

24
37



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

BASES TEORICO METODOLOGICAS
PARA UN ESTUDIO DE LA
BUROCRACIA MUNICIPAL EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION
PUBLICA

P R E S E N T A

Francisca López Estrada

MEXICO, D F 1989

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

BASES TEORICO-METODOLOGICAS PARA UN ESTUDIO DE LA BUROCRACIA MUNICIPAL EN MEXICO

I N D I C E

PAGS.

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE: BASES PARA EL ANALISIS DE LA BUROCRACIA MUNICIPAL

CAPITULO I.	MARCO DE REFERENCIA DEL MUNICIPIO	8
1.1	EL ESTADO FEDERAL	8
1.2	EL ESTADO CENTRAL	12
1.3	FEDERALISMO Y CENTRALISMO	13
1.4	CENTRALIZACION VERSUS DESCENTRALIZACION	16
1.5	LA REGULACION CONSTITUCIONAL	20
CAPITULO II.	ELEMENTOS PARA UN DIAGNOSTICO DE LA BUROCRACIA MUNICIPAL	32
2.1	LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL	33
2.2	TIPOLOGIA PARA EL ANALISIS DEL MUNICIPIO	35
2.3	SITUACION JURIDICA DE LA BUROCRACIA MUNICIPAL	40
2.4	CONDICIONES ACTUALES DE LA BUROCRACIA MUNICIPAL	50
2.5	EL PAPEL DE LA BUROCRACIA EN EL PROCESO RENOVADOR	54

SEGUNDA PARTE:	ENFOQUES Y TEORIAS PARA EL ESTUDIO DE LA BUROCRACIA MUNICIPAL	
CAPITULO III.	ENFOQUE ORGANIZATIVO-ADMINISTRATIVO	62
3.1	TEORIA WEBERIANA	62
3.1.1	DOMINACION BUROCRATICA	64
3.1.2	DOMINACION TRADICIONAL	70
3.2	TEORIAS MODERNAS DE LA ORGANIZACION	74
3.2.1	TEORIAS FORMALES	83
3.2.2	TEORIAS UNIVERSALISTAS	86
3.2.3	TEORIAS INFORMALES	87
CAPITULO IV.	ENFOQUE ESTRUCTURAL POLITICO	94
4.1	TEORIA MARXISTA	94
4.2	TEORIA DEL CACICAZGO	106
4.3	TEORIA DE LA OLIGARQUIA DE MICHELS	114
CAPITULO V.	ENFOQUE PSICOSOCIAL	119
5.1	EL ESTUDIO DE HAWTORNE	120
5.2	LA ESCUELA ORTODOXA	122
5.3	LA ESCUELA DE CHICAGO	126
5.4	LA ESCUELA INTERACCIONISTA	128
5.5	LA CORRIENTE LEWINIANA	130

TERCERA PARTE: HACIA UN ESTUDIO CIENTIFICO DE LA
BUROCRACIA MUNICIPAL

CAPITULO VI. EVALUACION DE CONJUNTO 132

- 6.1 ORGANIZATIVO ADMINISTRATIVO 133
- 6.2 ESTRUCTURAL POLITICO 135
- 6.3 PSICOSOCIAL 136

CAPITULO VII. ELEMENTOS PARA UN ESTUDIO CIENTI-
FICO DE LA BUROCRACIA MUNICIPAL 139

- 7.1 SISTEMA DE VALORES 140
- 7.2 NIVEL DE ANALISIS 141
- 7.3 METODOLOGIA 143
- 7.4 UTILIDAD DEL ESTUDIO 146

CONCLUSIONES

CITAS BIBLIOGRAFICAS

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El estudio de la burocracia municipal ha sido un campo poco atendido por los especialistas en administración pública. Las investigaciones que se conocen, en su mayoría, constituyen estudios de caso o análisis generales sobre la administración municipal donde el tema de la burocracia se ha abordado de manera complementaria y no como objeto central de estudio.

En la actualidad el tema municipal ha despertado el interés de gran número de investigadores y estudiosos de la administración pública, quienes han enfocado el análisis desde diversas perspectivas, ya sean jurídicas, políticas, económicas, sociales y administrativas. Dicho interés reside en el importante momento de cambio y fortalecimiento que enfrenta la institución municipal, en virtud de las recientes reformas constitucionales y del proceso de descentralización de la vida nacional, iniciado en el gobierno de Miguel de la Madrid.

No obstante la importancia de los estudios realizados sobre el tema municipal, son pocos los que han prestado atención en la burocracia, como el factor fundamental para impulsar el desarrollo del municipio.

Considero importante señalar que no es posible pensar que la transformación del gobierno municipal pueda llevarse a cabo únicamente como consecuencia de una reforma constitucional; es necesario analizar las características de la burocracia que se va a

echar a cuestras este compromiso y las condicionantes políticas, económicas, sociales y culturales en las que se desenvuelve el municipio.

En virtud de lo anterior, es indispensable que en el estudio de la burocracia municipal se cuente con las herramientas teóricas y metodológicas que permitan el desarrollo de la labor de investigación científica. Haciendo alusión a la hipótesis central de este estudio, considero que "solamente cuando el análisis de la burocracia se realice con una perspectiva científica, se podrán proponer cambios trascendentes en la estructura de gobierno y de administración del municipio".

La falta de bases teóricas sobre el estudio de la burocracia ha mantenido vigentes numerosos mitos; la imagen popularizada la identifica con factores tales como la rutina, la ineficiencia, la complejidad de procedimientos, la intervención injustificada en áreas reservadas a la actividad privada, el exceso de corrupción y el cacicazgo. Sin embargo, el análisis de la burocracia no puede hacerse partiendo de la mera acumulación de afirmaciones que aún cuando pueden ser verificadas, no constituyen elementos válidos para comprender la naturaleza y dimensión del fenómeno burocrático. Ante esta situación es conveniente incursionar en el estudio complementando la evidencia empírica que ofrece la realidad burocrática con el sustento teórico de diversos autores como Weber, Marx, Michels, Crozier y Mouzelis entre otros.

Existen ciertos elementos que son indispensables en el desarrollo de toda la investigación con un carácter científico, el proceso debe iniciarse con el planteamiento de un problema que el investigador hace sobre aquellos aspectos de la burocracia municipal que le resulten más significativos, relacionándolos con la teoría que servirá para explicar el problema.

Posteriormente deben definirse las hipótesis, a ser comprobadas, de manera estructurada planteando a su vez los requerimientos técnicos a ser utilizados en el estudio.

En una fase siguiente se deben seleccionar y elaborar los instrumentos de recopilación de información ya sea mediante observación, entrevistas, cuestionarios y fuentes documentales, así como el universo y la muestra a ser estudiada; una vez recopilados, los datos se categorizan, clasifican, califican y tabulan, aplicando elementos de estadística. Posteriormente se procede a la prueba de comprobación de hipótesis para rechazarlas o aceptarlas, tratando de inferir sus consecuencias. Finalmente se contrastan los resultados de la investigación con la teoría de la cual se partió, realizando un análisis crítico a todo el proceso de investigación.

Dadas las características específicas de la burocracia municipal, el estudio científico debe hacerse a partir de los principios metodológicos de la ciencia de la administración. Por su carácter empírico, el estudio de la administración consta de un conjunto de teorías explicativas

Existen ciertos elementos que son indispensables en el desarrollo de toda la investigación con un carácter científico, el proceso debe iniciarse con el planteamiento de un problema que el investigador hace sobre aquellos aspectos de la burocracia municipal que le resulten más significativos, relacionándolos con la teoría que servirá para explicar el problema.

Posteriormente deben definirse las hipótesis, a ser comprobadas, de manera estructurada planteando a su vez los requerimientos técnicos a ser utilizados en el estudio.

En una fase siguiente se deben seleccionar y elaborar los instrumentos de recopilación de información ya sea mediante observación, entrevistas, cuestionarios y fuentes documentales, así como el universo y la muestra a ser estudiada; una vez recopilados, los datos se categorizan, clasifican, califican y tabulan, aplicando elementos de estadística. Posteriormente se procede a la prueba de comprobación de hipótesis para rechazarlas o aceptarlas, tratando de inferir sus consecuencias. Finalmente se contrastan los resultados de la investigación con la teoría de la cual se partió, realizando un análisis crítico a todo el proceso de investigación.

Dadas las características específicas de la burocracia municipal, el estudio científico debe hacerse a partir de los principios metodológicos de la ciencia de la administración. Por su carácter empírico, el estudio de la administración consta de un conjunto de teorías explicativas.

de distintos aspectos del comportamiento de las organizaciones, entre los que se ubica a la burocracia. Estas teorías se integran por hipótesis de distintos niveles y requieren de un proceso constante de contrastación mediante la aplicación del método hipotético-deductivo, el cual constituye una variedad del método científico, que resalta el papel de la falsificación como prueba de las hipótesis.

La aplicación del método hipotético-deductivo en el estudio de la burocracia municipal se basaría en las siguientes etapas:

- Obtención de datos u observaciones significativas de la burocracia.
- Formulación y deducción de hipótesis que expliquen el comportamiento burocrático.
- Confrontación de las hipótesis propuestas con el comportamiento concreto de la burocracia.
- La conexión de los conocimientos obtenidos con las hipótesis elaboradas sobre la burocracia, desde los enfoques organizativo, político y psicosocial.

Es importante aclarar que las observaciones nunca se deben dar por confirmadas; solamente se consideran aquellas en las que subsista un contraejemplo que no las destruya. Por lo tanto, se debe tener cuidado en aludir a la inducción que forma a la natu-

raleza práctica del tema; también en criticar falsas teorías -- creadas para definir determinadas conclusiones.

En este sentido, el estudio científico de la burocracia municipal se debe realizar con estricto rigor metodológico, a fin de definir su papel en el proceso de cambio y modernización; en la transformación de la tendencia centralizadora y en la disminución de la injerencia del gobierno federal y estatal en el municipal.

La experiencia ha demostrado que a pesar de que han existido algunos intentos por fortalecer al municipio como la reforma del marco jurídico y la descentralización de las atribuciones y funciones del gobierno federal no se identifican resultados concretos en el municipio, la causa de ello se debe en gran medida a que no se ha prestado la atención debida a la burocracia municipal como instrumentadora de las decisiones y mientras no se cambie su mentalidad pasiva por la devoción de servicio, el municipio no podrá promover su propio desarrollo.

Por lo tanto, incursionar en el estudio de la burocracia municipal requiere de una visión interdisciplinaria, ya que ninguna de las disciplinas de las ciencias sociales puede reclamar su jurisdicción -ni aún la propia administración pública- aún cuando todas hacen aportaciones considerables para su estudio. A partir de ésta nueva perspectiva considero conveniente entrar a su estudio y de ser posible, enfatizar en algunos indicadores que pueden ser válidos para definir su cometido y determinar, a partir

de un estudio científico, su composición, actitudes y aptitudes.

En este orden de ideas, el presente estudio tiene por objetivo - proporcionar algunas bases teóricas y metodológicas que sirvan - para incursionar en el estudio de la burocracia municipal en - México.

Para una mejor exposición del tema objeto de estudio, esta investigación esta dividida en tres partes.

La primera parte comprende un análisis de la situación que guarda la burocracia municipal en México y define algunos elementos relevantes para su análisis.

En la segunda parte se exponen los enfoques y teorías que ayudan a estudiar a la burocracia municipal.

En la tercera parte se rescatan aquellos aspectos de los enfoques y teorías que se aplican específicamente para el caso de la burocracia municipal en México y se establecen las bases teóricas y metodológicas que deben caracterizar un estudio científico.

**PRIMERA PARTE: BASES PARA EL ANALISIS DE LA BUROCRACIA
MUNICIPAL**

CAPITULO I. MARCO DE REFERENCIA DEL MUNICIPIO

El municipio desde su origen se ha manifestado como la célula básica de gobierno; en un contexto más general, se encuentra vinculado con otras instancias de gobierno a través de ciertos mecanismos; unos constitucionales, como es la distribución de competencias; otros de colaboración mediante convenios. Estos lazos son los que le dan esencia a la forma de organización política denominada federalismo. Con el afán de proporcionar mayores elementos de juicio de esta forma de gobierno y de ubicar al municipio en la misma, a continuación se hará referencia a la relación entre municipio y federalismo.

1.1 EL ESTADO FEDERAL

Sin pretender abordar una discusión teórica del federalismo, se puede definir como una forma de organización política, compuesta por estados federados, con autonomía al interior pero con vínculos respecto del pacto federal.

Todo Estado Federal presenta una serie de elementos fundamentales que los diferencian de otras unidades políticas.

Ganas Torruco en su libro "El Federalismo Mexicano" (1) ofrece una serie de elementos como derivación del análisis jurídico -- constitucional, éstos son:

- a) Un orden jurídico supremo, expresión de la soberanía popular, el cual queda plasmado en una constitución y que crea a su vez dos tipos de órdenes jurídicos: El de la federación y el de los estados miembros. Esta constitución llamada "federal" o "general" es elaborada por el pueblo en su conjunto a través de un congreso constituyente y constituye la norma suprema aplicable en la totalidad del territorio; a partir de ella tienen validez las reglas de distribución de competencias entre federación y estados. Comprende las normas fundamentales de aplicación general, las reglas relativas a la organización de la federación y las bases sobre las cuales se deben estructurar las constituciones de los estados. El Estado Federal es la única entidad soberana; en virtud de la constitución y las unidades que la componen, quedan todos de competencias en sus respectivas jurisdicciones.

De los dos órdenes derivados de la constitución, el orden de la federación es válido para la totalidad del territorio nacional; el orden de los diversos estados solamente es válido en su área. Ambas órdenes quedan provistos de sus respectivos órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Un requisito fundamental es que la Constitución Federal sea escrita y rígida, ya que es la única forma de definir claramente las materias que corresponden a cada uno.

de los órdenes.

- b) Los órdenes jurídicos derivados de la Constitución (el de la federación y el de los estados) son coextensos, es decir, son distintos en su competencia pero iguales entre sí, en el sentido de que ambos están subordinados en la misma medida, a la propia constitución.

Por esta razón, no existe supremacía del orden federal sobre el estatal (formalmente). Ambos deben de actuar de acuerdo con lo que previamente les ha definido la norma suprema.

Desde un punto de vista material, las competencias federales se dan en renglones cuyo contenido aparece como el más importante que el de las constituciones de los Estados: Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, etc. Desde el punto de vista territorial, la competencia federal abarca la integridad geográfica del país, en tanto que la de las entidades federativas abarca a su propia área. A pesar de estas diferencias, la federación está impedida para salirse de su esfera y vulnerar la autonomía de los estados miembros.

- c) Autonomía de los estados miembros. Se entiende como la facultad que la Constitución reconoce de crear su derecho, expidiendo su propia constitución; sin más límites que los reconocidos por su propia constitución, sin más

límites que los establecidos por la Constitución Federal.

La Constitución de cada estado es producto de un Congreso Constituyente en cada entidad federativa, y la creación y aplicación de las leyes es competencia de los poderes locales.

d) Mecanismos de preservación de la integridad del orden que eviten que las competencias de federación y estados sean mutuamente vulneradas, éstas son:

- Participación de los órganos federales y estatales en la reforma constitucional.
- Un sistema adecuado para la resolución de los conflictos que surjan entre federación y estados.
- Un sistema adecuado para la resolución de conflictos de competencias entre los estados.
- Protección de la federación a los estados de cualquier amenaza del exterior.
- Participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad de la federación a través de la Cámara de Senadores (2).

Estos elementos están contenidos en nuestra Carta Magna y quedan plasmados en el Art. 40 que dice "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de ésta Ley Fundamental (3)

Como puede verse, estos son los principios de contenido formal de nuestra forma de gobierno, lo que vale la pena preguntarse es hasta que punto dichos principios son observados por nuestros gobernantes en la realidad. Por el momento dejo planteada esta interrogante que trataré de responder en los capítulos subsiguientes.

Ahora bien, con el propósito de contrastar las características del Estado Federal, considero pertinente señalar la estructura de un Estado Centralizado.

1.2 EL ESTADO CENTRAL

Constituye también una forma de gobierno en la cual existe la Constitución como orden supremo y expresión de la soberanía popular, que crea un solo orden jurídico válido para la totalidad del territorio. La mayoría de los estados unitarios cuentan con una constitución escrita y rígida, con el propósito de dar mayor fijeza y claridad a sus normas y sustraer sus reformas de las mayorías parlamentarias, sujetándola a procedimientos especiales. A diferencia del Estado Federal, en el Centralismo la Constitución puede estar no escrita y flexible, como en la Gran Bretaña y Nueva Zelanda; se identifican por tener un carácter consuetudinario y pueden reformarse por el mismo órgano

(4). La inexistencia de la norma fundamental se justifica en el sentido de que existe un solo orden jurídico y no es necesario detallar las competencias.

En el Estado Central el orden jurídico-político parte del vértice superior hasta las normas inferiores, formando una estructura jerarquizada y válida para todo el territorio. La creación y aplicación del orden jurídico corresponde a los órganos centrales. En consecuencia, no existe la autonomía entendida como la facultad de las provincias de autoconstituirse y legislarse.

El Estado unitario ha sido la estructura tradicional de las democracias de Europa occidental excepto Suiza, Alemania Federal y Austria (5).

1.3 FEDERALISMO Y CENTRALISMO

En países en los que se ha adoptado la forma federal de gobierno, el centralismo consiste en un fenómeno de concentración del poder; se convierte en un fenómeno inherente a la función administrativa del Estado, en virtud de que las funciones encomendadas a las autoridades políticas son un todo, que por la necesidad lógica de la división de poderes tiene que encomendar a dichos órganos. Es por esta razón que la centralización la vamos a encontrar presente en todas las funciones del Estado Mexicano, desde el movimiento independiente de 1810.

El centralismo fungió como fuerza unificadora ante las amenazas... extranjeras y ante la desintegración de la nación posterior al movimiento de Independencia. Las decisiones políticas y la creación de leyes y normas se concentraron en los órganos metropolitanos y los de las colonias solo recibieron funciones delegadas dentro de lo estrictamente indispensable (6). Desafortunadamente para los españoles, el centralismo vino acompañado de la firme determinación de que correspondía a los establecimientos peninsulares, el ejercicio de las funciones gubernativas. La estructura jerarquizada en el monarca, las funciones concentradas en este, la exclusividad peninsular en el manejo de los negocios públicos y la falta de órganos de expresión política para los nativos de América, produjeron en el centralismo una identificación con el despotismo y un resentimiento en la sociedad mexicana. Fue así como surge la idea del federalismo mexicano en las Cortes de Cádiz y su autor fué Párriz Arizpe; su nacimiento obedeció a la necesidad de las provincias, de contar con un órgano político propio que las liberara del centralismo opresor.

A partir de ese momento se terminó con la lucha constante por la imposición del centralismo como forma de Estado, ya que no va a operar frente al federalismo, sino como parte de él, caracterizado en la figura del Ejecutivo Federal.

Las necesidades políticas, económicas y administrativas provocaron que nuestro federalismo tomara un cariz centralizador, lo que coadyuvó al desarrollo del país. Sin embargo las consecuencias no se hicieron esperar, se institucionalizó un centralismo

en nuestra forma de gobierno, sumándose un sinnúmero de facultades en la instancia federal, en detrimento de los estatales y municipales (7).

Las consecuencias del centralismo en nuestra forma federal de gobierno son las siguientes:

- a) Las autoridades centralizadoras, han concentrado los recursos financieros y las diversas funciones jurídico-administrativas.
- b) Se ha manifestado un excesivo fortalecimiento de las autoridades federales que incide negativamente en los modelos de desarrollo y en las actividades económicas y sociales de la población, originando la concentración de bienes y servicios en zonas geográficas determinadas.
- c) Se ha creado una desvinculación de las aspiraciones y exigencias sociales de la actividad gubernamental, lo que impide que se aparten las decisiones de sus beneficiarios y que se logre una democratización de la sociedad, donde esta participe en la toma de decisiones que afectan su forma de vida. Por lo tanto, las decisiones de las autoridades federales no logran adecuarse a las demandas locales, lo cual refuerza las desigualdades sociales y limitada las perspectivas de desarrollo.
- d) Los gobiernos locales no pueden constituirse en agentes

activos de su propio desarrollo, sino en ejecutores de -- las órdenes que vienen del centro y actuar por mera inercia.

- e) Se ha creado un gigantismo burocrático en la instancia fe deral que impide una respuesta adecuada a las demandas -- que plantea la sociedad.
- f) Se ha creado un atraso considerable en las estructuras ad ministrativas de la instancia municipal, que impide -- cualquier alternativa de desarrollo a nivel regional.

Como ha podido verse, existe una contradicción eminente entre la forma de gobierno inscrita en nuestra Constitución y en la forma como se ejerce dicho gobierno; esta situación se manifiesta prin cipalmente en los aspectos administrativos, jurídicos, políti -- cos, económicos, financieros y socio-culturales.

1.4 CENTRALIZACION VERSUS DESCENTRALIZACION

En este siglo, el Centralismo se ha constituido en proyecto que adoptaron los gobiernos pos-revolucionarios con el fin de avan -- zar en logro de los derechos sociales, la reforma agra ria, la reforma laboral, la creación de la infraestructura urba bana, la educación y la consolidación del aparato institucional del Estado, para conducir el desarrollo económico-social del -- país.

En la actualidad, las prácticas políticas, económicas, comerciales e incluso las costumbres sociales, han conducido al federalismo mexicano hacia una dinámica centralizadora que ha llegado a convertirse en una barrera que impide a las autoridades, cumplir con sus finalidades y mirar hacia la búsqueda de nuevas alternativas que satisfagan las crecientes demandas sociales (8).

Por otra parte, es cada vez evidente la supremacía que tiene el gobierno federal, en contraposición de los gobiernos locales. Si se analiza la distribución de competencias en la Constitución, se puede ver que las competencias del gobierno federal, se extienden en las materias más generales e importantes, en tanto que las de los gobiernos locales se encuentran restringidas a los espacios locales. Todo esto demuestra que el gobierno federal desarrolla funciones propias de un órgano central y al mismo tiempo de representante de la nación.

Algunas de las causas que han coadyuvado a la superioridad del Poder Federal son:

- El ejecutivo federal es el factor mas poderoso del sistema político y ejerce un predominio sobre los poderes locales.
- El senado se ha ido debilitando en su carácter de representante de las entidades federativas.
- La poca preparación que caracteriza a los miembros de las

legislaturas locales, determina que en lugar de -- adaptar leyes a las necesidades de la entidad, se adoptan sin mas cortapisas.

- La concentración urbana, económica cultural y política en el lugar donde reside el Poder Federal; la capital de la República.
- La concentración de los recursos fiscales en la Federa -- ción, lo que provoca que se otorguen sumas ridículas a -- la mayoría de las entidades.
- Ineficiencia en la prestación de los servicios públicos - por parte de los gobiernos locales.
- Alta concentración de la actividad económica en la ciudad de México.
- Los beneficios sociales a los trabajadores se manifiestan mejores y mas rápidos en la capital del país, debido a que los organismos de la Administración Pública Federal residen ahí precisamente.

