

762  
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANÁLISIS SOCIOJURÍDICO DE LA  
BUROCRACIA

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARCO ANTONIO ROSETE HUERTA

Ciudad Universitaria México, D. F. 1987



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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.

## INDICE

### INTRODUCCION

#### CAPITULO PRIMERO

##### ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.1.- La Comunidad Primitiva como origen del Fenómeno. . . . . 1
- 1.2.- La Burocracia durante el Esclavismo. . . . . 8
- 1.3.- La Burocracia dentro del Feudalismo. . . . . 22
- 1.4.- Liberalismo y el Fenómeno Burocrático durante el Capitalismo. 29
- 1.5.- El Burocratismo en las Sociedades Poscapitalistas. . . . . 37

#### CAPITULO SEGUNDO

##### ANALISIS CONCEPTUAL SOCIOLOGICO DE LA BUROCRACIA

- 2.1.- Etimología y Terminología del Concepto Burocracia. . . . . 42
- 2.2.- La Burocracia en el Analisis Hegeliano. . . . . 43
- 2.3.- Explicación Marxista en Términos de su Concepción Sociológica  
General respecto de la Burocracia. . . . . 45
- 2.4.- Leninismo y la Burocracia en la U.R.S.S como resultado de la  
inmadurez del Socialismo, según el pensamiento de Trotsky. . 47
- 2.5.- Max Weber y la Burocracia dentro del ámbito de la Dominación  
Política. . . . . 50
- 2.6.- Ernest Mandel y la Burocracia en las Organizaciones Obreras. 53
- 2.7.- La Burocracia según Issac Deutscher. . . . . 55
- 2.8.- La Colectivización de la Burocracia en Bruno Rizzi. . . . . 58

2.9.- El Partidismo de tipo Burocrático en el pensamiento de Karol Modzelevsky y Jacek Kuron. . . . .	59
2.10- Nicos Poulantzas y la Burocratización del Trabajo Intelectual.	61
2.11- Diversos Autores.	
A.- Eugene Kamenka y Alice Erh Soon Tay. . . . .	64
B.- El Desarrollo de un Concepto en Martín Krigier. . . . .	65
C.- La Utilidad del Concepto de Burocracia en Robert Brown. . . . .	65
D.- La Burocratización de la Sociedad Moderna en Peter M. Blau. . . . .	66
E.- Michel Crozier y el Fenómeno Burocrático. . . . .	69
F.- La Burocracia en Lucio Méndieta y Nuñez. . . . .	72

C A P I T U L O    T E R C E R O

LA BUROCRACIA Y LAS RELACIONES DE PODER  
EN LA SOCIEDAD MEXICANA

3.1.- La Burocracia Clase o Capa Social. . . . .	78
3.2.- La Burocracia como Instrumento. . . . .	82
3.3.- La Burocracia Zona de Fricción entre el Poder y la Sociedad. . . . .	83
3.4.- El Reclutamiento de la Burocracia como Elite Política. . . . .	85
3.5.- La Libertad y la Burocratización. . . . .	87

C A P I T U L O    C U A R T O

MARCO JURIDICO EN QUE SE DESENVUELVE  
LA BUROCRACIA NACIONAL

4.1.- Antecedentes Históricos de los Trabajadores del Estado. . . . .	89
---	----

4.2.- La Constitución de 1917 en el Ambito Jurídico Laboral de la Burocracia Nacional. . . . .	92
4.3.- Estatuto Jurídico de 1938. . . . .	94
4.4.- La Lucha de la Burocracia desde el año de 1938 hasta el Régimen Presidencial del Lic. Adolfo López Mateos. . . . .	97
4.5.- Breve Comentario a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 Referente a su Esencia Legislativa. . . . .	101
4.6.- El Derecho en busca de la Justicia Social de la Burocracia.	101
4.7.- La Exégesis del Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional y su relación con algunos preceptos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley del ISSSTE.	104
4.8.- Perspectivas de la Burocracia. . . . .	134
CONCLUSIONES. . . . .	137
BIBLIOGRAFIA. . . . .	143

## I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo, es el fruto de una minuciosa investigación documental. Existe amplia bibliografía, respecto a la burocracia, des de el punto de vista sociológico, la dificultad radica en obtenerla, toda vez que ella se haya dispersa en diversos centros de investigación y en no más de una vez, únicamente, aparezcan mencionados en los ficheros, como resultado de que la bibliografía, en mayor proporción suele ser editada en el extranjero o en ediciones atrasadas que no han vuelto a ser impresas.

Por lo que respecta, al aspecto jurídico mexicano, existe carencia de bibliografía, pues muy pocos autores nacionales tratan el problema referente a su estudio. Y quienes nos hablan de la burocracia, tratan el fenómeno desde el punto de vista de la administración, como forma de organización., más no desde el aspecto jurídico que la regula.

La inquietud en la realización del análisis de esta forma de organización social, en sus diversas épocas, deviene del interés por indagar en el aspecto sociológico general, el origen y desarrollo de la burocracia. Por lo que se refiere a su aspecto jurídico en nuestro país, nuestra intención por analizar las bases jurídicas que rigen a la burocracia nacional, pues los estudios referentes desde este punto de vista son muy escasos y los que existen se encuentran dispersos.

Debemos tomar en cuenta, que en el primer capítulo, analizamos a la burocracia en su aspecto sociológico, por el lugar que ocupa en las relaciones de poder en las distintas épocas.

El segundo capítulo, lo hemos destinado al estudio de la etimología y terminología, considerando que el término burocracia jurídicamente hablando adquiere plaza y valor con el Estado intervencionista y de tendencia social en las actividades privadas de la economía, aún cuando su origen es político y su raíz de expresión despectiva.

Asimismo, tratamos las opiniones de los diferentes sociólogos - que analizan el problema de la burocracia y la burocratización, puntos de vista que a nuestro juicio podemos englobar en dos grandes - corrientes; a) las que representan el pensamiento Hegeliano y Weberiano y por otra parte b) quienes son seguidores de la corriente marxista Leninista ( aún cuando en ambas existan divisiones ).

Lo anterior nos proporciona un conocimiento más amplio respecto al problema planteado y con ello formarnos una opinión acerca de esta organización.

En el tercer capítulo, analizamos el surgimiento de este aparato de poder con posterioridad a la Revolución mexicana de 1910, y hacemos referencia a el papel que juega la burocracia en sus diferentes aspectos, en sus relaciones sociopolíticas con la sociedad mexicana.

Un cuarto capítulo, en el que contemplamos el marco jurídico - histórico y actual en que se ha desarrollado y se desenvuelve la burocracia nacional, en su constante lucha por alcanzar la justicia - social, analizando los aspectos jurídicos más importantes como son; - las bases constitucionales consagradas en el Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional y su relación con algunas disposiciones de la Ley Reglamentaria de este precepto constitucional.

En dichas normas analizamos a quienes les es aplicable y a quienes no el régimen de estas disposiciones legales. Así como la protección que proporciona el Estado en el ámbito de la Seguridad Social. - Derechos que han sido plasmados en la Ley del I.S.S.S.T.E. Mismo a la cual hacemos referencia en el presente capítulo.

Planteamos, un inciso referente a las perspectivas de la burocracia, dentro del cual establecemos una serie de medidas para lograr su mejoramiento tanto jurídico, económico y social, así como el de la marcha de la administración pública.

Es de hacerse notar, que los estudios relacionados con la situación jurídica del trabajador al servicio del Estado; empleado público, servidor público, trabajador burocrata, como quiera llamarsele son muy escasos, de ahí nuestra motivación en el estudio de su situación jurídica.

El riesgo de que la organización burocrática pueda olvidar su función al servicio de la comunidad y la pongan al servicio de grupos o, lo que es peor, al servicio de sus propios intereses, obliga a tomar las medidas adecuadas, mediante los recursos que el derecho ofrece, porque la extensión e importancia de las nuevas condiciones sociales exige una mayor atención para contener la disfunción administrativa de lentitud, rutina y apatía. De lo anterior la propuesta planteada al final del presente trabajo.

## C A P I T U L O   P R I M E R O

### ANTECEDENTES HISTORICOS

#### 1.1.- La Comunidad Primitiva como origen del Fenómeno.

En los albores de la civilización, cuando los hombres permanecían en los bosques tropicales o subtropicales, éstos, no conocían las desigualdades sociales y no había personas que se apropiaran o vivieran a costa del trabajo de otros, tampoco existía la división del trabajo y mucho menos el Estado. Los conocimientos de estos hombres eran muy escasos, debido a ésto, únicamente se dedicaban a la recolección de frutos.

Uno de los principales progresos de esta época es la formación del lenguaje articulado, más tarde, como el hombre necesitaba de ciertos utensilios para llenar sus más elementales necesidades fisiológicas como lo son la comida y el abrigo, se vio en la necesidad de fabricar determinados instrumentos y como:

" Este esta capacitado para fabricarlos por la delicada correlación entre la mano y el ojo, la cual a su vez es posible por la constitución de su cerebro y de su sistema nervioso. " ( 1 )

Así es como empieza a construir toscos instrumentos de madera, hueso, y piedra, éstos últimos sin pulimentar, de la etapa que se da nomina Edad de Piedra o Paleolítico, y, en su constante afán de construir nuevos objetos, con la posesión y control del fuego, de los cuales son otros de los grandes descubrimientos de esta etapa.

---

( 1 ) Gordon Childe, V. Los orígenes de la civilización. Editorial - Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, 1978. p. 64

Estos hombres primitivos tendían trampas, cazaban animales salvajes, aves, atrapaban peces, lagartos y además extraían raíces así como larvas, se hacían sacos de piel, se refugiaban en las cavernas e levantaban refugios rudimentarios y tenían el conocimiento simultáneo de inventos como las vasijas rudimentarias de arcilla.

Con la invención de las primeras armas, la masa y lanza, hizo de la caza su alimento suplementario, tuvieron la necesidad de formar grupos numerosos para facilitar la caza de animales grandes, posteriormente, con la invención del arco y la flecha hizo de la caza su alimento regular y una de sus ocupaciones normales, se habían comenzado a rebelar sus potencialidades latentes, debido a que habían aprehendido a fabricar gran variedad de utensilios, incluso, ya fabricaban herramientas para hacer herramientas, con el uso del arco, la cuerda y la flecha forman un instrumento mecánico complejo, cuya invención supone una larga experiencia acumulada, es decir:

" Se trata, tal vez de la primera máquina inventada por el hombre. La fuerza motriz es en rigor, la energía muscular humana, pero en la tensión del arco se va acumulando gradualmente la energía gastada en combale, para liberarla de una sola vez y en forma concentrada al disparar la flecha. El lanzador de venablos multiplica ingeniosamente la energía que el brazo humano puede impartir al proyectil, conforme al principio de la palanca. " ( 2 )

Con estos elementos, el hombre adquiere mayor destreza técnica, y acumulación de conocimientos así como más amplias aplicaciones de la ciencia.

La sensación de ser un creador, al producir el fuego o cuando daba la forma a los instrumentos o utensilios ya de madera, hueso o -

pedra, daba lugar a cierta tensión la que se establece entre el músculo y el cerebro. Se respetaba a los seres más inteligentes, pero — dentro de estas comunidades primitivas, éstos no poseían riqueza, ni tampoco se consideraban superiores a los demás y, lo que caracteriza a esta etapa es por que los únicos medios practicados por el hombre, para asegurar su subsistencia, únicamente fueron la recolección y la caza.

A grandes rasgos se puede decir que la vida de estos hombres — cambia de manera radical, durante el Período Neolítico, al surgir la agricultura, pues ésta dio al hombre el control sobre su propio abastecimiento de alimentos, junto a esta producción agrícola, aparece — otro rasgo fundamental característico de este período, que es, la domesticación y cría de animales, el primer animal domesticado lo fue — el perro, siguiéndole los cerdos, cabras y ovejas, posteriormente se domesticaron las vacas, toros y asnos, más tarde lo fueron los caballos, éstos proporcionaron productos de consumo como carne, leche, lana y pieles.

Con respecto a los cultivos, se tiene nota de la cebada desde — tiempos inmemoriales, sumándose: trigo, legumbres, hortalizas, lino y árboles frutales, todo, esto, trajo aparejado un incremento de la — población, pues, el alimento ya no era tan escaso como antes, ya se — puede hablar de una autosuficiencia alimenticia y de un cierto sobrante, al dejar de ser nómada y pasar a ser sedentario lo obliga a tener mayor contacto recíproco con otras comunidades, al conducir sus rebaños a los pastos de una población, tienen la oportunidad de reunirse con los pastores de otras poblados, lejos de constituir una dispersión de unidades discontinuas pasan a formar una continua cadena de — comunidades, esto propicio el intercambio de productos y de instrumentos de trabajo, siendo de vital importancia para el progreso humano, a esta forma de intercambio se le denomina trueque.

Durante esta etapa no existía la especialización en el trabajo, a lo más, había una división del trabajo entre edad y sexos. Los —

instrumentos de trabajo adquirían mayor variedad y mejor calidad, la azada fue sustituida por el arado de madera aún muy rudimentario, pero que podía engancharse al asno o al buey y hacer más productivo y llevadero el trabajo.

Una gran conquista le fue el invento del carro de dos ruedas - para pasar al de cuatro, así como la aparición de la hoz, pues facilitó la tarea del segador que recogía las espigas con la mano. La muela ( piedra de moler ) movida por asnos reemplazó al mortero, las mujeres aprendían a coser pieles para los vestidos a hilar, así como a tejer lana y lino, las viviendas empezaron a ser más cómodas y espaciosas, las chozas dieron paso a las casas de piedra, adobe y madera, las cuales poseían despensas donde las reservas de grano se conservaban en grandes recipientes.

Más tarde se descubrieron los metales, con éstos se podían mejorar los objetos y hacer nuevos instrumentos de trabajo como las rejas de arado, puntas muy agudas, flechas, anzuelos. Este traje como consecuencia que se pudieran labrar mayores extensiones de terreno, así como de cazar y pescar en mayor abundancia.

Cada tipo de colectividad constituía una gens, ( conjunto de individuos ligados por una comunidad de origen o de parentesco ), más tarde se instituyó el matriarcado para pasar posteriormente al patriarcado.

Dentro de estas gens no se conocía la propiedad privada sobre el territorio ya que éste era de la colectividad, así como los productos de la cría de ganado, de la recolección, cultivo e instrumentos de trabajo. La única propiedad que se conocía era la personal - sobre sus armas, adornos y vestido.

De estas gens, varias se unían y formaban la llamada tribu, varias tribus se agrupaban y formaban una comunidad más numerosa, de cada una de estas se nombraba un jefe que dirigía y organizaba sus -

asuntos, con el mejoramiento de los instrumentos de producción y el constante aumento de las actividades económicas, los jefes ampliaron sus funciones como representantes de dicha comunidad, ellos eran quienes efectuaban el intercambio de productos mediante el trueque quedándose con la mejor calidad y mayor cantidad de estos.

