

CAPÍTULO III: EL MARCO BUROCRÁTICO	57
1. Egipto	58
2. Grecia	59
3. Roma	59
4. Edad Media	60
5. Edad Moderna	61
6. Concepto cameralista de burocracia	61
7. Perspectiva hegeliana	62
8. La posición de Marx y Engels	63
9. Max Weber y su modelo burocrático	64
10. La corriente de las relaciones humanas	66
11. Michel Crozier	67
12. Ludwig Von Mises	67
13. Marshall E. Dimock	68
14. Joseph La Palombara	68
15. Robert K. Merton	69
16. La Ley de Parkinson	69
17. El Principio de Peter	69
18. La influencia tecnológica	70
La tecnocracia	70
La tecnoestructura	72
La tecnoburocracia	72
19. El ámbito de la burocracia	73
20. El caso de México	73
La burocracia en la administración pública institucional	77

CAPÍTULO III EL MARCO BUROCRÁTICO

SUMARIO: 1. Egipto. 2. Grecia. 3. Roma. 4. Edad Media. 5. Edad Moderna. 6. Concepto cameralista de burocracia. 7. Perspectiva hegeliana. 8. La posición de Marx y Engels. 9. Max Weber y su modelo burocrático. 10. La corriente de las relaciones humanas. 11. Michael Crozier. 12. Ludwin Von Mises. 13. Marshall E. Dimocik. 14. Joseph La Palombara. 15. Robert K. Merton. 16. La ley de Parkinson. 17. El principio de Peter. 18. La influencia tecnológica: tecnocracia, tecnoestructura, tecnoburocracia. 19. El ámbito de la burocracia. 20. El caso de México.

Sin discusión, en cualquier actividad social el elemento humano resulta ser el más importante, y en el quehacer administrativo no se produce la excepción, de ahí la relevancia de la burocracia. El término burocracia tiene origen francés y relativamente es de nueva creación; etimológicamente, según algunos filólogos, proviene la primera parte de la palabra, del latín **burrus**, que quiere decir color obscuro, sombrío, como el empleado en los actos solemnes. En el francés antiguo, la voz **bure** significaba paño o tela burda estameña usada en las mesas empleadas por los funcionarios en los actos públicos; posteriormente, la palabra evolucionó a **bureau** y sirvió no sólo para designar la tela, sino también a la mesa por ella cubierta, a la sala o despacho en donde se hallaba el mueble y hasta a las personas que ahí trabajaban. Para otros estudiosos, la primera parte de la palabra burocracia no deriva de **bureau** ni de **bure**, sino de **burel**, vocablo utilizado para designar, en el medioevo, la más alta magistratura francesa. El vocablo francés **bureaucratie** lo empezó a utilizar el ya citado fisiócrata Juan Claudio María Vicente Gournay, para referirse al poder ejercido por el conjunto de funcionarios y empleados dependientes del rey, en la administración pública de la monarquía absoluta. Sin embargo, por lo general, etimológicamente se entiende por burocracia el poder del empleado público. El **Diccionario de la Lengua Española** de la Real Academia nos define, en su primera acepción, la burocracia como la “influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Esta-

do", y conforme a la segunda acepción es una "clase social que forman los empleados públicos".

Así pues, la palabra burocracia es anfibológica; cuando se emplea sin determinar su sentido, se le da el subjetivo, o sea, se le toma como referida al personal administrativo; pero cuando hablamos de problemas burocráticos, no sólo nos referimos a los problemas del personal sino a todos los concernientes al proceso administrativo.

La burocracia puede estudiarse desde distintas perspectivas, cada una de las cuales nos llevará a conclusiones diferentes. Dentro de las ciencias sociales, el derecho, la economía, la política y la sociología, nos da cada una una versión distinta de la burocracia. Para la economía, integran la burocracia oficial quienes ven remunerado su trabajo con un cargo directo al presupuesto público central o paraestatal; para la política, la burocracia se circunscribe sólo a ciertos empleados del sector público; para el derecho el número de integrantes de la burocracia es todavía más restringido, y para la sociología, la burocracia no se limita al ámbito del sector público, sino también comprende las organizaciones privadas, en las cuales encuentra perfiles similares a los de las públicas.

El fenómeno burocrático está plagado de contradicciones, porque entraña eficacia e ineficacia, eficiencia y deficiencia, libertad y despotismo, cualidades y defectos que ponen de manifiesto se trata de un producto social, es decir, el fenómeno burocrático se produce a resultas de la convivencia humana y tiene antiguas raíces en la historia de la humanidad, aun cuando no se haya registrado en épocas remotas con las características de la actualidad.

1. Egipto:

Desde la época del antiguo imperio (3200-2270 a. C.) se produjo toda una estructura administrativa⁶¹ que, encabezada por el gran visir o primer ministro, estaba organizada jerárquicamente, con divisiones departamentales por materias, a las órdenes del faraón. Los funcionarios eran formados en escuelas especiales que funcionaban a nivel central y provincial, en las cuales se les enseñaba educación general y práctica administrativa. Los servidores públicos eran pagados directamente por el Estado, gozaban de inamovilidad y, en algunos casos, los cargos eran hereditarios.

⁶¹ Cfr., STEINDORFF, George, "Historia de Egipto", en *Historia universal dirigida por Walter Goetz*, Madrid, Espasa-Calpe, S. A., 1932, tomo I, p. 360.

2. Grecia:

El fenómeno burocrático no se registra en la ciudad-Estado griega: Atenas, Corinto, Tebas, etcétera, carecen de burocracia, en ellas el servicio civil es gratuito, honorífico, temporal e irreelegible. El fenómeno burocrático aparece en Grecia con Alejandro Magno, en cuya época la administración se realiza a través de diversos departamentos, a cargo de funcionarios profesionales desprovistos de una formación especial previa, los cuales obtienen su ingreso al servicio público no por méritos, sino por influencia o soborno, y a la par que la función pública desempeñan otras labores; en general, el fenómeno burocrático del imperio alejandrino se caracterizó por su corrupción y venalidad.