El Estado centralizador que habia asumido la tarea del adminis-- trador de toda la producción y bienestar de toda la sociedad nacion-- al, sin dejar que los estados y municipios pudieran diagnosti-- car su situación local, planearla y administrarla de la manera - mas adecuada, llevó a una sobre carga de las funciones y obliga--

ciones del Estado, coadyuvando a un incremento del poder y del aparato burocrático (9). Como respuesta a la centralización -- excesiva del poder federal se dio inicio con Miguel de la Madrid a un proceso descentralizador, donde se plantea la necesidad de establecer un equilibrio entre el gobierno federal y los gobiernos locales, esto es, la "descentralización", la cual se adopta como una estrategia que permita el desarrollo armónico y equilibrado, abarcando factores políticos, jurídicos y económicos que faciliten su logro integral.

Este proceso no se puede concebir fuera del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, lo que significa que se debe encaminar a la distribución de los recursos en las diferentes regiones del país, para que se lleve a cabo una participación democrática que permita una nueva forma de vida de la sociedad.

El proceso de descentralización lleva consigo una redistribución del poder entre las diversas instancias político-administrativas del sistema federal de gobierno, a fin de lograr un equilibrio en la toma de decisiones, en el cumplimiento de estos y en su seguimiento. Se considera como punto fundamental la creación de mejores condiciones de vida en los estados y municipios para arraigar a la población a sus lugares de origen, garantizándose las posibilidades de trabajo, educación, cultura, recreación y participación política (10).

Cabe mencionar que, la descentralización remueve intereses políticos y altera patrones de comportamiento, por lo que sus implica-

ciones bien deben ser tomadas en cuenta. Ejemplo de ello son las medidas que han sido adoptadas por el gobierno federal en relación a los servicios de salud y educación a descentralizar, que en su mayoría van a seguir controladas desde el centro y los gobiernos locales van a ser los meros ejecutores operativos.

No obstante, la descentralización se está llevando a cabo y se requiere que el municipio esté preparado para asumir sus nuevas responsabilidades. Es por esta razón que se hará cada vez más imprescindible la existencia de una gran capacidad de gestión; ello será posible si el gobierno municipal cuenta con esquemas institucionales sólidos y con una alta vocación de servicio.

1.5 LA REGULACION CONSTITUCIONAL

No cabe duda que estamos en una etapa nueva del municipio mexicano, pues a partir de su nuevo marco normativo, se vislumbra una redistribución de competencias entre las instancias de gobierno federal, estatal y municipal, asignándose a éste último una serie de atribuciones que anteriormente no le estaban expresamente conferidas. Sin embargo, es pertinente hacer la aclaración que la reforma municipal no se hace por decreto, de ahí que para lograr los objetivos que se plantea, requiere cambios en la mentalidad de los burócratas, que hagan posible su ejecución, así como de las autoridades municipales para que tomen las decisiones necesarias encaminadas al cumplimiento de dichas atribuciones.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de febrero de 1983, se manifiesta el interés del Estado mexicano por devolver la función primordial de ésta institución, que es "el gobierno directo de la comunidad básica".

El municipio constituye la comunidad social que debe poseer capacidad de gobierno y administración y solamente de manera organizada y con la disponibilidad de servir a la comunidad, podrá materializar los cambios cualitativos y cuantitativos del desarrollo integral. En este sentido, el fortalecimiento municipal se debe plantear como la alternativa más viable para mejorar las condiciones de vida de la población asentada en los municipios menos desarrollados y resolver el problema de concentración urbana e industrial de las grandes ciudades.

A partir de estos planteamientos, el municipio se debe instituir como un gobierno propiamente dicho, y no como un simple administrador de servicios públicos; así, fortalecer su hacienda, su autonomía política y su autonomía administrativa, son atribuciones necesarias para cumplir su nueva función.

La iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional contempla los siguientes aspectos:

- Reformas políticas
- Reformas jurídicas
- Reformas en materia de servicios públicos
- Reformas en materia de tributaria

- Reformas en materia de desarrollo urbano
- Reformas en materia de trabajo

Respecto a las reformas políticas, en la fracción primera se recogen los principios electorales y de representatividad política de los ayuntamientos, estableciendo las bases para su funcionamiento y los requisitos para la suspensión, desaparición de poderes municipales, así como la revocación de los miembros de los ayuntamientos (11).

En el texto constitucional, la fracción 1 quedó de la siguiente forma:

"Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí

podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar a algunos de sus miembros, por alguna de las causas que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de sus miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley" (12).

Sergio Gutiérrez nos dice al respecto que, la reforma transcrita en los párrafos anteriores se puede inscribir en la intención de garantizar seguridad jurídica a los ayuntamientos del país y terminar con una práctica que la legislación consagraba amplia-

mente a favor de la Legislatura local o del Ejecutivo estatal. En este sentido se elimina la discrecionalidad y la arbitrariedad que prevalecía en la imposición de sanciones a los ayuntamientos (13).

Mediante la adición referida, para suspender, desaparecer o revocar el mandato a los miembros del ayuntamiento se requiere:

- Definición en una ley de la causa grave que dió fundamento a una sanción.
- La necesidad de otorgar la oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos.
- La definición de quienes entrarán a terminar con el mandato y cuando y cómo realizarlo.

Ahora bien, con la introducción de principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos será posible el desarrollo de un juego democratizador de los partidos políticos y una representación de las diversas corrientes ideológicas.

En cuanto a las reformas jurídicas, en la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los municipios y se les otorga la capacidad para el manejo de su patrimonio. De ésta manera se otorga a los municipios la facultad de darse sus propias normas de carácter interno como son los Bandos de Policía y Buen Go bierno, reglamentos circulares y disposiciones administrativas.

sancionadas por el Congreso Local.

En la Constitución, la reforma a la fracción II quedó como sigue:

"Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo -- con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones" (14).

Esta adición facultó al ayuntamiento para producir el marco jurídico necesario para su actividad de derecho público, situación -- que antes no se daba ya -- que sus reglamentos estaban sujetos a -- la aprobación del Ejecutivo Estatal.

En relación a las reformas en materia de servicios públicos, -- en la fracción III se enumeran los servicios públicos municipales que el ayuntamiento será responsable de prestar, los cuales -- cabe advertir, requieren de una capacidad financiera por parte -- del gobierno municipal y de una capacidad técnica de la burocracia municipal, a manera de cumplir con los principios de igualdad -- permanencia y adecuación que señala la teoría del servicio -- público (15).

En el texto reformado, la fracción III dice:

"Los municipios, con el concurso de los Estados cuando -- así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito. e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según - las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Mu- nicipios, así como su capacidad administrativa y financie- ra.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre - sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordi- narse y asociarse para la más eficaz prestación de los - servicios públicos que les corresponda" (16).

De esta manera, la precisión competencial que se logra en la adi- ción, pretende reducir la conjunción de facultades en materia - de servicios públicos. Así, los servicios enumerados en esta fracción señala el mínimo de atribuciones y el ayuntamiento pue- de ampliarlas, o bien obtener el concurso de los estados en la sa- tisfacción de los servicios públicos. Además se señala que la -

fracción anterior contiene solo los servicios públicos considerados como urbanos, sin afectar a los municipios rurales (17).

En cuanto a las reformas tributarias, en la fracción IV de la -- iniciativa contempla la libre administración de su hacienda por parte de los municipios, asignándoles también los impuestos, contribuciones y tasas adicionales sobre la propiedad raíz, además de los derivados de su división, consolidación, traslado y mejora, así como el cambio y valor de los inmuebles. Se atribuyen igualmente a los municipios, los rendimientos de sus bienes propios y de la prestación de servicios públicos (18).

Como una consecuencia de la libre administración de la hacienda municipal los ayuntamientos tienen la responsabilidad de la elaboración y aprobación de los presupuestos de egresos que anualmente deben ser presentados ante el Congreso Estatal.

El nuevo texto de la fracción IV dice:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación,

traslación y mejora así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo" (19).

En ésta fracción también se establece que, ni las leyes federales podrán establecer exenciones sobre los incisos a y c, ni las locales sobre las mencionadas contribuciones. Solo los bienes de dominio público estarán exentos de dichas contribuciones.

En cuanto a las reformas en materia de desarrollo urbano, encontramos a las fracciones V y VI. En la fracción V se faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo municipal, para la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo urbano, en la regulación de la tenencia de la tierra y en su atribución para expedir permisos y licencias de construcción; -- así como su intervención en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. En la versión reformada dice:

"Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, -- aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para -- construcciones, y participar en la creación y administración de las zonas de reservas económicas" (20).

Respecto de la fracción VI, en ella se regula el funcionamiento de las conurbaciones, entendidas éstas como la continuidad de población de dos o más centros urbanos, situados en dos o más municipios, que surgen como consecuencia del crecimiento urbano.

Un aspecto trascendente de la reciente reforma constitucional es la contenida en la fracción VII que por primera vez contempla la regulación de las relaciones laborales entre los trabajadores y los Estados y Municipios, con base en las disposiciones contenidas por el artículo 123 Constitucional.

De acuerdo con la exposición de motivos, se procura la garantía de los derechos mínimos de los trabajadores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, la estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección del salario, seguridad social y normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio

de su funciones así como el establecimiento de procedimientos ju
risdiccionales para resolver las controversias (21).

El texto Constitucional dice:

"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus tra
bajadores, se regirán por las leyes que expidan las legisl
aturas de los estados con base en lo dispuesto en el art
ículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones regl
amentarias" (22).

De esta manera se precisa que la legislación respectiva sea exped
ida por las legislaturas estatales, buscándose así proteger -
los derechos y clasificar las obligaciones de los servidores púb
licos.

La inclusión de la fracción referente a regulación de las relaci
ones laborales en el texto reformado de la Constitución, respon
dió a la situación prevaleciente en los municipios, que origina
que cada tres años exista un cambio de autoridades municipales
-les, implicando con ello la renovación del aparato burocrático -
municipal y que determina que la administración del municipio se
considere un sistema de botín, donde cada grupo político busca -
sus propios intereses, sin respetar los derechos laborales. Asimi
smo, esta situación origina una discontinuidad en el funcionami
ento del aparato administrativo del Municipio que conlleva uninc
umplimiento de los planes y programas.

Es importante señalar que la fracción anterior pretende garantizar los derechos laborales de la burocracia municipal y que comparativamente con la estatal y federal se encuentra en situación de desventaja, en virtud de que las condiciones laborales de estas últimas tienen mucho mayores prerrogativas y beneficios que las del municipio.

CAPITULO II ELEMENTOS PARA UN DIAGNOSTICO DE LA BUROCRACIA MUNICIPAL

Las reformas constitucionales establecen nuevas atribuciones para el municipio que determinan una nueva perspectiva a la organización municipal. Sin embargo su logro no deriva solamente de la adecuación de la normatividad, sino de las condicionantes de tres factores básicos que inciden en la organización municipal - tales como:

- Las características propias de las burocracias municipales.
- La distribución inequitativa de la población y el ingreso nacional.
- Las relaciones existentes entre los factores reales de poder.

Estos tres factores entre otros, permiten entender la situación desventajosa en las que se encuentra el municipio. De ahí que pensar en cambios estructurales en esta instancia básica de gobierno, no es posible solo a partir de la nueva normatividad.

Por esta razón considero pertinente describir la problemática -- que enfrentan los municipios y esbozar los principales elementos a tomar en cuenta en nuestro análisis, a partir de una tipología que explique sus características mas representativas.

2.1 LA PROBLEMATICA MUNICIPAL

Los problemas trascendentes que afrontan los municipios mexicanos tienen su origen fundamentalmente en la falta de autonomía política y económica, que a pesar de las reformas constitucionales, prevalece e impide la transformación a fondo a la institución municipal. Para mencionar los problemas municipales se hace referencia a su penuria financiera, señalando como causa principal la distribución desigual de las participaciones entre la Federación, Estados y Municipios (23).

Por lo que respecta a la organización administrativa municipal, esta ha sido tradicionalmente deficiente; existen factores internos y externos, tales como la intervención de las autoridades federales y estatales, así como la falta de recursos económicos, que han influido para que los funcionarios municipales no cumplan con su tarea de organizar el elemento humano así como aprovechar las riquezas de la localidad.

En los municipios se presentan además otros problemas administrativos como son: la centralización de los recursos en la cabecera municipal, el derroche del gasto gubernamental, el elevado gasto por administración municipal, el inadecuado mal funcionamiento de las administraciones municipales, la falta de prestación de los servicios públicos, la falta de programas para la realización de obras municipales. Estos problemas tienen su origen en tres causas principalmente: la pulverización municipal, la corta duración del periodo de gobierno y la falta de capacita

ción administrativa de las autoridades y servidores de los ayuntamientos (24).

El fenómeno de la pulverización municipal es un efecto del desequilibrio regional, el cual se hace manifiesto con las diferencias que existen de una entidad a otra entre la extensión territorial y el número de habitantes.

La pulverización municipal, ocasiona desperdicios en los gastos gubernamentales y una elevación en los gastos administrativos -- del municipio. La existencia de 2378 municipios en su mayoría rurales, determina que los gastos se dispersen y que el costo de la administración municipal se eleve. Esto implica a la vez un mal funcionamiento de los ayuntamientos, su aislamiento geográfico, la falta de servicios públicos y la débil integración administrativa.

Se ha considerado que este desequilibrio entre los distintos municipios de una localidad con otra, en cuanto a su riqueza, extensión territorial y población, se debe, entre otras causas a la alta concentración de la actividad económica en unas cuantas regiones (Cd. de México, Guadalajara y Nuevo León, principalmente).

El funcionamiento deficiente de las administraciones municipales se atribuye también al breve período de gobierno municipal que evita que los programas se cumplan cabalmente, además, de que --

los presupuestos solo pueden destinarse a programas que no rebasen el período de gobierno. Por otra parte, es común que cuando los funcionarios municipales han logrado su plan de gobierno, se encuentran con que el período a su cargo está por terminar y dejan las obras inconclusas.

Uno de los principales obstáculos para el funcionamiento eficiente de la administración municipal, también lo constituye la falta de conocimiento y capacidad por parte de los funcionarios, de las técnicas y procedimientos administrativos. (25)

Ante esta problemática, surge la necesidad de lograr un acercamiento cabal al municipio y esto es más fácil si partimos de una tipología que nos explique las características del municipio.

2.2 TIPOLOGIA PARA EL ANALISIS DEL MUNICIPIO

Un acercamiento al estudio de la burocracia municipal puede hacerse también a partir de una clasificación de los municipios en una tipología que identifique las características económicas, sociales, culturales y del desarrollo urbano del municipio.

El Centro Nacional de Estudios Municipales, (órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación) elaboró una tipología que comprende tres tipos de municipios: los urbanos, rurales y en transición.

De acuerdo con las características consideradas para la categoría de Municipios rurales la mencionada tipología identifica las siguientes:

- Son aquellos en los que la cabecera municipal, incluyendo sus áreas de recursos para el crecimiento físico y demográfico futuro y la reserva territorial para preservar el equilibrio ecológico, ocupan una pequeña extensión del territorio municipal, en el que también existen pequeños centros poblados alrededor de los lugares donde la comunidad realiza sus actividades y existen grandes extensiones territoriales dedicadas fundamentalmente a las actividades primarias.
- Existe una gran dispersión de la población en el territorio del Municipio.
- Las actividades económicas a las que se dedica la población son los agropecuarios, silvícolas y mineras.
- Los centros poblados del municipio, carecen casi totalmente de infraestructura y equipamiento urbano y servicios públicos.
- El crecimiento demográfico físico y económico en los centros de población del municipio es muy bajo o se encuentra estancado. Existe gran tendencia a migrar hacia otras ciudades de otros municipios, en busca de oportuni-

dades de trabajo.

Como características de los municipios urbanos podemos señalar:

- Son aquellos en los que la mancha urbana, la zona de preservación ecológica y la zona de crecimiento futuro, cubre la totalidad del territorio del municipio, o sea que los límites del municipio coinciden con los límites geográficos del centro de población o cabecera municipal.
- La existencia de una gran concentración de la población por kilómetro cuadrado.
- Las actividades económicas a las que se dedica la población son las industrias y la de servicios.
- La infraestructura el equipamiento y los servicios, sirven a la totalidad de la población del municipio, aún cuando sea en forma precaria para parte de la población.
- El crecimiento demográfico, físico y económico es muy acelerado.
- La insuficiencia del suelo urbano para atender las necesidades de vivienda, equipamiento y preservación de la ecología.

En lo que respecta a la categoría de municipios en transición en

contramos las siguientes características:

- Son aquellas en las que el gobierno municipal enfrenta si multáneamente las necesidades o problemas tanto del municipio rural como del municipio urbano. Generalmente se en cuentran en transición de lo rural a lo urbano.
- La mancha urbana de la cabecera municipal, junto con sus áreas de reserva para el crecimiento físico y demográfico y las áreas de reserva para la preservación del equili -- brío ecológico, ocupan una parte del territorio del muni- cipio, pudiendo el resto del territorio estar ocupados -- por otros centros poblados de pequeña o mediana categoría entre los cuales existen extensiones territoriales con po blación dispersa dedicada a las actividades primarias.
- La existencia de una concentración media por kilómetro -- cuadrado en la cabecera municipal; en el resto del terri- torio existe dispersión de la población.
- Las actividades económicas a las que se dedica la pobla-- ción son la industrial, la de servicios y la primaria.
- La infraestructura, el equipamiento y los servicios sir-- ven a la totalidad de la población de la cabecera muni- cipal, careciendo de estos los demás centros de población y la población dispersa del municipio.

- Hay un crecimiento demográfico, físico y económico en la cabecera municipal y cierto equilibrio estático en los demás centros de población, en los que también se registra la migración de sus habitantes.
- La existencia del suelo urbano para atender las necesidades de vivienda, equipamiento y preservación ecológica, - aún cuando generalmente está sujeto al régimen ejidal y comunal.

La tipología municipal es de gran utilidad en el análisis de la burocracia, en virtud de que la estructura administrativa y el personal con que se cuenta en la instancia básica de gobierno, es reflejo de su grado de desarrollo económico. Esto nos muestra que la problemática de la Administración Municipal se vuelve compleja en tanto que la mayoría de los municipios de México tienen la categoría de rurales, 90% aproximadamente. Una mejor ilustración la ofrece el cuadro número 1.

CUADRO No. 1
CLASIFICACION DE MUNICIPIOS

TIPO DE MUNICIPIO	NO. DE MUNICIPIO	%	POBLACION	%
URBANOS	96	4	30'382,369	45
DISTRITO FEDERAL			9'373,352	9
EN TRANSICION	143	6	6'064,432	14
RURALES	2 139	90	24'562.580	32
TOTAL	2 378	100	67'382,581	100

FUENTE: Secretaría de Gobernación, C.N.E.M., El Municipio Mexicano. México. Talleres Gráficos de la Nación, 1985.

En el cuadro anterior es posible ver que el 45% de la población total del país se encuentra concentrada solamente con el 4% del total de municipios y que son de carácter urbano, incluyendo al Distrito Federal, mientras que el 32% de la población se encuentra en el 90% del total de municipios, los cuales presentan características rurales. Ello significa que existe una alta dispersión de la población en los municipios rurales, lo que dificulta el cumplimiento de acciones encaminadas a la prestación de los servicios públicos.

2.3 SITUACION JURIDICA DE LA BUROCRACIA MUNICIPAL

La facultad de legislar en materia de relaciones laborales entre los Gobiernos de los Estados, así como entre los ayuntamientos y sus trabajadores, ha sido siempre motivo de discusiones jurídicas, ya que la propia Constitución estableció hasta febrero de 1982 que el Congreso del Estado era responsable de regular las relaciones laborales entre los ayuntamientos y sus trabajadores.

El Constituyente de 1916-17, introdujo la regulación del Derecho Social del Trabajo, al incluir el Artículo 123 en la Constitución, en la cual se señaló la facultad concurrente entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas para legislar en materia de Trabajo; el texto decía lo siguiente:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundados en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo". (26)

Como puede verse, el citado artículo no comprendía a los trabajadores municipales y se interpretaba que estos estaban implícitos al referirse de una manera general a todo contrato de trabajo.

La primera reforma al artículo 123 fue realizada el 26 de julio de 1929 a iniciativa del Presidente Emilio Portes Gil, reformándose en esa ocasión el artículo 73 fracción X de la Constitución y quedando como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción X "Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el banco de emisión único en los términos del artículo 28 de esta Constitución y expedir las leyes del trabajo y reglamentaria del artículo 123 de la propia Ley " (27).

Artículo 123. El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre trabajo.

Con la reforma anterior se pretendió evitar la diversidad de dis

posiciones legales en materia de trabajo ya que cada Estado expidió su propia ley.

Sin embargo se consideró que no era necesaria una federalización absoluta, puesto que con la unidad de la Ley era suficiente. A partir de entonces se definió su situación relativa a la competencia legislativa en materia de trabajo: Al Congreso de la Unión correspondía de manera exclusiva legislar en dicha materia y a los Gobiernos de los Estados tocaba su aplicación con excepción de algunas ramas de trabajo, en cuyo caso la aplicación de la ley era competencia federal.

Hasta esta época, solo la fracción XVIII del artículo 123 establecía alguna disposición relativa al trabajo al servicio del Estado al señalar que las huelgas serían consideradas como ilícitas, solo cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas a las propiedades en casos de guerra a que dependieran del Gobierno. Se exceptuaba de esta disposición a los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno que se asimilaban al Ejército Nacional.

La evolución del país y el crecimiento del aparato administrativo del Estado y su personal implicaron la expedición del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado y fue hasta el 7 de diciembre de 1959 cuando se reformó el artículo 123 Constitucional, adicionándole el apartado B, que de acuerdo con la iniciativa pretendía incorporar a los trabajadores al servicio del Estado al régimen de garantías constitucionales que se

ñalaba la Constitución en su artículo 123. Cabe mencionar que de este apartado se derivó la Ley federal de trabajadores al -- Servicio del Estado, reglamentaria de dicho apartado.

Del análisis anterior se desprende que, no obstante las sucesivas reformas constitucionales, en lo particular al artículo 123, en ninguna de ellas se contempló la regulación de las relaciones laborales de los trabajadores municipales; no obstante la mayoría de los Estados han expedido algunas leyes para regular estas relaciones de trabajo.

Justamente la existencia por una parte de esta legislación estatal, y la ausencia de una disposición constitucional que les faculte para legislar llevó a mantener viva la discusión jurídica. Esta razón llevó al planteamiento a consignar los derechos y garantías mínimas para los trabajadores.