Las actividades ya se podían realizar por grupos pequeños, lo cual dio lugar a que comenzaran a destacarse las grandes familias, estas formaban pequeñas aldeas, pero también se daba el caso en que se formaban familias menos numerosas de ( abuelos, padres e hijos ), éstas familias se circundaban por tener a los alrededores de las aldeas terrenos de cultivo, además a cada familia menor se le asignaba un terreno más pequeño para el cultivo y aprovechamiento de dicha familia, es así como surge la propiedad privada sobre los bienes muebles ( ganado, aves, e instrumentos de trabajo ) y posteriormente sobre los bienes inmuebles, toda la riqueza producida con el perfeccionamiento de los instrumentos de trabajo e intercambio de productos viene a ser heredada del abuelo al padre, éste a su vez al hijo y así se continúa el régimen trayendo consigo mayor acumulación de riqueza, los herederos se encargaban de reproducirla.

Otra de las causas por las que se generaba mayor acumulación de capital lo eran las guerras de conquista, es así como una tribu de pastores conquista a una de agricultores, el territorio de dicha comunidad agrícola se les dejan a los campesinos y hasta les otorgan protección de otros enemigos bajo la condición de que les pagaran tributo, por lo que se ven en la necesidad de producir más de lo necesario para sostener a sus familias y a su vez para entregar el tributo a los nuevos amos, de ésta manera se va formando una especie de aristocracia de tipo rural, generándose con esto una oligarquía, debido a que era menor el número de estos aristócratas y el número mayor de campesinos. Así es como, estos señores aristócratas rurales obligan a producir más a los campesinos de manera que llegan a tener un excedente de artículos alimenticios destinados para el consumo de sus familias y para el intercambio comercial.

De entre estas gens y familias aristocráticas empiezan a distinguirse los jefes o caudillos militares, estos cuando marchaban a la guerra lo hacían en carros y no a pie como los miembros de sus destacamentos, deseosos de botín, gloria y aventuras.

Esta capa dominante tenía en sus manos el poder militar, que le aplican sobre otras comunidades, sometiendo y quitándoles su territorio y demás pertenencias, amén de que deberían trabajarlas y rendirles cierto tributo, de ésta manera, se fueron dando las desigualdades sociales entre los hombres. Estas familias ricas a su vez descendientes de los caudillos militares, se hacían llamar nobles.

El choque de las culturas ya fuese por las migraciones o por las conquistas trae aparejada la propagación de nuevas ideas, la economía establecida se fortalece por una ideología apropiada, y más tarde dominante de tal manera que como señala Carlos Marx:

" Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio. Bajo circunstancias elegidas por ellos mismos. Sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente que existen y los han sido legadas por el pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos. Y cuando estas aparentan dedicarse precisamente a transformarse y a transformar las cosas, a crear algo nunca visto, en estas épocas de crisis revolucionaria es precisamente cuando conjuran temerosos en su auxilio los espíritus del pasado. Toman prestados sus nombres, sus consignas de guerra, su ropaje, para, con este disfraz de vejes venerable y este lenguaje prestado, representar la nueva escena de la historia universal. " ( 3 ).

---

( 3 ) Marx Carlos y Engels Federico. Obras escogidas. Editorial Progreso. Mosú. p. 95.

La acumulación de riqueza trae consigo que se ahonde más la división del trabajo, al apartarse de las comunidades ciertos tipos de artesanos, que se especializan en determinadas actividades y trabajos especializados, como son: la navegación, los transportes, el comercio, la alfarería, la fundición de metales, la administración de sus asuntos internos y externos para tener un mejor y mayor intercambio comercial. Sin embargo no sólo la guerra de conquista trae mayor acumulación y diferencias sociales, así como especialización de actividades, sino también los intercambios comerciales.

Cuando se inicia la descomposición del régimen comunal primitivo, se tienen datos que Gordon Childe comenta que entre los años 6000 y 3000 A. de C. En la Mesopotamia:

" Como lo veremos, en Mesopotamia era, nominalmente, — un dios native ( en la práctica, desde luego, la corporación de sacerdotes que se atribuye esta función ) quien administraba las riquezas acumuladas en una — ciudad sumeria; " ( 4 )

Se encuentra de tal manera que el sacerdote era quien administraba las riquezas acumuladas, pues bien estos nobles ya no podían atender con su trabajo, su ya crecida hacienda, ni querían hacerle — ya, necesitaban de personas que desempeñaran estas funciones de administración, tales como llevar los registros de sus transacciones comerciales ( escribas ) y de funcionarios para conciliar los intereses en conflicto.

Necesitaban fuerza de trabajo, para cuidar de sus grandes rebaños, y cultivar sus extensos territorios, sometiendo a la gente se — les podía obligar a trabajar. En un principio a través de las guerras de conquista, hacían esclavos a sus enemigos, era un tipo de esclavitud de tipo comunal. Pero más tarde los Nobles y Caudillos Militares hacían esclavos a sus hermanos de raza.

## 1.2.- La Burocracia durante el Esclavismo.

El régimen de producción económico esclavista, es el mecanismo por el cual todos los medios de producción, suelo, agua, ganado, instrumentos de trabajo, pertenecen a cierto número de personas y no a toda la sociedad. La sociedad humana durante este sistema se dividió en: hombres libres y esclavos. Dentro de la categoría de hombres libres, se dividían en ricos y pobres, unos tenían más derechos que otros. En cambio por otro lado; los esclavos no tenían absolutamente ningún derecho, se encontraban en completo estado de dependencia respecto de otra persona a quién le llamaban ( señor ).

Surgió primeramente ( alrededor de los años 3000 a. n. e. ), en las regiones del sur de la Mesopotamia, donde actualmente se encuentran ubicadas geográficamente Irak y Egipto. En el transcurso ( del año 3000 al 2001 antes de n. e. ), se suceden en la Mesopotamia Acad, Ur y Babilonia entre otros. En la India y China en los milenios IV - II a. n. e. Durante el transcurso del segundo milenio ( del año 2000 al 1001 antes de n. e. ), y principio del primero antes de n. e. El régimen esclavista se extendió a las regiones septentrionales de la Mesopotamia, lugar donde una de las mayores potencias en la historia tuvo su formación ( Asiria ).

A Siria, Palestina, Fenicia, y en algunas regiones del Asia Menor ( Estado de los Hititas o Heteos ), al Irán de hoy, lugar donde tuvo su formación el Imperio Medo, al que vino a sustituir el Imperio Persa en los siglos VI a. n. e. A todos estos Estados se les ha llamado científicamente Antiguo Oriente. Más tarde en Europa hacia el siglo VIII - VI, antes de nuestra era al V de n. e. ( del año 600 a. n. e. al 500 d. n. e. ), los más poderosos situados a orillas del mediterráneo fueron Grecia y Roma, lugares donde el sistema esclavista alcanzó su mayor florecimiento, así como donde también decayó. A estos Estados la ciencia los ha llamado Mundo Antiguo.

La sociedad esclavista se iba formando a medida que se iba consolidando la clase explotadora de esclavistas, aparecida bajo el régimen de la comunidad primitiva, y se difundía la esclavitud. Solo libremente una parte de la sociedad del trabajo manual se haría posible el progreso ulterior. Los hombres no eran considerados como tal, sino como cosas y tenían que entregarse a otra persona ( jefe o sacerdote en la mayoría de las cosas ), todo su trabajo por la exigua alimentación que de él recibía.

Con el desarrollo general de la institución de la propiedad privada se fue estableciendo el " derecho " a poseer no solo bienes materiales, sino también al productor mismo. El miembro de la comunidad empobrecido o el prisionero de guerra " preñado " era ya esclavo, - tanto de hecho como de derecho, es decir pertenecía por entero a su amo. Las fuentes principales del aumento del número de esclavos fueron ya entonces las guerras de conquistas, el tráfico de esclavos y la esclavización de los deudores insolventes.

Con el desarrollo de las relaciones propias del régimen de la esclavitud, iba acompañada del aumento de las fuerzas productivas y dependía de estas, el crecimiento de la producción agropecuaria, la división del trabajo, cada vez más acentuada entre la agricultura y la ganadería, el desarrollo de la metalurgia, etc. Hacían necesario mayor fuerza de trabajo, es decir de esclavos. En tanto iba aumentando el número de éstos aumentaba el antagonismo entre las dos clases principales de la sociedad, los esclavos y los esclavistas. La explotación de los esclavos fue la primera forma de explotación y la más brutal en la historia de la humanidad. Necesitaban fuerza de trabajo para cuidar de sus grandes rebaños y cultivar sus extensos territorios. Sometiendo a la gente se les podía obligar a trabajar. En pocas palabras como nos menciona Engels:

" El régimen de la gens, fruto de una sociedad que no conocía antagonismos interiores, no era adecuado sino para una sociedad de esta clase. No tenía más medios

coercitivos que la opinión pública. Pero acababa de — surgir una sociedad que, en virtud de las condiciones económicas generales de su existencia, había tenido — que dividirse en hombres libres y en esclavos, en explotadores ricos y en explotados pobres; una sociedad que no sólo no podía conciliar estos antagonismos, sino que, por el contrario, se veía obligada a llevarlos a sus límites extremos. Una sociedad de este género no podía existir sino en medio de una lucha abierta e — incesante de estas clases entre sí o bajo el dominio de un tercer poder que, puesto aparentemente por encima de las clases en lucha, suprimiera sus conflictos — abiertos y no permitiera la lucha de clases más que en el terreno económico, bajo la fuerza llamada legal. El régimen gentilicio era ya algo caduco. Fue destruido — por la división del trabajo, que dividió la sociedad — en clases, y reemplazado por el Estado. " ( 5 )

El Estado necesitaba de un aparato apropiado para cumplir sus — finalidades, en un principio utiliza instituciones nacidas, durante — la gens y la tribu, que ya expresaban los intereses de unas cuantas — personas que habían adquirido el poder y lo iban transmitiendo hereditariamente. Durante esta época surge un aparato que concentraba la — fuerza militar, separada del pueblo y llamada a defender los intereses de los explotadores, es así como surge el " ejército profesional". Surgen a su vez también los tribunales, quienes no soneten a defender a la clase poderosa de los esclavistas, la persona del sacerdote se — va a identificar en último de los casos con el Estado, introduciéndose como guardianes, vigilantes, preceptores, controladores, escribientes, así como recaudadores de impuestos.

---

( 5 ) Engels Federico. El Origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado. Editorial Progreso. Cuarta Edición. Moscú. p. 169.

Como se ha visto las clases sociales comienzan a surgir, solo cuando aparece el excedente de producción y el incremento de las fuerzas productivas, que van a permitir al hombre satisfacer no solamente sus necesidades más indispensables, sino que se logra un sobrante para el intercambio, durante:

" El Reino de Babilonia en la época de Hammurabi representaba la forma típica de Estado esclavista despótico. La dirección del país estaba estrictamente centralizada. El rey concentraba en sus manos todo el poder supremo, tanto legislativo como ejecutivo, jurídico y religioso. Uno de los rasgos esenciales que caracterizaban la ideología dominante del despotismo esclavista fue el ensalzamiento extremo del poder real y la divinización del propio soberano. El rey se apoyaba en un aparato burocrático complejo cuyos funcionarios dirigían las ramas de la administración central o bien gobernaban, en nombre del rey, las distintas regiones y ciudades. " ( 6 )

Para mantener su base social, el rey regalaba grandes porciones de tierra de su fundo, o del de la comunidad a los funcionarios, militares y a los templos. Poco a poco iba destruyendo la comunidad territorial, agrandando el abismo en la acumulación de tierras de unos pocos y la miseria de los muchos. Los impuestos se pagaban con productos agrícolas, ganado y en dinero que aumentaban considerablemente los bienes del rey; éstos a su vez estaban protegidos por la ley. Entre las pertenencias del rey y de los templos, se hallaban, gran cantidad de esclavos prisioneros en las casas de reclusos ( especie de cárceles ). El rápido desarrollo de las relaciones monetario mercantiles, trajo consigo la aparición de mercaderes, los cuales, únicamente se dedicaban al intercambio de productos, de cuya mediatización se apropiaban parte de estos.

La ideología dominante de los esclavistas, estaba impregnada en su esencia de religión, de tal manera que esto permitía mantener sumisos a los esclavos, toda vez que dentro de algunas religiones ya existentes existía el concepto de infierno. De modo que los sacerdotes encargados de reproducir la religión y la cultura, amedrentaban a los esclavos con terribles castigos divinos, a los que desobedecieran las ordenes de los poderosos y, en cambio les prometían el paraíso a los que se portaban sumisos.

Las necesidades del comercio, así como también, efectuar cálculos de mediciones en los terrenos de labor, trajo consigo a la vida en los Estados de Asia y Africa a las matemáticas, aritmética y geometría, posteriormente la astronomía y los calendarios. También se desarrollaron elementos básicos de la química y la física alcanzando un mayor desarrollo de las matemáticas en Babilonia y más tarde, en Grecia y Roma con la numeración. Asimismo se fue formando también la escritura.

La necesidad de redactar leyes, registrar riquezas, trajo consigo la aparición de un grupo que se especializara en determinadas actividades, conformando un cuerpo administrativo de tipo burocrático. La base económica, vino a determinar las instituciones jurídicas, políticas que dependen de la estructura social y conforman la superestructura política de la sociedad, ( órganos del Estado, organizaciones religiosas, agrupaciones políticas etc. ). Después todo género de ideas políticas, jurídicas, religiosas, artísticas etc. que forman la superestructura ideológica de la misma. El cambio en la base económica, viene a determinar el cambio en la superestructura ( instituciones políticas e ideología ), sin embargo, aún cuando esta depende de la base económica, influye sobre las relaciones de producción ya sea acelerando o retardando el cambio.

En el Antiguo Egipto a finales del cuarto milenio a. n. e. el período llamado Reino Antiguo, la clase esclavista fue la predominante, habiéndose formado un enorme ejército que constantemente sostenía

guerras en la Península del Sinaí y la parte Septentrional de Nubia.- Durante esta época, la base económica social de Egipto lo fue la comunidad rural y los esclavos, fueron terriblemente explotados por los esclavistas egipcios, siendo la mano de obra principal fuerza en las haciendas del rey y de los templos. Como en las de las fincas de los terratenientes y funcionarios, los faraones egipcios sostuvieron númerosas guerras para adquirir más esclavos, ganado y otras riquezas, - los cuales aflujan en grandes proporciones al tesoro real. Estas proporcionaban la parte fundamental de ingresos del Estado, los impues-tos a la población eran recaudados por un complejo aparato burocrático, que se encontraba diseminado en las provincias, la justicia estuvo al servicio de los esclavistas.

El faraón, se consideraba el portador de la jurisdicción divina, en las provincias, quienes tenían delegado el poder lo eran los gobernadores, con quién también se identificaba el cargo de Juez, a su vez el Juez supremo, solía ser el primer ayudante del faraón. Para glorificar a los faraones egipcios, los esclavos construían colosales piramides, con la ayuda de las comunidades siendo:

" En Egipto, el más antiguo país con una administración estatal burocrática, el ordenamiento público y conjunto de canales y ríos para el país entero y desde arriba, era inevitable a causa de factores técnicos y económicos. Este ordenamiento suscitó el mecanismo de escribas y funcionarios. Una vez instaurado, incluso en la primera época, este mecanismo tuvo otro campo de actuación en las grandes empresas de construcción, - que estaban reguladas militarmente. Como dijimos, la tendencia burocrática está influida por necesidades - provenientes de la creación de ejércitos en armas, -

condicionada por políticas de poder y por el desarrollo de la hacienda pública vinculada con el aparato militar. " ( 7 )

En estos períodos de la humanidad, el modo de producción esclavista, triunfo en un tiempo muy largo. Sin embargo, el esclavismo alcanza su apogeo en Grecia y Roma donde éste triunfo en un tiempo más reducido que en las antiguas civilizaciones de Africa y Asia. Es en Grecia, en donde el desarrollo de las relaciones de clase y la formación del Estado, se inicia en los siglos VIII - VI a. n. e. Predomina la propiedad esclavista, basada en la Polis, Ciudad - Estado antigua.