3. Roma:

La burocracia llega a caracterizarse definitivamente durante el imperio, sin embargo su gestación data no sólo de la República sino del tiempo de la monarquía, primera estructura política institucional de Roma. Al lado del rey, figuraban como colaboradores allegados el **prefectus urbi**, quien le sustituía en sus ausencias de la ciudad; el **tribunus celerum**, su principal auxiliar en materia militar; los **duoviri perduellinis** y los **quaestores parricidi**, sus auxiliares en la impartición de justicia penal, así como en materia religiosa, de gran importancia en esta monarquía de carácter teocrático-militar.

Polibio, tras de analizar las tres formas de gobierno conocidas en su época: monarquía, aristocracia y democracia, nos deja en su **Historia**, esta magistral descripción de la Constitución republicana de la Roma del año 216 antes de nuestra era:

Las tres formas de gobierno de que he hablado antes se encontraban amalgamadas en la Constitución romana y la parte de cada una estaba tan exactamente calculada, todo en ella estaba tan equitativamente combinado, que nadie, incluso entre los romanos, hubiese podido decir si era una aristocracia, una democracia o una monarquía.

*Esta indecisión era, por otra parte, muy natural. Si se examinan los poderes de los Cónsules, se hubiese dicho que era un régimen monárquico, una realeza; a juzgar por los del Senado, era, por el contrario, una aristocracia; en fin, si se consideran los derechos del pueblo, nos parecería una auténtica democracia.*⁶²

62 POLIBIO, **Historia**, citado por León Homo, en **Evolución social y política de**

El cambio de la estructura política que significó el paso de la monarquía a la república, la expansión del **status** romano derivado de sus conquistas territoriales, así como el crecimiento demográfico y la transformación económica, originaron un cambio en la estructuración administrativa de la Roma republicana, el cual se configura principalmente a través de sus magistraturas, en cuyo desempeño habrán de desatarse los deseos de hacer una carrera administrativa, obtener honores, posiciones y prestigio social, y hace identificar con perfecta claridad y nitidez a la burocracia romana de la República; por ello resulta importante destacar las principales características de dichas magistraturas, entre ellas figuraban la pluralidad de titulares, a partir de cuando el poder supremo no se depositó en una sola persona; la colegialidad, por medio de la cual los "colegas" ocupantes de una magistratura desarrollaban su actividad siempre y cuando no se opusiera uno de ellos por medio del veto o **intercessio**; la temporalidad, en virtud de la cual, la duración de los puestos públicos era de un año, excepto en caso de destitución o de prórroga, **prorrogatio**, como la llamaban los romanos, cuya duración, por lo general, también era de un año; por último, debemos destacar también el carácter electoral de las magistraturas romanas de la República; las elecciones se realizaban en los comicios curiados, desaparecidos en la República, en los centuriados, fortalecidos en esta época, y en los comicios por tribus **comitia tributa**, cuyo origen se ubica en las reuniones de la plebe **concilia plebis**, instauradas como auténticos comicios romanos, antes del imperio.

Las magistraturas republicanas se pueden clasificar en mayores y menores; las primeras se elegían en los comicios por centurias **comitia centuriata**, teniendo el carácter de mayores las de cónsul, pretor, censor y extraordinario; las magistraturas menores: ediles, curules y cuestores, se elegían en los comicios por tribus.

Durante el imperio es cuando la burocracia aparece en Roma en toda su magnitud; pero esto no sucede súbitamente, sino de manera paulatina, excepto la reforma substancial impuesta por Augusto.

4. Edad Media:

Durante esta etapa de la historia, comprendida desde la caída del Imperio Romano de Occidente hasta el Renacimiento y la apari-

Roma, México, Editorial Argos, 1944, p. 117.

ción del Estado moderno, no existe, en rigor, una burocracia, ni mucho menos carreras administrativas, porque se perdió la homogeneidad administrativa del Imperio Romano, en las cortes nómadas de los reyes bárbaros. Los cargos públicos, al inicio del medioevo son asignados por el rey, a militares que le son adictos. Conde y duque, originalmente denotaban cargo público y no título nobiliario. Podremos afirmar con razón que la falta de una administración coherente impidió en la época medioeval la aparición de una verdadera burocracia y, además, la administración feudal padeció una gran insuficiencia técnica a la que mucho contribuyó la falta o imperfección de la contabilidad y la debilidad de los controles.

No obstante lo anterior, en la alta Edad Media, empieza a incubarse el fenómeno burocrático del Estado moderno, a través de las cortes reales o principescas, en las cuales figuraban vasallos militares cuyas labores administrativas se referían, en un principio, tanto a las cuestiones del gobierno como a las de la casa real, pero que, con el tiempo, se definieron y separaron totalmente, para dar origen, mediante la transformación de servicio personal en servicio público, a un largo proceso que culmina en la creación de los ministerios y secretaría del Estado moderno.

5. Edad Moderna:

La burocracia moderna aparece en el siglo XVI junto con el Estado moderno, del que es pilar insustituible; Herman Heller sostiene que el soporte burocrático confiere a la moderna configuración sus claros perfiles y aporta el carácter relativamente estático de su estructura.⁶³

Evidentemente, a través de la burocracia se ha logrado, en el Estado moderno, fijar con claridad la naturaleza objetiva de las instancias de poder y autoridad.

6. Concepto cameralista de burocracia:

El cameralismo, o sea la versión alemana del mercantilismo, desarrollado en Prusia y Austria en los siglos XVII y XVIII, profundizó en el estudio del personal necesario para operar la ya complicada máquina del Estado absolutista de su época.