En 1981 Sergio Gutiérrez ya proponía las reformas al Artículo - 123 Constitucional, para consignar los derechos y garantías mínimas para los trabajadores de la función pública en sus niveles estatal y municipal. Esta propuesta plantea el problema -- fundamental de respeto a las competencias derivadas del pacto fe de ra l. (28)

En la realidad, la regulación de las relaciones laborales entre Estados y municipios y sus trabajadores, es una materia que cae dentro del ámbito del régimen interior. Esta problemática vino a quedar resuelta con las reformas y adiciones de febrero de 1987.

Con las reformas y adiciones del Artículo 115 Constitucional en febrero de 1983 y, posteriormente al 116 de marzo de 1987, se pretende proteger los derechos laborales de los trabajadores al servicio de municipios y que sean las legislaturas de los estados quienes expidan las leyes de trabajo, las cuales no podrán ser inferiores al derecho laboral vigente.

Las atribuciones Municipales que se desprenden de la Constitución son:

- La protección legal de los servidores públicos de los municipios se regirán por las Constituciones estatales y leyes locales modificadas en la materia.
- Los derechos de los trabajadores al servicio de los municipios no podrán ser menores a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

La norma obliga a las legislaturas locales a legislar las relaciones de trabajo, sin contravenir lo dispuesto en el artículo 123, sin embargo existe una indefinición respecto a qué apartado de este artículo, estarán sujetos los trabajadores municipales, ya sea al A o al B.

Por deducción lógica suponemos que, como el apartado B corresponde a los trabajadores al servicio del Estado, también es aplicable a los servidores municipales.

A pesar de la disposición constitucional, son pocos los Estados que cuentan con estatutos jurídicos que rijan las relaciones de trabajo entre servidores públicos municipales y el Ayuntamiento, motivo por el cual sigue existiendo la necesidad de uniformar -- las leyes laborales mediante una legislación tipo y crear las -- instituciones de seguridad social indispensables, siguiendo los principios establecidos en los ordenamientos federales.

Asimismo, es importante delimitar las funciones del Congreso de la Unión en relación a sus facultades para legislar en materia - laboral, ya que de otra manera no se estará a salvo de interpretaciones contradictorias en detrimento de las reformas a la fracción que nos ocupa.

La protección legal de la burocracia municipal queda regulada - por la Constitución Federal, las Constituciones de los Estados y la Ley Orgánica Municipal y por los reglamentos administrati -- vos, que emanan de los acuerdos de los ayuntamientos.

En la Carta Magna las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores están considerados en el Artículo 115 fracción VIII que nos remite a que en las relaciones laborales del municipio deban observarse las disposiciones del artículo 123.

El cumplimiento de estos preceptos constitucionales obliga a que no debe establecerse ninguna relación de trabajo en condiciones inferiores a las anteriores mencionadas.

Las Constituciones Políticas Estatales, toman como fundamento -- las disposiciones de la Carta Magna y hacen referencia a la aplicación de las leyes que expida el Congreso del Estado, con base en lo dispuesto en el Artículo 123 y las leyes reglamentarias de tal disposición.

Retomando un análisis elaborado por José Dávalos Morales, se encontró con que de las 31 entidades federativas, solamente 21 reformaron sus constituciones estatales para adecuarlas al sentido del artículo 115 Constitucional (29). De dichas Constituciones solamente se ordenaron la expedición de una ley del servicio civil, sin especificar el marco jurídico a que debería sujetarse - su articulado; dos mas indican que las leyes deben apearse a -- las bases de trabajo similares a las del Apartado B; siete reprodujeron los principios contenidos en el artículo 123 y; seis -- constituciones dispusieron que la expedición de las leyes de servicio civil conforme al apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Ello se puede ver en el cuadro número 2.

Cabe mencionar que esta indefinición de la burocracia municipal, la podríamos considerar como una laguna jurídica que nos impideu ubicar a la burocracia municipal en un solo apartado del artículo 123 Constitucional.

Ahora bien, por corresponder a la ley que regula la organización y funcionamiento del municipio, la Ley Orgánica Municipal también hace suyas las disposiciones que en materia laboral comprende de la Constitución General de la República y las demás leyes fe-

CUADRO NO. 2

ANALISIS DE DIVERSAS CONSTITUCIONES ESTATALES

ESTADO	FECHA DE PUBLICACION	REGIMEN JURIDICO QUE ADOPTAN
AGUASCALIENTES	P.O. 29 DE ENERO DE 1984	DISPONEN EXPEDIR LEYES DEL SERVICIO CIVIL, -- SIN ESTABLECER NINGUN MARCO DE REFERENCIA.
JALISCO	P.O. 7 DE JULIO DE 1983	
PUEBLA	P.O. 2 DE FEBRERO 1984	
SAN LUIS POTOSI	P.O. ENERO DE 1984	
SONORA	P.O. ENERO DE 1984	
MORELOS	P.O. 29 DICIEMBRE 1983	EMITEN BASES DE TRABAJO SIMILARES A LAS DEL APARTADO "B".
NUEVO LEON	P.O. 28 DICIEMBRE 1983	
DURANGO	P.O. 12 AGOSTO DE 1984	SOLO HACEN REFERENCIA AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.
GUERRERO	P.O. 31 DE ENERO DE 1984	
MEXICO	P.O. 28 DE FEBRERO 1984	
QUINTANA ROO	P.O. 21 NOVIEMBRE 1983	
SINALOA	P.O. ENERO DE 1983	DISPONEN EXPEDIR LEYES DEL SERVICIO CIVIL CON BASE EN EL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.
TABASCO	P.O. 13 DE JULIO DE 1983	
TLAXCALA	P.O. FEBRERO DE 1984	
BAJA CALIFORNIA	P.O. 31 DE ENERO DE 1984	DISPONEN EXPEDIR LEYES DEL SERVICIO CIVIL CON BASE EN EL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.
CHIAPAS	P.O. 1 FEBRERO DE 1984	
COAHUILA	P.O. 27 DE ENERO DE 1984	
COLIMA	P.O. 24 DICIEMBRE 1983	
NAYARIT	P.O. 28 DICIEMBRE 1984	
ZACATECAS	P.O. 24 FEBRERO DE 1984	

derales y estatales.

En la Ley Orgánica Municipal, se hace la distinción entre los --
trabajadores en: de confianza y de base; asimismo, hace referencia
a las relaciones de trabajo tanto individuales como colectivas;
por otra parte comprende disposiciones sobre los derechos y
obligaciones tanto de los trabajadores como de los ayuntamien --
tos.

En el nivel orgánico también podemos mencionar que algunas legislaturas
estatales como las de Nuevo León, Sinaloa, Jalisco, Guana
juato, Michoacán, Puebla, Morelos y Quintana Roo, han expedido
leyes conocidas como Ley de servicio civil o Ley que regula las relaciones
de trabajo entre el municipio y sus trabajadores.

Estas leyes son de observancia general para todos los municipios
de cada Estado y tienen por objeto regular de manera específica
las relaciones de trabajo de los servidores públicos municipa --
les.

En su contenido, las leyes laborales de aplicación municipal establecen
la situación jurídica de los trabajadores municipales. --
considerando como tales a toda persona que presta sus servicios
intelectuales, físicos o de ambos géneros mediante designación -
legal en virtud de nombramiento.

De acuerdo con los principios señalados por esta Ley, también se

hace referencia a los derechos de los trabajadores, mismos que establece la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, tales como: jornada de trabajo, vacaciones y días de descanso, salarios y prestaciones, capacitación, la suspensión de los efectos del nombramiento, terminación, etc.

Como fundamento a una futura carrera administrativa, esta ley -- también señala los derechos de estabilidad, antigüedad y ascenso. así como también, prevé el funcionamiento de la Comisión -- Mixta de Escalafón que se encarga de las promociones y ascensos de los trabajadores.

Como parte de los derechos laborales, la ley en cuestión también comprende la normatividad sobre la organización colectiva de -- los trabajadores, su integración en sindicatos y el derecho a la huelga.

La prescripción de la relación laboral también esta regulada, -- así como el funcionamiento y operación de los tribunales municipales de conciliación y arbitraje y sus procedimientos administrativos respectivos.

Al nivel de reglamentos municipales podemos ubicar a las condiciones generales de trabajo, que surgen de la instrumentación de las Leyes Orgánicas Municipales, o en su caso, de las leyes que regulan las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores. Se fijan de común acuerdo entre el Ayuntamiento y el trabajador o sindicato si lo hay; comprende: las normas de tra

bajo, los derechos y obligaciones tanto del trabajador como del Ayuntamiento, los permisos, vacaciones y licencias, los salarios, prestaciones y riesgos de trabajo.

2.4 CONDICIONES ACTUALES DE LA BUROCRACIA MUNICIPAL

El desarrollo histórico que ha tenido la burocracia municipal ha sido de un rezago terrible como consecuencia del gran atraso preva-
leciente en los municipios y de la falta de una normatividad que defina su situación jurídica específica.

Por lo tanto, un elemento a considerar en el estudio de la burocracia municipal es el análisis de la situación de la burocracia municipal la cual, como podemos ver, varía de manera considerable de acuerdo a su pertenencia a un determinado tipo de municipio ya sea rural, urbano, o en transición.

En los municipios rurales y en transición, la mayoría de los trabajadores son de confianza y son reclutados de manera directa por el presidente municipal. Generalmente, se conservan en el puesto durante todo el trienio del gobierno y sus salarios aunque muy limitados son determinados por el presidente municipal con aprobación del cabildo. Los ascensos de personal casi no funcionan, ya que generalmente conservan su misma situación durante todo el periodo de la administración municipal (30)

En algunos municipios rurales las prestaciones son muy limita --

das; esta situación determina que la burocracia tenga que desempeñar otras actividades para poder subsistir. Esto origina el abandono y poco interés hacia la función pública municipal.

Existen algunos Estados como Oaxaca, Puebla, Nuevo León, Guerrero, entre otros, donde los ingresos son demasiado bajos, cuya cifra representa menos del equivalente al salario mínimo, lo cual determina que en los municipios rurales sobre todo una sola persona desempeñe varios puestos a la vez (31).

Recientemente varios estados han expedido leyes estatales que regulen las relaciones laborales sin embargo, en los municipios rurales, el grado de responsabilidad de la burocracia está determinada por las instrucciones que gire el presidente municipal.

En el caso de los municipios rurales y en transición, los conflictos laborales no son un común denominador en virtud de que en su mayoría la burocracia es reclutada de manera personal por el presidente municipal y cuando se llegan a presentar problemas, estos son conciliados o negociados a cambio de una concepción o beneficio material.

En lo que respecta a los municipios urbanos en su mayoría cuentan con un sindicato para la defensa de los intereses. Sin embargo un gran porcentaje de los conflictos que se presentan, se resuelven a través de una conciliación directa o de la negociación por medio del sindicato, siendo mínimo el porcentaje de conflictos que se definen en los tribunales especiales de concilia-

ción.

En los municipios urbanos, la burocracia se conforma por miembros reclutados mediante la aplicación de pruebas de selección, los cuales una vez que ingresen obtienen una seguridad en el -- trabajo y algunos beneficios adicionales a su salario.

En virtud de lo anteriormente descrito y como parte de la voluntad política gubernamental de fortalecer al municipio, se dispone que las relaciones burocráticas tendrán como fundamento el artículo 123 Constitucional. Esto con el fin de establecer una carrera administrativa municipal que garantice el cumplimiento de sus nuevas funciones y atribuciones.

Ahora bien, "no basta la determinación jurídica para transformar y erradicar tradiciones y viejas prácticas de la administración municipal, tales como:

- El cambio absoluto trianual de los trabajadores municipales, al entrar en funciones el nuevo ayuntamiento;
- El concebir la administración municipal como botín político de partidos, grupos, camarillas y corporaciones;
- La existencia de cacicazgos y otras formas tradicionales de ejercicio del poder." (32)

Con el fin de no dejar las cosas como se encuentran actualmente, y que condenan al municipio a la inmovilidad, se plantea la necesidad de promover un proceso de cambio y modernización administrativa en el municipio, estableciéndose como una de las estrategias de cambio, a la carrera administrativa.

Martínez Cabañas nos dice que se entiende por carrera administrativa, haciendo de lado las excelencias teóricas, como aquellas situaciones en que los puestos de trabajo son desempeñados por profesionales cuya carrera y vocación están dedicados al trabajo administrativo, en consecuencia, son motivo de derechos, posibilidades de ascenso y de obtener prestaciones (33).

Haciendo una comparación entre el concepto y la realidad, podemos afirmar que en México no existe una carrera administrativa municipal, sin embargo existen ciertos elementos que posibilitan su instauración.

No obstante, es conveniente señalar que antes de pensar en establecer una carrera administrativa, sería pertinente analizar cuáles son las características y condiciones en que se encuentra la burocracia municipal tomando como base los fundamentos jurídicos y teóricos existentes sobre la burocracia, para que posteriormente podamos llegar a recomendaciones adecuadas acerca de la viabilidad de implantar un sistema de tal naturaleza, acorde a las necesidades y características propias de la burocracia municipal.

2.5 EL PAPEL DE LA BUROCRACIA EN EL PROCESO RENOVADOR

Como se ha visto, los Estados y Municipios se enfrentan a un proceso renovador, en el que su papel será el de coordinar la acción pública en el espacio territorial que le corresponde; en virtud de ello, una necesidad imperante es contar con una burocracia eficiente, capaz de llevar a la práctica las nuevas atribuciones y funciones del municipio. Se requiere de una burocracia moderna, consciente de los cambios, pues la burocracia tradicional no favorece el desarrollo.

Sin duda, los municipios se enfrentan a la necesidad de cumplir con funciones que anteriormente no realizaban, sea por falta de voluntad política, insuficiencia de recursos económicos o por incapacidad. Su marco de atribuciones y obligaciones es amplio y valdría la pena preguntarse, cómo llevarlo a cabo de la mejor manera.

Las estructuras burocráticas de la mayoría de los municipios del país son demasiado simples y con características muy sui generis, derivadas de: el centralismo imperante, falta de personal capacitado; falta de adecuados métodos y sistemas de administración de personal, que provocan la ineficacia de servicios y deficiente desarrollo del personal; prácticas tradicionales de incorporación de personal al servicio público; inadecuada remuneración al trabajo; falta de prestaciones laborales; falta de un marco normativo sólido que regule las relaciones burocráticas.

Si a ésta situación, aünamos los problemas del municipio como -- son la falta de recursos económicos, falta de infraestructura ne cesaria para promover el desarrollo de las comunidades y el centralismo de la toma de decisiones, por parte del gobierno estatal y federal, podemos entender las pocas posibilidades que se -- auguran a la descentralización y al fortalecimiento del municipio; además, el gobierno federal maneja a su burocracia para -- ejercer control sobre los gobiernos locales, y aún así se jacta de llenar de elogios a la descentralización.

En países como México, el nivel de las demandas y necesidades de la población supera la capacidad del sistema de gobierno para -- satisfacerlas institucionalmente, de ahí que surjan políticas de mágicas caracterizadas por una inflación del lenguaje político, con el fin de absorber y mediatizar las exigencias que no se resuelven con hechos concretos. En éste caso, las actitudes de la burocracia son: controlar las demandas que se originan en el gobierno y absorber la mayor cantidad de demandas por medio de las instituciones existentes o bien mediante la creación de nuevas. Mientras que todos los sistemas políticos presentan una -- combinación de estas tres formas de responder a las exigencias, las naciones en desarrollo tienden a presentar las dos primeras (34). De esta manera existe una inclinación a institucionalizar una situación inestable y se instrumentan pautas de conducta política y burocráticas incompatibles con la democracia. En este orden de ideas, encontramos que al Municipio solo le toca cum -- plir con lo que establece el gobierno federal y en éste sentido, el papel de la burocracia es el de manejar las necesidades y demandas de bienes

y servicios que se requieran en el cumplimiento de sus nuevas - funciones y atribuciones.

El logro del desarrollo que plantea la descentralización, depende de la disponibilidad de recursos y de personal capacitado, de la actitud del personal hacia el desarrollo y de la estructura - institucional en que se realicen las actividades. Sin embargo - vemos como el municipio carece de estructuras capaces de responder a esas demandas.

El principal obstáculo al que se enfrenta el municipio además de la falta de recursos y personal capacitado, es su falta de autonomía para decidir por sí mismo sus prioridades y encauzar su desarrollo.

La descentralización conlleva muchos beneficios, pero a la vez - muchas funciones a desarrollar, de ahí que no se debe ver como - un proceso único y exclusivo del gobierno municipal, es necesario que las autoridades municipales concerten con la comunidad - para hacerla participe de su propio desarrollo, ya que hay mayores posibilidades de lograr cambios en la medida en que los grupos sociales y el gobierno se complementen mutuamente.

En este sentido, las aportaciones que la burocracia puede hacer al desarrollo del municipio son:

- a) Ayudar a establecer y fortalecer las condiciones legales y de servicio público para el desarrollo como son:

leyes, orden, seguridad, infraestructura y servicios, recursos económicos y una estructura administrativa favorable a la conducción de las actividades económicas.

- b) Explotar los recursos potenciales del municipio.
- c) Crear empresas paramunicipales que subsanen la insuficiencia de inversión de la iniciativa privada.
- d) Promover y fortalecer la participación del sector social.

Como se ha visto, el municipio es potencialmente una entidad democrática por excelencia, en tanto que las demandas y necesidades de servicios públicos o trámites ante la autoridad municipal, se hacen directamente por la población.

Justificar la actuación de la burocracia municipal no debe hacerse criticándola y menospreciándola, sino haciendo los razonamientos pertinentes sobre cuáles son sus orígenes, a qué intereses responden sus actitudes o pensamientos, cuál es su ideología, -- por qué cumple con un servicio público y de qué manera ingresa al aparato público municipal.

Una vez que se han identificado las características, potencialidades y limitaciones de la burocracia municipal mexicana, es posible darnos cuenta que tiene frente a sí un problema de gran envergadura.

gadura, de trascendencia nacional, en virtud de sus nuevas responsabilidades. Considero que, no obstante los cambios eran necesarios, se debió haber considerado primero las capacidades y características específicas de la burocracia en los diversos tipos de municipios.

Con la finalidad de relativizar la teoría de la burocracia en el municipio, es necesario desarrollar un marco conceptual que distinga a la teoría y reconozca su carácter ideológico ya que su papel está condicionado al enfoque sociopolítico y a la naturaleza socio-económica, que difiere de un tipo de municipio a otro; de esta manera es posible afirmar que el comportamiento de la burocracia municipal está determinada por el marco político, social, cultural e ideológico. A ello se hará referencia en el siguiente apartado.

SEGUNDA PARTE:

ENFOQUES Y TEORIAS PARA EL ESTUDIO DE LA
BUROCRACIA MUNICIPAL

El valor de los enfoques y modelos reside en que aportan un conjunto de elementos teóricos, a través de los cuales se reflejan las condiciones de la realidad, prevalecientes en un determinado tiempo y lugar, además de que ofrecen condiciones alternativas -- susceptibles de ser utilizadas para efectos de una exploración -- teórica. (35) Detrás de cada enfoque existen un cúmulo de teorías que explican de manera particular, ciertos aspectos, por referencia a hechos o interrelaciones no observables directamente, no obstante, su sentido depende del campo que abarque dicha teoría.

En relación a la teoría, podemos señalar que es un cuerpo coherente de conocimientos sobre un dominio de objetos; es conveniente señalar que éste término no expresa nada en particular cuando se utiliza aisladamente; en todo caso la explicación que aporta puede ser verdadera o falsa, madura o infantil, filosófica o científica; de ahí que cualquier explicación que algún autor nos ofrezca de un fenómeno puede considerarse su teoría. En este sentido, en tanto que las teorías aporten explicaciones científicas, el conocimiento que proporcionan tiene mayor seriedad y puede ser transmisible en mayor grado.

En este orden de ideas, encontraremos varios enfoques que pueden utilizarse para estudiar a la burocracia municipal, los cuales sugieren hipótesis de trabajo diferentes; éstos son: organizati-

vo-administrativo, estructural-político y psicosocial. A continuación se hará referencia a cada uno de ellos a efecto de que - en el estudio de la burocracia se escoja el más apropiado, o de ser posible se complementen, abordando el tema de estudio desde tres perspectivas diferentes.

Es conveniente hacer la aclaración que la selección de los enfoques se hizo de manera arbitraria, en virtud de que se pensó que estos tres aportan elementos muy importantes al estudio de la burocracia municipal.

En cuanto a los límites en el tiempo y en el espacio de cada uno, podemos señalar que no existe un desarrollo lineal de ellos, en virtud de que no es posible encontrarlos como fases subsecuentes en el desarrollo teórico; en todo caso los límites estarán determinados en función del contenido de dichas teorías y de las diversas escuelas que comprenden los enfoques.

CAPITULO III ENFOQUE ORGANIZATIVO-ADMINISTRATIVO

Este enfoque se conforma por las teorías weberianas y modernas - de tipo organizativo que tienen por objetivo fundamental estudiar a la burocracia como una organización formal e informal, -- que hace posible la obtención de altos niveles de productividad, mediante el trabajo organizado dentro de una sociedad estructurada bajo principios racionales.

A pesar de los avances que ha tenido la teoría de la organización, su fundador, Max Weber es quien ha desarrollado, hasta la fecha, un estudio más completo y sistemático sobre la burocracia.

3.1. TEORIA WEBERIANA

Para entender la teoría de Weber sobre la burocracia, es necesario hacer referencia a su teoría de la dominación. En ella define al poder, como la posibilidad de imponer la voluntad de una -- persona sobre el comportamiento o acción de los demás. (36)

En la relación de dominación se establece una relación de poder -- tal, que el gobernante que ejerce la autoridad cree que tiene -- derecho al ejercicio del poder y el gobernado piensa que su deber es obedecer dichas órdenes. De esta manera existe siempre -- la legitimación del poder de un grupo sobre otro.

Otro elemento para abordar el análisis weberiano es el de la organización administrativa, ya que un esquema de dominación requiere necesariamente un aparato administrativo que coadyuve al ejercicio del dominio entre gobernantes y gobernados. En este sentido, las creencias sobre legitimación y organización administrativa son los elementos principales para la tipología weberiana de la dominación. (37)

Para caracterizar los tipos de organización, Weber hace referencia a la relación de dominación que prevalecen en cada una. En principio reconoce tres tipos de justificaciones internas como fundamento de la legitimidad de una dominación. En primer lugar la legitimidad basada en la costumbre, consagrada por la consuetudinaria orientación de los hombres hacia su respeto; esta es la legitimidad tradicional. En segundo lugar la autoridad de gracia personal y extraordinaria, que consiste en la entrega personal como fruto de la capacidad y heroísmo demostrado por algún caudillo; se conoce también como autoridad carismática. En tercer lugar existe una legitimidad basada en la legalidad, es decir, en la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva que tiene por fundamento, normas racionalmente creadas y que corresponde a una dominación legal racional propia del moderno servidor del Estado. (38)

Vale la pena aclarar que, las ideas de legitimidad y su fundamentación interna son importantes para analizar la estructura de dominación, sin embargo, se encuentran muy rara vez en la realidad, ya que son esquemas ideales que sirven para interpretar la

acción social. De ahí que se tomen como meros puntos de referencia para caracterizar a la organización burocrática de acuerdo - al tipo de dominación. Weber concibe tres tipos de dominación a los que corresponden tres tipos de organización burocrática.