El concepto de Polis era idéntico al de la comunidad, pero ésta era esclavista. Sus miembros gozaban de todos los derechos civiles y constituían una minoría privilegiada frente a la masa de esclavos y ciertas categorías de la población libre, desprovistas de algunos derechos. La Polis era una ciudad cercada de muros, los habitantes que vivían en las márgenes de los ríos y valles, acudían a ésta en caso de peligro o para elegir órganos administrativos. Había dos tipos de Polis; la democracia esclavista, en donde se establecía el poder de todos los esclavistas, tal es el caso de Atenas. Y el de las Oligarquías, en donde el gobierno se concentraba en manos de pocas personas como lo fue Esparta. Su base económica residía en la explotación de los esclavos, la cual sirvió de base para el progreso de los oficios, navegación, comercio y arte.

Había cierta división entre el trabajo manual e intelectual, ya que, los hombres libres sentían gran desprecio e indignación por las labores manuales, preferían dedicarse a las diversas actividades intelectuales ( administración, legislación, justicia, arte, literatura,

---

( 7 ) Weber, Max. Que es la Burocracia. Editorial la Pleyade. Primera Edición. Buenos Aires. 1977. p. 43.

etc. ). La ideología y la cultura, consolidaban su poder por medio de concepciones religiosas y filosóficas.

El desarrollo de la economía fue acompañado de un progreso notable en la cultura, durante los siglos VIII - VI a. n. e. es así, como surge el alfabeto griego, con el desarrollo de la literatura, dentro de esta, las obras más prestigiadas lo fueron la Odisea e Iliada. Se desarrollaban el arte, la arquitectura, los templos de piedra sustituyen a los de madera, se forman la arquitectura Dórica y Jónica. Se desarrolla la ciencia sobre la naturaleza, así como la filosofía, astronomía y medicina. Se comenzó a formar la idea de que el hombre no era producto de las fuerzas divinas, sino que éstas son fruto del hombre.

En Roma, se alcanzó un rápido desarrollo de las relaciones de tipo esclavista, toda vez que se había visto influenciada de otras culturas, como lo fueron los Fenicios y Griegos que se encontraban en diversas colonias del territorio italiano, así como también los Etruscos que se habían asentado en el Norte de Italia, hacia el siglo VI a. d. n. e. que más tarde entró en descomposición.

La sociedad romana se hallaba formada en gentilidades y diez de estas formaban una Curia, también había tribus y la unión de estas se llamaba " pueblo romano ". Dichas tribus eran comandadas por el rey - elegido en la asamblea del pueblo " comicios ". El consejo de los jefes, formó lo que más tarde se llamó " Senado ", que junto con el rey, ejercían el máximo poder. De los jefes y sus familias formaban la nobleza gentilicia romana llamados " Patricios ".

Quienes habían sido prisioneros o de aquellos lugares que estaban sometidos al poder de Roma, así como los inmigrantes, formaban la clase de los Plebeyos, los cuales no tenían derechos políticos aún - cuando eran libres, sin embargo, poco a poco se fueron mezclando con las gens más pobres. En un principio, la sociedad esclavista romana, revistió un carácter de tipo patriarcal, todavía se encontraba en un estado rudimentario.

Durante la época Republicana, quienes ejercían el poder eran dos magistrados llamados en principio Pretores y más tarde Cónsules, estos tenían la función de presidir el Senado cuando sesionaba, como también tenían el mando de las tropas, eran estos cargos y el Senado, privilegio de los patricios exclusivamente. Hubó también los llamados Cuestores y Ediles, quienes eran magistrados de rango inferior, - estos cargos no eran retribuidos y lo ocupaban representantes de la - clase rica, sin embargo, también los Plebeyos lograron ciertas concesiones, el acceso a las magistraturas superiores por virtud del - cual se establecieron los Tribunales Populares, quienes tenían la facultad de suspender las decisiones de los magistrados patricios, - cuando contradecían los intereses de los Plebeyos. Se creó un sistema de tráfico de esclavos, lo cual trajo consigo el incremento de éstos, fortaleciéndose el comercio y la circulación monetaria, se estimuló - el capital usurario. Los comerciantes se constituyeron en una capa especial de la clase dominante la de los Caballeros " Equites ".

Con la formación del Imperio, en la segunda mitad del siglo I a. d. n. e., Octaviano Augusto al querer revitalizar la antigua República, creó una nueva Monarquía de la cual él era el jefe absoluto, aunada a la - autoridad tribunicia, con la cual aseguraba de por vida la potestas - civil, el cargo de Cónsul que Augusto ocupó durante algunos años, junto con el imperium personal, le daba la autoridad militar y en su calidad de primer cónsul gozaba de toda la autoridad moral ( auctoritas ) del jefe de la más alta instancia del Estado.

Augusto para ocupar la esencia monárquica de su poder, prefirió llamarse, primer ciudadano del Estado ( princeps civitatis ). Comenzó a llamar principado, a la forma de organización estatal romana, que - continuó existiendo bajo sus sucesores, sistema por medio del cual - una Monarquía de hecho estaba cubierta por formas republicanas. El - ejército, en que se apoyaba el emperador comenzó a tener una gran - fuerza social y política.

El aparato burocrático que dependía del emperador desplazó a las instituciones republicanas romanas. Dentro del orden ecuestre y junto a los cargos que podían ser ocupados por las personas de la clase senatorial, apareció una categoría especial de funcionarios que se amplió con el tiempo y que el emperador nombraba entre los caballeros, lo cual favoreció el acercamiento entre éstos y los senadores que ocupaban los viejos cargos. Pero junto a éstos existía una tercera que se había conservado con el antiguo nombre de Plebe. Asimismo, se iba produciendo una cierta diferenciación entre la Plebe y una nueva categoría de funcionarios, la de los Libertos, que había surgido gracias a la liberación de numerosos esclavos:

" La crisis general del sistema esclavista, iniciada en tiempos del Imperio, contribuyó también a la agudización del fenómeno. Esto está confirmado indirectamente por el aumento del peso específico de los libertos en el aparato burocrático imperial. " ( 8 )

Augusto había sentado las bases de la creación de la guardia personal del emperador, las cohortes pretorianas, eran un cuerpo privilegiado del ejército, sin embargo, también se integraba el ejército por legionarios y tropas auxiliares. Se llegó a la culminación del ejército permanente de ciudadanos que se convirtió en ejército profesional. A esto contribuyó el enrolamiento voluntario, largos períodos de servicio y el sueldo alto. Paralelamente a éste se produjo la creación de la flota permanente, integrado por personas libres de las provincias, sin embargo, también había muchos esclavos.

Es hasta el gobierno de Claudio en donde se crean las bases del aparato burocrático imperial, asentado sobre las bases de Sila, Cesar

---

( 8 ) Kovaliov, S. L. Historia de Roma. Editorial Akal Editor. Primera Edición. España. 1975. p. 19.

y Augusto. Se habfa llegado a obtener inmensa cantidad de bienes, que necesitaban cierto tipo de organizaci3n, la cual trajo consigo la organizaci3n de cuatro cancellerías las cuales estuvieron a cargo de libertos, es así como la Cancillería Ab Epistulis, que era el secretario general de la corte imperial, que estaba a cargo de Narciso, la cual fue en cierta forma un ministerio del interior y de guerra, que se ocupaba de la correspondencia.

La Cancillería a Rationibus, equivalente a un ministerio de finanzas, en esta se concentraba la recaudaci3n de impuestos, fabricaci3n de moneda, pago de los sueldos a funcionarios etc. Y estaba a cargo de Palanto. La Cancillería a Libellis, que trataba lo conducente a quejas, suplicas y era una especie de ministerio de justicia que estaba encomendada a los libertos Calixto y Polibio. Por último la Cancillería a Patrimonio, que administraba los bienes de la casa imperial. La administraci3n de la época de finales de la República ya no se adaptaba a la inmensa administraci3n del Imperio., por lo que era necesario el complejo aparato burocrático, lo cual para el sistema representativo parlamentario era extraño a la organizaci3n esclavista.

Sin embargo hubo de transcurrir largo tiempo para que llegara a consolidarse la Monarquía Burocrático Militar. Y es en la época de Dioclesiano y Constantino, siglos II y III. d. n. e. cuando alcanza su mayor auge, en una Monarquía esclavista de tipo burocrático militar que habfa desplazado a la categoría de senadores. En el siglo III d. n. e. habfan aumentado considerablemente los hombres libres, pero estos continuaron siendo explotados como colonos. Estos habfan surgido durante el siglo I y II de n. e. como consecuencia de que la economía era agrícola y en la utilizaci3n de las cosechas, se auxiliaban los propietarios de hombres semilibres a quienes a veces les daban pequeñas porciones de tierra en arriendo.

De esta forma la clase esclavista, se transform3 en clase de grandes propietarios rurales de tipo semiesclavista o semiservil y la mayoría de estos propietarios provenía del ejército, muchos de éstos

eran barbaros, se trataba pues de la nobleza esclavista de tipo burocrático militar, la cual se apoyaba sobre sus grandes extensiones de tierra, que explotaba tanto a esclavos como a colonos, esta fue la base social del "dominatus". El aparato burocrático, se organizó rigidamente, desaparecieron las diferencias entre cargos senatoriales y ecuestres, se establecieron los títulos que correspondían a los diversos grados.

Dioclesiano necesitaba de grandes recursos para el mantenimiento de los funcionarios para lo cual incrementó los impuestos, además de unificarlos en el llamado impuesto combinado ( hombre tierra ). Asimismo, dividió al ejército en dos: uno encomendado a la lucha contra los movimientos revolucionarios y expediciones y otro para la custodia de las fronteras.

Constantino suprimió las guardias pretorianas por un cuerpo de guardia de palacio, y se continuaba barbarizando al ejército a pasos gigantes, en tropas tanto internas como en las de la frontera. El nivel de las fuerzas productivas alcanzado necesitaba el cambio de relaciones de producción hacia una economía más avanzada ( feudalismo ). Es así, como el hundimiento del Imperio Romano de Occidente, forma superior del Estado esclavista, se debió no sólo a factores internos sino también externos. Una de las causas fue la invasión de los barbaros, así como también las tribus germanicas que se hallaban en proceso de descomposición de la comunidad primitiva, en el litoral norte del Mar Negro se formaban potentes tribus como la de los godos, dacos, sarmatas y esclavos, así como en la recluta de soldados barbaros, como por la aproximación entre estas tribus, los soldados mercenarios, los esclavos y colonos.

La decadencia del comercio se manifestó a finales del Imperio, los tributos, los sueldos fueron sustituidos por los pagos en especie, sólo los funcionarios de alta jerarquía recibían su estipendio en dinero, las ciudades comenzaron a tener una forma diferente, se comenzaron a parecer más a fortalezas cercadas por altos muros, que a

centros comerciales e industriales. El centro de atracción de la vida económica del Imperio Burocrático Romano paso al de la formación de la Aldea. Las relaciones agrarias se contrajeron de tal forma que triunfó el colonaje, así surgía a la vida económica una nueva formación de tipo económico basado en el vínculo del hombre a la tierra.

La constante movilidad de la vida social en las poblaciones, obligó al gobierno romano imperial a dictar una serie de edictos en el curso de los siglos IV y V, entre los cuales restringía la libertad a los colonos de trasladarse a otros lugares, atandolos y convirtiendolos en verdaderos siervos de la gleba. La propiedad se habfa transformado dando un nuevo concepto a la economía y a la política, ahora el propietario era una especie de soberano en pequeño que gobernaba sobre sus esclavos y colonos. Y que, vivía en una residencia fortificado por muros, protegido por un ejército de siervos, se estaba tomando cierta independencia respecto del poder central.

Ha este respecto, a la burocracia imperial y a sus funcionarios, le era más difícil recaudar los impuestos entre los colonos, es así como estos comienzan a buscar refugio entre los propietarios más poderosos, ya que en ellos comienzan a encontrar cierta protección respecto del poder central del Imperio, estos también afluyen a los territorios bárbaros. Los artesanos se vieron obligados a pagar impuestos sobre los productos de su trabajo vinculados a sus corporaciones, las profesiones se volvieron hereditarias, es así como:

" La desintegración del Imperio romano estuvo parcialmente determinada por la misma burocratización de su aparato militar y administrativo. Esta burocratización sólo pudo realizarse haciendo efectivo un sistema tributario que, por su reparto de los impuestos, debfa condicionar necesariamente un crecimiento relativo de la importancia de una economía de subsistencia. " ( 9 )

Poco después, las relaciones entre artesanos y esclavos tomaron un cariz diferente, de servidumbre sometidos a los mismos castigos - corporales, así es como empezó a difundirse la servidumbre a todos - los aspectos de la vida, en el comercio, en el servicio militar, entre los colonos etc. La explotación de la tierra, basada en el trabajo de los esclavos no producía beneficios ya. El cultivo en escala - pequeña llegaba a ser la única forma remuneradora. Una tras otra fueron divididas las granjas en parcelas pequeñas, y entregadas a arrendatarios que pagaban cierta cantidad por estas en dinero, ya fuese - aparceros o colonos, quienes pagaban una mayor cantidad sobre aquellos.

Había pasado la esclavitud en su forma antigua, a la gran cantidad de esclavos ya no había donde emplearlos, sino como esclavos de - tipo doméstico o entre los ricos, la esclavitud ya no costaba, era mayor su costo que lo que producía, es por eso que terminó por desaparecer y la única forma de sustituirla era por medio de una revolución - total. En los finales del siglo IV nuevamente estalló una crisis, se adhirieron masas de colonos, esclavos y artesanos, aunados a la estrecha presión que ejercían los bárbaros junto con los trabajadores sublevados, hasta que se establecieron en Roma. De lo anterior visto, - la historia ha demostrado con hechos fehacientes que:

- " Los funcionarios egipcios eran esclavos del faraón, - o legalmente o de hecho. Los latifundistas romanos - preferían encomendar la administración directa de las cuestiones monetarias a esclavos, ya que era posible someterlos a torturas. En China, se ha tratado de lograr resultados semejantes mediante el uso generalizado del bambú como instrumento de disciplina. Sin embargo, son muy pocas las posibilidades de que estos - medios coactivos funcionen de manera permanente. La - experiencia muestra que la optimización para lograr y conservar una rigurosa mecanización del aparato burocrático radica en un sueldo monetario asegurado, - -

vinculado con la posibilidad de realizar una carrera - que no este sometida a meras casualidades o caprichos. Una rigurosa disciplina y control, que a la vez tengan en cuenta el sentido del honor del funcionario, y el - cultivo de sentimientos de prestigio del grupo de status, y también la oportunidad de una critica pública, contribuyen a una rigurosa mecanización. De este modo el aparato burocrático funciona de una manera más es- tricta que cualquier modalidad de esclavización legal de los funcionarios. " ( 10 ).

### 1.3.- La Burocracia durante el Feudalismo.

El feudalismo, principia en Europa hacia el siglo V y termina a inicios del siglo XI; en Asia desde el siglo III ( China ), en el IV o V en la ( India ) y en el VII en ( Arabia ) hasta fines del siglo - VIII, en China y hasta los siglos XI o XII en la mayor parte de los - demás países. Ha este período de formación, lo identifican los histo- riadores materialistas con el término " Edad Media ".

