanería.

Se deriva también de la Ley de Hierro, la tendencia del burócrata a la agremiación para la defensa de sus intereses: mejores emolumentos, condiciones de trabajo y jubilación, exigencia de prestaciones suplementarias: servicios médicos, suministración de medicinas, etc., etc.

Es claro que la Ley de Hierro aquí esbozada, tiene numerosas excepciones, sobre todo en los países en donde la burocracia no ha adquirido organización y fuerza suficiente, pues allí por influencias y recomendaciones algunas personas logran entrar a la Administración Pública salvando los puestos inferiores y obtener ascensos que dados su tiempo de servicios y sus aptitudes, no les corresponden.

También suele suceder que un burócrata de escalafón ascienda de la noche a la mañana a los puestos directivos de la Administración Pública, cuando un cambio político repentino o cualquiera otra circunstancia, lleva a algún pariente, amigo o correligionario a los más altos puestos de la burocracia, e inclusive puede subir a estos después de una carrera política realizada al margen o dentro de sus tareas burocráticas.

Pero por numerosos que sean estos casos, lo cierto es que la gran masa de empleados públicos vive su vida burocrática sometida a la ley de hierro de la burocracia de escalafón.

CAPITULO XVI

La Burocracia, zona de fricción entre el Poder y la Sociedad

La burocracia se halla colocada entre el Poder y la Sociedad toda de que forma parte. Es, así una zona social de fricción entre ambos que debe ser estudiada, desde este punto de vista, por los gobiernos, con vigilante cuidado.

Las fricciones entre el Poder y los diversos sectores sociales, se producen de muy diversas maneras y obedecen a causas numerosas, entre las cuales se destacan por su importancia las siguientes:

A). *Exceso de empleados.* Cuando en una sociedad determinada aumenta el número de burócratas, desorbitadamente, el Presupuesto se eleva a costa de los contribuyentes, las gabelas se multiplican.

B). *Exageraciones Administrativas.* General-

mente el aumento inmoderado de servidores públicos, se acompaña, para justificarlo, de una multiplicación excesiva de trámites, (el nefasto "papeleo", que se dice en México), de inspectores, de requisitos que deben llenarse para obtener del gobierno hasta las cosas más insignificantes. La fiscalización en todos los aspectos de la vida social, se intensifica y se vuelve intolerable, hasta dar la impresión de que el pueblo, en donde eso sucede, carece de libertades.

C). *Deficiencia de los Servicios Públicos.* Si es perjudicial el exceso de empleados, lo contrario también produce fricciones sociales entre el Poder y la Sociedad, pues cuando falta personal en las oficinas públicas, se hacen interminables las tramitaciones y los servicios de toda índole resultan extraordinariamente deficientes, lo que causa al público pérdidas de tiempo y de dinero y le infiere innumerables molestias.

D). *Desorganización Administrativa.* En algunos casos, las oficinas del Gobierno cuentan con suficiente número de burócratas; pero la organización administrativa es defectuosa porque está mal concebida, por incapacidad de la alta burocracia y de la burocracia directiva. Esto también produce la deficiencia de los servicios públicos, lentitud en los trámites, errores frecuentes

en las resoluciones, en las sanciones que se imponen a los causantes o a las personas en general por pretendidas violaciones a leyes y reglamentos administrativos.

E). *Leyes Erróneas y Procedimientos Dictatoriales.* Con frecuencia, las fricciones entre el Poder y la Sociedad no dependen de la burocracia, sino de las leyes que provienen de aquel y que imponen a los ciudadanos, o a la población en general, o a determinados sectores de ésta, obligaciones, tributos, molestias o privan de ciertos derechos o modifican arraigadas costumbres o modos de ser del pueblo. Sucede también, a menudo, que aun siendo las leyes beneficiosas para la colectividad, hieren intereses creados o son mal comprendidas.

En todos éstos y otros casos semejantes, la burocracia propiamente dicha no es responsable, puesto que no hace sino poner en práctica ordenamientos dictados por el Poder Legislativo; pero como para ello entra en contacto directo con la sociedad o con los sectores de ésta, afectados por las leyes de que se trate, es en ella en donde se producen las fricciones.