3.1.1. Dominación Burocrática

Para Weber, la dominación burocrática cuenta con una una organización que ha logrado desarrollarse gracias a su superioridad -- técnica sobre otras organizaciones, la precisión, rapidez, institucionalidad, discreción, subordinación y disminución de fricciones, son factores que existen en mayor proporción en una organización burocrática y especialmente monocrática, a cargo de funcionarios especializados. Esto puede verse prácticamente en el desarrollo de una tramitación ágil que es impuesta a la administración para la economía capitalista moderna, que incorpora los principios de la división de trabajo (39).

Weber señala que: "La organización burocrática se visualiza como un tipo especial de organización identificable en sus rasgos fundamentales, en la configuración estructural y funcional de -- ejército, los partidos políticos, la iglesia, los sindicatos o -- las grandes empresas privadas" (40). Es decir, se refiere a un -- estilo particular de interrelación de los individuos y recursos -- que combinados permiten el logro de objetivos específicos.

En este sentido, caen bajo la dominación legal no solo la estruc

tura moderna del Estado y el municipio, sino la relación de dominio en una empresa privada y en una asociación con fines utilitarios. En este hecho el contrato es la base de la empresa capitalista y se caracteriza como factor eminente de la relación legal.

Hos dice Weber que la burocracia es el tipo técnicamente más puro de la dominación legal, pero ninguna dominación es exclusivamente burocrática, ya que ninguna se ejerce solamente con funcionarios contratados pues los altos cargos son elegidos. No obstante, la burocracia representa el tipo más puro de la dominación legal y se identifica con el Estado Moderno; por lo tanto, la administración burocrática pura es la forma más racional de ejercer una dominación respecto a la precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza. Esta organización es producto de la evolución, ya que en la medida en que se retrocede en la historia se puede comprobar en las formas de dominación, la falta de un aparato burocrático y un cuerpo de funcionarios, organizados propiamente hablando (41).

Ahora bien, en cuanto al carácter de la burocracia es racional, ya que la norma, la finalidad, el medio y la personalidad objetiva determinan su conducta y funcionamiento; se debe entender en el contexto de una organización racional determinada por un marco normativo, en virtud del cual racionalidad implica adecuación de medios a fines, que quiere decir eficiencia. (42)

El tipo ideal de burocracia fue construido por Weber para apoyar

el análisis histórico comparativo de los sistemas administrativos; pero los autores modernos han ignorado los problemas referentes al desarrollo y análisis comparativo de las organizaciones.

Por lo tanto, la burocracia surge como una necesidad del Estado Moderno para cumplir con sus nuevos atributos y entre los factores que han promovido la burocratización están: la creación de ejércitos permanentes exigidos por la expansión política y el desarrollo de la hacienda pública; la cultura; el orden y la seguridad ciudadana y los medios de comunicación.

En su análisis, Weber nos sugiere algunas variables para estudiar la organización burocrática, a saber:

- Una competencia de deberes y obligaciones debido a la distribución de funciones;
- La continuidad de funciones;
- El principio de jerarquía administrativa o niveles de las autoridades con facultades de regulación e inspección y con el derecho de apelación ante las autoridades superiores.
- Las reglas que pueden ser técnicas o normas;
- La separación entre el cuadro administrativo y los me --

dios de administración y producción;

- La no apropiación de los cargos de parte de quien los --
ejerce;
- Se basan en los escritos de los expedientes;
- Se basan en la burocracia como estructura denominación
del cuadro administrativo.

De acuerdo con estas características, el cargo se le presenta al burócrata como ejercicio de una profesión a la que va ligado un determinado conjunto de conocimientos; por otro lado, no es de hecho ni de derecho una fuente de ingresos, ni tampoco el objeto de un contrato por el que el empleado alquilaría su fuerza de -- trabajo. El carácter del cargo implica que, a cambio de ciertas garantías materiales, el empleado acepta un deber de fidelidad - al cargo, es decir está al servicio de una finalidad impersonal y no de una persona. Esta finalidad está inscrita en la empresa a que esté ligado ya sea Estado, municipio, partido o empresa - capitalista. En este sentido podemos afirmar que quien trabaja al servicio de una burocracia pública o privada goza de un prestigio social ante el dominado y dicho prestigio está garantizado por un estatuto especial que ofrece ciertos derechos y obligaciones.

"Administración burocrática" significa "dominación gracias al - saber", de ésta manera representa su carácter racional y en la - medida en que su conocimiento aumenta, aumenta su poder. Dentro

de ésta estructura, quien manda es el superior jerárquico, el -- cual está legitimado por una regla que define sus ámbitos y competencias. Generalmente los funcionarios tienen una formación profesional cuyas condiciones de servicio se basan en una relación contractual a la que tiene asignado un sueldo fijo; asimismo su localización en la estructura administrativa depende del rango o nivel que tenga el cargo y no en base al trabajo desplegado y; se caracteriza también por la existencia de una disciplina en el cumplimiento de sus funciones. (43)

Como puede verse, Weber no se circunscribe a la burocracia como organización, sino que señala las características de los funcionarios del cuadro administrativo burocrático tales como: su personalidad libre, la jerarquía administrativa rigurosa, la relación contractual, el nombramiento se basa en la calificación profesional, son retribuidos en dinero y tienen ante sí una carrera. Desde esta perspectiva, los supuestos sociales y económicos de la burocracia moderna son: el desarrollo de una economía monetaria, siempre que se pague a los funcionarios en dinero fijo.

A pesar de que el desarrollo de la economía monetaria no es ninguna condición previa para la burocratización, sí constituye una estructura continua vinculada a la existencia de utilidades para su conservación. Como podemos ver en el desarrollo histórico de las sociedades, la base de la burocratización ha sido el Estado y el partido de masas, de ahí que su crecimiento se deba a ampliación de las tareas administrativas; por lo tanto, la estructura burocrática va a la par con la concentración del poder, de ahí --

que la organización burocrática haya alcanzado el poder a base de un equilibrio de las diferencias económicas sociales. (44)

Del análisis expuesto anteriormente puede deducirse que en el conjunto de las características de Weber, solo algunas hacen referencia al aparato administrativo de la organización. Mouzelis señala que ello se debe a que formuló su concepto de burocracia en el contexto de la sociología política, pensando en el aparato gubernamental, además, la intención de Weber fue la de identificar las características de una organización, por lo que no estaba obligado a utilizar todos sus aspectos.

Por las características del modelo burocrático weberiano, podemos mencionar que éstas principalmente las vamos a encontrar en los municipios urbanos que cuentan con aparatos administrativos bien definidos y con cuerpos burocráticos con ciertos elementos de racionalidad. A manera de complementar nuestro estudio y considerando que las burocracias municipales presentan además de rasgos racionales, algunos elementos característicos de la dominación tradicional, a continuación se incursionará aunque de manera breve, al análisis que Weber realiza sobre las organizaciones preburocráticas, en este caso la patrimonial, en la cual se presentan ciertos rasgos que son característicos de las sociedades modernas.

3.1.2 Dominación Tradicional

En su obra, *Economía y Sociedad*, Weber nos dice que en la dominación tradicional el sometido o gobernado presta sus servicios, - entrega regalos de honor, paga tributos y ofrece servicios de -- acuerdo a las necesidades del señor y de los usos arraigados. Ba-- jo éstas sociedades, el señor tiene derecho a despojar el súbdito de sus bienes considerando a la costumbre como algo común. To-- do lo que se desarrolla en el contexto de las relaciones patri-- moniales y ante la arbitrariedad del señor, se fundamenta con la influencia del uso de la fuerza; en virtud de ello, la obten-- ción del dominio político significa la agregación al poder domés-- tico de diferentes relaciones de señorío. (45)

La dominación patrimonial es toda dominación "primariamente -- orientada por la tradición, pero ejercida en virtud de un dere-- cho propio"; se caracteriza por: una administración basada en -- el tradicionalismo formal, en oposición a la existencia de nor-- mas; la falta de un cuadro administrativo profesional; el campo -- amplio del arbitrio material; los actos discrecionales del sobe-- rano, así como por la tendencia hacia el patrimonialismo. (46)

La dominación tradicional basa su legitimidad en la santidad de ordenaciones heredadas en tiempos lejanos, de ahí que la asociación de dominación sea una "Asociación de Piedad", determinada -- por una comunidad de educación.

El cuadro administrativo se compone de servidores no de funcionarios, por lo que los dominados no son miembros de la asociación, sino súbditos. La obediencia responde a lo que diga el soberano, cuyos mandatos son legítimos debido a la fuerza de la tradición y al arbitrio libre del señor. Dicho arbitrio lo ejerce -- por la tradición, de acuerdo a la costumbre y libre de trad -- ción, otorgando o retirando su gracia ya sea por inclinaciones, antipatías o mediante la compra de regalos, que también representa una importante fuente de arbitrios.

El reclutamiento del cuadro administrativo en la administración tradicional, se hace de manera patrimonial o extrapatrimonialmente. En el caso de reclutamiento patrimonial, se escogían a los súbditos pertenecientes al linaje, esclavos, funcionarios domésticos, clientes, colonos y libertos. El reclutamiento extrapatrimonial se hacía por relaciones de confianza, por pacto de fidelidad y con funcionarios que entraban libremente a la relación de piedad.

Una característica muy importante en la dominación tradicional, lo representa la apropiación de los cargos; éste hecho se muestra históricamente en dos casos: que las personas apropiantes procedan de un cuadro administrativo que anteriormente no tenía carácter estamental o que no hubiera pertenecido a ese cuadro antes de la apropiación. La apropiación por parte de los individuos se da en base a la renta de los cargos, prenda o venta, así como el privilegio en una apropiación por parte de alguna capa estamental. (47)

La permanencia del servidor patrimonial en el cargo responde a diversos intereses como son: el mantenerse en la mesa del señor, por asignaciones en especie, mediante derechos y tributos o por feudo.

Es importante señalar que el patrimonialismo no solo impide la economía racional por su política fiscal, sino también por las características de su administración a saber: el tradicionalismo formal, que se opone a la existencia de disposiciones legales; existe una carencia de un cuadro administrativo profesional; el arbitrio material y discrecional del soberano es bastante amplio, además priva una tendencia hacia el patriarcalismo y patrimonialismo.

En la dominación tradicional, su poder se legitima con base a la santidad de las ordenaciones y poderes de mano heredados; su cuadro administrativo se compone de súbditos, no de funcionarios como en la dominación burocrática.

Los rasgos patrimoniales sobreviven a la administración tradicional y se reproducen en la moderna, en contraposición a la burocracia, la ocupación de un servidor patrimonial es resultado de su subordinación personal al señor y su rango que disfruta es reflejo de ello. La fidelidad del cargo es la del servidor vinculado al señor personalmente.

Es conveniente señalar que, para hacer una tipología de la burocracia municipal, es necesario seleccionar y conceptualizar los datos empíricos sobre ella, con el fin de encontrar los rasgos ca

racterísticos de la organización. En este sentido, y retomando el análisis que Weber nos ofrece de la burocracia en la dominación tradicional y en la legal racional y con el fin de contrastarla con la tipología municipal mencionada, podemos considerar que por las características y similitudes que presentan, por un lado, la burocracia de la dominación tradicional serviría para analizar el comportamiento y organización de los municipios rurales y en transición y la burocracia de la dominación legal racional permitiría comprender a la ubicada en los municipios urbanos.

En los municipios en transición de lo rural o lo urbano, se localizan burocracias con algunos rasgos de racionalidad; razón por la cual se retomarían elementos característicos de los dos tipos de dominación mencionados.

Cabe señalar que, la utilización de la tipología ofrecida por Weber, se hizo partiendo de la base que el tipo ideal ha sido la fuente de inspiración de la mayoría de los estudios sobre la organización después de la segunda Guerra Mundial. Además, tomando en consideración que el tipo ideal es una construcción conceptual con base a los elementos empíricos lógicamente agrupados, de ahí que sea necesario advertir que los elementos ofrecidos por Weber en su caracterización de la organización, son ideales y no se les encuentran nunca exactos en la realidad, -- sin embargo Weber es quien mayor elementos aporta para atender el fenómeno no burocrático.

En todo caso si se quiere distinguir un tipo ideal de una teoría o de un modelo, se deben analizar los momentos que se siguen en la construcción del tipo ideal; estos son los siguientes:

- a) Selección y conceptualización de datos empíricos que caractericen a la organización.
- b) Llevar los rasgos seleccionados hasta su extremo lógico.
- c) Tener en cuenta que la selección de los rasgos no se hace de manera arbitraria, sino con cierta consideración lógica, sobre los elementos culturalmente más significativos. Considerados estos momentos, es posible proceder a establecer una tipología municipal.

3.2 Teorías Modernas de la Organización

Los autores clásicos de la burocracia, entre los que se encuentra Weber, estudiaron más que la burocracia en sí misma, el impacto producido por las organizaciones de gran escala en la estructura política de la sociedad.

Los autores postweberianos han situado sus análisis exclusivamente en el nivel de la organización; aunque en algunas ocasiones se han ocupado también del medio ambiente de la organización y de los problemas individuales de sus miembros; no obstante, sus preocupaciones siguen girando en torno a la organización en su

adjunto.

Esta reducción de la perspectiva, respecto de los autores clásicos, ha permitido la formulación de conceptos más precisos e hipótesis limitadas, pero susceptibles de ser verificadas de mejor manera.

En este sentido, la mayoría de los estudios postweberianos se caracterizan por un sentido programático, típico de los estudios de caso en donde el investigador selecciona una organización formal, analizando su estructura interna, la función, la productividad y la inserción de los burócratas en el aparato estatal o bien para verificar algunas hipótesis interconexas (48).

A continuación se hará referencia a las aportaciones relevantes que han hecho a la teoría de la burocracia, algunos teóricos de la organización, para ello se consultaron las obras de Nicos Mouzelis, Michael Crozier, Joseph La Palombara S.N. Einsestadt, y Talcott Parsons.

Las variables que han tomado en cuenta las teorías modernas de la organización tienen un carácter omnicomprensivo, en donde el comportamiento burocrático es solo una dimensión del análisis. El burócrata es concebido como un ser humano completo, con emociones, creencias, fines e intereses propios que no siempre coinciden con los objetivos generales de la organización.

Los aspectos relacionados con su comportamiento pueden influir -

en la estructura y funciones del contexto organizacional; en este sentido no pueden ser hechos a un lado o ignorados. Sin embargo, cuando estas variables son tomadas en cuenta aparece la necesidad de contar con un esquema conceptual capaz de interpretar la realidad de la organización.

Las teorías modernas tratan de introducir aspectos no racionales del comportamiento individual; la burocracia deja de contemplarse como una ordenación de actividades y pasa a ser considerada como un sistema social (49). Desde este punto de vista, la burocracia analizada consta de una serie de fuerzas que emergen de la interacción humana y se conforman en grupos, roles, normas, y valores interdependientes en la estructura social.

El análisis funcional como instrumento que ayuda a la explicación, sirve para entender y explicar la relación entre las partes con el todo, concibiéndose la existencia de necesidades de los subsistemas. En la estructura puede decirse que se cumple una función cuando se contribuye a la satisfacción de una necesidad y cuando no existe alguna disfuncionalidad. De ahí que sea importante distinguir cuando un sector o subsistema puede tener consecuencias funcionales y medir los efectos; además es necesario tener presente que no todas las funciones son voluntarias o intencionadas lo que a veces produce consecuencias inesperadas o latentes.

Para efectos del análisis sobre la burocracia podría ser útil, en algunos casos, en lugar de las funciones manifiestas y laten-

tes, una escala donde éstas formen parte de una escala continua, a partir de ella se puede hablar de los grados de imprevisibilidad o una latencia de la acción social.

Cabe mencionar que un sistema puede estudiarse en función de una de sus propiedades y necesidades siempre que estas sean relevantes para el sistema en general. lo importante en todo caso, es encontrar las propiedades por las cuales un sistema se mantiene.

La teoría de la organización vista como un sistema, surge como una respuesta a la nueva realidad de las organizaciones, en virtud de la existencia de enormes burocracias en el campo de la administración, tanto pública como privada; sus principales exponentes son Herbert Simon, David G. Huff, James G. March, entre otros (50). Sus hipótesis están dirigidas a desarrollar una teoría adecuada del comportamiento organizativo y están basadas en los siguientes postulados: La organización es un sistema de actividades, el cual tendría la forma en lo que en ingeniería de sistemas se conoce como caja negra, que consiste en un sistema cuyas entradas y salidas son visibles y su contenido permanece oculto; en la caja negra ingresan elementos que caen a ser procesados y darán por sólidos ciertos resultados.

En este sentido la teoría de la organización tiene a ver a la organización como un sistema de actividades, constituido principalmente como una red de relaciones de decisión.

La teoría de la organización considerada, se desarrolla con una racionalidad aprensible limitada; se basa en dos elementos -- teóricos, que señalan que el hombre no busca maximizar sino satisfacer y no trabaja con todas las alternativas posibles. Para esta teoría, la organización constituye un sistema con una actividad central en su interior: la toma de decisiones, de ahí que éstas determinen el contenido del sistema de caja negra.

Ahora bien, el esquema teórico planteado goza de una gran consistencia interna, pero ello no garantiza su veracidad, en virtud de la pobreza de la evidencia empírica; por otra parte, aísla los problemas de su contexto, para analizar los procesos que se dan en su interior, los cuales no pueden dejar de incidir en la organización. Si la organización fuera realmente un sistema sería de tipo complejo, que a la vez pertenecería un subsistema de un contexto más amplio, con un gran número de interacciones que se ubican: en la estructura de poder, en la estructura de los integrantes de la organización, en los procesos coyunturales y en las condiciones político-estructurales.

Por otra parte, si realmente la toma de decisiones estuviera basada en procesos mecánicos, los problemas fueran resueltos fácilmente; sin embargo ello no es así porque intervienen factores extraorganizacionales que condicionan o impiden que el proceso se lleve a cabo.

A la luz de las bases teóricas planteadas, la teoría de la organización ha sido criticada por la limitación de su análisis al -

dejar de lado los factores contextuales y de contenido sociológico que se presentan en toda organización.

Otro de los teóricos relevantes en el análisis sistémico es Talcott Parsons, quien contempla a la organización como un sistema social, compuesto por varios subsistemas (grupos o departamentos), los que a su vez se encuentran inmersos en otros sistemas sociales más amplios que son la comunidad y la sociedad (51).

Parsons define a la realidad social como un conjunto de sistemas interrelacionados que se extienden ordenadamente desde la personalidad individual y pequeños grupos hasta sociedades totales.

Nicos Mouzelis señala dos puntos respecto a lo anterior: primero, que cuando el centro de análisis se sitúa en un sistema (una organización), los subsistemas inmediatos, (los grupos) son vistos como unidades indiferenciadas, de ahí que no interesen las estructuras y propiedades internas del sistema, sino su interrelación en el sistema general. Segundo, que cuando se pasa de nivel, el más alto no puede reducirse a las propiedades de los más bajos, ya que comprende que a pesar de la interrelación entre ambos, existe una autonomía entre ellos mismos (52).

Parsons analiza la organización desde el punto de vista institucional cultural, de ahí que el punto de arranque y el centro de atención se sitúa en los valores y en su institucionalización en contratos diferenciados. Los valores organizacionales legitiman los fines, y acentúan la contribución del sistema a las exigen--

cias funcionales del sistema más amplio; hecho que sirve a la organización, en virtud de que la capacita para tener la supremacía de sus fines.

Los problemas funcionales que Parsons ha detectado a la organización son cuatro: dos de ellos (adaptación y cumplimiento de fines) tienen un carácter, instrumental, y se refieren a la relación del sistema con su medio; los otros dos (integración y problemas latentes) se refieren a las condiciones internas del sistema.

El problema de adaptación del sistema se relaciona con los módulos básicos de los procesos de financiamiento, reclutamiento de personal, gestión de bienes y adquisición de maquinaria y equipo.

El problema de la realización del fin se refiere a la movilización de los recursos para el cumplimiento de los fines, el cual consiste en encontrar la mejor forma de adaptar los medios a los fines. Es aquí donde Parsons sitúa el proceso de toma de decisiones y las normas que los regulan. En este sentido, el problema de movilización de los recursos para el cumplimiento de fines y toma de decisiones es según Parsons el problema de la organización del poder, en virtud de que concibe el poder como la capacidad para movilizar recursos en interés de los fines del sistema (53).

Los problemas de integración y estado de latencia hacen referen

cia a las relaciones existentes entre las unidades del sistema - que asegura un grado de solidaridad y cohesión social.

Ahora bien, la clasificación que Parsons hace de la organización se basa en su esquema de los cuatro problemas funcionales. Según este autor, las organizaciones varían de acuerdo al tipo de función final respecto del sistema general, en este sentido, es posible distinguir:

- Las organizaciones primariamente orientadas a la producción.
- Las organizaciones orientadas a fines políticos.
- Las organizaciones integrativas.
- Las organizaciones conservadoras.

La aportación que Parsons hace a la teoría de la organización reside en que ha demostrado que no es suficiente formular de manera más o menos arbitraria dimensiones o aspectos de la organización ya sea formal e informal, humano o tecnológico, si no se vinculan estos aspectos entre sí y con otros de la organización.

Considero que Parsons ofrece importantes elementos que pueden ser utilizados en el análisis de la burocracia municipal, en virtud de lo siguiente:

- a) Tiene gran valor su capacidad de tomar en cuenta los diferentes niveles de análisis individual, de grupo y social, señalando la interdependencia entre ambos.
- b) Establece que la teoría de las organizaciones se aplica a cualquier tipo de organización; de ahí que pueda aplicarse a la municipal.
- c) Destaca la importancia que tiene en el estudio de la organización, la comparación con otras, consideradas también sistema social, como podría ser la familia y la comunidad.

A la luz de la teoría de Parsons, podríamos pensar que en el estudio de la burocracia municipal sería conveniente tomar en cuenta los aspectos sociológicos de la organización municipal, que permiten caracterizar aquellos aspectos que tienen que ver con el comportamiento individual o de grupo de la burocracia.

Con el propósito de señalar la relevancia que tienen para las teorías modernas de la burocracia, los aspectos formales e informales de la organización, a continuación se hará un análisis de ellos; asimismo se tratará de ubicar la función de la burocracia para las teorías modernas y finalmente se hará una contrastación de los planteamientos propuestos por las diversas escuelas.

3.2.1 Teorías Formales

Las organizaciones formales se establecen para la obtención de un fin; en ella los hombres coordinan sus acciones para la consecución de ciertos objetivos. Estas acciones requieren de un control que se instrumenta mediante reglas que definen tareas y atribuciones de cada miembro, así como los mecanismos formales que permitirán la integración de dichas tareas.