En su segunda etapa, durante la cual se desarrolla el feudalismo, es cuando nuevamente los oficios se separan de la agricultura, - formandose las ciudades, como centros de artesanado y comercio duran- te los siglos XI - XV; así como en los países de Asia y Norte de Afri ca desde los siglos IX - XI hasta el XV etapa que se le conoce como - " Desarrollo del Feudalismo ".

En su tercera y última etapa durante los siglos XV hasta media- dos del XVII, el feudalismo se caracteriza porque las relaciones de - producción de tipo feudal entran en descomposición conociendose

durante esta fase como el " Postrero del Medieval ". En Africa y Asia, perduraron más tiempo las relaciones feudales, debido a la colonización de los europeos. Jacoby Henry, cuando habla del feudalismo nos comenta:

" Tras la descomposición del Imperio Romano surgió en Europa una sociedad formada por muchas y pequeñas unidades autónomas y que mostraba poca disposición por la administración y la burocracia centralizadas " .

( 11 ).

El feudalismo fue una sociedad desigual, de jefes más que de nobles; de siervos. Este régimen, supone una estrecha relación económica de una multitud de gente humilde, hacia algunos poderosos, habiendo recibido del sistema de gobierno germánico de la aldea, que se extendió para consolidar las formas de explotación del hombre por el hombre, unido en inseparable haz el derecho a la renta de la tierra, con derecho a mando, en provecho de una oligarquía de prelados o de monjes, así como de guerreros. En Francia, el sistema feudal y de vasallaje que se desarrolló durante la época carolingia, revela algunos de los problemas estrictamente ligados con el gobierno. Siendo uno de los fenómenos de agrupaciones humanas que es la banda. Según nos comenta Jan Dhondt:

" En cuanto colectividad los hombres se agrupan en torno a un caudillo y comparten su destino, bueno o malo, porque confían en él. Tales son los grupos formados en el siglo XX en torno a caudillos políticos militantes; pero también las comunidades de piratas y salteadores de caminos de siglos anteriores y, en fin, determinadas agrupaciones entre los germanos, eslavos y escandinavos. " ( 12 ).

( 11 ) Henry, Jacoby. La Burocratización del Mundo. Editorial Siglo XXI. Primera Edición. México. 1972. p. 13.

( 12 ) Dhondt, Jan. La Alta Edad Media. Editorial Siglo XXI. Cuarta edición. España. 1977. p. 48.

En una sociedad en que los poderosos explotaban sin límite alguno; los débiles no tenían más recurso que entregarse y servir a un poderoso de su elección para alcanzar de éste modo su protección, así - es como el poderoso, procuraba el sustento diario de éstos, más tarde en el curso del siglo VIII, la institución del vasallaje varío, cuando los vasallos comenzaron a prestar servicio militar y el señor asignaba un beneficium ( terreno en préstamo, llamado más tarde feudo ), de cuyas rentas podía vivir el vasallo y obtener bases para el sustento y para ser guerrero ( soldado ), se trató con ello, de convertir a todos los grandes en vasallos del emperador. La aristocracia de estos grandes, trataron de debilitar la fuerza del trono, para lo cual el monarca para conservar su poder hubo de convertir en vasallos a éstos y más tarde hubo de asalariarlos.

Así es como se logró que los aristócratas prestasen juramento de vasallaje al soberano, pero a cambio, debía el monarca recompensar lo con beneficium y dignidades, funciones que no sólo comportaban honor sino ganancia material. Con esto el número de vasallos se incrementó, muchos hombres libres se encomendaron ( comendatio ), a los nobles, estos se convirtieron en sus vasallos para obtener ventajas materiales a través de un beneficium, esto sucedió conforme avanzaba el siglo IX, no hay duda de que se trataba de lo que podía considerarse como una tendencia a la descentralización, se perseguía entregar la responsabilidad de la organización local a las autoridades regionales, el ejemplo es el de la inmundidad.

En un dominio donde gozaba de esta no podían penetrar los funcionarios estatales ni en general los condes, el señor beneficiario se encontraba en situación privilegiada, ejercía en este territorio la plenitud del poder judicial. A excepción del principio de las causas penales y administrativas, recaudaba los impuestos y mantenía los destacamentos militares formados allí, de tal manera que el poder administrativo y judicial de la cámara lo ejercía el Conde o el Duque, funcionario elegido por el rey.

La autonomía de los señores feudales, el desmembramiento político del Imperio Carolingio ( de los reyes francos ), fue profunda en Francia. Este país durante los siglos IX, X y XI se hallaba formado por regiones independientes y autónomas llamados condados y ducados que eran los dominios de fuertes señores feudales, es así, como en el año 987, se extingue la dinastía de los carlovingios y se elige para ocupar el trono a uno de los señores feudales más poderosos, ( Hugo - Capeto ), de ahí que sus descendientes recibieron el nombre de los capetos. Todos los duques y condes eran considerados vasallos del rey y estaban obligados a prestar servicio militar, pero en realidad duques y condes ayudaban al rey con sus fuerzas militares cuando así se les placía. Es así como el rey solo era el primero entre iguales a quienes viene a incumbir el cumplimiento de todas sus ordenes:

" Así rezaba la fórmula de las órdenes reales " con el consejo común y la asamblea de los obispos y de los grandes ". En los decretos de San Luis se repite esta fórmula nos y nuestros barones pensamos ". El consejo real, la curia regis estaba compuesta por estos barones, " ( 13 ).

Durante esta época las órdenes, eran un mecanismo en cierto modo administrativo y permanente, el vasallaje basado en el principio de la fidelidad personal creaba un nuevo tipo de relaciones y prueba de ello es que el servicio ministerial y el servicio vasallático se entremesclaron en el siglo XI, y es así, como en torno al Capeto, la corte compuesta por los vasallos grandes y pequeños y el palacio, constituido por los oficiales y algunos consejeros de menor categoría, o bien lo que viene siendo la Curia Regis.

Hacia fines del siglo XII, se introducen en el servicio del rey los primeros officiers du roi, y como por su función les correspondía participar en sus deliberaciones estos aparecían constantemente, mientras que los nobles solo acudían de vez en cuando a toda prisa desde su feudo. El reino que quería ejercer su propia autoridad necesitaba

de personas que dependieran únicamente de este poder. En el siglo — XIII, se desarrolla un grupo cuya existencia supone la política y la administración unada a la especialización del trabajo en las oficinas del rey, al respecto Rene Fedour nos comenta:

" El progresivo retraimiento de los grandes vasallos y el reclutamiento de los oficiales palatinos entre la pequeña nobleza, llegan a fundir servicio doméstico — y servicio vasallático en un servicio personal del — ray. " ( 14 ).

Personas cuya posición en la sociedad consistía en el ejercicio de ciertas funciones que se les estuvo asignadas, al surgir este círculo de personas, es como inicia la burocracia en su forma moderna, cuando se separan las funciones de servidumbre doméstica personal de las técnicas administrativas y políticas, con la creciente cantidad — de labores que recaen sobre el poder central, en la medida en que — pierde poderes la sociedad feudal, se dio margen a las separación de funciones en el campo de la administración centralizada, justicia, fi nanzas arresaten en una separación disyuntiva, entonces, en donde se encontraba un emisario del rey o su delegado que se encargaba de — transmitir las órdenes, ahora se encuentra un funcionario encargado — de hacer cumplir las múltiples tareas que correspondían al poder real.

Esto conduce a la integración de sectores administrativos, que trae consigo una jerarquización de funciones, formándose luego entonces una capa de burocratas que comienza a envolver a la sociedad feudal, las oficinas de la cancillería " Bureaux de la Chantelliere " y los secretarios notariales " Notaires Secretaires ", acumulan en su — círculo las crecientes labores administrativas:

---

( 14 ) Fedour, Rene. El Estado en la Edad Media. Editorial Colección EDAF Universitaria. Primera Edición. España. 1977. p. 161.

" Los prevots o prebostes, encargados de las funciones locales que originalmente habian sido administradores de los dominios reales, fueron vigilados por los baillies " baillis " y senescales " senechaux " encargados de las administraciones militar, jurídica y financiera dentro de la provincia. " ( 15 ).

La mayoría de estos bailes y senescales así como prebostes, — eran notables, de esta forma es como estas oficinas que reunían a estos señores o candidatos a la nobleza como lo fueron; los procuradores, notarios ( legistas en ejercicio ) que llegaban a salir de la na da, llegan a formar parte de la categoría de los notables, siendo el siglo XV, es como los ilustrados de esta época, tratan de llegar a — las más altas funciones, donde adquieren madurez y experiencia, para que el día de mañana pasen a formar parte del servicio personal del — príncipe o el servicio del rey y así pasar a ingresar a las filas de la socialdad política, en las cortes soberanas o en los consejos rea- — les. El rey es soberano sobre los señores de la nobleza, el sólo puede expedir decretos el vigila las iglesias, en general toda la justicia terrenal esta en sus manos.

En las postrimerias del siglo XV, se producen ciertos cambios, se trata de una consolidación territorial y robustecimiento de la au toridad real, fijación de la residencia del rey, establecimiento de recursos fiscales permanentes, sin que con esto último se quiera decir que los impuestos no se recopilaban para la realeza o por los señores feudales, hubieron de imponer por la fuerza la recaudación de — impuestos en los territorios feudales.

En el siglo XIV, ya se había introducido una Comisión Coordina — dora para los impuestos, los núcleos de poder, habían perdido fuerza,

y favorecían la centralización, los señores de la nobleza de menor jerarquía, pasan a depender del rey. Así es como la sociedad feudal se iba disolviendo, las ciudades se aliaron con el reino que más tarde se aliarían a aquellas.

Entre los siglos XIV y XV, se empezaron a llamar oficiales del rey, a todos los que actúan o desempeñan un cargo para el rey, se denominan así a las funciones que estaban remuneradas parcial o totalmente, siendo los casos de los bailes, abogados reales o señoriales y procuradores. Para el siglo XVI, los oficiales de la realcía se ponen a vender los oficios, notándose desde el siglo XV, caracteres de hereditariedad; en el que un oficial del rey conservaba su puesto vitaliciamente y podía transmitirlo a un tercero, así es como se llega a comercializar y convertir en mercadería. Hacia el siglo XVI, se comenzaron a llamar oficinas, a raíz de que Francisco I, creó una oficina de Recaudación General en cada una de las dieciséis circunscripciones del reino:

" La centralización de Richelieu y el éxodo de los nobles hacia París habían de acentuar aún más la necesidad de un aparato administrativo. " ( 16 )

El resultado de este proceso trajo consigo uno de los rasgos característicos en la formación de la Monarquía Absoluta. De tal manera que no eran ya la tierra y el feudo lo que venía a unir a los nobles con el monarca, sino la corte y la función administrativa. Al tratar de disciplinar a la gran red administrativa, así como el aumento de impuestos, posibilita a los abusos del poder, de esta manera la burocracia desordenada se presenta como un medio que da lugar a la atenuación del régimen absolutista. La organización administrativa tiende hacerse más fuerte de tal manera que es a Napoleón a quién se

le atribuye la fundación de la burocracia moderna. Durante el advenimiento del Estado absolutista la administración se centraliza, el rey expropia las tierras feudales privadas y vuelve a recuperar las prerrogativas de regalías. El poder de la administración se concentra en las manos del monarca, sustituyendo a los altos dignatarios feudales por funcionarios a sueldo dependientes de él:

" Y esto es importante porque demuestra de qué modo estos funcionarios no están ligados, ya por vínculos de orden feudal a su soberano; su relación de dependencia es ya una relación de empleo sobre la base de la estabilidad. Ahora la administración se impone y organiza incluso su memoria: los archivos. " ( 17 )

Más aún se sentaban con esto las bases de la moderna administración burocrática, pero aún era necesario destruir los derechos medievales que retardaban su funcionamiento y modernización, es así como - hasta la Revolución y el Imperio francés se destruyen las últimas particularidades del feudalismo, para que a continuación se levantara un aparato racional, disciplinado y eficaz, cuyas reglas de organización están colocadas sobre las del ejército.

#### 1.4.- Liberalismo y el Fenómeno Burocrático durante el Capitalismo.

Habían decaído las condiciones económicas feudales, el desplome de la Edad Media y del sistema feudal, dio como resultado la aparición de nuevas estructuras sociales y políticas y una nueva corriente de pensamiento:

---

( 17 ) Ruggiero, Romano y Tenenti Alberto. Los Fundamentos del Mundo Moderno. Editorial Siglo XXI. Séptima Edición. México, 1977. - p. 272.

" Desaparecieron el esfuerzo personal y la solidaridad. que entorpecía a la competencia. Aparecieron entonces dos formas de aislamiento. Por una parte aparecieron una masa de hombres sin propiedad, sin trabajo y sin patria y por otra se formó una clase de personas emprendedoras, acusadoras de propiedades y preocupados únicamente por su progreso. Pero la ruina del antiguo orden de cosas provocó el deseo de una nueva autoridad ordenadora. Se formó la idea de que los funcionarios del Estado pondrían orden allí donde el espíritu de empresa en libertad dejaba a cada quién el cuidado de su propia suerte. " ( 18 )

Este movimiento ideológico recibió el nombre de liberalismo sa-to, en cuanto ideología justificada por las contradicciones internas que traía engendrada el feudalismo, no es sino la filosofía particular, de un determinado grupo social que se acentuaba cada vez más. La clase capitalista o burguesía y el liberalismo que vino a ser la filosofía que la justificó. El capitalismo hizo del liberalismo su expresión más acabada y su concepción del mundo de la sociedad y del hombre, cuando las condiciones se presentaron favorables históricamente y lo llevaron al poder, le permitieron reestructurar toda la sociedad anterior y ese mundo de acuerdo a sus intereses.

El capitalismo impuso su propia filosofía y ética personal, esa nueva clase social que acababa de surgir, terminó modelando al hombre a su imagen y semejanza. Luego entonces, la ideología liberal, se convirtió no sólo en la concepción particular de un determinado grupo social, sino en la filosofía de toda una sociedad y más aún de toda una nueva etapa histórica del hombre. Mucho tuvo que luchar la nueva clase social para lograr desequilibrar las viejas estructuras medievales. El liberalismo y el capitalismo fueron revolucionarios frente al ya -

viejo orden feudal y su filosofía escolástica. Representó una desintegración total interna sobre el edificio medieval, por tal motivo el capitalismo y su ideología fueron dialécticos. Su realización completa lo fue la Revolución Industrial, en virtud de que la filosofía inspiradora de éste proceso revolucionario lo fue el liberalismo.

Sin embargo éste nuevo orden social trae engendradas nuevas con tradiciones internas y fueron muy pronto víctimas de su contradicción, por cuanto que acababan de ser aniquiladoras de toda la sociedad feudal, tenían ahora que hacer frente a enemigos más peligrosos desde el momento en que a ellos les tocaba representar ahora el mismo papel que en su momento histórico lo jugaron el esclavismo, el feudalismo y ahora el capitalismo. La Revolución Industrial fue el acontecimiento que consolidó el triunfo del capitalismo y su ideología sobre las ya viejas estructuras económicas, políticas, filosóficas y sociales del mundo del medievo.