Conforme al cameralismo, los aspectos fundamentales de la burocracia absolutista son los siguientes: Facultad del monarca

⁶³ Cfr., GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, **obra citada**, tomo III, vol. I, pp. 37 y 38.

para designar y remover a sus colaboradores; el funcionario burgués, honrado, leal y activo, creador de la clase media, sustituye al funcionario aristócrata. De esta suerte, el cameralismo crea la burocracia de cuello duro, censura el monopolio del jurista respecto de los empleos públicos y propone que los funcionarios tengan conocimientos y experiencia en política, economía y comercio, esto le lleva a criticar los programas universitarios de la época, pues, a su juicio, resultaban inservibles para una idónea formación burocrática.

7. Perspectiva hegeliana:

Para muchos, el estudio sistemático de la burocracia lo inicia el "Padre de la Dialéctica" moderna en su obra **Filosofía del derecho**, quien no aceptó, por cierto, el vocablo burocracia, por cuya razón nunca lo utilizó, pero ello no le impidió tratar ampliamente el tema. Para el ilustre pensador de Stuttgart, la burocracia se localiza en la administración estatal y no en la municipal, ni en la estamental ni en la religiosa, porque considera que en estas últimas administraciones no hay funcionarios, pues los titulares de los órganos de gobierno han sido electos por ciudadanos; con esta consideración se adhiere a la tesis que configura a la burocracia como el gobierno de funcionarios, opuesto al autogobierno de los ciudadanos; para Hegel, la división del trabajo constituye el principio básico del poder ejecutivo y subraya la importancia de la organización a la cual atribuye el origen de la fuerza y del poder, lo que apuntala con un análisis minucioso de la actividad burocrática, cuyas características son, para Hegel, las de objetividad, imparcialidad y abstracción. Por otra parte, según el filósofo alemán, la estructura burocrática requiere de la centralización para expedir el despacho de los asuntos.

El ilustre idealista, considera a la burocracia como la parte medular de la clase media en la cual se funda la grandeza del Estado; en lo individual el burócrata, dice Hegel, es de muy diversa extracción, puesto que no hay una clase social que tenga en exclusivo el ejercicio administrativo. Desde el aspecto jurídico, la actividad burocrática la explica en función del servicio al interés general, el cual orienta las obligaciones y justifica la existencia de los derechos del burócrata, cuyas facultades quedan validadas cuando tienden al cumplimiento de su deber. Para Hegel, la burocracia no se debe degradar para servir incondicionalmente la actitud despótica del príncipe; considera que el peligro no estriba en una burocracia

cia condescendiente hacia una conducta indebida del monarca, sino a una burocracia fortalecida de manera excesiva, capaz de resistir las presiones de la Corona y obtener una autonomía injustificable que le convierta en una especie de aristocracia y le otorgue la posibilidad de efectuar su actuación en un plan dominante y arbitrario; para conjurar este peligro, el filósofo alemán propone el doble control del monarca y la sociedad.

8. La posición de Marx y Engels:

En su crítica a la filosofía del Estado de Hegel, Carlos Marx censura al respecto: "Hegel hace una descripción empírica de la burocracia, que refleja, en parte, lo que es real, pero que en otra parte no expresa la realidad sino la opinión que la burocracia tiene de sí misma".⁶⁴ Para Marx la parte medular de la tesis hegeliana sobre la burocracia consiste en el enfrentamiento de intereses particulares de la sociedad civil y generales del Estado, enfrentamiento en el cual corresponde a la burocracia actuar como mediadora entre ambos intereses y frenar el interés particular de las corporaciones y hacer prevalecer el interés general del Estado. De esta suerte, según Marx, Hegel no percibe el hecho incontrovertible de que la burocracia también es una corporación y, por ende, tiene sus propios intereses que no coinciden con los generales del Estado, así, "cuando el espíritu de las corporaciones es adecuado, lo es también el espíritu de la burocracia, y si ésta combatía anteriormente la existencia de las corporaciones en defensa de su existencia propia, ahora procura salvaguardar la existencia de las corporaciones para salvar el espíritu corporativo, que es también el suyo".

Engels, en su obra **El Status quo en Alemania**, considera a la burocracia como una clase que participa permanentemente por su propio derecho en el quehacer político de cada país.

Marx y Engels plantearon la tesis de que la revolución proletaria antes que nada debería destruir el aparato estatal burocrático, para sustituirlo con el poder de la clase proletaria, organizada políticamente. La estructura administrativa existente la consideraron estrechamente unida a la clase burguesa y pequeño-burguesa que, a su juicio, no podría usarse como instrumento para el poder político

⁶⁴ MARX, Carlos, *Kritik der Hegelschen Staatsphilosophie*, citado por Alejandro Nieto García en **La burocracia**, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, p. 275.

del proletariado; pero no planearon la construcción de un aparato nuevo al servicio de éste, sino más bien un sistema de administración sin aparato burocrático donde el poder político se realizase de forma directa por representantes del pueblo electos por el mismo.⁶⁵

Así pues, para Marx y Engels la burocracia —lo mismo que el Estado— habrá de desaparecer, la dictadura del proletariado habrá de realizarse sin burocracia, puesto que se valdrá de trabajadores no burocráticos altamente eficaces por emplear las técnicas administrativas del autogobierno.

El tiempo ha demostrado cómo al triunfo del proletariado en los países socialistas no ha desaparecido ni el Estado ni la burocracia, la cual, por cierto, se ha multiplicado porque se ha extendido al ámbito del partido, del sindicato y de la producción de bienes y servicios por parte del Estado.