F). *Consecuencias de las fricciones entre el Poder y la Sociedad.* Cuando se presentan las causas de fricción antes mencionadas, o algunos de

ellas y no hay burocracia en donde no se presenten, provocan el malestar y el descontento de la sociedad; especialmente en las clases populares. Es en la zona social constituída por la burocracia, en donde se va formando una atmósfera contraria a los gobiernos que hábilmente explotada por la demagogia y la oposición acaban por desprestigiarlos y con frecuencia, por llevarlos al desastre.

La alta burocracia, sin embargo, engreída por el poder, ciegamente confiada en su fuerza, no suele poner atención a los detalles de la organización y del funcionamiento burocráticos, parece no darles importancia; pero la Historia de las oligarquías, en todos los países del mundo, demuestra que su ruina se incuba en esta zona social de fricción entre el Poder y la Sociedad por las causas que hemos señalado.

CAPITULO XVII

Valor Social de la Burocracia

Las sociedades civilizadas, sólo pueden vivir dentro del Estado; a su vez, éste sólo tiene realidad tangible, en último análisis, mediante la burocracia, pues para que el Estado pueda realizar sus fines, tiene que organizarse forzosamente en la burocracia, ella es su expresión, sólo ella hace posibles los vitales servicios de defensa, de garantía, de asistencia, de cultura, que justifican al Estado moderno.

Esto no quiere decir, en manera alguna, que identifiquemos burocracia y Estado. Sólo afirmamos que la existencia del Estado es imposible sin la burocracia.

Las organizaciones políticas estatales pueden cambiar de acuerdo con ciertas ideas dominantes; pero ningún cambio afecta a la burocracia. Es más, las nuevas corrientes ideológicas llevan, en

cualquiera de sus sentidos, al triunfo aplastante de la burocracia. Las democracias extienden cada día más la esfera de acción burocrática. Los Estados Unidos de Norteamérica, nación que suele presentárenos como paradigma de la democracia, es ejemplo de ello. Y el totalitarismo, igual en su forma nazi-fascista que en la comunista, tiende a la hegemonía de la burocracia.

El comunismo podrá destruir la propiedad privada, adueñarse de los instrumentos de producción y acabará con las diferencias de clases, menos una: la que habrá de separar ineludiblemente, después de la victoria final, a los que mandan y a los que obedecen, a la burocracia y al pueblo.³⁷

La burocracia se presenta, así, como el grupo de más alto valor social, puesto que ella realiza los fines del Estado y puesto que es posible, cuando menos teóricamente, prescindir de otros grupos y clases sociales, de ciertas formas ahora

³⁷ Salvo el caso de que se realizara la predicción utópica de Engels para quien la sociedad que organizará de nuevo la producción sobre la base de una asociación libre e igualitaria de los productores, transportará toda la máquina del Estado allí donde desde entonces le corresponde tener su puesto: al museo de antigüedades, junto al torno de hilar y junto al hacha de bronce. "Origen de la Familia, de la Propiedad Privada y del Estado". Ed. Frente Cultural. México. Pág. 194.

fundamentales de organización estatal; pero no sólo no se puede prescindir de la burocracia, sino que toda transformación política del Estado exige su aumento y preponderancia.

Podrá estimarse exagerada esta afirmación porque en la vida social el comercio, la industria, las manifestaciones privadas de la alta cultura y otros aspectos importantes de la vida colectiva no provienen de la burocracia; pero suponen un orden social que está en manos de la burocracia, sólo dentro de él es posible la existencia y desarrollo de aquellas manifestaciones. Lasky observa justamente que: "Los intereses sociales, artísticos, religiosos, personales, políticos que constituyen la substancia de la civilización, no se pueden reducir a una sola categoría. La voluntad del Estado, es una voluntad del todo. Pero es un instrumento imprescindible y necesario, de la misma manera que lo es el esqueleto en relación con la vida del cuerpo".³⁸ Ahora bien, no se olvide que, como decimos antes, el Estado sólo tiene realidad tangible, en último análisis, mediante la burocracia.