Dentro de esta corriente se ubican las teorías del taylorismo y las universalistas. El taylorismo como línea de pensamiento tiene su punto de partida en Frederick W. Taylor, quienes a diferencia de los autores clásicos no se interesó por los problemas relacionados con la estructura de poder y si en cambio por los problemas prácticos de la eficiencia; de ahí que su unidad de análisis no sea la sociedad en su conjunto, sino el individuo en su puesto de trabajo.

No obstante su análisis parcial de la organización, es importante señalar que su modelo debe ser entendido en el contexto de cambio de las estructuras del capitalismo a fines del siglo XIX, en el cual el objetivo era la productividad del individuo y de la organización en su conjunto (54). Para el logro de tales objetivos, Taylor se basaba en una aproximación empírica de la ordenación del trabajo en la fábrica y creía que para cada proceso existía una mejor forma de ejecución que para descubrirla era necesario hacer un estudio científico de cada parte de la organización, pues pensaba que el conocimiento científico debía reempla

zar a la intuición y a los métodos de regulación del comportamiento organizacional.

Taylor pensaba que la organización estaba regulada por leyes que podían descubrirse mediante observación y experimentación, - las cuales una vez conocidas podrían ser aplicadas a la situación laboral concreta, obteniéndose el máximo de productividad.

Otro de los principios de la ordenación científica se refiere al procedimiento de aplicación del conocimiento adquirido al proceso laboral. La responsabilidad de esta transformación recae en la dirección, quién debe procurar que las tareas se realicen lo mejor posible, lo cual implica la separación entre la planeación y la ejecución. Se advierte también que la selección del trabajador no puede hacerse al azar, sino que debe escogerse el hombre más idóneo a los puestos del trabajo.

Nicos Mouzelis señala que las técnicas e instrumentos de la teoría tayloriana como son los análisis de tiempos y movimientos, -- ayudan al estudio científico de la organización o a su racionalización, en virtud de que se debían enlazar las diversas frases - de la producción. De ahí que la lógica de la racionalización no debía limitarse al trabajador individual sino hasta cubrir la organización total; en este sentido, la cooperación constituye la precondición de la ordenación científica (55).

La idea de cooperación era para Taylor el elemento crucial para disminuir las diferencias entre el personal directivo y el trabajador.

dor; creyó que una vez descubiertas las leyes que rigen el trabajo y la producción, la definición del tiempo necesario para una tarea y el salario, podría ser realizada de manera científica. De esta forma si cada uno aceptara su papel correspondiente, se evitaría el conflicto porque nadie podría estar en contra de los hechos científicos; desde esta perspectiva los sindicatos resultaban inútiles. (56)

La visión Tayloriana de la organización es muy parcial en virtud de que el conflicto social no se deriva del desempeño de su trabajo, sino de la propiedad que cada uno tenga de los medios de producción.

Por otra parte, solo se analiza al trabajador individual, enfatizando únicamente en las operaciones físicas realizadas para una tarea específica.

Relacionando esta teoría con la burocracia municipal, encontramos a esta visión muy mecanicista y se concentra solamente en los aspectos instrumentales del comportamiento humano; hace a un lado los aspectos psicológicos y sociológicos del comportamiento organizacional. Sin embargo ofrece elementos importantes en el análisis, al considerar que su selección debe hacerse escogiéndolo a las personas más idóneas a los puestos de trabajo y que ofrezcan una mayor productividad con su trabajo.

3.2.2 Teorías Universalistas

Ahora bien, respecto de las teorías universalistas podemos señalar que tienen por objetivo descubrir ciertos principios que pueden hacer al director capaz de construir y administrar su organización de manera racional. Parten de la hipótesis de que existen estructuras y organizaciones semejantes, que pueden ser analizados conceptualmente; de aquí deriva la idea de que pueden descubrirse un cierto número de principios universales aplicables a cualquier tipo de organización, que desplacen las reglas intuitivas de la acción administrativa.

El punto central de estas teorías es la estructura de la organización; se distingue entre el puesto de trabajo y la persona, de ahí que las responsabilidades de los puestos de trabajo y las relaciones entre los mismos se definen independientemente de la persona que lo vaya a ocupar y las funciones deben agruparse de manera que aseguren la máxima productividad (57).

Luego entonces, para definir los principios básicos de toda organización se requiere tener una idea clara de los rasgos estructurales comunes a todas las organizaciones existentes.

Los conceptos más utilizados por estas teorías son los de autoridad y función. Se concibe la estructura de manera vertical en la que existe un sistema de relaciones jerárquicas, establecida por delegación de autoridad y responsabilidad de arriba a abajo y horizontalmente, la diferenciación deriva de las funciones.

La escuela universalista centró su estudio en aquellos aspectos formales de la organización; de ahí que la estructura organizacional fuera contemplada en términos de centros de responsabilidades y del sistema de relaciones entre estas. Lo más importante era la orientación marcada en manuales y organigramas, que aun que eran muy necesarios para tener una idea de los aspectos generales de las organizaciones, no aportaba mayores indicios para conocer los elementos empíricos, ya que solo describe los arreglos formales pero no los explica.

Los modernos universalistas replican las críticas a la teoría ya que ahora ellos reconocen limitaciones y que la gente tiene sentimientos y fines particulares que no pueden identificarse en el estatuto de la organización.

Con respecto a la burocracia municipal, podemos mencionar que las aportaciones de esta escuela, estarían dirigidas a interpretar a la estructura administrativa, y las relaciones jerárquicas y de mando que influyen considerablemente en el comportamiento burocrático. Entre más flexibles sean las estructuras, mayor eficiencia caracterizará a la burocracia municipal.

3.2.3 Teorías Informales

Las teorías informales surgen para llenar el vacío que dejaron las teorías formales, al analizar a la burocracia con base en las reglas formales, pues no obstante que las reglas definen la

acción de la organización, existen otros elementos que también -
inciden en ella, como son las relaciones de poder; de ahí que la
burocracia municipal también deba ser contemplada como un siste-
ma de tensión y cambio que origina que los modelos burocráticos
adquieran nuevas formas.

Ahora bien, esta forma de contemplar la estructura social de la
organización consiste en hacerlo en término de grupos y de sus -
interrelaciones, para ello se emplea algún criterio diferencial
que resulte relevante para entender como los grupos de poder que
se relacionan entre sí; aquí destaca la importancia el concepto
de poder.

Actualmente se carece de una teoría acabada del poder y del con-
flicto organizacional, sin embargo, algunos de los trabajos más
recientes e importantes de la organización han girado en torno a
estos temas. Al respecto, Dalton, en su experiencia como obser-
vador participante en seis empresas, ofrece un cuadro revelador
de la estructura organizacional, en términos de camarillas y de
luchas constantes por obtener más poder y como consecuencia mayo-
res beneficios organizativos. Muestra también la extensión y --
continuidad de las luchas por el poder y su impacto en la organi-
zación; asimismo señala cómo la actividad política es escondida,
para que las políticas que resulten del proceso se manifiesten -
en armonía con la ideología oficial y con las reglas de la orga-
nización. (58).

Un aspecto que Dalton no identificó en el marco de las relacio--

nes de poder es el referente a la separación entre los grupos de la cúpula que toma decisiones y la base o trabajadores operativos.

Es claro advertir que Dalton ofrece una aportación significativa al estudio de la burocracia municipal al manifestar que no solo las reglas son determinantes en la organización sino las luchas constantes que se presentan entre los grupos dominantes por alcanzar el poder y que una vez logrado el triunfo por uno de ellos tratan de congraciarse con la ideología del partido oficial y con las reglas establecidas por el grupo en el poder.

Otra de las aportaciones relevantes a las teorías informales de la organización, es la que proviene de los estudios realizados por Michael Crozier sobre dos instituciones públicas. En este estudio, el autor destaca la importancia que tiene para el análisis de la estructura organizacional, las relaciones de poder entre los grupos.

Aquí la estructura social se integra por grupos ocupacionales de cisivos y cerrados, donde cada uno presenta ante los demás un frente hostil, de ahí que en este caso no resulte operativa la diferenciación de camarillas y pequeños grupos. Esta estrategia consiste en la manipulación de las reglas como una vía para conseguir prerrogativas e independencia del grupo frente a los que están jerárquicamente en una posición más alta. Sin embargo sucede que como las reglas no pueden regularlo todo, surgen áreas de incertidumbre que van a constituir los puntos centrales del -

conflicto y donde surgirán las instancias de dominio y subordinación.

El grupo que por su posición en la estructura pueda controlar el área no regulada, dispondrá de una ventaja estratégica que utilizará para mejorar su posición de poder y para obtener mayores recompensas económicas.

Un ejemplo práctico que señala de Crozier es el problema de las relaciones entre superiores y subordinados y el de las relaciones de los obreros ante las normas de trabajo. En el análisis de esta situación, se puede ver que en una organización existen dos posibilidades de decisión: la primera está determinada por los factores de incertidumbre que afectan a la tarea misma; la segunda por las reglas que hacen que el trabajo sea más racional. Sin embargo no se puede suprimir el poder discrecional del subordinado en la ejecución de la tarea, debido al poder discrecional del jefe en la aplicación de las reglas, ya que esta es la única forma de que la organización saque provecho para toda la organización. (59)

Como puede verse, se entabla una lucha constante por el poder en donde los subordinados se esfuerzan por alcanzar mayor poder y obligar a sus superiores a pagarles más, y por su parte los superiores luchan por alcanzar sus objetivos y obtener más poder tanto por la racionalización como por la negociación, razón por la cual se ve que en las dos partes existe "trampa".

Dada su posición tan reducida propia de sus tareas estereotipadas, los trabajadores tratan a toda costa de introducir cierta imprevisibilidad para recuperar su poder de negociación, el cual va a depender no solo de la tecnología sino de la manera como se distribuya la información.

Ante esta situación conflictiva, Crozier señala que para alcanzar sus objetivos, toda organización requiere necesariamente de una estructura jerárquica capaz de contrapesar las luchas entre grupos y entre individuos; ello será posible en la medida en que cuenten, además con libertad de acción (60)

Para contar con libertad de acción, un administrador debe disponer de poder sobre sus subordinados: de poder formal para tomar decisiones y de poder informal para negociar con los grupos. Para lograrlo debe disponer a su vez racionalización para dictar reglas y las excepciones para ignorar la regla.

Crozier establece tres hipótesis sobre las relaciones de poder y las formas de control social:

- a) Cuanto más complejo sea el sistema de relaciones de poder y negociación, el control social tiende más a ser manejado por los directivos.
- b) Los límites que los directivos fijan a la libertad de negociación son más estrechos que los naturales debido a las presiones.

- c) Los regímenes con equilibrio dinámico son más propicios al cambio, debido a que la presión para eliminar la incertidumbre no puede ser contrapesada por la resistencia de grupos poderosos (61).

Estas hipótesis pueden ser comprobadas en el estudio de la burocracia municipal, donde generalmente el grupo directivo siempre trata de imponer sus ideas y pocas veces establece un diálogo -- con los trabajadores. Como puede verse, con las teorías informales de la organización; se ha provocado un cambio en la perspectiva del análisis, en virtud de que se presenta una progresiva -- toma de conciencia en la importancia en la estructura política y las relaciones de poder, que inciden indiscutiblemente en cualquier tipo de organización.

Retomando el análisis de Mouzelis, es claro advertir que la -- oposición entre las teorías formales y las informales resulta -- útil y a la vez confusa, ya que a la vez que es un instrumento -- importante para dirigir la atención del estudioso hacia la tensión entre la coordinación racional de actividades y la aparición -- de modelos de relaciones interpersonales y de valores y creencias. Esta oposición es un punto de discusión para el estudio y análisis del cambio organizacional.

Las diversas concepciones sobre la dicotomía formal e informal -- se pueden agrupar en cuatro categorías:

- a) La informal como desviación de las previsiones. En este

sentido lo informal señala un comportamiento que se desvía de las previsiones hechas por los superiores jerárquicos.

- b) Lo informal como lo irrelevante para los fines de la organización. Aquí se enfatiza no solo en la ilegitimidad de la actuación a la desviación de las previsiones para los fines de la organización.
- c) Lo informal como lo no anticipado. Aquí se hace referencia a las consecuencias no previstas.
- d) Lo informal como lo real concreto. Aquí se distingue lo formal e informal para distinguir entre las reglas inaplicables por un lado, y por el otro los comportamientos concretos.

De los puntos anteriormente señalados se desprende que, tanto lo formal como lo informal aportan elementos parciales para teoría de la burocracia; de ahí que para hacer un estudio completo de la burocracia municipal se deben considerar ambos, partiendo de los elementos característicos que aportan y no a partir de la discusión entre lo formal y lo informal. En todo caso, estos intentos teóricos manifiestan la necesidad de desarrollar una teoría mas completa que comprenda los aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y administrativos de la organización en su conjunto.

CAPITULO IV ENFOQUE ESTRUCTURAL-POLITICO

Este enfoque surge con la teoría de Marx y tiene por objetivo - identificar a la burocracia como un grupo social (no como una - clase) al servicio de los intereses de la clase dominante. Como complemento a dicho enfoque se pueden señalar las teorías modernas que inciden en la politización informal de la burocracia_ y con las teorías del cacicazgo.

Entre los autores más representativos de este enfoque son Marx.- Lenin, La Palombara, Gramsci, Michels, Miliband, Poulantzas y - González Casanova, entre otros.

4.1 Teoría Marxista

No obstante que la idea de burocracia no ocupa una posición en - el pensamiento de Marx, sus reflexiones acerca de la burocracia_ y las relaciones de ésta con la estructura social, presentan una aportación al estudio de las primeras controversias sobre la materia.

La posición de Marx influyó de gran manera en los estudios clásicos que realizaron Weber y Michels. Marx estudia el fenómeno_ de la burocracia utilizando el término de administración del Estado, de ahí que sus ideas sobre la burocracia sólo puedan ser - comprendidas si se sitúan en el contexto de las contradicciones_ de clases, la crisis del capitalismo y el advenimiento del comunismo.

Marx elaboró su concepto de burocracia al hacer una crítica de la filosofía del Estado de Hegel, quien concebía a la administración pública como un vínculo entre el Estado y la Sociedad; para Marx la sociedad civil comprende las profesiones y las corporaciones que representan los intereses particulares; el Estado representa el interés general y entre ambos surge la burocracia estatal como el medio que vincula el paso del interés particular al interés general (62).

Sin embargo, según Marx esta noción formal y legalista de la burocracia no da su verdadera realidad, sino que la falsa imagen que la burocracia tiene de sí misma. La oposición entre interés particular e interés general carece de sentido en tanto que el Estado no representa al interés general, sino los intereses particulares de la clase dominante, así lo expresa claramente en el manifiesto del Partido Comunista donde señala que: "El Gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa" (63).

Por otra parte, Marx encuentra en el análisis político de Francia una conexión entre administración burocrática y dominación capitalista. Al respecto dice: "Este Poder Ejecutivo con su inmensa organización burocrática y militar, con su compleja y artificiosa maquinaria de Estado, un ejército de funcionarios que suma medio millón de hombres, junto a un ejército de otro medio millón de hombres, este espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad francesa y le tapon todos los poros, surgió en la época de la monarquía absoluta, de

la decadencia del régimen feudal que dicho organismo contribuyó a acelerar. Los privilegios señoriales de los terratenientes y de las ciudades se convirtieron en otros atributos del poder del Estado... Todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina, - en vez de destruirla. Los partidos que luchaban alternativamente por la dominación consideraban la toma de posesión de este inmenso edificio del Estado como el botín principal del vencedor" (64). En este sentido, la burocracia constituye un grupo social específico y particular.

Para los marxistas la burocracia es una jerarquía de funcionarios en donde cada grupo es controlado únicamente por sus funcionarios superiores y está dividido como en una fábrica. No se puede decir que la burocracia sea una clase social, sino que su existencia está vinculada a la división social en clases, ya que los miembros de un grupo no se distinguen del otro por su relación o posesión de los medios de producción. Al igual que los sacerdotes, prostitutas y maestros, concebía Marx que los burócratas formaban un estrato social que recluta a sus miembros de diversas clases sociales, pero los funcionarios superiores que tienen bajo su responsabilidad la toma de decisiones provienen de la clase capitalista y terrateniente. De ahí que Marx afirme que la burocracia es un instrumento por medio del cual la clase dominante ejerce su dominación sobre otras clases sociales.

Al discutir la relación entre administración burocrática, clase dominante y Estado, se puede ver en la obra de Marx, que la ta-

rea real de la sociedad capitalista es imponer a la sociedad un orden que consolide y perpetúe la dominación y la división en --clases. Paralelamente tiene la tarea de esconder la lucha de --clases a nombre del interés general. Por lo tanto, la burocracia no aparece ocupando una posición en la estructura social; en todo caso, su principal tarea es la de servir a la clase dominante para mantener el orden social.

Una primera característica de la burocracia en el pensamiento de Marx, es la de ser una instancia del proceso de alineación, a --través del cual se convierte en una fuerza autónoma que es sentida por el pueblo como una fuerza extraña a él, idea que se fortalece por los mitos que caracterizan aún más su posición. Dicha alineación también se hace sentir al interior de la burocracia, pues oculta ante sí misma su carácter opresivo y parasitario, --pensando que es indispensable al interés general (65).

Una segunda característica que Marx acentúa es la falta de iniciativa e imaginación del burócrata y su miedo a cualquier responsabilidad.

Una tercera característica es la que señala a la burocracia como un instrumento de la clase dominante. En contraposición a este planteamiento Marx extrapola su proyección política de la desaparición del Estado y por consecuencia de su burocracia una vez que los proletarios tomen el poder; este hecho se presentó sólo en aquellos países con regímenes socialistas y comunistas. En su visión, la burocracia carece de sentido en tanto que la ten-

dencia será su absorción por la sociedad.

Lenin retomó esta última característica de los planteamientos de Marx y los expuso en el discurso plasmado en su obra el Estado y la Revolución.

Lenin identifica dos instituciones típicas del Estado burgués: la burocracia y el ejército permanente. Hace referencia a las obras de Marx y Engels en las que se habla reiteradamente de la relación de estas instituciones con la burocracia.

Para Lenin la burocracia y el ejército son un parásito adherido a la burguesía que se desarrollan, perfeccionan y afianzan a través de numerosas revoluciones burguesas. Por ésta razón la revolución debía concentrar las fuerzas de destrucción contra el poder estatal (66).

Al igual que Marx, Lenin consideró que el aparato burocrático debía caer en tanto que el proletariado asumiera el poder, proponiendo como modelo alternativo para la democracia, a la comuna. La finalidad que se perseguía con esta medida era suprimir las instituciones de una minoría; es decir con una intervención del pueblo en la ejecución de las funciones propias del poder del Estado.

Las estrategias para alcanzar tal fin se pueden enumerar de la siguiente forma:

- a) Elegibilidad y revocabilidad instantánea de los funcionarios.
- b) Reducción del salario de los funcionarios al nivel obrero.
- c) Simplificar las funciones de control para que puedan ser ejecutadas por un turno cualquiera.

Estas medidas democráticas y sencillas serían, según Lenin, el punto que conduce del capitalismo al socialismo, mismos que adquieren importancia sólo en conexión de los expropiadores, es decir, con la transformación de la propiedad privada capitalista - de los medios de producción en propiedad social. Lenin sostenía además que en una sociedad socialista, la extensión del Estado - lleva aparejado la liquidación del aparato burocrático. La destrucción del Estado como tal se hace consistir en la constitución de la fuerza especial de represión de la burguesía.

Es importante mencionar que para Lenin la burocracia no debía -- ser abolida de golpe ya que ello representaba una utopía. Destruir la vieja máquina burocrática y empezar sin demora a construir otra que permita reducir gradualmente a la nada toda burocracia no representaba tal utopía.

En este sentido, Lenin pensaba que la burocracia debía ser sustituida por inspectores y administradores, reduciendo a los funcionarios públicos al papel de ejecutores de las tareas del prole-

tariado, de inspectores y administradores responsables movibles y modestamente retribuidos. El comienzo de la gran producción - conduce a la extensión, gradual de toda burocracia, a la creación de un orden en el cual las funciones de inspección y contabilidad la desempeñaron todos por turnos, convirtiendo a dichas funciones en costumbres teniendo finalmente a desaparecer como - funciones especiales de un sector especial de la sociedad. (67).

Lenin, planteaba que mientras se llegaba a la fase superior del comunismo, los socialistas requerían el mas riguroso control por parte del Estado sobre la medida del trabajo y la medida de consumo mismo que debía llevarse a cabo no por un Estado burócratas. Sin embargo y a pesar de la concepción negativa que otorga a la burocracia en su obra el Estado y la Revolución, los escritos de Lenin resultan más importantes después de la Revolución - de 1917. Ya que en esta época trata de acomodar su teoría a la realidad burocrática. Lenin percibe el crecimiento del aparato burocrático como signo de madurez del socialismo.

Analizando las posturas teórico-epistemológicas de Marx y Lenin podríamos pensar que, por su posición en contra de la burocracia, no aportan elementos a nuestro análisis de dicha categoría en el ámbito municipal, más sin embargo no podemos negar que al interior del municipio encontramos una inclinación de los cuerpos burocráticos en favor de los intereses de la clase dominante, llámese Presidente Municipal, cacique, etc.

Otro de los grandes exponentes del marxismo es sin duda alguna -

Antonio Gramsci quien en su obra la Política y el Estado Moderno hace un somero análisis sobre la burocracia.

Para Gramsci el hecho de que en el desarrollo histórico de las sociedades surja el funcionario de carrera es de gran significación para la ciencia política. En el Estado, la burocracia constituye un elemento de estabilidad que se encarna en el desarrollo orgánico del núcleo central del grupo dirigente de manera análoga como ocurre en los partidos. "La preponderancia del centralismo burocrático en el Estado indica que el grupo dirigente está saturado, que se ha transformado en una camarilla estrecha que tiende a perpetuar sus mezquinos privilegios regulando o también sofocando el nacimiento de las fuerzas opositorias aunque estas fuerzas sean análogas a los intereses dominantes fundamentales" (68).

En este sentido, la burocracia viene a jugar el papel de elemento estabilizador que asegure el mantenimiento de la hegemonía de los elementos progresistas.

Trasladando la teoría de Gramsci al ámbito municipal podemos señalar el papel intermedio que guarda la burocracia municipal ante los grupos dirigentes y la población; esta situación determina el hecho de que trate de mantenerse dentro de las estructuras político-administrativas, para seguir obteniendo prebendas propias de su cargo.

Algunos autores del Marxismo contemporáneo como Ralph Miliband, -

Nicos Poulantzas y la Palombara coinciden al señalar la neutralidad aparente que caracteriza a la burocracia o personal del Estado en el sistema capitalista.