Pero esta nueva etapa histórica, fue el origen de nuevas fuerzas sociales que acabarían por poner en predicamento al capitalismo y su ideología, esas nuevas fuerzas sociales, se expresarían dentro de una nueva concepción del mundo de la sociedad y del hombre, opuesto por contradicción al liberalismo, surge el ( Socialismo ), que sería el nombre de esta nueva filosofía revolucionaria y el proletariado, - la clase social a la que iba a representar. Obstaculizar el libre desarrollo del hombre en tanto que individuo era para el liberalismo, - paralizar el proceso entero de la libertad. La libertad era el individuo, y el individuo la propiedad. La defensa de la propiedad privada individual, se convirtió así en el eje de la filosofía liberal, el liberalismo fue por ello la ideología de los poseedores, de los propietarios, de los acumuladores de capital.

El capitalismo emprendió la transformación de la cultura, en su afán de establecer el derecho a la riqueza con el mínimo de interferencia de cualquier autoridad social, por una parte pretende transformar la sociedad mientras por el otro trata de apoderarse del Estado.

Precura adoptar los hábitos y maneras de esta en el sentido de sus propios designios. Y si quiere adueñarse del Estado es porque éste, posee el supremo poder coercitivo social y puede disponer de él convenientemente de acuerdo a sus fines. En Inglaterra durante el siglo XVII, el hecho de que los monarcas fuertes y populares de la casa fu-  
dor aboliesen los últimos vestigios de las pretensiones feudales:

" Esto significa el decaimiento de sus tribunales y un adelanto lógico, por ello, en el prestigio y autoridad de los jueces nacionales. Los experimentos principales del período son una legislación nueva, una clase nueva y poderosa de funcionarios compuesta en gran parte de novi homines, la renovación de las funciones del juez de paz y su apego a la corona por esclavones irrompibles; y todos ellos favorecieron ese nacionalismo centralizado que era la necesidad más urgente de la época. " ( 19 )

El feudalismo por razones históricas, resiste más tiempo en Francia que en Inglaterra, la elevación de la burguesía a la categoría política. La nueva ideología liberal defendía los derechos del hombre, la necesidad de ampliar por una parte, el campo de la producción y el comercio y la de asegurar, por otra, la superación política del localismo feudal; mediante la formación de un Estado Nacional, el comercio, la industria las finanzas se habían desarrollado a tal grado que los límites impuestos por la organización feudal frenaban su desarrollo. Esa misma expansión no sólo tendría necesidad de un Estado Nacional sino que más tarde exigiría el fortalecimiento de los grandes Estados imperiales.

El desmoronamiento del poder de la iglesia principal fundamento del sistema social de la Edad Media, un Estado Nacional consolidado - por la corona cuya autoridad fuese independiente y por encima de la - autoridad eclesiástica, fue una necesidad política. Una vez de que la autoridad Monárquica Nacional llegó a constituir una potestad respetable y poderosa fue posible la superación de las antiguas formas medievales políticas, lo que permitía además confiscar los bienes materiales en manos del poder eclesiástico, en beneficio del Estado Nacional.

Luego entonces, llegaron las doctrinas económicas del capitalismo que fueron su expresión más acabada y reforzaron el poder de los - Estados Nacionales. Así surgió el mercantilismo, como también las doctrinas políticas y filosóficas, cuya defensa era la autoridad estatal. Este mercantilismo, estaba basado en la acumulación de riquezas nacionales en sus ventas y ganancias hechas al exterior. Si el mercantilismo fue la teoría económica del liberalismo, su filosofía política - habría de ser la doctrina del Estado Nacional Absoluto. Así es como:

" El italiano Maquiavelo, el francés Bodin, el inglés - Hobbes, Bossuet, el gran obispo, ornato de la iglesia de Francia: ¿ qué vínculo intelectual puede unir a - estos autores dispares a través de las diferencias de épocas, de lugar, que los separan ? Ese vínculo existe y es muy fuerte; es el de la causa que todos, en - definitiva, con diferente sesgo, sirvieron. Esta causa es la del poder indiviso de uno solo: el absolutismo monárquico. " ( 20 )

Tuvo que transformar el modo de producción así como sus técnicas, impulsó el comercio, desenajeno las fuerzas productivas del anterior régimen de producción. La reforma religiosa, alteró el sistema -

---

( 20 ) Chevallier, Jean Jacques. Los Grandes Textos Políticos. Editorial Aguilar. Séptima Edición. España. 1979. p. 3.

imperante y expropio en favor de la monarquía nacional, y así en beneficio de un grupo que se consolidaba cada vez más, la ciencia, la filosofía ya no estuvieron supeditados a la divinización sustituyó al hombre del cielo por el hombre terrenal. El plano económico estuvo fundado sobre la idea del comercio su premisa fundamental fue la de enriquecer al Estado Nacional. La Revolución Industrial, mostró el cambio radical, con el desarrollo del comercio, el incremento de las manufacturas, la división del trabajo y la acumulación del capital en pocas manos. La clase social burguesa comienza a dominar el aparato del Estado y escalar los peldaños más altos, es entonces cuando empieza la era del Capitalismo Industrial, regido por la libre competencia.

El Estado va perdiendo sus atribuciones de absolutista, y únicamente debe concretarse como decía Adam Smith en su obra " Naturaleza y causa de la riqueza de las naciones ", el gobierno sólo era necesario para proteger la propiedad, velar por la libertad, realizar obras públicas, educar en grados inferiores, a salvaguardar la justicia, así como el encargado de la defensa nacional. De esta manera se desprende que Adam Smith, hacía alusión a que el Estado únicamente debería asumir un papel puramente burocrático. Pero este capitalismo de libre competencia iba alcanzar muy pronto un desarrollo mayor, acabaría de ser sustituido por el capitalismo de monopolio, que en circunstancias históricas, había alcanzado un cierto grado de desarrollo. Así es como en principio del monopolio simple pasa a un capitalismo de monopolio compuesto, es decir:

" En lo social el imperialismo implica la neutralización o la desaparición de los antiguos conflictos entre las clases poseedoras ( industriales y terratenientes, etcetera ), cuyas tensiones van desvaneciéndose a medida que la vida económica cae bajo el dominio absoluto de los monopolios; al mismo tiempo se agudiza por otra parte la lucha de clases, principalmente entre la burguesía y el proletariado, fortaleciéndose con ella los movimientos organizados de obreros y campesinos

nos. Algunas clases medias tradicionales declinan o desaparecen definitivamente ( artesanos, pequeños comerciantes, etcetera ), dejando el piso a nuevos sectores intermedios, cada vez más amorfos e inestables y por ello fácilmente absorvidos política e ideológicamente por las oligarquías financieras. Buenos ejemplos de estas capas medias los encontramos entre los burocratas, profesionistas liberales, profesores, etcetera. " ( 21 )

Pero tal parece que la burocracia, así como el terror parecían ser los medios de poner orden en el caos causado en Europa por la transformación económica y en gran medida lo fue también la beneficencia. Sin embargo tuvo que transcurrir largo tiempo para que se formara el colosal aparato de la administración que envuelve a la sociedad, las revoluciones pasadas no la destruían y lo único que hacían era perfeccionarla cada vez más por eso como señala Carlos Marx:

" 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. " ( 22 )

En el mundo capitalista, la burocracia interviene en todos los sectores y esferas del ámbito de la vida social. Ha sido uno de los soportes para quedar arraigado, sin embargo la burocracia no esta

---

( 21 ) López Camara, Francisco. Origen y Evolución del Liberalismo Europeo. Editorial Textos Universitarios, U N A M. Segunda Edición. México. 1979. p. 56.

( 22 ) Marx Carlos y Engels Federico. Op. cit. p. 170.

dotada de un poder general, sino solamente auxiliar supeditado a una clase dominante y esta burocracia no es homogénea a ese grupo dominante aun cuando pretende alzarse por encima de la sociedad. Debido al Status que posee la burocracia se ha visto obligada a intervenir en las más fuertes sacudidas que ha sufrido el capitalismo, del capitalismo de competencia al de monopolio para atenuar su paso. Esta transición lo ha hecho centralizando la administración y las esferas de poder durante la monarquía absoluta y ha ido perfeccionandola. Este aparato se refuerza y se amplía, el orden burocrático tiende a perfeccionarse como grupo social. Dicho cuerpo social va más allá de todo - disturbio social, económico, político ya que no solamente sobreviven sino que proliferan un mayor número, así lo ha determinado la historia.

En el capitalismo donde la especialización del trabajo, el desarrollo de la economía monetaria, el intercambio de productos a nivel mundial y el comercio internacional, se expanden sobre la sociedad, - ahí encontramos una burocracia que envuelve a la vida social, toma posición y desenvuelve los cargos de la división del trabajo, bajo las características de jerarquización, status social y mutación, así como de que quiere alzarse por encima de la sociedad aparentando ser revolucionaria. Esta burocracia no puede ser homogénea a la clase social, toda vez que ha nacido de la especialización y la historia ha demostrado que las clases sociales no nacen de la especialización, sino - que han sido producto de una lenta transformación histórica dentro - del modo de producción existente de cada época. La burocracia ha sido por lo tanto engendrado dentro de un determinado modo de producción - pero en base a la especialización. Pero sin embargo la burocracia ha monopolizado los lugares de la administración en base a la especialización de los conocimientos lo que hace imposible la sustitución de - ésta por una revolución social.

## 1.5.- EL Burocratismo en las Sociedades Poscapitalistas

Durante el socialismo: aquella forma de concentración de los medios de producción en manos del Estado, basado en una economía planificada y social. La Revolución de Octubre de 1917 en la U.R.S.S, marca el inicio hacia una nueva sociedad, los fundamentos marxistas leninistas, sobre la Revolución el Estado y la Sociedad comienzan a operar de una manera gradual. Este socialismo no es una idea de soñadores o de reformadores, sino que es una forma posible de sociedad basada en las contradicciones históricas que trae engendrado cada régimen económico, cuya realización viene unida al desarrollo de la riqueza - en la sociedad capitalista, y porque dicha sociedad industrial ha alcanzado el grado de desarrollo de sus fuerzas productivas, lo que en un tiempo sucedió como hemos visto en los antiguos regímenes económicos.

Corresponde al proletariado, aquella clase social nacida en el seno de la sociedad capitalista llevar a cabo la tarea que le ha encomendado la historia y solo si es mundial puede llevarse a cabo la instauración del socialismo, lo cual no puede ocurrir al mismo tiempo - sino poco a poco germinado y vinculado sobre la idea de la Revolución Permanente señalado por Carlos Marx, Lenin, Trotsky y Rosa Luxemburgo. El poder del proletariado y el de la burguesía son incompatibles en - el ámbito nacional e internacional, luego entonces si el primero no - vence al segundo en el plano exterior este sucumbirá contrariamente.

Marx, hizo alusión en el Manifiesto Comunista, que entre el capitalismo y el comunismo había un proceso de transición llamado Socialismo, durante el cual el proletariado asumiría el control del poder político para instaurar la " Dictadura del Proletariado. " Este proceso coyuntural nos podrá llevar a la sociedad comunista. Si durante esta fase se desarrollan en alto grado las fuerzas productivas, de tal manera que se genere la riqueza social en alto grado y se mejore el - nivel de vida de las grandes masas de trabajadores, se reduzcan las -

jornadas de trabajo y donde haya menos ocio y más cultura. Tan es así que esta revolución mundial o permanente logre eliminar a las clases parasitarias y explotadoras como sus instrumentos de dominación y aparatos burocráticos.

A la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción en pocas manos y la fragmentación de los Estados, por una racionalización igualitaria, por el desarrollo de una economía planificada en donde el trabajador se libere de la enajenación, explotación y embrutecimiento del trabajo capitalista. A una sociedad que nos conduzca a la eliminación de las clases sociales y donde el libre desarrollo de uno sea el del libre desarrollo de todos. Una sociedad en donde no exista explotación y donde haya una justa distribución de la riqueza social.

Pero durante esta transición pueden ocurrir cambios profundos, por una parte puede surgir una sociedad que tenga como finalidad el desarrollo e impulso de las fuerzas productivas para lograr las metas antes mencionadas. O bien puede ser una lucha de todos contra todos - en donde todavía la etapa de transición en su estado inferior conserve características de los privilegios burgueses y se originen desigualdades sociales, en donde surja una capa social de burocratas y - las esferas de la economía, cultura, ciencia y sociedad esten administrados por estos hombres como sucede en la sociedad post-revolucionaria de la U.R.S.S.

En donde el aparato burocrático ha surgido en opinión de Isaac Deutschner, en virtud de que el conjunto de trabajadores todavía se encontraban en un enorme atraso cultural, tras varios siglos de opresión, al atraso económico en que se hallaba este país y por las crisis sociales y políticas tras la revolución civil y la primera guerra mundial. Tras esa sucesión de hechos las clases sociales existentes - hasta antes de darse la revolución soviética de 1917 se encontraban agotadas, por eso como señala Marx, en el 18 Brumario, al hablar - -

aceros de la República social en Francia en su transformación a la República Parlamentaria:

" La burguesía hizo la apoteosis del sable... Aniquiló la prensa revolucionaria... Sometió las asambleas populares a la vigilancia de la policía... Disolvió la Guardia Nacional democrática... decretó el estado de sitio... Suplantó los jurados por comisiones militares... Sometió la enseñanza del pueblo a los curas... Deportó a detenidos sin juicio... Sofocó todo movimiento de la sociedad mediante el poder del Estado... se reveló llevada del entusiasmo por su bolsa contra sus propios políticos y literatos... La Francia actual se contenía ya íntegra en la república parlamentaria. Sólo hacía falta el arañazo de una bayoneta para que la vejiga estallase y el monstruo saltase a la vista... Y la lucha parece haber terminado en que todas las clases se postraron de hinojos, con igual impotencia y con igual mutismo, ante la culata del fusil. " ( 23 )

Ahora la burguesía se hallaba postrada ante Napoleón, es decir a la postración de las clases sociales existentes en Francia se aseguró el predominio político de la burocracia o de la fuerza militar, pero no era más que el instrumento para preparar la dominación de la burguesía. Similar situación sucedía en la U.R.S.S., al producirse la revolución después de las luchas que se afrontaron, las clases de la sociedad soviética; obreros, campesinos, burguesía, terratenientes, aristocracia, se encontraban desechas moral e intelectualmente, por lo tanto ninguna clase fue capaz de sustentarse en el poder y lo que como resultado de lo anterior quedaba era la maquinaria del partido bolchevique que estableció su supremacía burocrática.

Por eso es de señalarse que la burocracia existente rinde culto al triunfo de la revolución de los trabajadores y aparece omnívota, ya que esta se presenta como dirigente de la sociedad, con mayor autonomía que nunca, alcanzando su mayor plenitud y dominando tiránicamente a la sociedad rusa. Ciertamente que la revolución rusa, es una completa negación de los principios marxistas leninistas, sin embargo se ha dado el primer paso. Durante este período de cambio, es de hacerse notar que existen ciertas tensiones, entre el trabajador y el burocrata, manifestado en el pauperismo intelectual de los trabajadores tras siglos de incultura y dominación.