Se dirá que en el Estado comunista, el burócrata es un trabajador como otro cualquiera;

³⁸ H. J. Lasky. "Estado Moderno". Bosch. Barcelona, 1932. T. II. Pág. 18.

pero la verdad es que los empleados públicos no pueden equipararse a los trabajadores manuales de una fábrica o a los campesinos, porque siempre habrá entre aquellos y estos la diferencia fundamental que significa el hecho de que el burócrata representa y ejerce, así sea en parte mínima, la autoridad del Estado.

Si el Estado moderno es esencialmente burocrático, tenemos que decir con Lasky que su vida "está estrechamente ligada a la condición de sus funcionarios públicos. La Administración descansa en sus manos y es imprescindible que, quienes tienen la misión de aplicar el derecho, deben poseer las virtudes necesarias para cumplir esa tarea".³⁹

Pero no sólo es necesario pensar en los funcionarios que, de acuerdo con nuestra clasificación, corresponden a la alta burocracia, sino también en las virtudes y en la eficiencia de la burocracia de escalafón.

³⁹ H. J. Lasky. *Op. cit.* T. II. p. 132.

CAPITULO XVIII

Planificación de la Burocracia

Si bien la Sociología estudia lo que es y no lo que debe ser, no está fuera de esta disciplina el señalar los lineamientos generales de una evolución que se proyecta hacia el porvenir; pero que se deriva de las mismas realidades sociales existentes, actuales, que emerge de ellas y como parte de ellas puede y debe captarse sociológicamente.

La trascendental importancia que en la vida social tiene la burocracia, ha sido intuída desde tiempos lejanos por los gobernantes y por la sociedad toda y así, es antigua y substancial en los pueblos civilizados la tendencia a procurar el constante mejoramiento de la Administración Pública y del trabajo de sus servidores. En este sentido, un somero análisis del pasado y del presente de la burocracia, muestran las siguientes orientaciones generales:

a). *Racionalización de la estructura burocrática.* Los órganos administrativos han ido surgiendo de manera empírica; generalmente de acuerdo con las necesidades sociales y las circunstancias históricas. Al correr del tiempo se van advirtiendo desajustes y errores de organización y de correlación de las dependencias administrativas al contacto de las realidades concretas de la vida diaria y entonces, con más o menos lentitud y eficiencia, se procura estructurarlas lógicamente.

b). *Racionalización de trámites y procedimientos.* Los trámites y procedimientos burocráticos están en relación inmediata con las leyes y reglamentos de los cuales se derivan y es claro que a medida que las técnicas jurídicas progresan, trámites y procedimientos se vuelven más racionales y justos.

Por otra parte, la diaria experiencia burocrática va señalando los errores de tramitación y de procedimiento y de acuerdo con esa experiencia, se intenta su corrección para hacer más expedito el trabajo administrativo.

c). *Simplificación de trámites y procedimientos.* Aun cuando lentamente, debido a la inercia burocrática, lo cierto es que con el transcurso del tiempo, se simplifican en muchos aspectos, los

trámites y los procedimientos que emplea la burocracia en el desempeño de sus funciones. Esta simplificación obedece a las enseñanzas de la experiencia, a las quejas del público, a las críticas que intelectuales, periodistas, funcionarios, suelen hacer desde distintas tribunas.

d). *Mecanización de trámites y procedimientos.* Otra tendencia que se nota claramente en la burocracia, es la creciente mecanización de sus actividades. La industria moderna, respondiendo especialmente a exigencias de las empresas privadas, ha creado una serie de instrumentos, de aparatos, de muebles, en combinación directa con las necesidades de clasificación de documentos, de rapidez en operaciones matemáticas, de controles y seguridades, que poco a poco han ido invadiendo, por decir así, a las oficinas del gobierno. Ante esta invasión, se van abandonando antiguos sistemas manuales y cada día se mecaniza más, en este sentido, la Administración Pública.