Para Miliband, la noción de neutralidad es falsa y engañosa. - en virtud de que los burócratas son hombres que están profundamente comprometidos en los asuntos políticos, que desempeñan un papel importante no solo en la aplicación, sino en la determinación de la política.

Señala Miliband que los funcionarios y administradores no pueden despojarse totalmente del ropaje ideológico en la toma de decisiones, pues aunque el poder de la burocracia varía en los diversos países, en ninguna parte dejan de contribuir directamente al ejercicio del poder estatal.

Al referirse al origen social, educación y situación de clase de la burocracia de mando, Miliband señala que en gran parte proviene de los círculos de los negocios y de los propietarios, así como de las clases medias profesionales (69).

En cuanto a los intereses, Miliband señala que la burocracia en los países capitalistas son conservadores porque dentro de la esfera que les corresponde son aliados de las élites económicas y sociales. Ello se explica precisamente por su origen social específico. Sin embargo el reclutamiento y los ascensos ya no están determinados por su origen sino que se les exige que estén situados dentro de un pensamiento entre un vigoroso conservadu--

rismo y un débil reformismo. Fuera de esto se enfrentan al peligro de una inadecuada carrera administrativa o de la inexistencia de una carrera burocrática.

En los países capitalistas, aunque con grados diferentes de intensidad, los aspirantes al servicio civil y los miembros del mismo están sujetos a procedimientos de selección y comprobación de seguridad que caracterizan a la administración occidental. (70).

La justificación que se da a estos procedimientos es que de esta manera no se corren los riesgos de seguridad en los servicios del Estado sobre todo en cargos importantes.

Los elementos que aporta Miliband a nuestro objeto de estudio, estarían mas enfocados a lo que caracteriza a las burocracias en organizaciones desarrolladas; en virtud de ello se podrían retomar los elementos relativos al origen, selección y carrera administrativa para el caso, únicamente, de los municipios urbanos, donde podríamos señalar la necesidad y potencialidades para el establecimiento de una carrera administrativa municipal.

Por su parte, Nicos Poulantzas niega la neutralidad de la burocracia al identificar la razón de clase de la burocracia no como un grupo social, sino por su pertenencia a una clase: la burguesa, que se da como reflejo de un Estado capitalista. En este proceso destaca el papel que juega la ideología que el Estado reproduce y que tiene la función de constituir la base de los

aparatos del Estado y de la unidad de su personal. Esta ideología es la del Estado neutro, representante de la voluntad y el interés general y árbitro de enfrentamiento de clases (71).

El personal del Estado que se inclina del lado de las clases populares, viven su rebelión en términos de la ideología dominante. Lo que opone a las clases dominantes y a las esferas superiores del Estado, es que la influencia de los grandes intereses económicos sobre el Estado pone en tela de juicio el papel de garante del orden.

En este sentido debido a su posición en el Estado clasista, la burguesía se inclina a favor de las masas populares para mantener una cierta continuidad, lo cual carece de fundamento una vez que se manifiesta el dominio de los grandes intereses económicos sobre el Estado (72). Poulantzas coincide plenamente con Marx respecto al papel clasista de la burocracia.

Joseph la Palombara, al referirse a la "neutralidad" de la burocracia, señala que no existe tal, ya que este grupo está siempre comprometido con el proceso político. Asimismo señala que el comportamiento administrativo lleva implícito derivaciones políticas y los grupos de una sociedad buscan poder e influencias, rodeando los centros administrativos de decisión para obtener ventajas de sus decisiones. Esta actitud se ve mas acentuada en los países en desarrollo porque es precisamente ahí donde la burocracia ejerce un poder más coherente y porque es muy probable que las decisiones sobre el desarrollo nacional impliquen la for

mulación y aplicación autoritaria de normas por parte del gobierno. (73).

En el ámbito de la burocracia se reproducen gran parte de los conflictos políticos característicos de un sistema en desarrollo. Por ejemplo si surge un conflicto entre lo tradicional y lo moderno, esta tensión se reflejará principalmente en los burócratas; ellos mismos tienen mucho que ver con los principales cambios políticos.

Retomando a Morstein Marx, La Palombara reconoce que el nivel superior de la burocracia está estrechamente ligado con la política de desarrollo debido a su ubicación en la estructura de poder. (74).

Una de las formas que descubre Morstein Marx para lograr que la neutralidad burocrática sea responsable es a partir de una categoría de funcionarios con status, protegida por una burocracia sumamente racional basada en los méritos. Sin embargo es pertinente señalar que en los países en desarrollo como México son pocos los municipios que cuentan con personal capaz de llevar a cabo sus proyectos de crecimiento.

Como podemos ver, la teoría de la Palombara se aplica plenamente para el caso de la burocracia municipal en países en desarrollo, como lo es México, donde se presenta una lucha tripartita de grupos interesados por obtener el poder, pero no para lograr mayores beneficios a la comunidad, sino para beneficiarse y lograr

las mayores ventajas de su puesto.

En este sentido destaca la necesidad de lograr cierta neutralidad y conciencia de la burocracia municipal a través de un sistema de carrera administrativa basada en los méritos y aptitudes de las personas que se desempeñan al interior de un Municipio; mientras las instancias municipales no se fortalezcan con personas capaces e idóneas a los puestos de trabajo, es una ilusión pensar que vamos a lograr plenamente un fortalecimiento municipal y un desarrollo nacional.

4.2 Teoría del Cacicazgo

El origen de esta teoría se remonta a la dominación carismática concebida por Weber, mediante la cual una personalidad con cualidades extraordinarias y no asequibles a cualquier otro, ya sea como enviados de Dios o como jefe, caudillo, guía o líder, detenta el poder (75).

La legitimidad del carisma surge de la entrega a la revelación por el héroe o de la confianza en el jefe por los dominados, misma que se corrobora por las supuestas cualidades carismáticas. La dominación carismática supone un proceso meramente emotivo, donde el cuadro administrativo no es ninguna burocracia profesional, sino que es elegido por cualidades carismáticas. No hay ninguna jerarquía, sino intervenciones del jefe. No existe jurisdicción ni competencias, así como también no existen reglamen

tos y aplicación racional del derecho. Se opone a la dominación racional y tradicional, en tanto que encuentra su reconocimiento solo por la duración de su confirmación carismática.

La teoría del cacicazgo tiene por objeto identificar el carácter informal y personal del poder en una persona que actúa como intermediario de los grupos económicamente dominantes y que basa su legitimidad, precisamente en la mediación política y económica.

En su origen, todo sistema de cacicazgo implica una estructura de mediación en la que el cacique consigue el poder mediante el apoyo de la comunidad que representa, pero el poder que ejerce responde a intereses ajenos a ésta, convirtiendo su poder en riqueza y ejerce de manera despótica y arbitraria su mando. A partir de ese momento deja de ser útil al sistema y se encuentra -- con la oposición del sistema formal de poder (76).

Para entender los cambios en la estructura de poder en relación con los cambios en la estructura económica y la imbricación de formas de control político de tipo despótico o autárquico en una estructura de poder que a nivel ideológico se presenta y legitima como democrática, es necesario analizar la estructura económica, donde encontraremos que una característica de la formación social, es el hecho que a pesar del predominio del modo de producción capitalista, coexisten con el modo de producción agrícola la no capitalistas en el sector agrícola (77).

Al articularse un modo de producción con otro, entran en contacto los grupos o las clases sociales presentándose enfrentamientos o alianzas entre los grupos dominantes. Ante esta situación se -- presenta la necesidad de intermediarios políticos entre la clase dominante del modo de producción dominante y el dominado como lo es el caciquismo.

Lo que denominamos caciquismo en México, es una forma de control político en zonas rurales característica de un período en que el capitalismo presenta modos de producción no capitalistas. Durante este período el poder tradicional basado en una representación de intereses colectivos, tiende a individualizarse a favor de una persona o grupo de personas que son los principales agentes de penetración capitalista en la comunidad. El resultado es una centralización del poder político y la eliminación de la participación popular.

El término cacique viene de la palabra "Kassiquan" de la lengua arakawa del Caribe que quiere decir "tener o mantener una cosa".

Con esta palabra se designaba a los jefes de las antillas mayces en el momento de la Conquista. Los españoles aplicaron el término a ciertas autoridades de los pueblos conquistados en América del Sur, Mesoamérica, Filipinas y el Sur de Estados Unidos.

Durante la Colonia, en la Nueva España, el caciquismo consistía en el reconocimiento por parte de la Corona de los títulos de nobleza de los indígenas sin gozar de ese poder; eran mas bien -

instrumentos de los que ejercían el poder (78).

En términos generales definimos al caciquismo, cualquiera que sea la época, como un fenómeno de mediación política caracterizado por el ejercicio informal y personal del poder, para proteger intereses económicos individuales o de una facción.

La función de intermediarismo político del cacique responde a que la mayoría de las veces ellos mismos son los agentes económicos de penetración del capitalismo.

El modo de producción mercantil en que se apoyan estas formas de dominación económica permite las formas de dominación características del caciquismo, debido al bajo nivel de conciencia de clase. Para dar una legitimidad a las formas de control que han permitido la acumulación originaria realizada por los caciques, su poder político se ha integrado al sistema oficial o formal del poder basado en una supuesta democracia mediante elecciones (controlando instituciones políticas del gobierno). Los caciques pueden ocupar directamente puestos políticos en el partido, en el poder o en el sistema administrativo o bien controlar a quienes ocupan estos puestos.

El origen popular de los caciques y el apoyo popular que reciben en una primera fase parecería contradictorio con el control despótico que logran ejercer durante mucho tiempo después.

De acuerdo con investigaciones realizadas en el ámbito municí-

pal, se ha demostrado que son pocos los individuos que ejercen su cesivamente ese poder informal denominado caciquismo. Las fuentes de poder de los caciques han demostrado lo siguiente:

- a) El objetivo principal de la Revolución Mexicana con su Lema "Sufragio Efectivo no Reelección" fué de evitar dictas duras como la de Porfirio Díaz, pero los caciques han desarrollado formas más sutiles de continuar en el poder: el continuismo (consiste en que el funcionario saliente nombra a su sucesor).
- b) Durante el período de inestabilidad política, el caudillo revolucionario ejerce un poder regional absoluto gracias al apoyo de la antigua aristocracia. El caciquismo surge por la delegación del poder del caudillo a sus hombres de confianza.
- c) Cuando el poder central se consolida en el partido oficial, el gobierno se sirve de estos caciques como intermediarios y los incorpora al sistema.
- d) Las relaciones con los caudillos han permitido a los caciques aumentar su poder económico y su eficiencia política.
- e) Aunque el caciquismo corresponde a la organización informal del poder, no excluye su participación en el sistema formal.

El patronazgo político que el cacique regional ofrece a los caciques subalternos, sirve a los procesos de acumulación en un doble sentido:

Por un lado al controlar los puestos administrativos o políticos resulta posible evadir impuestos, controlar recursos públicos, - impedir o acelerar obras de infraestructura en forma favorable a la acumulación individual; gracias al control político impiden - la penetración de carreteras a las zonas rurales por razones de competencia comercial.

La lucha por el poder y la actividad política, se cristalizan durante los períodos que preceden las elecciones para presidentes municipales y diputados; la motivación para ello surge del interés por obtener el provecho económico, derivado del sistema administrativo corrupto y el prestigio personal. El cacique podría definirse, como el líder de la facción triunfante de esta competencia informal de influencias políticas que rigen el municipio; no especifican la naturaleza de las relaciones entre la cabecera y las autoridades auxiliares, lo que permite una centralización excesiva del poder y una explotación de los demás pueblos - por parte de la cabecera.

En virtud del proceso de integración política y económica de las regiones, es inevitable que los caciques opten por manipular las nuevas organizaciones e instituciones. Para eliminar los intercambios entre el pueblo y autoridades gubernamentales, el cacique surge como intermediario entre la comunidad y el Estado. Sin

embargo esta mediación ha dificultado no solo la participación democrática, sino la participación de la base en la organización política.

Como se ha podido ver, la presidencia municipal se encuentra bajo el control de los caciques, situación que se agrava en momentos de elecciones para presidentes municipales, pues estos representantes del poder informal manipulan los procesos electorales, y lo que aún es peor, se encuentran respaldados en la mayoría de las veces por el partido oficial. Es por esta razón que el poder administrativo queda a favor de individuos que, sin gozar del poder de decisión y representatividad, ejercen el control de la administración política.

En este sentido, el cuadro administrativo no constituye un cuerpo especializado de funcionarios, sino que se compone de personas que puede manipular el cacique para el cumplimiento de sus fines específicos; esto ocasiona que los habitantes del municipio pierdan interés por participar activamente en la vida del municipio. Así, se forma un círculo vicioso en el cual la falta de participación popular permite que se reproduzca el caciquismo, la corrupción, la falta de autonomía política y estos a su vez provocan el desinterés en la ciudadanía por participar (79).

Por otra parte, de acuerdo con la legislación vigente, el gobierno municipal se integra con funcionarios electos libremente por los ciudadanos, quienes tienen la facultad y el derecho de seleccionar a los mejores hombres para gobernar las comunidades. Sin

embargo, se da el caso que, en los municipios sobre todo rurales, los cargos son aprovechados por un pequeño grupo. Asimismo -- existen municipios cuyo gobierno representa más que a los intereses de la población, a los intereses de caciques locales ajenos - al municipio.

Ahora bien, podemos resumir que, las relaciones personales características de la política ejercida por los caciques, continúa -- existiendo en el espectro de la política mexicana. El caciquismo como sistema de gobierno ha dejado una cultura del parentesco y compadrazgo muy semejante al sistema de botín que ha persistido en los municipios, que conservan las características rurales.

Retomando las reflexiones anteriormente vertidas, es importante que en el estudio de la burocracia municipal se tomen en cuenta estos señalamientos, a efecto de comprender el peso que representan las relaciones informales de poder, manifestadas en el caciquismo.

La persistencia de esta forma de ejercicio del poder se debe, gracias a su capacidad de intermediación en el desarrollo de programas gubernamentales de desarrollo, pues entendieron que dichos programas podrían convertirse en fuente de poder (80).

4.3 Teoría de la Oligarquía de Michels

Generalmente en la literatura política, el término burocracia implica un abuso de poder, que manifiesta una situación en la cual los funcionarios poseen más poder del que requieren para el desempeño de sus tareas. Después de Weber, muchos autores acentuaron excesivamente las tendencias oligárquicas de la burocracia, a la que comenzaron a analizar no solo como un tipo de organización, sino más bien en términos de poder y dominación.

Uno de los autores que analizaron más a fondo la oligarquía es - indudablemente Michels; este autor centró su análisis de la política interna de las organizaciones de gran escala.

Según Mouzelis, fué en este campo donde Michels encontró la combinación de la Tesis de Maquiavelo sobre la élite dominante y - las escasas posibilidades que el mundo moderno ofrece a la democracia o a la sociedad sin clases.

La ley de hierro de la oligarquía de Michels, expresa que las -- grandes organizaciones son oligárquicas, aún en contra de las - ideas de dirigentes y dirigidos. Para comprobar tal hipótesis, - analizó la estructura interna del partido socialista Alemán, que supuestamente era el que estaba organizado bajo principios más democráticos.

Michels llegó a la conclusión que la tendencia de todo partido - político, sea de izquierda a derecha, una vez que llega al poder

en su conservadurismo, en virtud de que el poder siempre es conservador. En todo caso, la influencia que ejerce un partido opo_sitor sobre el aparato gubernamental es débil, sujeto a interrup_ciones y restringida por la oligarquía.

Sin embargo puede ocurrir que la política externa de estos orga_nismos sea revolucionaria, que la centralización del poder en -- los líderes fuera solo un método para lograr el derrumbe más rá_pido del adversario.

Como consecuencia. Michels señala que la democracia tiene una preferencia por la solución autoritaria de aspectos importantes.

En su origen, el partido fué creado como un medio para lograr_ un fin , sin embargo por haberse transformado en un fin en sí - mismo, con metas e intereses propios, sufre un distanciamiento - de la clase que representa, en virtud de que no con mucha facili_dad los intereses de las masas coinciden con las de la burocracia política, ya que, esta última tiende a ser siempre conserva_dora; generalmente cuando los intereses de la clase trabajadora_ requieren una política audáz y agresiva, la respuesta de la burocracia es defensiva y aún más reaccionaria (81).

Según Michels, la existencia de estos intereses antagónicos im--plica un conflicto que a la larga se convierten en clases dife--renciadas. Desde esta perspectiva es posible ver que la_ sociedad, en el contexto que sea, no puede existir sin una clase

gobernante; de ahí el Estado y por consecuencia su aparato burocrático deviene en un mal necesario que representa la organización de una minoría cuyo principal propósito es imponer a la mayoría un orden legal, en virtud de que la sociedad es incapaz de autogobernarse. De esta manera el Estado se constituye como el soporte de una oligarquía.

Por esta razón la democracia se consideraba como algo que solo funcionaba para efectos del derecho y las regulaciones oficiales.

Michels llega a la conclusión de que toda gran organización tiende a desarrollar una estructura burocrática que impide las posibilidades de democracia interna. Las razones que ofrece para ello es en primer lugar, que los miembros del partido deberían participar en la formulación del programa; sin embargo es importante tal participación debido a la infinidad de intereses. En segundo lugar, la complejidad de los problemas de la organización los hace cada vez menos asequibles.

Un aspecto que Michels analizó adicionalmente a los problemas de la organización es el referente a los líderes. Para él, el liderazgo era un fenómeno necesario en toda forma de sociedad y constituía la causa principal de la oligarquía en los partidos democráticos. Señalaba que en un principio, los líderes surgen espontáneamente con funciones accesorias y gratuitas, sin embargo posteriormente se hacen profesionales, estables e inmóviles.

Michels atribuye al fenómeno oligárquico, una explicación de carácter psicológico, en virtud de que la oligarquía proviene precisamente de las transformaciones que los dirigentes del partido experimentan en el transcurso de su vida. Sin embargo, la oligarquía depende en gran parte de la psicología de la organización, es decir de las necesidades tácticas y técnicas que resulten de la consolidación del partido; es precisamente la organización quien da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los gobernantes sobre los gobernados y al hacer referencia a la organización se está hablando implícitamente de oligarquía (82).

En este proceso, la posición tanto de los dirigentes como de los dirigidos conduce a un sistema político que perpetua el liderazgo de la persona que se encuentra en el poder, alejándose por completo de sus representados, porque una vez que alcanza el poder, el dirigente deviene en parte integrante de la élite política y sus intereses no siempre coinciden con los de las masas. Una vez obteniendo el poder, el primer interés de la élite es mantenerse, aunque para ello a veces se tengan que tomar actitudes en detrimento del interés general de la organización. Esta es una de las causas principales por las cuales los ideales revolucionarios de los partidos políticos se esfuman, ya que el conservadurismo sirve mejor a los intereses de los líderes que a los de las masas.

En este sentido el comportamiento de los líderes no debe ser explicado en función de su carácter, sino en término de las tensio

nes estructurales en que se encuentran paralelamente con los rasgos psicológicos comunes a todos los seres humanos.

La actitud conservadora del líder puede explicarse, según Mouze-
lis por el principio de Maquiavelo, según el cual "el comporta-
miento de cualquier grupo dominante, dentro o fuera de la organi-
zación, sigue siempre la lógica del propio interés. En es-
te caso el interés se refiere a aspectos de poder más que econó-
micos.

En sus conclusiones acerca de las posibilidades de la democra- --
cia, Michels cuestiona, si acaso esta en un ideal que no ofrece
esperanzas para llevarse a cabo en la práctica. Responde a ello
señalando que la democracia es un tesoro que no puede ser descu-
bierto por la búsqueda deliberada, pero se debe incursionar en -
el estudio de los factores condicionantes de la oligarquía, a --
fin de encontrar resultados favorables a la democracia.

Ahora bien, nos preguntariamos, ¿qué tiene que ver el estudio de
Michels para el análisis de la burocracia municipal? Precisamen-
te, su estudio realizado sobre la oligarquía, ofrece elementos_
de gran valor a nuestro estudio, en virtud de que nos ayuda a en-
tender la transformación que sufren los líderes municipales, llá-
mese Presidentes Municipales, al obtener el poder.

Los representantes del Ayuntamiento son miembros de partidos po-
líticos, que una vez que alcanzan el poder, sus decisiones son -
completamente conservadoras y como consecuencia la actitud de la

burocracia municipal responde a tales intereses.

CAPITULO V. ENFOQUE PSICOSOCIAL

Este enfoque tiene su origen en las teorías psicológicas que -- analizan el comportamiento humano en la organización.

Surge posteriormente a la escuela de la ordenación científica del trabajo de Taylor, que buscaba conseguir la máxima vinculación - entre actitudes y exigencias de la tarea. Como respuesta al movimiento de racionalización surgieron en escena los psicólogos - industriales, los cuales trataron de investigar problemas sobre la elaboración de tests para la selección del mejor hombre para una tarea concreta, con la finalidad de medir su eficiencia; ver de que manera afectan a su rendimiento factores tales como la - temperatura, luz, ruidos, humedad, etc. y para conocer los efectos que produce la rutina.

Los impactos que tuvieron estos análisis fueron positivos en virtud de que se concedió importancia a los factores humanos y se empezaron a elaborar cuestionarios que pusieron en claro los sentimientos y actitudes del personal.

Es en este clima ideológico en el cual surge la escuela de las relaciones humanas, conocida también por algunos autores como escuela sociológica, que trata de examinar empíricamente el compor-

tamiento humano en los marcos organizacionales.

La corriente sociológica llevó el nivel de análisis de la administración a un plano más amplio que el del tradicionalismo tayloriano. Mientras que el tradicionalismo se dedicó exclusivamente al estudio de la empresa de negocios, la corriente sociológica inició sus investigaciones en el campo industrial y paulatinamente abrió campos hasta culminar en estudios modernos sobre sociología del trabajo.

La corriente sociológica vió en el hombre la variable más compleja y más importante del proceso de producción. Percibió que el fenómeno de la eficiencia estaba ligado antes que a causas materiales, a la dinámica psicosocial del individuo. El hombre ante todo fué el lema metodológico central y la corriente sociológica. Se trataba de un hombre integral con múltiples dimensiones de expresión profundamente relacionadas (83).

Con el fin de señalar los límites de este enfoque, a continuación se hará referencia a algunas teorías que comprende como son: la escuela ortodoxa, la escuela de Chicago, la teoría interaccionista y la lewiniana, corrientes todas ellas que tuvieron su origen en la sociedad industrializada de los Estados Unidos.

5.1 El Estudio de Hawthorne

El estudio famoso realizado entre 1927 y 1932 bajo la direc --

ción de Elton Mayo en la Western Electric's Hawthorne plant, se considera el punto de partida y la principal fuente de inspiración de los estudios realizados sobre las relaciones humanas.