9. Max Weber y su modelo burocrático:

En la actualidad no se puede estudiar el fenómeno burocrático sin conocer el modelo weberiano: Finer, Crozier, Lasky, Friedrich, Von Mises, Dimock, Merton, Bendix, Delavy, Barker y La Palombara, partidarios o impugnadores de las ideas de Max Weber sobre burocracia, utilizan su modelo como punto de partida.

El sociólogo alemán define la burocracia como "un sistema para el desarrollo de los asuntos de gobierno por medio de ministerios y órganos, dirigidos por un titular capaz de dar particular énfasis a la práctica y al procedimiento de carácter conservativo".⁶⁶

Según Weber, cualquier dominación sobre un conjunto humano requiere normalmente de una estructura administrativa. De acuerdo a los tipos de obediencia con que se identifique dicha estructura, se precisarán distintos modelos de dominación legítima, entre ellos destacan el racional, el tradicional y el carismático, los cuales encauzan a la autoridad legal, a la tradicional y a la carismática, respectivamente.

La autoridad legal, basada en el modelo racional de dominación, requiere de una administración burocrática fundada en tesis totalmente distintas a las de los otros modelos de dominación; como la impersonalidad del mando, la subordinación al derecho, la

⁶⁵ Cfr., FETSCHNER, Apud Iring, **Marxismo y burocracia**, Bogotá, Ed. Eco, marzo 1965, p. 536.

⁶⁶ Cfr., WEBER, Max, **Economía y sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 117 y 118.

sumisión a la norma y no al sujeto. El modelo se funda en una serie de premisas que, cuando se producen, nos ubican frente a un régimen burocrático de dominación. Expongo a continuación las tres proposiciones fundamentales del sistema burocrático de dominación racional:⁶⁷ Reparto de competencias —deberes oficiales— indispensables para alcanzar los objetivos; poderes coactivos determinados por la norma; personal con aptitudes absolutamente definidas.

Estas tres características sólo se dan en la etapa moderna, lo mismo en el Estado que en la Iglesia, por lo que, según Weber, antes no existieron auténticos aparatos burocráticos.

Las tres bases anteriores sirven a Weber para señalar una serie de requisitos para la existencia del tipo de dominación racional. Tales requisitos son los siguientes:

Jerarquía funcional: implica la presencia de una graduada diferenciación de autoridades superiores e inferiores.

Principio del expediente: en la actualidad, la administración se apoya en un procedimiento escrito, debidamente archivado, y en un cuerpo de trabajadores de muchas clases. El personal que labora a las órdenes de un jefe se denomina sección u oficina, y constituye el pivote del quehacer administrativo.

Capacidad de los funcionarios: la típica estructura administrativa de las organizaciones, sólo la integrarán quienes acrediten, mediante las pruebas respectivas, estar profesionalmente capacitados.

Estricto apego al reglamento: de esta suerte, cuando a un funcionario se le confiere competencia para expedir normas abstractas, no debe emitir resoluciones especiales para casos concretos. Este requisito se contrapone totalmente al principio de reglamentación fundado en el dominio, el cual da lugar a otro modelo de dominación conocido como patrimonialismo.

Profesionalidad: generalmente, el puesto reclama todo su tiempo al funcionario, lo cual no ocurría anteriormente, ya que el desempeño del cargo era normalmente una tarea marginal. Así pues, si no la única, la función pública es la principal ocupación del funcionario. Con el sistema alemán fundado en la fidelidad, empleado como modelo por Weber, la ocupación de un cargo no se estima, ni real ni jurídicamente, como una fuente de ingresos,

⁶⁷ Cfr., WEBER, Max. *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, Editorial La Pléyade, 1977, pp. 9 - 12.

como sucedía anteriormente, sino como una obligación específica de lealtad al cargo, en compensación a la garantía de una existencia asegurada.

El funcionario weberiano disfruta de una posición social estatal derivada de su extracción social, de su preparación y capacitación profesional, y de su espíritu de casta.

El prototipo de funcionario burócrata debe su designación a un nombramiento y no a una elección. Por medio de la elección, los dominados rompen con un mecanismo estrictamente burocrático. En principio, el elegido es independiente del jefe porque su designación proviene "de arriba" y no "de abajo", o cuando menos se debe a los "caciques" del partido. Por el contrario, el funcionario designado por el superior desarrolla su labor con más eficiencia y eficacia, porque se le ha nombrado por su capacidad técnica, lo cual no acontece en el caso de elección, pues los electores deciden **a priori**.

La retribución al funcionario se realiza mediante remuneración presupuestal determinada y además se le concede jubilación. La retribución es acorde al nivel jerárquico y a la responsabilidad.

Otro elemento característico en el modelo weberiano es el escalafón, el cual permite al personal ascensos en los puestos y/o en los salarios, conforme a la capacidad y a la antigüedad en el servicio. Esta tesis weberiana cobra importancia porque establece los dos procedimientos que desde el inicio de la burocracia moderna se han formado y consiste, el primero, en la separación entre los aspectos objetivos y subjetivos del funcionario, y el segundo en la íntima relación de ambos aspectos.

La tesis weberiana de la dominación racional coincide notablemente con la distinción realista de León Duguit entre gobernantes, agentes y gobernados.

10. La corriente de las relaciones humanas:

Para muchos el modelo weberiano se tuvo como típico e ideal, sus tesis, se creyó, eran irrefutables y no sufrían obsolescencia de consideración; no obstante, la realidad nos dice lo contrario. En la actualidad el modelo weberiano es materia de enconadas discusiones, por convertir al funcionario en un objeto uniforme.

Entre los modelos opuestos al de Weber, destaca el de las relaciones humanas, conforme al cual se debe reconocer a las demandas racionales presentadas a las personas físicas como insuficientes para fijar los resultados previsibles, y que la eficacia de una

organización no depende exclusivamente de los factores de experiencia, impersonalidad y jerarquía característicos del tipo ideal, al admitirse que el quehacer humano se influye también por sentimientos originados en los individuos en atención a su afiliación a grupos o por su conexión con muchas otras personas.