El burocrata es el trabajador calificado y por eso es el grupo privilegiado que se instala en la cúspide de la sociedad, dando lugar a la más antigua división social existente entre el trabajo intelectual y manual, gozando por lo mismo de mejores incentivos y desigualdades de consumo respecto de los trabajadores ordinarios. Es de señalarse que la sociedad poscapitalista, ha surgido sobre cimientos del capitalismo atrasado y no altamente desarrollado como planteaban los clásicos del marxismo. Esta burocracia tiene las características de la sociedad de la cual ha nacido, manteniendo la división existente entre gobernantes y gobernados.

Sin embargo no se ha podido perpetuar como grupo privilegiado, careciendo de la propiedad privada de los medios de producción, así como de la unidad de cohesión, ciertamente que sus privilegios y riqueza no puedan heredarlas a sus hijos, no teniendo fuerza histórica que la haga independiente en su afán de dominación, no identificándose como clase social por las razones expuestas ya que siempre ha estado al servicio de la clase dominante en turno. Siendo el socialismo - cuestión de trabajadores y no de burocratas y solamente cuando el proletariado se cansa de que los burocratas ostentan la dirección de la sociedad, la llamará al orden a través del golpe de Estado. O como menciona Ernest Mandel, en su obra " Que es la Burocracia ", los trabajadores derrocaran a la burocracia a través de una revolución política, pues la revolución social ya se dió.

Pero esta meta sólo puede darse en la medida que los trabajadores tengan una mayor superación cultural y participación política, en que las fuerzas productivas se desarrollen en alto grado generando el aumento de la riqueza social, luego entonces la más antigua división social entre organizadores y organizados se eliminará y lo que persistirá será la división de funciones. Por lo que entonces veremos que - la burocracia ora una debil preparación de la sociedad clasista en cada momento histórico y que habiendo generado su propia contradicción histórica, en este caso será preludio hacia la sociedad sin clases.

## C A P I T U L O   S E C U N D O

### ANALISIS CONCEPTUAL SOCIOLOGICO DE LA BUROCRACIA

#### 2.1.- Etimología y Terminología del Concepto Burocracia.

" ( Etim.- Del Fr. bureau, oficina y del gr. cratein, - mandar, tener autoridad o poder. ) F. Polit. Neologismo que gramaticalmente no se acepta por los puristas, pero que se usa universalmente por el vulgo y por los escritores de derecho público. " ( 24 )

En el uso vulgar se entiende por burocracia; una influencia abusiva y creciente en las oficinas administrativas, manifestada en la lentitud, pasadez, rutina, papeleo y complicación de procedimientos - en todos los trámites correspondientes a la administración pública y por la no adaptación de las personas que conforman estos organismos a las exigencias que deberían satisfacer y a su continua frustración en quienes la integran y prescindan de sus servicios. Por tal motivo este aparato administrativo, ejerce el poder de las oficinas, sometiendo a la sociedad a un poder externo y espíritu de monopolización, considerado como origen de la corrupción administrativa y política.

El término de burocracia, se le ha atribuido a Vincent de Gournay, economista fisiócrata, a quién también se le atribuye la famosa frase de laissez - faire, laissez - passer, que significa ( dejar hacer dejar pasar ). Al parecer es en 1745, cuando acuñó el término de burocracia, su atención principal lo fueron los funcionarios gubernamentales.

---

( 24 ) Enciclopedia Universal Ilustrada. Vol. 9. Editorial Espasa Calpe. Primera Edición. España. 1910. p. 1504.

mentales franceses a quienes consideraba en su forma política como una forma del gobierno francés llamada burocracia. Estimada también el bureaux u oficinas, como el gobierno de los funcionarios, los cuales tenían la tendencia a intervenir y excederse en sus funciones, en los asuntos en que participaban.

En Francia, Alemania e Inglaterra, estaba considerada la burocracia como forma de gobierno y función del bureaux, por parte de los funcionarios públicos en su forma de gobernar, su orientación primordial iba encaminado hacia la clase de personas que son los burócratas, tan es así que en el siglo XIX, la burocracia se utilizaba para describir un conjunto de personas y modo de vida, llegando a ser motivo de ridículo y sátira.

## 2.2.- La Burocracia en el Análisis Hegeliano.

En Hegel, la sociedad civil es considerada como el reino de lo individual, de la diferencia, de la subordinación, de los egoísmos - contrapuestos y de la eventualidad, por lo que no es capaz de alcanzar por sí misma la unidad y la libertad. Los Estamentos y Corporaciones: que consistían en asociaciones dotadas de privilegios, son el puente entre la sociedad y el Estado, toda vez que unifican intereses colectivos de sus propios integrantes, pero en sí no dejan de ser particularidades colectivas dentro del ámbito de la generalidad social, entrando en contradicción con lo universal y el interés general, los cuales solo son encarnados por el Estado, quién al crear un orden de derecho no dependiendo de la casualidad y la necesidad, encuentra nueva contradicción en la sociedad.

Es por eso que el Estado para realizar su función universal y general se auxilia de un cuerpo de funcionarios que provienen de entre la gente más culta de la clase media, a través de una serie de aptitudes demostradas mediante el concurso y el examen o del nombramiento hecho por el príncipe. Pero para que el cuerpo de funcionarios --

pueda desempeñar sus actividades al servicio de lo universal e interés general representados por el Estado, debe tener características - de ser; estable y autosuficiente, para satisfacer sus necesidades económicas. Tal liberación es posible si el Estado le proporciona los recursos económicos para su existencia. Los funcionarios pertenecen a - lo que Hegel, ha dado por llamar ( Estamento general y pensante de la sociedad ).

Entre otros estamentos que contempla estan; el campesino que - vive de la tierra y el que vive de la industria y el comercio. Además el Estado para garantizar el funcionamiento del ( Estamento pensante ) lo centra en la igualdad en inculcarles la conciencia y grandeza del Estado, siendo la vigilancia a través de la jerarquía por parte del - Estado y la defensa de los derechos por parte de las corporaciones, - el cual impedirá los abusos y arbitrariedades en el desempeño del poder. Pero esta impresión de sentirse portadores de autoridad, los con - duce a considerarse dentro de un conjunto privilegiado y por encima - de la sociedad, ya que atienden a los intereses estamentales o de gru - pos privilegiados más que a los del interés general, es por tal motivo como:

" El análisis hegeliano concibe la administración pública a manera de puente entre el Estado y la sociedad. La sociedad civil comprende las profesiones, las corporaciones que representan los diversos intereses particulares; el Estado representa el interés general. Y entre ambos, la burocracia estatal aparece como el medio por el cual se hace posible el paso del interés - particular al interés general. " ( 25 )

### 2.3.- Explicación Marxista en Términos de su Concepción Sociológica General Respecto de la Burocracia.

Desde este punto de vista Marx, funda la explicación de este fenómeno en base al concepto de alienación; por virtud del cual, las fuerzas sociales escapan al dominio del hombre para alcanzar una vida autónoma, para finalmente volverse contra su creador. Esa fuerza autónoma que es manifestada por la burocracia, en su dominación hacia la sociedad y sentida por el pueblo en su mayoría, la cual ven en ella como una deidad misteriosa que está más allá de su control y hacia la que sienten temor, haciendo acto de presencia en el burócrata. Su personalidad se halla expuesta por una serie de leyendas y símbolos espaciales toda vez que el pensamiento marxista describe como un mundo hermético, una especie de " casta ", que se exterioriza por guardar secretamente sus privilegios y en una orientación exterior de silencio y hostilidad provista de despotismo.

Para el burócrata, su pensamiento es el de creerse indispensable al interés general, por este motivo, se consolida en el interior de la burocracia como autoilusión expresada en una sucesión de jerarquizaciones ya que en virtud de ésto deviene una férrea disciplina y la veneración del puesto más bajo hacia el más alto. La burocracia — adolece de incompetencia, falta de iniciativa e imaginación por tal motivo, el burócrata tiene miedo de cualquier responsabilidad; pero esta incompetencia no intimida a los burócratas quienes se consideran capaces de hacer todo tipo de actividades, tratando de extender sus funciones y dominación.

Este proceso va acompañado del carrerismo, en defensa de su posición y prestigio, siendo estas las características que se desarrollan dentro de una sociedad capitalista, luego entonces; con el advenimiento de la Revolución de los trabajadores, durante el período de transición hacia la sociedad sin clases, tenderá a desaparecer el Estado y su burocracia en una forma gradual con la llegada de la

sociedad comunista, en la cual ya no existirá la división social ni explotación alguna. Aquellas actividades producto de la división del trabajo ejecutadas por la burocracia que no tengan carácter parasitario podrán ser realizadas por todos los integrantes de la sociedad. Con la desaparición de la estructura opresiva desaparecerán consigo las funciones de carácter administrativo con su consiguiente carácter explotatorio y se extinguirá la administración que se ejerce sobre las personas para que en su lugar retome el camino de una administración sobre las cosas como en el caso de la burocracia, en donde no existirá división del trabajo y en la que cada hombre será libre de realizar una función hoy y mañana podrá realizar otra actividad.

Marx y Engels, centran su estudio acerca de que la burocracia en su forma moderna es un grupo o capa social históricamente surgido en la época del absolutismo, alejado de la sociedad, y que en el interior de esta conforma un encadenamiento de intereses específicos, en la cual estos pensadores han dado los nombres de " estamento ", " corporación ", " Clase " y " casta ". En su inicio la burocracia es un aparato político del gobierno y ha servido siempre a los intereses de una clase ( burguesía ) en determinado momento en que la clase mayoritaria ( proletariado ) no ha alcanzado cierta madurez de concientización social respecto de su situación, en que cuando siendo clase en sí no es clase para sí ( tesis expuesta por Marx ), o cuando el substratum social se caracteriza por una situación de equilibrio entre las clases ( tesis expuesta por Engels ). Llegando a alcanzar cierto grado de independencia respecto de las fuerzas sociales.

Su vigencia política y social, no se halla ligada a un sistema político determinado, lo mismo puede darse en el Absolutismo, en el Bonapartismo, en el Capitalismo y hasta en el Socialismo, esto último con características que la diferencian de los anteriores. Por tanto en opinión de estos autores, su actualidad depende del grado en que la sociedad este concientizada para aceptar directamente las funciones políticas y de autogobierno como lo establecieron en la Comuna de París.

2.4.- Leninismo y la Burocracia en la U.R.S.S. Como resultado de la inmadurez del Socialismo, según el pensamiento de Trotsky.

#### A.- Leninismo.

Siguiendo las posiciones teóricas de la burocracia expuestas por Marx y Engels, para Lenin, una vez instaurada la dictadura del proletariado tras la revolución socialista, el declinar del aparato burocrático debería ir descendiendo gradualmente, pues las primeras tareas impuestas por la revolución, tenderían a la completa destrucción de esta máquina de poder desde su base para reemplazarla por una nueva, la cual estaría formada por obreros y empleados y para que no ocurra la transformación de estos en burócratas tenían que emplearse las medidas analizadas por Marx y Engels:

" 1) no solo elegibilidad, sino amovilidad en cualquier momento; 2 ) sueldo no superior al salario de un obrero; 3 ) paso inmediato a un sistema en el que todos desempeñen funciones de control y de inspección y todos sean " burócratas " durante algún tiempo, para que de este modo, nadie pueda convertirse en " burócrata. " ( 26 )

Sin embargo después de la revolución de 1917, en la Unión Soviética, Lenin ve como el aparato burocrático establecido en lugar de ir desapareciendo progresivamente, va aumentando su poder. Toda vez que se ve en la necesidad de adecuar sus postulados teóricos a la moderna realidad en la U.R.S.S. El crecimiento del aparato burocrático, es producto de una falta de madurez del socialismo, a la guerra civil a la primera gran guerra y el estado caótico de la economía además de falta de cultura entre las masas rusas. Lo que explica su incapacidad

para ocuparse directamente del gobierno y la necesidad consiguiente - de recurrir a los residuos dejados por la burguesía. A los rasgos burgueses existentes entre obreros y campesinos, burocratas, zaristas, - pequeña burguesía con su vieja mentalidad feudal. El Estado que existía hasta antes de la Revolución, es decir:

" Según Lenin, el estado existente descanza, en efecto, en dos aparatos separados: uno - policía, burocracia y ejército - es " fundamentalmente " represivo " y debe ser destruido; pero el otro aparato tiene... "

( 27 )

Refiriéndose al Estado capitalista de tipo monopolista existente, el cual mantiene relaciones estrechas con los bancos y consorcios internacionales desempeñando con exceso el gran cumulo de sus funciones. Este aparato a diferencia del anterior no debe ser aniquilado si no sacado del control de los capitalistas y puesto a disposición de los representantes proletarios, aprovechando la experiencia y éxitos obtenidos en el capitalismo, con esto se volverá sumiso y de alcance nacional.

No solamente se retomaban las estructuras administrativas establecidas, sino también los empleados actualizados, los cuales en su mayor parte vivían una existencia de proletarios o semiproletarios se emplearían al servicio del nuevo Estado, destinando el mismo mecanismo a los intelectuales burgueses y empleados públicos más especializados. Con esto se tomarían posiciones de fuerza respecto de los capitalistas. Aunque Lenin advirtió que en la nueva administración estatal, la contabilidad y el control habían hecho posible un gran ingreso de trabajadores al servicio del Estado, estaba conciente que de un día a otro un cocinero o un obrero no calificado no estaría en condiciones

---

( 27 ) Kamenka, Eugene, et. al; La Burocracia Trayectoria de un Concepto. Editorial Fondo de Cultura Económica. Primera Edición - México. 1981. p. 146.

de hacerse cargo para desempeñar un lugar dentro de la administración. Para esto tuvo la necesidad de emplear especialistas calificados y - adiestrados de todas las clases sociales en diversas ramas dando lugar a la igualdad salarial en forma gradual y redituandoles sueldos - mayores a dichos especialistas, únicamente durante el periodo de cambio.

El adelanto de la administración y del mantenimiento del orden, serian una de las tareas fundamentales de la Revolución que traería - consigo el desarrollo técnico, económico dirigido centralmente. Se, - debería recibir una lección de administración de los burgueses, para esto., se tenían que buscar los equipos de trabajadores más adelantados. Estaba decidido a seguir el modelo de administración de vanguardia en Europa y Occidente, en consecuencia tenían que obtener lo más valioso del exterior como en el caso de la tecnología, aquella que au metara la producción industrial, fabricación de piezas, el ajuste de salarios a la productividad, que según el autor el remedio a la burocratización:

" había de venir automáticamente con la culminación de desarrollo económico. A largo plazo la creciente industrialización vendría a poner las bases objetivas - para una victoria final sobre la burocracia. " ( 28 )

B.- La Burocracia en la U.R.S.S, como Resultado de la Inmadurez del Socialismo, según el pensamiento de Trotsky.

El constante desarrollo del burocratismo no sólo depende de la inmadurez del socialismo sino también el inadecuado desarrollo de las fuerzas productivas. No concebía la idea de que la Revolución socialista pudiera llevarse a cabo en un país, en donde predominaba la -

economía agrícola y el débil desarrollo industrial donde no podían — sentarse los cimientos de una superestructura de tipo socialista. En consecuencia, desprende el autor que la revolución establecida en una sociedad como la soviética, con las características enmarcadas anteriormente, no podía sostenerse en un solo Estado, sino que debería desarrollarse en una revolución de tipo mundial. Según Trotsky: " la de la Revolución Permanente ", no concordaba con Lenin en cuanto que dicha revolución socialista pudiera ser solamente instaurada en un solo país, pues éste se hallaba rodeado de agentes internos y externos que a toda costa querían que el movimiento fracasara.