Este estudio es una larga investigación que resume las etapas -- por las cuales atraviesa el estudio empírico del hombre en su -- puesto de trabajo. Tuvo como objetivo principal analizar las -- condiciones de trabajo en su relación con la producción y en la determinación y clasificación de los diversos problemas existentes en toda situación laboral.

En su primera etapa, el método de investigación no difirió del de Taylor, ya que los investigadores pretendían relacionar el trabajo del obrero con variables como la luminosidad y fatiga principalmente. En su proceder trataron de evitar el método de las -- ciencias exactas; los resultados a que llegaron no fueron concluyentes y sí muy confusos, por esta razón los investigadores -- volvieron su atención a los factores psicológicos y sociológicos determinantes en el comportamiento organizacional; se fueron dando cuenta que las variables físicas del medio ambiente laboral -- no son ajenas a la actitud de los individuos y tuvieron que hacerse cambios metodológicos, sustituyendo el medio físico por la encuesta a la que se consideró el instrumento más adecuado para -- analizar una situación más compleja. Sin embargo tras la elaboración de las entrevistas realizadas, los investigadores se dieron cuenta que la explicación del comportamiento de los trabajadores se encontraba no tanto en las características de su personalidad individual adquiridas fuera de la empresa, sino por el

ambiente organizacional de dicha empresa. De esta manera el individuo deja de ser analizado como ente psicológico aislado para serlo en calidad de miembro de un grupo. Así la aproximación resulta más sociológica.

5.2 La Escuela Ortodoxa

Surge con los discípulos de Mayo quienes centraron su atención - en las variables del comportamiento organizacional, estos son Herbert Simon, Smitburg, Thompson.

Las variables formales y los diferentes valores y pautas de comportamiento adquiridos por los miembros de la organización fuera de la planta, constituyen los límites del estudio.

Determinados los fenómenos relevantes que según la teoría deben ser observados, se pueden señalar los instrumentos conceptuales, en los cuales el conjunto de valores y creencias que emerge de - la interacción de los individuos que trabajan juntos, puede ser contemplado como un sistema social formado por un conjunto de -- partes interdependientes, donde un cambio que sufre un elemento, ocasiona cambios en los demás y en un sentido tal que el sistema tiende a su equilibrio.

Este concepto de equilibrio se expresa en nuestro sistema como - control social; es decir, por un sistema de recompensas y sanciones aceptadas por conformidad por los miembros del grupo. En es

ta perspectiva pierden sentido las investigaciones de las relaciones de causa a efecto, entre las distintas partes del sistema: ya siendo dependientes es imposible distinguir causa de efecto.

Con el marco conceptual y los instrumentos analíticos, la escuela ortodoxa, trató de seleccionar los elementos de la productividad y el comportamiento organizacional tales como motivación, moral y cohesión de los grupos. El resultado de ello fue conocer la manera en que la vida del grupo impacta en el comportamiento del trabajador.

Los estudios de Hawthorne indudablemente, permitieron comprobar -- científicamente el punto de vista de muchos estudiosos de las organizaciones industriales; los primeros partidarios de las relaciones humanas sacaron a la luz el concepto de organización como sistema social, a los individuos, grupos informales, interrelaciones y la estructura formal (84).

Los estudios de Hawthorne indudablemente permitieron comprobar -- científicamente el punto de vista de muchos estudiosos de las organizaciones industriales; los primeros partidarios de las relaciones humanas, sacaron a la luz el concepto de organización como sistema social de los individuos, grupos informales, interrelaciones y la estructura formal.

Los pioneros de las relaciones humanas concebían dos orientaciones: la preocupación básica del hombre dentro de la organización y la utilización de los métodos de trabajo en las ciencias.

del comportamiento humano en el estudio de las organizaciones. Mayo, Roethlisberger, Withead y otros partidarios de las relaciones humanas desarrollaron diversos conceptos del comportamiento humano, entre ellos, destacan los siguientes:

- El individuo no solo es motivado por incentivos económicos, sino por muy diversos factores sociales y psicológicos, condicionados por creaciones, valores y actitudes.
- El grupo informal se convirtió en una unidad de primera importancia: en tanto que el grupo influye en la determinación de actitudes y rendimiento de los trabajadores.
- Los patrones tradicionales de liderazgo basados en la estructura formal de una posición en la organización deben considerar factores psicológicos.
- La escuela de relaciones humanas asociaba la satisfacción del trabajador con la productividad y destacaba -- que una mayor satisfacción contribuiría a un incremento de la productividad.
- Es importante la existencia de canales de comunicación adecuados que permitan el intercambio de información entre los distintos niveles jerárquicos.

- Se requiere la existencia de habilidades sociales y técnicas efectivas.
- Los miembros de la organización pueden ser motivados mediante la satisfacción de necesidades psicosociales.

A partir de estas conclusiones. Mayo, influido por Durkheim y Pareto desarrolló su filosofía general sobre los problemas de la organización, según la cual los problemas aparecen por causa de la desorganización social, producida a su vez por la industrialización. La solución que plantea es una nueva sociedad en la que la planta laboral, convertida en unidad armónica con una organización formal e informal, deviene en el centro de la vida individual.

A pesar de que la escuela de relaciones humanas tuvo un impacto relevante en el pensamiento administrativo, hubo grandes críticas y desacuerdos; se les critica por considerar a las relaciones humanas en un sistema cerrado sin considerar a las fuerzas económicas y políticas, principalmente al haber considerado de manera inadecuado el papel de los sindicatos pues Mayo pensaba que estaba eficientemente. Esto coincide con la crítica hecha a Mayo de que estaba de acuerdo con el sistema autoritario y -- con el mantenimiento de la estructura jerárquica.

Estas visiones no obstante que no fueron compartidas por todos los miembros de la escuela, sirven para conocer las proposiciones tendientes para alcanzar una organización armónica y

eficiente.

Ahora bien, en cuanto al grado de aplicabilidad de esta teoría - en el estudio de la burocracia municipal, destaca la importancia dada al valor de la eficiencia que debe caracterizar a toda organización, en este caso la administración municipal. Ello conlleva al análisis de los factores que inciden en el burócrata para sacar mayor provecho de él, sobre todo en su interacción con sus demás compañeros de trabajo como son la motivación, moral y la cohesión entre los grupos. Se ha demostrado por muchos teóricos de la organización que las estructuras rígidas no son las más convenientes para lograr el cambio; al burócrata le gusta sentirse motivado, que se le reconozcan sus virtudes y potencialidades y lo que es aún más importante sentir que forma parte del equipo de trabajo.

5.3 LA ESCUELA DE CHICAGO

A partir de la laguna dejada por los ortodoxos de no considerar las determinantes situadas fuera de la planta, W. L. Warner y el Comité de Relaciones Humanas en la Industria, de la Universidad de Chicago, desarrollaron un estudio orientado en la comunidad y los problemas de estatificación social (85).

En su estudio, no se conforman de ver como es que las variables extraorganizacionales intervienen en la definición de la situación del individuo, sino que las analiza en sí mismas, encuentran

do que mientras la ruptura en la jerarquía procede de un status en el trabajador y en su situación los cuales conducen al conflicto; además muestra que los cambios ambientales se relacionan con el comportamiento individual.

Posteriormente, discípulos de Warner dedicaron tiempo considerable a la demostración de que, factores como clase social, religión, raza, familia, etc., deberían ser tomados en cuenta en el comportamiento organizacional. Aceptó a los sindicatos como parte integrante de la planta y asume un papel de persuasión a los dirigentes sindicales para que colaboren y participen en la solución de los problemas de la empresa; es en esta escena donde aparecen las técnicas de relaciones humanas, las cuales enfatizan la importancia a tomar en cuenta al ambiente donde se desarrollan las negociaciones. Con tal motivo se dice que, cuando prevalece la desconfianza y la hostilidad, la comunicación resulta difícil y el acuerdo resulta imposible. En todo caso el contexto óptimo sería aquel que se logra a través de dos líneas de comunicación:

- Entre líderes sindicales y patronales.
- Entre la cúspide y la base jerárquica y entre los niveles de la empresa y el sindicato.

Una de las aportaciones de Warner y la escuela de Chicago es que, da cuenta no solo de medio ambiente de la organización, sino de la relación de los cambios ambientales con el comporta-

miento individual, para ello dió más atención al movimiento sindical.

Los aportes que se pueden tomar en cuenta de la Escuela de Chicago en el estudio de la burocracia municipal, es el análisis de ciertas variables sociológicas que inciden en el comportamiento de los burócratas en la organización, tales como el grupo social al cual pertenece, su religión, relaciones familiares y su pertenencia a algún sindicato.

Para obtener esta información sería conveniente entablar entrevistas con personas claves en la administración municipal y aplicar cuestionarios al personal.

5.4 LA ESCUELA INTERACCIONISTA

A pesar de la gran influencia de Mayo, los interaccionistas son un grupo diferenciado que utiliza instrumentos y métodos especiales de análisis. La teoría de la interacción fué elaborada en la década de los años treinta por Chapple y Armsbergen Harvord; sus representantes están de acuerdo en subrayar que en los estudios organizacionales realizados, se había venido prestando atención más a los sentimientos de la gente, que a lo que en realidad hace y a la manera como se relacionan entre sí. Por tal razón comenzaron a analizar el comportamiento organizacional, concreto y mensurable, insistiendo en la utilización de conceptos operativos (86). Posteriormente los interaccionistas elaboraron el concepto de sistema donde las tres partes integrantes de

estos: interacciones, actividades y sentimientos tienen una -- relación tal que, el cambio en el comportamiento de una afecta_ a las otras.

La mayoría de los interaccionistas creen que el módulo de interacción es la variable que juega un papel determinante, de ahí - que sea necesario indentificar la estructura interaccional del - sistema, que exige:

- La identificación de las personas interactuantes.
- El registro ordenado de las interacciones.
- La medición y frecuencia de las interacciones.

Con las mediciones obtenidas, es posible ver la influencia de la estructura sobre el modelo de interacción. Asimismo es posible_ ver cómo se aplican conceptos de teoría clásica mas importantes_ y cómo los de autoridad de la línea son definidos nuevamente de manera operativa y no formalista.

El cambio de actitudes en la organización, se plantea mediante - un cambio en la estructura tecnológica e interaccional de la organización y mediante las técnicas de relaciones humanas capaces de provocar un cambio en el comportamiento interaccional de la - organización.

Cabe mencionar que a pesar de las contribuciones relevantes que

hicieron los interaccionistas a la teoría de la organización, la importancia dada a la estructura tecnológica ha venido a calmar un vacío del movimiento de Mayo, quien había prestado poca atención a la organización formal.

Crozier critica a la teoría interaccionista, en virtud de que -- dió siempre mayor importancia a los valores que concebían el descontento, las divisiones y los conflictos, eran el precio que una sociedad debe pagar por el progreso. (87)

La escuela interaccionista ofrece aportes significativos al estudio de la burocracia municipal, en el sentido de que indudablemente en todo grupo social, se presentan una serie de interacciones como producto de las relaciones amistosas o sentimentales -- que surgen de los individuos al verse obligados a compartir gran parte de tiempo en las áreas laborales.

5.5 LA CORRIENTE LEWINIANA

Esta corriente se desarrolla a partir de un grupo que se reunió alrededor del psicólogo Kurt Lewin, durante los años cuarentas. Su rigor y neutralidad científica contrastan aparentemente con el desempeño proselitista de los interaccionistas.

Para los Lewinianos el mando era ante todo una relación personal y durante mucho tiempo intentaron ignorar los aspectos sociológicos organizacionales; esto se comprende en virtud de que percibieron que detrás de su posición científica y modesta, estaban --

animados por cierta pasión normativa y una exigencia moral.

Así como eran investigadores rigurosos, eran ciudadanos que buscaban demostrar la superioridad de un estilo permisivo de mandar y descubrir la forma de convertir a los miembros de las organizaciones actuales a aquella forma superior de relaciones humanas.

La corriente lewiniana constituye la fuente ideológica de inspiración de todas las técnicas formativas desarrolladas en Estados Unidos y en Europa después de los años treinta; sus investigaciones del funcionamiento de las organizaciones, no alcanzan a cubrir profundamente sus aspiraciones (88).

No obstante, los experimentos realizados por esta corriente permitieron analizar que el estilo del responsable del control influye considerablemente en la actitud y comportamiento de los subordinados; ello quiere decir que un supervisor de estilo soportable y permisivo, contribuía a crear un clima laboral favorable a incrementar la productividad de los trabajadores.

Pensando en su grado de aplicabilidad para el análisis de la burocracia municipal, sería recomendable investigar las relaciones jerárquicas entre jefes y subalternos, a fin de conocer el grado y tipo de control que ejercen los superiores, para medir la influencia en la actitud y comportamiento de los subordinados, que determina al ambiente de cooperación y de satisfacción sobre su trabajo.

CAPITULO VI EVALUACION DE CONJUNTO

Como pudo verse, el estudio de la burocracia municipal requiere necesariamente ser abordada desde una perspectiva científica a fin de que su caracterización se realice objetivamente; solamente de esta manera es posible identificar las potencialidades reales del factor humano para llevar a cabo cambios trascendentes en la estructura de gobierno y de administración del municipio.

En este sentido, considero necesaria la realización de un estudio científico sobre la burocracia municipal, a fin de poder diseñar las estrategias de cambio y elaborar los instrumentos de racionalidad administrativa acordes a las características específicas de los municipios.

En virtud de lo anterior es conveniente incursionar en los estudios más relevantes que se han realizado sobre la estructura organizacional y las estructuras de poder. En estas se encuentra que, a medida que los científicos sociales se han ido interesando sobre la problemática de la organización y eligiendo sus instrumentos conceptuales, los límites de las diversas escuelas se han vuelto inciertos.

Con la finalidad de medir el alcance y aportación de los diversos enfoques de estudio científico de la burocracia municipal, a

continuación se tratará de hacer una evaluación de estas, en relación a métodos, valores, conceptos e hipótesis centrales.

6.1 ORGANIZATIVO - ADMINISTRATIVO

En la revisión hecha a las diversas teorías que conforman este enfoque, es posible darnos cuenta que tanto Weber como el principal exponente de la teoría de la organización, como los diversos autores postweberianos, analizan y hacen planteamientos propositivos a los problemas que ocasiona una sociedad industrial. En virtud de ello el análisis organizacional pasa a un primer plano.

Las variables que aporta este enfoque para el estudio de la burocracia municipal, son aquellas que identifican a la burocracia - como una organización formal e informal. Respecto a las primeras podemos señalar las siguientes:

- La normatividad del municipio que se conforma por el conjunto de leyes, reglamentos y acuerdos que regulan la organización y funcionamiento de esta dependencia de gobierno.
- La estructura administrativa del municipio.
- Los planes y programas de gobierno que establecen los objetivos y metas que encauzarán las acciones de gobierno.

- La relación jerárquica que se da entre funcionarios y subordinados.
- Las líneas de autoridad tanto del ayuntamiento como del -- presidente municipal.
- Los elementos de racionalidad administrativa, tales como manuales de organización y procedimientos.
- Eficiencia administrativa que debe caracterizar a la burocracia en el cumplimiento de sus funciones.

Desde el punto de vista de la organización informal se puede hacer referencia a las categorías que califican a la burocracia como un sistema de tensión de cambio, estas son:

- Las relaciones de poder internas a la administración municipal (camarillas, grupos de poder, sindicatos etc.).
- Las relaciones de poder externas que se representan en los grupos de poder tanto locales (caciques) como de parte de los gobiernos estatal y federal.

Sin embargo estas categorías se encuentran influidas por un sesgo institucional, que determina la elaboración de propuestas tecnocráticas con planteamientos insuficientes ante la problemática municipal. Es por esta razón que además de la perspectiva institucional, es necesario que retomemos los aportes del enfoque estructural político.

G.2 ESTRUCTURAL POLITICO

A pesar de que en la teoría Marxista no existe un estudio acabado sobre la burocracia, los problemas burocráticos y la consiguiente alineación son un aspecto del problema general de la dominación de clase. En este sentido, la teoría Marxista sirve para identificar a la burocracia municipal como un grupo social al servicio de los grupos económicamente dominantes, cuyo papel ha venido siendo determinado por la incorporación del municipio al proceso de desarrollo económico nacional.

Las variables que pueden ser aplicadas al estudio de la burocracia municipal desde la perspectiva del enfoque estructural político se desprenden del análisis de los siguientes factores:

- Intereses que representa la burocracia.
- El conservadurismo burocrático que caracteriza las organizaciones.
- La resistencia al cambio por parte de los diversos intereses político-económicos.
- La ideología de la burocracia en favor de la clase en el poder.
- La estructura económica en el municipio que determina las contradicciones de las acciones de gobierno.

- La evolución histórica del municipio.

De conformidad con los estudios de Marx, que conciben que la actividad del Estado reproduce los intereses más generales de la clase dominante, existe suficiente evidencia como para señalar la representación privilegiada y el tratamiento especial que esos intereses reciben dentro de las funciones de la burocracia, en su acción de garantizar la reproducción de un sistema de dominación.

Indudablemente, la actividad de la burocracia está sesgada hacia la satisfacción de intereses de la clase dominante; dependiendo del grado de desarrollo económico del municipio; veremos que a medida que el municipio se desarrolla económicamente, la complejidad del aparato burocrático es más estilizada y con una función precisa, que es la de salvaguardar los intereses de los grupos económicamente dominantes, sin dejar el control social y político sobre los grupos más desfavorecidos.

6.3 PSICOSOCIAL

La aportación fundamental que ofrece este enfoque en el estudio de la burocracia municipal es el de poner atención en el hombre como la variable más compleja de toda organización. A través de dicho enfoque, es posible ver que el fenómeno de la eficiencia está vinculado antes que a los procesos de programación, a la dinámica psicosocial del individuo. El hombre es ante todo el pun

to crucial del análisis y de la metodología social, no obstante que muchos de los estudios requirieron de bastante tiempo para - ofrecer resultados, por ejemplo el de Hawthorne.

Un aspecto adicional que aportan las diversas escuelas de este - enfoque, tiene que ver con el comportamiento del hombre, su grado de interacción social, la satisfacción y motivación hacia su trabajo. Se encontró que la actitud del burócrata también está determinado por sus relaciones con el grupo y por la interacción con sus compañeros de trabajo.

En este sentido, las variables de las cuales parte este enfoque son:

- La actitud del burócrata frente a sus superiores y con - sus compañeros de trabajo.
- La interacción de los grupos en la toma de decisiones y en el cumplimiento de sus funciones.
- El liderazgo de los grupos por parte del Presidente Muni cipal.
- La autoridad de los grupos por los grupos dirigentes -- (ayuntamiento o Presidente Municipal).
- El clima organizacional que influye en las actitudes de la burocracia frente a sus responsabilidades, al mantener una

motivación permanente.

Es importante ver que este enfoque no se hace cuestionamientos - de carácter ideológico, como sí lo hace el estructural político, acerca de los intereses que representa la burocracia; la causa - de ello la encontramos en el hecho de que este enfoque surge con un fenómeno histórico trascendente: la gran empresa. Este hecho influyó determinadamente en la evolución de las ideas respecto al papel de la burocracia; por un lado, la gran empresa es estimuló el crecimiento y renovación de una disciplina para el cumplimiento de las metas de eficiencia y por otro lado condicionó el desarrollo burocrático a sus propias necesidades y valores.

En este contexto, la preocupación por la adaptación del burócrata cobra relevancia, buscando lograr su satisfacción en el ámbito laboral, a fin de obtener el máximo de su eficiencia y productividad.

CAPITULO VII ELEMENTOS PARA UN ESTUDIO CIENTIFICO DE LA BUROCRACIA MUNICIPAL.

Como ha podido verse, el estudio de la burocracia ha estado con condicionada a las fuerzas históricas imperantes en un momento de- terminado, de ahí que las diversas teorías hayan cumplido un pa- pel limitado.

Las teorías del enfoque administrativo organizativo vinieron a im-primir elementos de racionalidad al aparato burocrático en apo- yo al desarrollo económico, sin tomar en cuenta las relaciones - de poder al exterior de la organización, ni al individuo. Por - su parte las teorías que corresponden al enfoque estructural poli- tico hacen un cuestionamiento del papel de la burocracia, precisa- mente ante el inminente desarrollo industrial que demandó la -- integración de aparatos burocráticos, que garantizaron la re-- producción de los intereses capitalistas. es por ello que sus -- teorías representan una crítica a la explotación que implicaba - el desarrollo de tal sistema productivo.

Posteriormente vemos que los efectos del desarrollo económico se ven plasmados en el grado de explotación de la fuerza de traba- jo y que se refleja también en la burocracia; en este sentido -- surge una nueva visión teórica que es ofrecida desde un enfoque psicosocial que se interesa por las condiciones específicas del burócrata en el ambiente laboral, su grado de seguridad, con -- fianza, motivación, superación, etc. factores todos ellos deter- minantes en el cumplimiento, de objetivos y metas de toda organi-

zación.

A pesar de las grandes aportaciones que hacen cada uno de los enfoques, considero necesario definir los elementos conceptuales y metodológicos para realizar un estudio científico de la burocracia municipal, con la finalidad de explicar y predecir su comportamiento a efecto de adaptar los procesos de modernización que está enfrentando actualmente esta instancia básica de gobierno en nuestro país.

Con la finalidad de señalar una serie de elementos conceptuales y metodológicos, que deben ser considerados en el análisis a continuación se exponen el sistema de valores que debe predominar en el estudio, la metodología a desarrollar y finalmente la utilidad que tendría la realización de un estudio de tal naturaleza.

7.1 SISTEMA DE VALORES

Un primer aspecto a considerar en el estudio es el referente a los valores del propio investigador y que deben partir de la función social y reformadora que la burocracia tiene como parte fundamental de la instrumentación y puesta en marcha del proceso de fortalecimiento municipal.

El investigador debe retomar las variables que los diversos enfoques y teorías ofrecen para el estudio de la burocracia que se explicaron anteriormente.

Ante la nueva perspectiva del municipio, la burocracia tiene una nueva tarea que llevar a cabo, en virtud de ello se debe destacar la función social en favor de la comunidad municipal.

Por otra parte, el estudio debe aportar elementos que tengan validez en todos los municipios. Sin embargo, los conceptos y elementos científicos deben especificarse para cada realidad concreta, adaptándose a las condiciones locales.

Un aspecto a tomar en cuenta, es la necesidad de analizar a la burocracia como un grupo que forma parte de una organización con leyes y normas formales, cuyas tareas están específicamente determinadas y con relaciones al exterior de la organización. Se debe considerar también el desarrollo histórico que ha tenido la burocracia municipal, vinculándola al proceso de desarrollo económico del municipio; finalmente es necesario que se tome en cuenta al conflicto que sufre el burócrata cuando no se siente motivado para realizar su trabajo.

7.2 NIVEL DE ANALISIS

El estudio científico de la burocracia municipal debe partir de un análisis inductivo es decir, de hechos empíricamente verificados, que una vez contrastados con la teoría que analizamos en la segunda parte de este trabajo, permitan ofrecer resultados generalizables al contexto de las burocracias municipales de México.