Es la ciencia de las relaciones humanas la que se ocupa de estudiar los elementos necesarios para integrar las relaciones entre los sujetos del procedimiento administrativo. Las relaciones humanas pretenden integrar un modelo diferente, basado, especialmente, en los aspectos extraoficiales que se registran entre los individuos que coinciden en una misma estructura administrativa, en oposición a la idea de que la administración es un robot cuya ocupación sólo consiste en conservar la jerarquía y asegurar las comunicaciones oficiales prevenidas por la ley en forma inflexible e invariable.

Elementos de las relaciones humanas: la moral, la situación del personal, los estímulos y la manera de tomar las decisiones.

La moral, genera o difiere las decisiones, no existe organización capaz de prescindir de ella, y si ésta falta, la organización desaparece. La situación del personal, por la influencia que entraña su procedencia y otros aspectos semejantes. Los estímulos e incentivos establecidos para motivar la acción del personal. La toma de decisiones por medio del método de colaboración.

Lo anterior, como se puede apreciar, desestima el modelo weberiano y plantea la gran cuestión en el campo burocrático: ¿cuáles son los límites de la independencia del burócrata; cómo, dónde y cuándo predomina la organización informal sobre la formal, o sea, las relaciones humanas sobre la planificación inflexible?

11. Michel Crozier:

En su libro **El fenómeno burocrático**, cuyo universo se limita a la administración francesa, pretende sentar las bases para un modelo universal. En su referida obra, destaca como rasgos esenciales: Establecer reglas abstractas e impersonales, centralizar las decisiones y desarrollar los poderes paralelos.

12. Ludwig Von Mises:

En sus libros publicados en 1944 por la Universidad de Yale: **Bureaucracy y Omnipotent Government**, este destacado filósofo y economista austriaco realiza un profundo estudio acerca de la buro-

cracia; considera en él dos universos distintos: el de la ganancia y el burocrático; el primero de corte capitalista y utilizado por los particulares en la realización de sus propios negocios; el segundo, empleado por el Estado y las otras instituciones públicas.⁶⁸

El modelo burocrático de Von Mises, en definitiva, es producto de su tesis económica. Burocratizar es acción opuesta a promover la libertad empresarial; cuando la empresa es transferida del ámbito particular al público, la burocratización es total, y cuando, a pesar de mantenerse en el campo privado, la intervención pública es intensa. también se registra el fenómeno, consistente en el prevalecimiento del reglamento y la disposición escrita respecto de la tendencia de libre iniciativa.

13. Marshall E. Dimock:

Este autor emplea el término “burocracia” para señalar la inflexibilidad e impersonalidad de una organización, ya sea ésta pública o privada, en donde la norma inflexible, los métodos predefinidos y la exagerada especialización se imponen sobre la flexibilidad y espíritu innovador que caracterizan a la empresa.

14. Joseph La Palombara:

En su obra **Burocracia y desarrollo político**, partiendo de una conexión entre burocracia y desarrollo, este autor critica el modelo weberiano porque ya no es válido para las condiciones presentes, porque ya casi no se dan las notas del prototipo en ellas, dado que las actuales circunstancias políticas demandan otros sistemas administrativos menos acartonados. Los modelos burocráticos de los países comunistas de Europa ponen de manifiesto que la administración puede conferirse parcialmente al ciudadano y parte puede ser gestionada por el partido, el cual, en rigor, está al margen del ámbito del gobierno. Para La Palombara, es fundamental agregar al tipo ideal weberiano los siguientes aspectos: la burocracia debe ser incorrupta, leal al sistema político al cual pertenece, respetar la soberanía popular que se expresa por medio del electorado, y carecer de funciones políticas las cuales deben reservarse a los gobernantes.⁶⁹

⁶⁸ Cfr. **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Madrid, Aguilar, 1975, tomo 7, pp. 139 - 142.

⁶⁹ Cfr., NIETO GARCÍA, Alejandro, **La burocracia**, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, pp. 460, 892 y 962.

15. Robert K. Merton:

Indiscutiblemente un notable estudioso de la burocracia, cuyas tesis, seguidas por otros muchos autores, sirvieron para inspirar al crítico humorista de la burocracia C. Northcote Parkinson, autor de la llamada Ley de Parkinson.

Merton, autor de **Ciencia, tecnología y sociedad**, postula la teoría de la disfunción burocrática; para él, disfunción es lo opuesto a función y considera que si diversos insumos, en cantidades adecuadas, permiten alcanzar la eficacia, producen la ineficacia cuando se exceden las cantidades indicadas, lo cual nos recuerda la ley que los economistas llaman “de los rendimientos decrecientes”.

Según Merton, la actitud mental burocrática origina el apego a la norma, apego que comienza a ser considerado como un medio, pero a través del tiempo llega a ser un fin en sí mismo; de esta suerte resulta extremadamente difícil reformar actitudes cuando cambian las situaciones tradicionales, lo cual viene a producir la disfunción de la burocracia.

16. La Ley de Parkinson:

Llamada también Ley de la Pirámide Invertida, es el planteamiento hecho por C. Northcote Parkinson para explicar el inútil aumento del número de burócratas; cualquier actividad administrativa, afirma Parkinson, se extiende hasta cubrir todo el tiempo disponible para su total realización, entonces, deduce, el incremento del número de funcionarios no es causado por un correlativo incremento del trabajo a realizar, sino por la tendencia de cada funcionario a tener más y más empleados bajo su mando; además, subraya la tendencia de los jefes a alargar sus actividades lo más posible para justificar su presencia, a cuyo efecto llegan al extremo de solicitarse los funcionarios trabajos entre sí, los cuales no se justifican y son ajenos a los verdaderos objetivos institucionales. Las disfunciones burocráticas de Robert K. Merton constituyen el antecedente científico de la Ley de Parkinson.