Los grandes problemas, y las contradicciones que afrontaba el Estado a la instauración como consecuencia del nuevo orden económico y de la política desarrollada en este país y aunados a la creencia de Lenin de que la revolución pudiera ser solamente instaurada en un solo país, traería consigo que en lugar de que la burocracia fuera desapareciendo progresivamente la aumentaría en mayor grado. Dicha burocracia, implantada por Lenin había conservado sus características proletarias al servicio del pueblo, este aparato burocrático, bajo Stalin se había separado de las filas proletarias impuestas por Lenin — ejerciendo una gran fuerza de opresión sobre la sociedad soviética, — establecida en principio por el Partido Soviético Bolchevique y que — ahora se hallaba en manos de la dictadura de Stalin; toda vez que se había tratado de establecer un régimen jurídico y político, sobre bases económicas inadecuadas. Siendo el resultado final de que la Revolución de Octubre había sido traicionada.

## 2.5.- Max Weber y la Burocracia dentro del ámbito de la Dominación Política.

La distinción hecha por Max Weber en su inconclusa obra " Economía y Sociedad ", respecto de la burocracia da lugar a explicarla en la integración de las relaciones de dominación política. Partiendo — del estudio de su teoría de la dominación o autoridad, según el cual

lo define como:

" La probabilidad de encontrar obediencia dentro de un - grupo determinado para mandatos específicos ( o para - toda clase de mandatos ). " ( 29 )

Encontramos que existen varios tipos de dominación, dentro del cual busca explicar la acción de la autoridad legítima y sus propios mandatos. En principio, la legalidad presupone a un individuo o grupo que somete en contraposición al individuo o grupo dominado. De éste - se desprende, que debe existir una sola voluntad de dominar, manifestándose en el mandato y una subordinación y aprobación perteneciente al sujeto con el que el superior impone a los súbditos su mandato o - dominación. De tal forma, que entre los dominadores y dominados existe relación de autoridad apoyado por un conjunto de creencias, que - fundan la legitimidad de la organización sobre la cual se basa la dominación.

Es decir que va a corresponder un tipo de legitimidad para cada tipo de dominación e históricamente encontramos mezclas de ambos. Establece tres tipos de dominación; cada uno con su conjunto de órganos de mando, así como la Dominación Tradicional que se basa; en la existencia de la santidad de las costumbres y en la legitimidad de los - elegidos por dicha tradición para ejercer la autoridad.

La Dominación Carismática, basada; en el conjunto de creencias en la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenanzas por ellas instituidas.

Y la Dominación Carismática Racional, que se apoya; en la convicción de la legitimidad de disposiciones creadas y de los derechos de

mando de quienes han sido llamados por ordenanza a desempeñar la auto  
ridad legal.

A partir de este último tipo de dominación es sobre la que We--  
ber analiza el desdolvimiento de la burocracia. Definiendo a la Do--  
minación Legal ( racional ); como, aquella que se instala cuando las  
funciones administrativas se dificultan necesitando de la supremacía  
técnica y adiestramiento de un grupo seleccionado de personas que se  
constituye en organización burocrática y se encuentran al servicio de  
sus dirigentes así como de los fines de éstos.

Esta dominación legal que se su opinión se edifica en un conjun  
to de reglas y de la integración de un cuerpo permanente de funciona  
rios y, se encuentran sujetos a determinada conducta impuesto por las  
normas establecidas por los dominadores dentro de dicha organización.  
La distribución de la sociedad moderna, y la economía monetaria, en -  
donde se requiere una mayor administración, debido a la expansión de  
éstos. Donde la burocracia toma el papel de instrumento de control -  
técnico de dominación, así como el constante monopolio de los instru-  
mentos administrativos y de dominación, cuyo apoyo se encuentra en la  
tributación dirigida centralmente como en una fuerza militar estable  
y a disposición de un poder central.

De tal forma que el aparato burocrático brota como parte inte--  
grante y foco de dominación legal, sus integrantes son libres con una  
jerarquía hermética y en el ámbito de las competencias fijas, con posi  
bilidades de ascenso en virtud de un contrato sobre la base de una li  
bre selección que se ajusta a una especialización profesional, siendo  
retribuidos dinerariamente con salario fijo y derecho a pensión. Tie-  
nen oportunidades de lograr un mejor ascenso y con opciones de que el  
superior pueda revocarlos, sostenidos a una estricta disciplina y se-  
parados de los mecanismos administrativos. En opinión de este autor -  
es el tipo de burocracia ideal que funcionaria con absoluta precisión  
y su estudio acerca de este aparato administrativo esta basado en -  
cuanto al aspecto de la organización de donde se desprende que tiene

un orden recíproco de fuerzas sociales que constantemente toman las -  
cualidades en la presencia de un ser carismático. Así como en un cua-  
dro administrativo que tiene facultades de resguardar la estructura,-  
constituyendo dentro de cierto tipo de dominación legal racional el -  
aparato burocrático.

## 2.6.- Ernest Mandel y la Burocracia en las Organizaciones Obreras.

Mandel no admite que la burocracia se haya constituido en una -  
clase social y menos aún la afirmación por el cual el desarrollo so-  
cialista, haya caído en nuevas formas de explotación capitalista que  
han aparecido durante el proceso de transición al socialismo. Si bien  
es cierto que el marxismo del siglo XIX, había centrado su análisis -  
en la clase social que tuvo sus orígenes en el proceso de producción,  
no así, el marxismo del siglo XX que ha tenido que fundamentar su es-  
tudio en lo que Mandel, llama " grupos secundarios ". En el caso de -  
la burocracia, esta no tiene sus raíces en el proceso de la producci-  
ón, sino en la especialización de este proceso. Pero que juega un pa-  
pel importante en el desenvolvimiento de la sociedad contemporánea. -  
Principalmente, en el período de transición de capitalismo a socialis-  
mo.

Este problema a afectado el seno de las organizaciones socialis-  
tas, toda vez que la aparición del movimiento obrero con su grandiosa  
organización no puede explicarse sin un aparato burocrático que es la  
génesis de este fenómeno. El autor analiza el aparato que se forma en  
el interior de las organizaciones obreras, el cual da lugar a las -  
llamadas " permanentes " , siendo los cargos directivos ocupados por  
los intelectuales, quienes tienen ventaja cultural respecto del obre-  
ro, esta división se manifiesta entre el trabajo manual e intelectual.  
La controversia que se suscita entre dirigentes y dirigidos en las or-  
ganizaciones obreras, es lo que da paso a la creación de un aparato -  
de funcionarios nacidos de cualquier especialización, es decir, esta  
burocracia originada en la calificación ejercida profesionalmente en

forma permanente de política o sindicalismo obrero. Es lo que Mandel ha denominado forma latente de "burocratismo y de la burocracia". - Dicha especialización provoca el fenómeno de fetichismo y reificación.

También se manifiestan las características de jerarquía y privilegios burocráticos, armonizando con el conservatismo de tipo burocrático. Desprendiéndose estas categorías de la división existente entre el trabajo manual e intelectual. Los privilegios sociales aparecidos cuando las organizaciones de masas inician ocupando posiciones de fuerza dentro de la sociedad capitalista, designando a los principales representantes, quienes pueden tratar en cierto nivel y cohabitar con las organizaciones patronales. El conservatismo burocrático, en la escalada social de quienes ocupan los puestos directivos, siendo permanentes dentro de las organizaciones. O quienes representan en las organizaciones obreras o patronales, queriendo seguir ocupando esa posición llevándolos a defender su status social permanente contra aquellos que pretendan cambiarlos, alternando dicho poder entre miembros de la organización.

Mandel coincide con Lenin, en que la burocracia aparece en el seno de las organizaciones obreras; por una insuficiente participación de los trabajadores en los órganos y puestos de decisión política. Y por sustentar una dirección central del movimiento socialista - los cuales son decididos por ellos descubriéndose una desigualdad política y económica respecto de la población. En los Estados obreros - llega a adquirir cierta autonomía relativa, ya que no puede alejarse del modo de producción del cual surgió para crear uno nuevo.

Considera a la burocracia como una capa social privilegiada de las decisiones de transición. Como algo impersonal, de ahí su carácter contradictorio ya que a esta casta social, lo único que le interesa es mantener el status quo internacional y frenar la expansión de la revolución mundial. Es decir el final de la usurpación del poder político y económico por el aparato burocrático en los Estados obreros y solo a través de una revolución política unida al proceso de -

socialización, a la mayor participación política de los obreros en los puestos de dirección política y económica, así como el refuerzo cultural de los trabajadores. Ya que en todo proceso al socialismo lleva a una centralización política, en el cual los obreros todavía no se hacen de los puestos de dirección y desambaga en la creación de un cuerpo de funcionarios. Coincidiendo con Trotsky en que es una "deformación o degeneración dentro del sistema".

## 2.7.- La Burocracia según Issac Deutscher.

Independientemente de las estructuras políticas y sociales, la propensión a la burocratización se manifiesta y la burocracia es entendida; como el control del conjunto de órganos que se ejerce sobre la sociedad consiguiendo vida y poder sobre los seres humanos. En el uso vulgar del término, se refiere a las personas sin alma, es decir a los burócratas que forman parte del mecanismo del aparato burocrático. Presentándose el problema que denomina "reificación de las relaciones entre seres humanos", por el cual cree que el aparato burocrático cobra vida ejerciendo poder sobre las personas. Esto indiscutiblemente lo lleva al fetichismo. El cual puede compararse con el fenómeno de "alienación del Estado respecto del hombre", pero que no debemos confundir.

La burocracia, desempeña relaciones de funcionamiento para el desarrollo de la sociedad, también efectúa actividades que Deutscher califica de superfluas. Analiza los puntos de vista respecto de la burocracia de las corrientes de tipo Burocrático y Anarquista, siendo los máximos representantes del primero; Guillermo Federico Hegel y Max Weber, a quienes considera como apologistas de la burocracia prusiana, haciendo un examen general de dicha burocracia para proyectarla a la escena de la historia mundial. Siendo en Hegel, la manifestación de dios en la historia y en Weber la burocracia ideal, que es caracterizada por la precisión, rapidez, claridad, conocimiento, continuidad, reservación, subordinación, jerarquización, reducción de

roces y de castas materiales, características que se consiguen en la burocracia ideal en su forma monocrática. Siendo ambos autores, foro del pensamiento intelectual de la sociología occidental. Estimando - que la antigua escuela alemana no observaba el curso y desarrollo his - tórico de este fenómeno.

Pasando a analizar la concepción anarquista de la burocracia y el Estado, cuyos máximos representantes son: Proudhon, Bakunin y Kropotkin quienes se especializan en señalar los males burocráticos. Con sideran al Estado y la burocracia como los eternos usurpadores de la historia y causantes de todo mal, que solo pueden ser erradicados me - diante la destrucción de ambos. Deutscher encuentra los orígenes de - este fenómeno en el paso de la comunidad primitiva a la sociedad civi - lizada esto se refleja cuando la comunidad primitiva se divide en - quienes organizan y quienes son organizados, cuando el hombre se da - cuenta de que aumenta su dominio con la división del trabajo trayendo consigo la especialización y dominando en cierta manera a la naturale - za y al hombre.

Ahí se manifiesta la primera categoría de funciones entre el - trabajo mental y el manual, resultando de esto las demás divisiones y subdivisiones entre la sociedad. Siendo esencialmente, la que se da - entre el propietario y el hombre sin propiedad. Entrando la adminis - tración de las cosas y de las personas subordinadas a los propieta - rios de los medios de producción en todas las etapas históricas. Más tarde, en la sociedad esclavista se recluta a la burocracia entre los esclavos ya que no era digno de un hombre libre tuviera a su servicio a otro hombre libre privándolo de su libertad.

Durante el Feudalismo, la burocracia, procede de la clase feu - dal y cuando proceden de otra son absorbidos, no requiriéndose un apa - rato jerarquizado para el funcionamiento de dicha sociedad.

Con el Capitalismo, se produce la separación entre el aparato - estatal y las demás clases. La burocracia adquiere una posición - -

social y se convierten en hombres libres y asalariados de los propietarios. Llegando a adquirir cierta independencia. Con ésto aparece - una jerarquización y especialización de funciones, intereses, ordenes etc. Perpetuando la ficción de la igualdad de los hombres y solamente reforzando con esto la desigualdad social. Colocándose en una posición privilegiada mediante leyes, decretos, gozando de ciertas garantías. Este poder emancipado de la sociedad no es más que la inestabilidad originada en la división existente entre el trabajo manual y el trabajo intelectual. Su expansión se ha debido a la economía monetaria y la división existente del trabajo en la conformación de un mercado nacional y de su poder político, siendo remunerados dinerariamente.

Su poder se haya siempre opuesto a la madurez y capacidad para la autonomía de los demás estratos sociales y cuando estos se hayan - fatigadas de tantas luchas, entonces la burocracia aparece en el escenario y toma el poder político actuando como mecanismo regulador del funcionamiento del Estado y la Sociedad. Sobre las bases anteriores - se ha producido el surgimiento de la burocracia en la sociedad poscapitalista.

Cuando analiza a la sociedad rusa, en su opinión ha sido completamente contradictoria a los postulados del marxismo clásico ya que - primeramente al realizarse la revolución no fue la sucesión de hechos que se esperaba. Dicha revolución se habia asentado sobre un país en donde predominaba un gran atraso económico y una minoría proletaria - hallándose desintegrados por una guerra civil y primera gran guerra - mundial. En donde las clases sociales existentes estaban cansadas de las luchas constantes. Consecuencia de lo anterior la burocracia del Partido Bolchevique asumió la dirección política del Estado culminando en la más antigua división social existente entre gobernantes y gobernados. Manifestándose la burocracia como poseedora del control de la sociedad y directora de esta, existiendo ciertas tensiones entre - el trabajador y el burócrata. Necesarios para la transición pero que no deben confundirse con antagonismos de clase aún cuando guarden - -

similitudes. Pues las clases mayoritarias están conformadas por trabajadores y no burócratas, que parcialmente ostentan el dominio político, económico, cultural etc. Pero que no se haya constituido en clase social.

La desigualdad social en la U.R.S.S., se manifiesta en cuanto al consumo, careciendo de los medios de producción, de unidad, herencia de privilegios y acumulación de riqueza. Al no tener fuerza histórica que la defina como clase, toda vez que ha sido fruto de la especialización. Por tales motivos no es clase social ni ha podido perpetuarse en el mando. Únicamente rinde homenaje al triunfo de los trabajadores sobre el antiguo régimen. Y gracias a la apatía de estos ha permitido dirigir al Estado en su representación. Siendo la victoria final sobre el aparato burocrático, el aumento nacional de la riqueza social, que haya menos ocio y más cultura, aumento y calidad de esta, lo que hará la cima al trabajador sobre el burócrata, luego entonces únicamente prevalecerá la división de funciones y no de posición social.

## 2.8.- La Colectivización de la Burocracia en Bruno Rizzi.

Siguiendo con los principios de León Trotsky, la burocracia en este autor se ha constituido en una nueva clase social en la Unión Soviética. Pues domina a las masas, toda vez que las clases tradicionales que existían antes de la Revolución de Octubre, proletarios y campesinos, están subordinados a un colectivismo de tipo burocrático. - Tan es así que la nacionalización de los medios de producción no han suprimido la propiedad privada de clase, sino que se ha formado una propiedad colectiva de tipo burocrático y de partido cuyos agentes - han acumulado y centralizado tanto el poder económico, político y social.