Por otra parte, en el análisis, es condición sine qua non, considerar el contexto histórico, ya que no es posible aislar el fenómeno de la burocracia municipal con un sentido estático; indudablemente las condiciones históricas han sido determinantes tanto para la conformación de los diversos enfoques y teorías, así como también para la explicación acerca de la evolución del municipio y el proceso de estructuración administrativa; no es lo mismo el municipio en México antes de 1983 que después de este año, en virtud de las reformas constitucionales.

El estudio del municipio desde una perspectiva histórica requiere que el investigador recurra a los archivos históricos que existan en el municipio objeto de estudio, con la finalidad de que las fuentes que apoyen la investigación sean lo más original posible.

Otro factor que es importante tomar en cuenta, es que un estudio con carácter científico acerca de la burocracia municipal requiere de una colaboración interdisciplinaria, para que no tenga un carácter parcial; como hemos visto tienen el mismo nivel de importancia, tanto la estructura formal de la administración, como las relaciones de poder y los factores psicológicos; en este sentido los tres enfoques aportan una parte sustancial del análisis y si se descuidara alguno de ellos se incurriría en un estudio incompleto y por ende insuficiente.

Esta necesidad del estudio interdisciplinario retoma ciertos aspectos, a saber:

- De la sociología, la función social de la burocracia, al servir de enlace entre la comunidad del municipio y su gobierno.
- De la psicología social, se analiza al aparato burocrático como un sistema de relación entre grupos y entre individuos.
- De la economía, se analiza a la burocracia como un grupo social al servicio de los intereses económicos de la clase dominante.
- De la administración, se percibe a la burocracia como una organización formal encaminada al cumplimiento de los objetivos planteados en los planes y programas de gobierno.
- De la política, se concibe a la burocracia como un grupo de poder.

La ventaja que ofrece un análisis interdisciplinario de la burocracia municipal, es que se evita el reduccionismo y se logra un nivel general de análisis.

7.3 METODOLOGIA

El estudio científico de la burocracia municipal debe realizarse

a partir de los elementos que nos ofrece la teoría analizada y - evitando los errores a que conduce el mero empirismo.

Algunos de los principales errores metodológicos en que ha incurrido el empirismo son:

- El intento de hacer recomendaciones técnicas inmediatas, sin elaborar modelos explicativos de la realidad, o bien aceptando modelos unilaterales.
- El salteamiento de los pasos elementales del método científico en el afanoso interés de obtener resultados inmediatos.
- La sobreestimación de la experiencia personal como fuente de conclusiones incluso teóricas.
- La generalización sin tener el fundamento teórico ni empírico.

Respecto a la aplicación de la teoría, es conveniente que se -- utilicen las categorías de los diversos enfoques teóricos para explicar un aspecto de la realidad. El enfoque organizativo explicaría aquellos aspectos que tienen que ver con la estructura formal del municipio; el enfoque estructural político, las relaciones de poder que se manifiestan en este ámbito de gobierno y que inciden en la organización burocrática; el enfoque psicosocial - explicaría los fenómenos relativos al burócrata en la organiza--

ción municipal.

Un aspecto importante que debe ser considerado es el relativo al manejo de hipótesis y su posibilidad de ser verificadas. Como ya se señaló en la primera parte de este trabajo, un método que ofrece posibilidades para una tarea científica sobre la burocracia es el hipotético deductivo, el cual por sus características, considero más adecuado para nuestro objeto de estudio, claro sin descuidar las variables tan ricas en contenido que nos ofrece la realidad.

Considero que el estudio de la burocracia necesariamente se debe hacer de acuerdo al tipo de municipio y dentro de cada uno de ellos, resaltando aquellos elementos sobresalientes, y que los diferencian entre sí, a efecto de que las proposiciones que se hagan sean lo más adecuado posible.

Con la finalidad de conocer el desarrollo histórico de la burocracia municipal podría aplicarse un método de análisis histórico evolutivo, que permita conocer cual ha sido el comportamiento del municipio y su consecuente desarrollo administrativo.

Ahora bien respecto de las técnicas de investigación que podrían aplicarse serían la observación, la entrevista, el cuestionario, el análisis de casos y los ejercicios vivenciales o de simulación. Mediante la observación es posible obtener datos a partir de la relación visual. Es conveniente señalar que por su carácter un tanto cuanto subjetivo, los datos pueden tener un sesgo, -

sin embargo, este problema se puede hacer a un lado, si se complementa con entrevistas con las personas más representativas de la administración municipal.

La entrevista debe hacerse ofreciendo la libertad necesaria para que el entrevistado exponga y ofrezca toda la información a su alcance. De preferencia el investigador debe encauzar la entrevista para que sea la más provechosa a los objetivos de la investigación.

Un instrumento importante también lo constituye indudablemente el cuestionario en virtud de que permite la obtención de datos de la fuente original que es el burócrata. Para una mayor utilidad del cuestionario, en su formulación se debe tener en cuenta que el lenguaje que se utilice sea adecuado al grado de conocimiento del encuestado; que las preguntas sean mutuamente excluyentes que no se repitan y que abarquen todas las alternativas posibles para obtener la información requerida.

El estudio de caso y los ejercicios vivenciales son técnicas modernas de investigación que pueden servir para explicar fenómenos específicos de la burocracia municipal.

7.4 UTILIDAD DEL ESTUDIO

Una investigación con características científicas de la burocracia municipal permitiría lo siguiente:

- a) Caracterizar el fenómeno burocrático municipal en un -- país subdesarrollado y formular los elementos teóricos - apropiados para su análisis.
- b) Analizar a la burocracia municipal, para conocer las potencialidades efectivas para llevar a cabo cambios trascendentales en esta esfera de gobierno.
- c) Avanzar en el estudio científico de uno de los elementos fundamentales de la administración pública, que es el hmano.
- d) Conocer la capacidad de la burocracia municipal para asumir las responsabilidades que la descentralización y el fortalecimiento municipal ofrecen.
- e) Conocer los elementos que requiere la burocracia municipal para lograr la autodeterminación política y administrativa que requieren los municipios para lograr su desarrollo.
- f) Estudiar a la burocracia desde una perspectiva interdisciplinaria y no unilineal.
- g) Proponer esquemas y modelos de desarrollo administrativo municipal adecuados a la realidad municipal.
- h) Resaltar el papel que tiene la teoría en todo ejercicio de investigación científica.

CONCLUSIONES

Como ha podido verse, el estudio de la burocracia ha sido un campo poco estudiado por los especialistas en administración pública; su análisis generalmente proviene de las investigaciones realizadas en el campo de la administración privada.

Por otra parte, al referirnos a la burocracia municipal, encontramos que no existen estudios de tal naturaleza y sin embargo, es necesario identificar sus características específicas para conocer la factibilidad de obtener resultados halagadores de los proyectos de gobierno que se están llevando a cabo actualmente, tendientes a modernizar las estructuras políticas-administrativas de la instancia municipal.

En el presente trabajo se analizaron las condiciones prevalentes en el municipio mexicano, y es claro advertir que existe un gran rezago en los ámbitos económico, político y social y como consecuencia de estos, un gran atraso en las estructuras administrativas. Son pocos los municipios con suficiente capacidad económica, que soportan el peso de aparatos administrativos complejos, este es el caso de los urbanos; mientras que la mayoría, -- los municipios rurales y en transición, apenas si cuentan con un pequeño grupo de personas que son insuficientes para afrontar -- las grandes necesidades de la población.

Por lo anterior, se puede afirmar que las perspectivas del fortalecimiento municipal que se plantean a partir de las reformas --

constitucionales y los procesos nacionales de descentralización y desconcentración, son muy limitadas, en virtud de la falta de aparatos burocráticos capacitados para asumir las recientes -- atribuciones y llevar a cabo las nuevas funciones asignadas al - municipio. En virtud de ello, es imprescindible que se logre - una continuidad del funcionamiento administrativo, que imprima - la solidez necesaria para hacer efectivo un proyecto de tal envergadura. No es posible que el municipio cumpla los postulados -- constitucionales y afronte las necesidades de la población, si cada tres años se hace una renovación de las personas que trabajan para el gobierno municipal.

Es inconcebible que conociendo nuestros problemas y necesidades, sigamos actuando con tibieza. Los problemas fundamentales de - México reclaman una actitud emprendedora de parte de quienes trabajan en el servicio público. Sin embargo, también es necesario revalorar el digno papel de quienes haciendo a un lado sus intereses particulares, dedican su esfuerzo y dedicación a atender, - de manera directa o indirecta, los problemas inmediatos a que se enfrenta la población. Es por ello que se deben reconocer los - derechos y prerrogativas a las que constitucionalmente es merecedora, la burocracia municipal en virtud de los artículos 115 y - 123.

Es necesario que se establezca un sistema de carrera administrativa para la burocracia municipal, que considere las características específicas de los municipios mexicanos. Dicho sistema debe estructurarse a partir de los modelos teórico explicativos, -

tales como el organizativo-administrativo, el estructural político y el psico-social.

Si bien es cierto que la burocracia municipal está inmersa en -- una estructura administrativa, sujeta a leyes y normas, su comportamiento está determinada por el contexto social en el cual -- está inmerso, así como por su propia ideología. La sociedad ha ido avanzando en cuanto a actividades, ideas y pensamientos, y -- la realidad ha demostrado que no es cierto que exista una neutralidad política de la burocracia.

La burocracia municipal actúa respondiendo a intereses políticos, por lo que es conveniente que los gobiernos municipales -- aprendan a convivir en la diversidad de ideas y a concertar con los grupos sociales mas representativos de estas. Es el pluralismo ideológico lo que le da sustento a cualquier régimen democrático. En todo caso, el problema radica en encontrar los mecanismos que logren encauzar esta diversidad hacia los principios y objetivos de un proyecto nacional.

Cualquier propuesta objetiva y racional tendiente a mejorar el papel de la burocracia municipal, debe abordarse científicamente y no solo desde perspectivas empíricas o por analogías de procesos en otros países. Además dichos estudios deben tener un enfoque que interdisciplinario que abarquen los diversos factores políticos, sociales, culturales y administrativos que inciden en su comportamiento.

Solamente cuando se conozcan las características y condiciones - en las que opera la burocracia municipal, será posible identificar la viabilidad de los cambios estructurales que se proponen - para el municipio.

En virtud de lo anterior se recomienda lo siguiente.

- Todo proceso de reforma o modernización municipal requiere de un aparato burocrático suficientemente preparado - y comprometido con las opciones políticas fundamentales del país.
- Es necesario darle una mayor continuidad de aparato administrativo del municipio, para imprimirle una solidez al desarrollo de sus responsabilidades.
- Los cambios estructurales del municipio no se pueden dar solamente reformando su normatividad, sino que se deben - cambiar las prácticas políticas que coadyuvan a que el - trazo económico, político y social se perpetuen, como -- son el centralismo y caciquismo.
- La descentralización de funciones de los gobiernos estatal y federal hacia el municipio debe hacerse de manera gradual y de acuerdo a la capacidad de la burocracia municipal.
- Es necesaria una definición jurídica de la burocracia mu

nicipal, en virtud de que no esta claramente especificando su régimen laboral.

- Es necesario que el estudio de la burocracia municipal - se aborde científicamente para que las propuestas de organización y funcionamiento sean adecuadas a la reali -- dad.
- Se requiere que el estudio de la burocracia se realice de acuerdo a la tipología municipal. Por lo que antes - de proceder a su investigación, los municipios se deben agrupar de acuerdo a una tipología científicamente com- probada.
- El estudio de la burocracia municipal debe ser abordado con un enfoque interdisciplinario capaz de abarcar los diversos aspectos políticos, sociales, culturales y admi nistrativos que inciden en el personal al servicio del municipio.
- Los diversos enfoques y teorías sobre la burocracia se - deben contrastar con datos empíricamente verificados.
- Es necesario instrumentar un servicio de carrera munici pal adecuado a las características de la tipología muni cipal, que eleve la vocación de servicio y termine con - la práctica de renovación trianual del aparato burocráti co.

Es claro advertir que por las condiciones preva-
lcientes en la mayoría de los municipios, realizar estudios de la burocracia para proponer modelos administrativos mas adecuados, sería casi imposible que los gobiernos municipales pudieran hacerlos por sí solos. Por esta razón, se requiere una coordinación interinstitucional entre las dependencias gubernamentales y las instituciones de educación superior, a fin de elaborar las metodologías necesarias para la elaboración de diagnósticos de la burocracia municipal y con base en estos, proceder a la estructuración de los modelos de carrera administrativa. De esta manera se podrían aprovechar los cuadros de profesionistas que forman las universidades en todo el país, asimismo sería una buena manera de vincular la teoría con la praxis social.

Existen instituciones con basta experiencia en el estudio del ámbito municipal, como el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación y el Centro de Estudios de Administración Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública, que bien podrían emprender la labor antes señalada.

México cuenta con hombres capaces, aprovechémoslos en beneficio de la causa municipal. Es hora de dejar a un lado los lamentos y buenos propósitos, debemos evaluar nuestros aciertos y desaciertos y encaminar el rumbo hacia el hoy y el mañana.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. JOSE GAMAS TORRUCO. El Federalismo Mexicano. México, SEP-SETENTAS, 1975. p.89
2. Ibidem p.p. 89-92
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Federal Electoral. México, 1985 p.67
4. JOSE GAMAS TORRUCO. Ob. cit. p. 93
5. Ibid.
6. OMAR DE LA TORRE DE LA MORA. La Descentralización en el Estado Federal Mexicano. Tesis de Lic. en Derecho Escuela de Derecho. Universidad Anáhuac. México, 1984. p.80
7. Ibidem p. 82.
8. Ibidem p. 95.
9. LUIS AGUILAR VILLANUEVA. Política y Racionalidad Administrativa. México. Ed. INAP. 1984 pp. 144-145.
10. Véase Revista de Administración Pública No. 63-64. México. Ed. INAP. 1985 pp. 101-103.
11. JORGE SAYEG HELU. Marco Histórico Jurídico del Artículo 115 Constitucional en: Jorge Sayeg, Helu et al. La Reforma Municipal en la Constitución. México, Ed. Porrúa p. 37.
12. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob cit. pp. 119-120.
13. SERGIO GUTIERREZ SALAZAR. El Régimen Constitucional - del Municipio en: Revista Teoría y Praxis Administrativa Vol. 1 No. 2 abril-junio de 1987. México IAP-Nuevo León, 1987. p. 31.
14. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob cit. p. 120.
15. Idem.
16. JORGE SAYEG HELU. Ob cit. pp. 38-40.

17. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. p. 120.
18. SERGIO GUTIERREZ SALAZAR. Ob. cit. p. 33.
19. JORGE SAYEG HELU. Ob. cit. p. 28-32.
20. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. p. 121.
21. Idem.
22. JORGE SAYEG HELU. Ob. cit. pp. 38-40
23. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus Reformas.
24. Centro Nacional de Estudios Municipales. El Desafío Municipal en México. CNEM. 1985. p. 110.
25. Ibidem pp. 224-225.
26. GUSTAVO MARTINEZ CABAÑAS. La Administración Estatal y Municipal en México. México, Ed. INAP 1984. p. 256.
27. Tomado de SERGIO GUTIERREZ SALAZAR. Aspectos Constitucionales de las Relaciones Jurídico-Laborales de los Gobiernos Estatales y sus Trabajadores. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 4. México. INAP. 1981 p. 52.
28. Ibid.
29. Ibid.
30. JOSE DAVALOS MORALES. Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y los Municipios México. Revista Estudios Municipales No. 5. 1985. pp. 55-89.
31. Conclusiones de las Mesas de Trabajo del Seminario Taller Sobre Recursos Humanos y Carrera Administrativa. valle de Bravo. Ed. de México. 25-29 de junio de 1984. s.p. mimeo.
32. Ibid.
33. GUSTAVO MARTINEZ CABAÑAS. La Carrera Administrativa Municipal en México. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México. Ed. INAP. No. 14-15. abril-septiembre de 1984 p. 38.

34. Ibidem p. 34.
35. JOSE La Palombara. Burocracia y Desarrollo Político. Buenos Aires. Edit. Porrúa. 1970 p. 36.
36. Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, Madrid Ed. Aguilar 1977 p. 284.
37. MAX WEBER. El Político y el Científico. Madrid. Alianza. Edit. 1979. p. 84.
38. NICOS MOUZELIS. Organización y Burocracia. Barcelona. ed. Península. 1973. p.22.
39. MAX WEBER. El Político y el Científico. p. 25.
40. MAX WEBER. Economía y Sociedad. México. Ed. F.C.E. p. 730.
41. OSCAR OSZLAK. Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal en Teoría de la Burocracia Estatal. argentina. Ed. Paidós. p. 258. p. 178.
42. Ibidem. pp. 59-61.
43. MAX WEBER Economía y Sociedad p. 707.
44. Ibidem. pp. 736-740.
45. Ibidem. p. 707.
46. Ibid.
47. Ibidem. p. 175-176.
48. NICOS MOUZELIS. Ob. cit. p. 75.
49. Ibidem. p. 66.
50. BERNARDO KLIKSBERG. El Pensamiento Organizativo: del Taylorismo a la Teoría de la Organización. Vol. II. Argentina. Edit. Paidós 1975. p. 160.
51. NICOS MOUZELIS. Ob. cit. p. 75.
52. Ibidem.
53. BERNARDO KLIKSBERG. Ob. cit. p. 163.
54. NICOS MOUZELIS. Ob. cit. p. 87.

55. Ibid.
56. Ibid. p. 91.
57. Ibidem. p. 91-96.
58. Ibidem. p. 171.
59. Ibidem. p. 172
60. MICHAEL CROZIER. El Fenómeno Burocrático pp. 34-35.
61. Ibidem. p. 45.
62. NICOS MOUZELIS. Ob. cit. p. 14.
63. STANLEY MOORE. Crítica de la Economía Capitalista México Siglo XXI Ed. 1974. pp. 94-95.
64. CARLOS MARX Y FEDERICO ENGELS. Obras Escogidas T. I. Moscú. Ed. Progreso, 1978. p. 113.
65. NICOS MOUZELIS. Ob. cit. p. 16.
66. VLADIMIR I. LENIN. El Estado y la Revolución Moscú. Ed. Progreso, 1978. pp. 32-34.
67. Ibidem. pp. 53-54.
68. ANTONIO GRAMSCI. La Política y el Estado Moderno. México, Premio Ed. 1981. p. 69.
69. RALPH MILIBAND. El Estado en la Sociedad Capitalista, México Siglo XXI Ed. 1983. p. 115.
70. Ibidem. p. 119.
71. NICOS POULANTZAS. Estado, Poder y Socialismo. México Siglo XXI Ed. 1983. p. 187.
72. Ibidem. p. 192.
73. JOSEPH LA PALOMBARA. Ob. cit. pp. 24-25.
74. Ibidem. p. 26.
75. MAX WEBER. Economía y Sociedad p. 193.
76. ROGER BARTRA. Et. al Caciquismo y Poder Político en el México Rural. Siglo XXI Ed. 1975. p. 29.
77. LUISA PARE en ROGER BARTRA. Et. al. Ob. cit. p. 32.

78. Ibidem. p. 36.
79. SILVIA CALVO Y ROGER BARTRA EN ROGER BARTRA. Et. al. p. 58.
80. GUSTAVO GORDILLO. "Estado, Movimiento y Coyuntura" en PABLO GONZALEZ CASANOVA Y HECTOR AGUILAR CAMIN. México ante la Crisis, México Siglo XXI. Ed. 1986. p. 303.
81. NICOS MOUZELIS. Ob. cit. p. 33.
82. ROBERT MICHELS. Los Partidos Políticos Vol. II. Buenos Aires. Amorrortu. Ed. 1972 pp. 153-189.
83. NICOS MOUZELIS. Ob. cit. p. 105.
84. BERNARDO KLIKSBERG. Ob. cit. p. 185.
85. CFR. NICOS MOUZELIS. 106-114.
86. Ibidem. p. 112.
87. Ibidem. p. 114.
88. MICHAEL CROZIER. Ob. cit. p. 14.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

1. AGUILAR VILLANUEVA, Luis.
Política y Racionalidad Administrativa
México, Ed. INAP. 1984.
2. BARTRA, Roger. Et. al
Caciquismo y Poder Político en el México Rural
México Siglo XXI Ed. 1975.
3. CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES.
El Desafío Municipal.
México CNEM. Secretaría de Gobernación. 1985.
4. CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES.
El Municipio Mexicano. México. Talleres Gráficos de la
Nación. 1985.
5. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
México. Comisión Federal Electoral. 1985.
6. CROZIER, Michael.
El Fenómeno Burocrático Vol. II
Buenos Aires. Amorrortu. Ed. 1969
7. ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES.
Madrid. Ed. Aguilar 1977.
8. GAMAS TORRUCO, José .
El Federalismo Mexicano. México. SEP-SETENTAS, 1975.
9. GONZALEZ CASANOVA, Pablo y AGUILAR CAMIN, Héctor,
(compiladores).
México ante la Crisis. México Siglo XXI. Ed. 1986.

10. GRAMSCI, Antonio.
La Política y el Estado Moderno
Escritos Uno. México. Premio Ed. 1981.
11. KLIKSBERG, Bernardo.
El Pensamiento Organizativo. Del Taylorismo a la
Teoría de la Organización Vol. II.
Buenos Aires Ed. Paidós. 1975.
12. LA PALOMBARA, Joseph, et. al.
Burocracia y Desarrollo Político
Buenos Aires. Ed. Paidós. 1963.
13. LENIN, Vladimir Ilich.
El Estado y la Revolución
Moscú. Ed. Progreso 1978.
14. MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo
La Administración Estatal y Municipal en México
México. Ed. Inap. 1985.
15. MARX, Carlos y ENGELS, Federico
Obras Escogidas T.I.
Moscú Ed. Progreso. 1978.
16. MICHELS, Robert.
Los Partidos Políticos Vol. II.
Buenos Aires, Amorrortu Ed. 1972.
17. MILIBAND, Ralph.
El Estado en la Sociedad Capitalista
México Siglo XXI Ed. 1983.
18. MOORE, Stanley.
Crítica de la Economía Capitalista.
México, Siglo XX Ed. 1974.
19. MOUZELIS, Nicos.
Organización y Burocracia
Barcelona. Ed. Panínsula, 1967.

20. OSZLAK, Oscar
Teoría de la Burocracia Estatal
Buenos Aires Ed. Paidós. 1984.
21. POULANTZAS, Nicos.
Estado, Poder y Socialismo
México. Siglo XXI Ed. 1983.
22. VARIOS AUTORES
La Reforma Municipal en la Constitución
México, Ed. Porrúa. 1986.
23. WEBER, Max
Economía y Sociedad
México, Ed. F.C.E. 1983.
24. WEBER, Max
El Científico y el Político
Madrid, Alianza, Ed. 1979.