17. El principio de Peter:

Laurence Peter y Raymond Hull, son los autores de este principio expuesto con brillante humorismo en los siguientes términos: “Todo empleado tiende a ascender por la escala jerárquica hasta su nivel de incompetencia”. O sea, que el buen empleado será estimulado por una cadena de ascensos que le llevarán hasta el puesto en

el que se estaciona porque supera su nivel de competencia, de donde se infiere el corolario de Peter de que “el trabajo es realizado por aquellos empleados que no han alcanzado todavía su nivel de incompetencia”.⁷⁰ Estas tesis fueron aderezadas con divertidos ejemplos que contribuyeron aun más a su popularidad.

18. La influencia tecnológica:

Es un hecho incontrovertible la gran influencia que ha tenido el avance tecnológico sobre los sistemas administrativos; el desarrollo tecnológico ha hecho aparecer un nuevo personaje en la administración pública: el técnico, especialista o experto, cuya multiplicación ha traído consigo la tecnocracia, la tecnoestructura y la tecnoburocracia.

LA TECNOCRACIA

Este término de nuevo cuño, como los demás originados por la influencia del avance tecnológico en el quehacer administrativo, implica problemas semánticos, por lo que es importante determinar el significado de cada uno de estos vocablos que inciden en el terreno burocrático.

El técnico no equivale en rigor al tecnócrata, pues el primero representa un ejecutivo destinado a una creciente especialización y el tecnócrata, por su parte, es un técnico cuya peculiaridad estriba en su propósito de dirigir y en su autocalificación de poder controlar y dominar las situaciones; por ello se compara al técnico con el artesano y al tecnócrata con el artista. Obviamente, existe un factor determinante subjetivo para la definición del tecnócrata que lo supera del cargo que ocupe; es decir, el tecnócrata no lo es por ocupar un puesto específico, sino por sus características personales puestas de manifiesto en el desempeño de las funciones propias de dicho cargo, el cual puede ser ocupado por un burócrata, sin que por ello este último se convierta en tecnócrata.

Para Manuel García-Pelayo la tecnocracia es “un sistema de dirección y de gestión política sustentado total o parcialmente sobre supuestas técnicas o sobre representaciones generales derivadas de una concepción técnica de las cosas”, también la considera como una estructura de poder “en la cual los técnicos condicionan o determinan la toma de decisiones, tendiendo así a sustituir al político (o sustituyéndolo definitivamente) en la fijación de las

⁷⁰ Citado por Alejandro Nieto García, en *op. cit.*, p. 789.

políticas y a los burócratas tradicionales en la operacionalización de las decisiones o en su participación en la decisión misma".⁷¹

Como sistema de gestión, la tecnocracia se caracteriza por la funcionalidad que pretende tener, funcionalidad básica para la orientación y decisión de las actuaciones humanas.

Manuel García-Pelayo establece la siguiente tabla de diferencias entre la burocracia tradicional y la tecnocracia:⁷²

BUROCRACIA	TECNOCRACIA
1. Vincula personas (o cosas en función de personas).	1. Relaciona objetos (o personas consideradas como objeto).
2. Se sustenta en una legitimidad axiológica.	2. Se sustenta en una legalidad natural.
3. Prescribe conductas debidas por referencias a valores.	3. Prescribe manipulaciones adecuadas a la consecución de un resultado.
4. Establece expectativas de conductas personales.	4. Prevé situaciones reales de los objetos.
5. Juzga la acción por su licitud.	5. Critica la acción por su funcionalidad o eficacia.
6. A la violación de las normas sigue la sanción.	6. Al error en la elección o aplicación de la regla sigue el fracaso.
7. El orden normativo es rígidamente monocéntrico y jerárquico.	7. El sistema de reglas es plural y la jerarquía de sus componentes depende del problema a resolver o del objeto a conseguir.
8. Su función es mantener un sistema sociopolítico.	8. Su función es acrecer el área de dominio de los objetos.

⁷¹ GARCÍA-PELAYO, Manuel, **Burocracia y tecnocracia**, pp. 32 y 33. Citado por Alejandro Nieto García en *op. cit.*, p. 861.

⁷² *Ibidem*, p. 862.

Como estructura de poder la tecnocracia trata de que los tecnócratas sustituyan a los políticos en la toma de decisiones.

LA TECNOESTRUCTURA

La participación de los técnicos en la toma de decisiones se produce tanto en la esfera empresarial como en la del Estado; en el primer caso los técnicos sustituyen a los propietarios, en el segundo a los políticos.

James Burnham, al observar el acceso del técnico a la toma de decisiones en el ámbito empresarial, pronosticó una nueva era en la que los técnicos, los **managers**, monopolizarían el poder de decisión que en la Edad Media tuvieron los terratenientes y en la Moderna los capitalistas.

Las ideas de Burnham y de otros autores afines como A. A. Berle y G. E. Means, en el sentido de una separación en la esfera empresarial, entre la propiedad y la dirección, conforme a la cual los gerentes-técnicos sustituyen a los accionistas-propietarios en la dirección, fueron, en su tiempo, criticados con severidad, pero sirvieron a John K. Galbraith para formular su teoría de la **tecnoc-estructura**. Según Galbraith, en la empresa moderna la toma de decisiones no se efectúa por medio de una sola persona, sino que son adoptadas grupal o colectivamente tanto por los especialistas de cada una de las materias en las que está implicada la empresa, como por quienes tienen y manejan la información de la misma, a través de un complicado intercambio de conocimientos, informaciones y decisiones conducentes a la adopción de una decisión. A este armazón de poder, y a su respectivo sistema de gestión, es a lo que Galbraith llama **tecnoc-estructura**, caracterizada por su despersonalización, anonimato, acefalia y su proteiformidad, así como por la circunstancia de estar integrado básicamente por técnicos.