e). *Perfeccionamiento de controles.* Son tan complejas las operaciones burocráticas, son tan amplios los sectores sociales con los que se relaciona directamente o sobre los que tiene acción inmediata; es también tan varia la propia composición humana de la Administración Pública, que constantemente se producen filtraciones de

fondos, fraudes de empleados y causantes, indisciplinas de los burócratas y del público en general, transgresiones a las leyes y a los reglamentos por parte de industriales, comerciantes, etc., etc. Para evitar todo esto, se han ideado, desde tiempos remotos, diversos sistemas de inspección, de control, que nunca resultan completamente satisfactorios y que cada día se perfeccionan más.

f). *Selección de la burocracia.* Otra de las más importantes tendencias que se advierten en la Administración Pública de todos los países civilizados, es la de procurar la selección de las personas que van a ocupar los puestos directivos, profesionales, científicos y técnicos de la burocracia. Para otorgar estos puestos y otros de menor importancia, pero que son la puerta de entrada a ciertas ramas administrativas, se recurre, generalmente, al concurso. No basta el título profesional, se trata de propiciar el triunfo de los mejores.

g). *La Equidad del Escalafón.* El escalafón en la burocracia tiene, actualmente, vigencia universal. Por teórico que sea en algunos casos y en algunos de sus aspectos, los principios que lo rigen son dos: antigüedad y competencia. Es decir, no basta la sola permanencia del empleado público durante cierto tiempo en una categoría

escalafonaria para que adquiriera el derecho al ascenso inmediato, se requiere, además, que sea apto, que haya demostrado su capacidad en las labores que desempeña y para las que le corresponden en el grado superior. En caso de igual antigüedad en el servicio, la competencia es la que decide.

Todas estas tendencias que apuntan más o menos vigorosamente en los diversos países civilizados, parecen conducir a dos metas finales: la preparación científica del burócrata y la planificación de la burocracia.

Si los empleados públicos tienen en sus manos la estructura jurídica de la sociedad, la prestación de servicios públicos vitales, la promoción de la cultura en todos sus grados y formas, la seguridad y la garantía de la vida colectiva, es necesario que no sean improvisados en las cuestiones que tratan y que manejan, sino que estén debidamente preparados para ellas.

La preparación científica del burócrata, apunta ya, si bien débilmente, en muchos países civilizados, en diversas formas. Una de ellas es la creación de carreras universitarias relacionadas directa o indirectamente con la Administración Pública. Esta orientación de la alta docencia ha sido magistralmente elogiada por Lasky. "En

segundo término, dice, debiera existir una conexión más estrecha entre los servicios públicos y las universidades. La utilidad de esta afirmación se bifurca en dos direcciones. La Universidad constituye, por encima de todo, el punto en donde pueden estudiarse los problemas que se refieren a la Administración, probablemente con mayor efectividad que en ninguna otra parte, desde el punto de vista de la ciencia política. Se les considera en la Universidad con abstracción de la penumbra activa de su ambiente psicológico inmediato. Se les puede racionalizar en el molde de una forma abstracta, visión de todo punto imposible cuando se trata de la plaza de un mercado, por una parte, o del mismo departamento ministerial por otra. En la Universidad reciben su proporcionada proyección histórica. Pero, en segundo lugar creemos que la Universidad puede contribuir, en gran parte, a la formación de los funcionarios, porque en la Universidad se pueden plantear los problemas, con vistas a las soluciones venideras, en una perspectiva más amplia de la que es posible en una oficina turbada, constantemente, por la urgencia de la resolución. En la Universidad desaparecen todas las consideraciones que arrancan de prejuicios nacidos de personas o intereses especiales. Esto se manifiesta ya

en la vida actual. Organismos como el Instituto de Administración Pública en Inglaterra, el Instituto de Investigaciones Gubernamentales en América, la Escuela de Ciencias Políticas en Francia, han fomentado una base de coincidencias entre el espíritu burocrático y el espíritu académico, de cuyo maridaje ha brotado una obra considerable, aún en un espacio reducido de tiempo; y un ilustre Secretario de la Guerra ha testimoniado, de modo sobresaliente, la utilidad de la educación universitaria para los funcionarios públicos, aún en las épocas de labor práctica".⁴⁰

En algunos países, México entre ellos, se ha establecido, esporádicamente, dentro de las propias Secretarías y Departamentos, cursos para preparar a los empleados con un fin práctico y no académico.