Por tanto, los técnicos integrantes de la tecnoc-estructura no ingresan a ella ni por herencia ni a título de propiedad, sino precisamente por sus conocimientos.

LA TECNOBUROCRACIA

Como los otros términos recién acuñados, como tecnocracia, tecnoc-estructura, tecnodemocracia, a la tecnoburocracia suele atribuírsele distintos significados, según quien la utiliza, lo cual, en ocasiones, crea una confusión semántica en el estudio del problema. Sin embargo, podríamos decir que la tecnoburocracia es un segmento elitista de la burocracia integrado con altos funcionarios

civiles, militares y empresariales, quienes, con apoyo de la técnica y de la tecnología, pretenden llegar al control de la toma de decisiones, en la economía y en la gestión administrativa.

19. El ámbito de la burocracia:

El fenómeno burocrático, a mi juicio, no sólo se produce en la esfera pública, sino que se registra también en la eclesiástica, en los partidos políticos y en las grandes empresas privadas; sin embargo, comúnmente al referirse a la burocracia aludimos sólo a la oficial, pero esta última no se integra únicamente con quienes trabajan en el gobierno central, sino también con quienes laboran en la administración paraestatal.

Ahora bien, no todo el que trabaja para el gobierno o para una organización pública forma parte de la burocracia, porque aun cuando comúnmente se tenga esta idea, en rigor debe de excluirse al personal obrero y al directamente involucrado en la producción de bienes y servicios; así, aun cuando milite en un sindicato burócrata y labore en el Departamento del Distrito Federal, no pertenece a la burocracia el personal de Limpia y Transportes de la Capital del país; tampoco forman parte de la burocracia los pilotos de Aeroméxico, ni los técnicos operadores de las plantas hidroeléctricas o termoeléctricas de la Comisión Federal de Electricidad, ni quienes tripulan los transbordadores del órgano desconcentrado Servicios de Transbordadores, por no citar sino unos cuantos ejemplos.

20. El caso de México:

El universo de empleados del sector público mexicano, sin contar a las fuerzas armadas, está integrado, aproximadamente, por tres millones seiscientas mil personas, de las cuales poco más de dos millones y medio trabajan en la esfera federal y el resto en la estatal y municipal.

En sentido lato, la burocracia mexicana está integrada por el universo de empleados del sector público; pero en sentido estricto debe excluirse al personal obrero y directamente laborante en la producción de bienes y servicios.

La complejidad e incoherencia del fenómeno burocrático mexicano se pone de manifiesto en la multiplicidad de subsistemas en que se divide, y de ordenamientos legales tendentes a regularlo.

La anarquía de nuestra burocracia existe desde la época colonial y creció constantemente hasta convertirse en uno de los más

graves problemas de la administración pública.

La creación de la Comisión de Administración Pública en 1965, pone de manifiesto la preocupación del gobierno federal por dar coherencia al quehacer administrativo y en particular al servicio civil, preocupación que se subraya con la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en 1973.

En 1967, la Comisión de Administración Pública rindió un informe acerca del estado de la administración pública federal, documento en el que destacó la necesidad urgente de determinar una política general sobre los criterios rectores de la relación del Estado-patrón, con sus trabajadores. En dicho informe señalaba: "La comisión considera indispensable, para la buena marcha del Gobierno, que se definan con claridad los objetivos del servicio civil (que en esencia persigue y a la legislación vigente), para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores".⁷³

El informe de referencia, al hacer el diagnóstico relativo al personal del gobierno federal, señalaba, entre otras consideraciones, las siguientes:

Carencia de un órgano central, lo que no permitía la fijación de los lineamientos generales de la política que implante las normas y criterios que deben regir la relación del gobierno con sus trabajadores.

Inexistencia de uniformidad estructural y jerárquica de las unidades de administración de personal.

Ausencia de claridad en los objetivos del servicio civil.

Elaboración de un catálogo no descriptivo, pero sí enunciativo de puestos, sin base analítica para servir de apoyo a la selección de personal, así como a los mecanismos escalafonarios.

Falta de un tabulador de sueldos que retribuya categorías, teniendo en cuenta la diferencia de funciones y de responsabilidades.

Sistemas escalafonarios que impedían calificar debidamente el desempeño y dejaban a la antigüedad como el único factor decisivo para el ascenso.

Formas de remuneraciones complejas que aplicaban diversas

⁷³ Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Comisión de Administración Pública, 1967, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1974.

partidas presupuestales sin criterios uniformes para la composición del salario.

Heterogeneidad de criterios respecto de las Condiciones Generales de Trabajo.

La desaparecida Secretaría de la Presidencia, al formular en 1971 las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, correspondiente al periodo 1971-1976, señaló en lo concerniente a los problemas del personal público, entre otras, las siguientes apreciaciones:

No están definidos en forma clara y precisa los objetivos de la administración de recursos humanos y, por ello, no se cuenta con una política que abarque desde el ingreso de un trabajador hasta su separación del servicio.

Carencia de uniformidad en las políticas de personal como también de lineamientos básicos en la materia, por la falta de un órgano normativo central.

Fundamentalmente, las unidades de administración de personal se dedican a actividades de trámite, sin posibilidades objetivas para implantar políticas globales en este campo y verificar su debido cumplimiento.

Está encerrada en un círculo vicioso de baja productividad, insatisfacción y frustración la administración del personal público, en cuyo círculo vicioso resaltan la indefinición de requerimientos para el ingreso al servicio y sistemas escalafonarios en los que la antigüedad resulta, en vez de la capacidad, el factor más importante para el ascenso.

Por su carácter enunciativo sin análisis y sin descripción, el catálogo de empleos lleva más que al orden a la confusión.

Para fijar los lineamientos tendentes al desarrollo de una política congruente de administración de personal que comprenda, en forma integral, la Administración Pública Federal, es de vital importancia subrayar la coincidencia de apreciaciones entre los documentos señalados y especialmente en lo que ve a la necesidad de contar con un órgano normativo central.

En 1979, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación y el grupo de Oficiales Mayores, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estudios Administrativos, tras de efectuar un análisis minucioso de la problemática actual en el ámbito burocrático y sus soluciones posibles, formula-

ron una serie de recomendaciones al presidente de la República, para establecer el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal, cuyo objetivo es: "Establecer un sistema de Administración y Desarrollo de Personal que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal".⁷⁴

Resulta evidente la preocupación del gobierno federal por imponer coherencia y orden en el fenómeno burocrático de su competencia, por "establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal". Sin embargo, las acciones que se deriven de los intentos antes mencionados sólo serán aplicables a los trabajadores de su administración federal centralizada; pero a quienes laboran en el sector paraestatal, cuyo número casi iguala a los primeros, pues engloba al personal de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y fideicomisos públicos, cuyas relaciones laborales con el Estado-patrón se rigen por ordenamientos legales diferentes, que no son aplicables en todos los casos. Los trabajadores de algunas entidades paraestatales se encuentran organizados en agrupaciones sindicales y centrales obreras, otros en sindicatos burócratas y, a otros más, como los trabajadores de las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, no se les permite la sindicalización.

La Constitución General de la República ha sido reformada para crear el Apartado "B" de su artículo 123, que se supone debe de regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, junto con la ley reglamentaria respectiva; sin embargo, únicamente se aplica a los trabajadores de base del gobierno federal, y de algunos organismos descentralizados; por tanto, la mayoría de los miembros del sector público federal no se rige en sus relaciones laborales por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, ni por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁷⁴ Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal, Documentos Básicos, presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1979.

LA BUROCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INSTITUCIONAL

Los organismos descentralizados, como he señalado anteriormente, integran en México lo que la doctrina española denomina administración pública institucional. Los trabajadores de tales organismos no tienen un régimen laboral uniforme: unos se rigen por el Apartado "A" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo, otros regulan sus relaciones laborales conforme a lo dispuesto por el Apartado "B" del citado precepto constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por cuanto ve al aspecto sindical, no todos los trabajadores de base de la administración institucional están afiliados a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, pues grupos importantes están organizados en sindicatos integrados a centrales obreras, como es el caso de los empleados de base de PÉMEX, de la Comisión Federal de Electricidad, de Ferrocarriles Nacionales de México, etcétera.

La seguridad social tampoco es uniforme para la burocracia institucional, en unos casos se otorga a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en otros del Instituto Mexicano del Seguro Social y en otros en forma directa, como es el caso de Petróleos Mexicanos.

Asimismo, la remuneración y prestaciones complementarias son muy diferentes, porque puestos similares se retribuyen de muy distinta forma, a pesar de que sus funciones son las mismas. Podríamos abundar más en estas situaciones que complican la organización burocrática del país o, dicho de otra manera, generan la desorganización burocrática y ponen de manifiesto la necesidad de profundizar en su estudio para optimizar la reforma administrativa y lograr no sólo una burocracia más eficiente, sino también más justa, tanto en el sector central, como en el paraestatal. Me limito a hacer este apunte para señalar la complejidad de nuestra estructura burocrática y tener presente este problema fundamental de la administración pública.

De todo lo anterior se infiere:

La burocracia es un producto de la convivencia humana; en cuanto surge una organización de administración, aparece el fenómeno burocrático.

La burocracia existe en todo tipo de organización administrati-

va, ya sea pública o privada; por ello, lo mismo hay burocracia tanto gubernamental, como eclesiástica, empresarial o militar y, generalmente, se le tiene como un mal necesario. Burocratismo es, en su acepción vulgar, sinónimo de complicación innecesaria de trámite. En ocasiones parece que el lema del burocratismo actual fuese: por qué hacer los trámites difíciles, si con un esfuerzo adicional se vuelven imposibles.

No existe una teoría general, omnicompreensiva, y universalmente aceptada, que no sólo explique el comportamiento y modalidades del fenómeno burocrático, sino que además establezca un sistema burocrático válido para todos los casos o que científicamente demuestre la futura desaparición de la burocracia dentro de la convivencia humana.

Debe desarrollarse una teoría mexicana de la burocracia para definir nuestro fenómeno burocrático, plantear su problemática mediante un diagnóstico certero, determinar y jerarquizar sus objetivos y metas en sus diversas esferas —gubernamental y empresarial— y, en sus distintos ámbitos, en lo relativo a la gubernamental, en sus diferentes planos —federal, estatal, municipal, central, institucional, etcétera—, estableciendo sistemas de intercomunicación entre esas esferas, ámbitos y planos, para despojar a la palabra burocracia de su sentido peyorativo y se le considere un factor de beneficio y mejoramiento para el país. Como lo pretende la reforma administrativa emprendida por el actual régimen, debe establecerse un servicio civil integral, eficiente y justo, mediante el cual desaparezcan las actuales desigualdades en las percepciones, las cuales impiden que ante un mismo patrón: el Estado, se cumpla el precepto constitucional de que a trabajo igual corresponde salario igual, y así ya no haya trabajadores al servicio del Estado privilegiados ni discriminados. Se necesita un escalafón ágil y equitativo, en cuyo proceso se respeten los derechos de los trabajadores; asimismo, se requiere eliminar las modalidades de **lista de raya** y restringir al máximo las de los contratos de honorarios y similares que impiden al servidor público alcanzar el pleno disfrute de sus derechos laborales.