La planificación de la Administración Pública y por consiguiente de la burocracia que le da vida y acción, se advierte en algunos países de manera asistemática, generalmente en conexión con proyectos gubernamentales o de obras deter-

⁴⁰ H. J. Lasky. *Op. cit.* T. II. Págs. 140 y 141.

En la Universidad Nacional Autónoma de México fue creada la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, por iniciativa del autor de este ensayo, en colaboración con el entonces Rector Dr. Luis Garrido, en las que se desarrollan programas para la licenciatura en Ciencias Políticas y Administrativas.

minadas que deben desarrollarse en plazos fijos. Acaso uno de los intentos más serios, si bien aún no pasa de la ley a la realidad en forma definitiva, lo ha hecho México al crear la Secretaría de la Presidencia de la República a la que nos referimos en una obra nuestra y cuya tarea consiste en planificar y coordinar la acción administrativa del Estado.⁴¹

La planificación de la Administración Pública y de la burocracia es cada día más necesaria e inminente porque el Estado moderno extiende su radio de acción hacia esferas y campos que antes pertenecían por entero a la iniciativa privada, a empresas particulares de la industria y del comercio. Ya no es posible que gobierno alguno pueda manejar los múltiples intereses sociales de que se ha hecho y de que se está haciendo cargo, de manera empírica, necesita con urgencia, especialmente frente a las exigencias públicas de reformas sociales, planificar cuidadosamente su acción.

Pero la planificación de la burocracia ofrece muy serios problemas si se realiza aisladamente, pues podría traer como consecuencia inmediata el perfeccionamiento de un instrumento de opre-

41. Lucio Mendieta y Núñez. "La Administración Pública en México".

sión y de injusticia. Solamente si al propio tiempo que se llega a la más alta eficiencia burocrática se planifica la acción administrativa en beneficio de todos con un criterio de justicia social, respetando la libertad y la dignidad humanas bien entendidas, la planificación de la burocracia será uno de los medios para alcanzar el máximo bien de los pueblos.

INDICE

| | <i>Pág.</i> |
|--|-------------|
| INTRODUCCIÓN | 11 |
| I. Concepto Sobre la Burocracia | 25 |
| II. Origen y Evolución de la Burocracia | 29 |
| III. Características Jurídicas de la Burocracia | 35 |
| IV. Características Sociológicas de la Burocracia | 41 |
| V. Morfología de la Burocracia | 57 |
| VI. La Raza y la Burocracia | 81 |
| VII. Movilidad Social de la Burocracia | 85 |
| VIII. Organización y Funcionamiento de la Burocracia | 93 |
| IX. Desarrollo Normal de la Burocracia | 101 |
| X. Desarrollo Patológico de la Burocracia | 107 |

| | <i>Pág.</i> |
|--|-------------|
| XI. Interacciones Entre Burocracia y Sociedad | 111 |
| XII. La Burocracia Comõ Poder | 119 |
| XIII. La Burocracia Como Instrumento | 131 |
| XIV. La Burocracia Frente al Poder... | 139 |
| XV. La Ley de Hierro de la Burocracia de Escalafón | 145 |
| XVI. La Burocracia, Zona de Fricción Entre el Poder y la Sociedad..... | 151 |
| XVII. Valor Social de la Burocracia..... | 155 |
| XVIII. Planificación de la Burocracia ... | 159 |

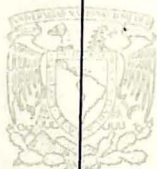
SE TERMINO LA IMPRESION DE ESTE LIBRO EN LOS TALLERES DE LA EDITORIAL CULTURA, T. G., S. A., EL DIA 7 DE ENERO DE 1961. SIENDO SU TIRADA DE 1,000 EJEMPLARES.

FECHA DE DEVOLUCION

El lector se obliga a devolver este libro antes del vencimiento de préstamo señalado por el último sello.

9/1/83

29/1/82



JF1355
M45



* 7 9 9 1 *

UNAM - INST. INV. SOCIALES

JF1355
M45

DS 7991 C.2

MENDI...
Y NUM...
SOCIOLOGIA
DE LA
BIBLIOTECA

M45
UNA