Durante la tápxa de colectivización de la tierra e industrialización del país, los empleados estatales y de partido poco a poco fue con mando el poder de los trabajadores hasta ocupar el poder del -

Estado, y fundamentalmente en su inicio tuvieron que unirse con los técnicos de los cuales no pudieron prescindir. Es como inicialmente se produce la primera unión en la formación de la nueva clase dominante. Con la gran dirección del régimen, con el crecimiento y consentimiento de los altos cargos militares y en general de toda la burocracia política. Se llegó a un punto en que la orientación económica y política quedó centralizado y monopolizado por la burocracia.

Lo existente no es más que una división del trabajo conjuntamente ya que todo se dirige al mantenimiento de los principios que han logrado. Conserva bajo su dominio el control económico y político vigilado por un Estado policía y por una Constitución que ha hecho posible esto debido a que se manifiesta omnipotente que posee el control sobre dichas actividades, señalando como a través de la Revolución de Octubre ha nacido una clase social, que la burguesía ya no tiene probabilidades de retorno y si la burocracia es la clase dirigente y poseedora del Estado, da lugar a que esta sea la propietaria de los medios de producción de manera colectiva y no privada. Y en vez de que la sociedad rusa se socialize se burocratiza terriblemente.

## 2.9.- El Partidismo de Tipo Burocrático en el pensamiento de Karol Modzelewski y Jacek Kuron.

Estos autores consideran a la burocracia como una clase social en la sociedad polaca, que ostenta el poder y dirige la economía y la política. Cometiendo el error de confundir el término de propiedad social, con el de propiedad estatal manifestando:

"Según la doctrina oficial, vivimos en un país socialista. Esta tesis se basa en la identificación de la propiedad de Estado de los medios de producción con la propiedad social. El acto de nacionalización hubiera transferido la industria, los transportes y los bancos a la sociedad en plena propiedad y las relacio-

nes de producción basandose en la propiedad social serían por definición socialistas... La propiedad estatal de los medios de producción. Pertenecen a los grupos sociales a los que pertenece el Estado. En un sistema de economía nacionalizada, no posee una influencia sobre el conjunto de las decisiones económicas -- ( y por lo tanto sobre el uso de los medios de producción y sobre el reparto y el empleo del producto social ) más que quién participa en las decisiones de los poderes públicos o puede influirlos. El poder político está ligado al poder sobre el proceso de la producción y el reparto. " ( 30 )

Estimando que aquellos grupos sociales que influyen en las decisiones económicas, políticas y de reparto de la riqueza social y a quienes el Estado pertenece se concentran en la burocracia política del Partido Obrero Unificado Polaco que disfruta del poder estatal, utilizando como instrumento para ostentar los medios de producción en forma colectiva.

Dentro del círculo político del Partido Obrero Unificado Polaco, el Estado socialista Polaco, no es un Estado obrero y únicamente sirve como instrumento de la burocracia partidista. Es así como dicha burocracia política conforma una nueva forma de explotación social de tipo partidista, como fenómeno nuevo, aparecido en los estados socialistas. Este aparato burocrático se haya jerarquizado, toda vez que las decisiones importantes se desprenden de una élite de personas, ocupando puestos de dirección y mando, es decir de arriba hacia abajo y recabando la información de abajo hacia arriba. Los órganos de administración, judiciales, policiales y políticos no permiten intentos --

---

( 30 ) Modzolewski, Karol y Kuron, Jacek. Socialismo o Burocracia. - Editorial Ruedo Iberico. Vigésima cuarta Edición. Francia, - s.f. p. 23, 26.

de rebelión de quienes quieren poner en duda el papel del partido político burocrático, no teniendo oportunidades la clase trabajadora para organizar y constituir un nuevo partido político quedando la riqueza social y su reparto decididos por el partido que se haya en la cúspide del poder político.

El partido gubernamental tiene autonomía para decidir la dirección que debe seguir tanto en el plano económico y político del Estado polaco. El pertenecer a este partido significa tener toda clase de participación en la toma de decisiones fundamentales. Y la burocracia partidista ha convertido a la clase obrera y otras capas sociales, - así como los sindicatos u otras organizaciones en instrumento docil - de la burocracia estatal.

## 2.10.- Nicos Poulantzas y la Burocratización del Trabajo Intelectual.

El autor habla de burocratización como tendencia y no a la burocratización como organización, es decir, independientemente de los asalariados que están vinculados con el proceso de la producción., - los empleados de oficina se hallan situados en el seno de la organización industrial. Gracias a la concentración de capital, cuyo resultado es la expansión del aparato de empresa, a los agentes que realizan actividades de investigación científica y comercialización. Dentro - del proceso mismo de la producción, identificándolos como trabajadores asalariados no productivos, ni ligados directamente con la producción. Ha esta nueva fracción de la pequeña burguesía, integrado por - los directores, asesores del proceso de trabajo, técnicos de la producción etc. Ejercen dominación sobre la clase trabajadora, una dominación de tipo ideológico.

La caracterización principal dentro de la organización industrial, es el aislamiento existente entre el empleado de oficina y el trabajador manual, como consecuencia de la participación en la dirección de la empresa con el de oficina que se encuentra subordinada y -

que actua como reguladora para que la dirección no ejerza su poder in mediato.

Esta fragmentación de tipo administrativo entre el empleado de oficina y el trabajador manual tiene su origen en el carácter secreto de dicho trabajo ( secreto burocrático ) a que hacfa alusión Max Weber. La dominación que la clase hegemónica ejerce sobre la subordinada y el papel de los agentes del aparato estatal así como de los funcionarios que a través de la vía indirecta del Estado, en gran número los agentes del aparato por la realización de sus actividades coactivas e ideológicas sirven únicamente como simples ejecutores. Tal es el caso de los educadores, personal informativo, etc. Y que la diferencia de las demás clases burguesas a cuyo aparato se encuentran subordinados.

La pequeña burguesía forma una clase mediadora, intermediaria - de la relación política dando una imagen irreal de la relación dominación - subordinación sobre la clase trabajadora. Y que al respecto el autor en cuestión comenta:

" En el solo sentido riguroso, esta burocratización es el efecto en la división social del trabajo en el plano institucional de una conjunción de la ideología - burguesa y del subconjunto ideológico pequeñoburgues ( relaciones ideológicas ), así como de una reproducción grafica y desfigurada de las relaciones políticas burguesas de dominación subordinación. " ( 31 )

Es decir la burocratización como tendencia es producto de la división existente en la sociedad. Entre trabajadores intelectuales y - trabajadores manuales, dentro de la organización industrial capitalista

---

( 31 ) Poulantzas Mouzelis, Nicos. Las Clases Sociales en el Capitalismo Actual. Editorial Siglo XXI. Primera Edición. México. 1976. p. 255.

ta, cuya unión de las relaciones ideológicas de la fracción hegemónica y pequeñoburguesa, manifestada en una descomposición de tipo ideológico de dominación subordinación entre los agentes del aparato represivo sobre la clase obrera. Resaltando entre sus características algunas de las enunciadas por Max Weber, en el evidente conjunto de reglas, normas y la competencia que se da en el seno de la organización, los sueldos fijos, el reclutamiento por designación sobre la base del concurso o diplomas en el carácter secreto burocrático de las relaciones interiores, en su jerarquización y delegación del poder, lo cual da lugar a una marcada centralización y monopolización.

Esta burocratización y centralización se debe a la concentración del capital, a la división existente del trabajo y a la extensión de los trabajadores manuales en funciones dominadas por los trabajadores intelectuales. Denotando ciertas contradicciones entre la dirección y los agentes del aparato estatal, en cuanto que el secreto burocrático y su delegación de autoridad es marcada por una jerarquización, en la que el superior también es inferior de otro. Esta burocratización, acentuada en la nueva pequeña burguesía, reproduce ideológica y políticamente sus relaciones en el seno de la clase trabajadora y la induce a la subversión de dichas relaciones, derivadas de la reproducción por el lugar que ocupan en la división social del trabajo.

A diferencia de la nueva pequeña burguesía, en la cual no todos ejercen un mismo tipo de dominación sobre sus subordinados sino de autoridad delegada de la reproducción inducida de esos poderes. El poder que ejerce la clase hegemónica sobre la pequeña burguesía y clase trabajadora se manifiesta por el efecto de la dominación y de los poderes de clase que materializan y ejecutan la reproducción hacia el interior de la organización industrial. La burocratización en el interior de la pequeña burguesía tiene efectos contrapuestos en su materialización, y de las relaciones políticas e ideológicas son factor primordial en el fraccionamiento de clase y en su reproducción da lugar a nuevas relaciones entre sus agentes subalternos desposeídos lentamente del saber y secreto burocrático.

## 2.11.- Diversos Autores.

### A.- Eugene Kamenka y Alice Erh Soon Tay:

Estos autores opinan que cuando se habla de fomentar las actividades sociales, culturales y económicas; es necesario crear un aparato administrativo para el desempeño de estas. Enfatizando que en el siglo XIX existía cierto rencor en contra de los propietarios de la mano de obra como lo fueron: propietarios, molineros, terratenientes, aristócratas y comerciantes; más tarde dicho resentimiento se vuelca sobre los capitalistas compradores de la fuerza de trabajo. En el siglo XX, ese robustecimiento se produce en contra del Estado y su aparato burocrático tanto público como privado resultando que en las sociedades modernas se ha manifestado en un nuevo despotismo y la sociedad muestra cierto temor hacia dicho aparato que se agiganta cada vez más.

El despotismo se traduce en el de los intelectuales y profesionales burócratas, y en los Estados llamados obreros, que el creciente desarrollo del aparato burocrático ejerce sobre las empresas nacionalizadas y avizorando por todos lados el surgimiento de nuevos grupos burocráticos y políticos, cuyos orígenes son oscuros como se puede observar en los complejos mecanismos de instituciones bancarias, en los fondos de pensiones militares e industriales etc. Tornándose en un nuevo tipo de propiedad privada de tipo corporativo y debilitando las pretensiones de autonomía de los propietarios. Siendo la política, la administración social y la vida pensante fenómenos que giran a una vertiginosa velocidad revelándose con esto una revolución tecnológica anunciadora del avance de la sociedad Post-Industrial. Lo que constituye la burocratización del mundo; es decir, en la medida en que los hombres se avocan a la búsqueda de datos, estadísticas y encuestas pierden su individualidad conduciendo con esto a que el conocimiento y la investigación se han burocratizado.

**B.- El Desarrollo de un Concepto en Martín Krigler.**

Como una sucesión de actividades especializadas e institucionalizadas la gestión administrativa se ha llevado a su culminación en - las sociedades modernas, la calificación, cantidad y generalización - de las oficinas se han transformado de una sociedad a otra. Ha variado la conciencia el papeleo y su volúmen. En las sociedades capitalistas contemporaneas se requieren gran cantidad de aparatos administrativos para su funcionamiento en sus multiples actividades y un volumen mayor de personas. Asumiendo gran importancia en asuntos económicos y políticos. En los países socialistas se les entiende mejor como una sociedad burocratizada dirigidos por los cuerpos centrales del - partido bolchevique y del gobierno como es el caso de la U.R.S.S.

En ambas sociedades el aparato burocrático se ha convertido en instrumento político, académico y popular pero en el uso peyorativo - de la palabra se entiende mejor como papeleo y correteadero burocrático. Este mecanismo ha sido monopolizado por el saber y entender de manera que el funcionamiento ha sido atendido hasta ahora por especialistas y es necesario que el gobernante administre y cuide dicha máquina burocrática elevando sus aptitudes por encima de las que posee, así como su estado social.

**C.- La Utilidad del Concepto de Burocracia en Robert Brown.**

Según el autor en cuestión el empleo del término burocracia depende que en una sociedad independientemente de su posición económica, política e ideológica existan organismos burocratizados y no burocratizados, ya sean públicos o privados si esto no sucede el término no tiene ninguna función, porque entonces nos hallaríamos en una - - sociedad en donde todos los organismos se encontraran burocratizados o ninguno burocratizado. Es decir que no se podría determinar el aumento o disminución de burocratización y la idea que se tiene de este concepto, sería de mero interés ficticio. Es cierto que la existencia

de la idea de burocracia y el uso que se tiene, no garantizan su vida de organismo burocrático ni pasado, presente o futuro.

Por tal motivo si en las sociedades modernas se lleva a cabo la practica de la burocracia, es porque presupone la existencia de ésta y de su desarrollo. En virtud del uso constante para explicar la función de las organizaciones modernas que se encuentran burocratizadas dentro de las sociedades existentes.

#### D.- La Burocratización de la Sociedad Moderna en Peter M. Blau.

En su obra " la burocracia en la sociedad moderna ", analiza - las organizaciones de empleados públicos, integradas por las asociaciones fundamentales de los Estados destinadas al servicio de las oficinas, las cuales poseen aptitudes potenciales para el bien o el mal conformando instrumentos imparciales para la administración ajustadas a las enormes organizaciones burocraticas que propician el aumento a nivel internacional mediante la explotación económica de los países - subdesarrollados. En la actualidad las sociedades contemporaneas no - pueden omitir estos aparatos administrativos y su expansión para alcanzar los fines democráticos como son: la igualdad jurídica, mejor nivel de vida de los ciudadanos, una mejor distribución de la riqueza social, y mayor participación de los habitantes en las actividades - del gobierno, siendo perjudicial la supresión de este aparato, porque entonces no se lograrían los fines democraticos señalados anteriormente.

Si bien es cierto que el concepto burocrático en Peter M. Blau, es sinónimo de ineficiencia, en el uso vulgar de la palabra puede significar una eficiencia deshumanizada, también es cierto que la burocracia es provocadora de muchos males y que dentro de una sociedad la concentración burocrática del poder nos lleva a la destrucción del - proceso democratico. Y no como erróneamente señala el autor a lograr los fines de este proceso. Como consecuencia de una economía moneta-

ria el aparato burocrático, permite el pago de salarios regulares originando la dependencia del individuo a dicho aparato en el cumplimiento de sus deberes de tipo burocráticos. Las naciones modernas requieren actualmente de poderosos mecanismos administrativos que cada vez se expanden en mayor medida, teniendo como características primordiales; la especialización, autoridad jerárquica y un sistema de reglas e impersonalidad, siendo un arma de primer orden para aquellos que controlan este aparato.

Tomemos en cuenta que con la aparición del sistema capitalista y de una economía monetaria, el aparato administrativo se ha visto favorecido tanto a nivel público como privado, en donde cada vez se introducen nuevos métodos administrativos para alcanzar el máximo grado de eficiencia. Con lo anterior existe la tendencia a desarrollar ideologías de la administración, lo cual provoca que exista cierta rigidez al cambio y a la glorificación de sus tradiciones y miembros, a la práctica administrativa exagerando sus virtudes y creando entre sus integrantes lazos comunes de lealtad impulsándolos a desarrollar grandes esfuerzos en bienestar de la organización administrativa. Llegando a la conclusión de que ningún ordenamiento formal asegura la eficiencia porque depende de una flexibilidad y adaptación a las condiciones cambiantes de la organización.

La autoridad burocrática, menciona el autor que en teoría debe ejercer control estricto e impersonal sobre sus subordinados., sin embargo la práctica ha demostrado que para alcanzar un mayor grado de eficiencia se mantiene solo a través de un trato familiar, ya que el problema a que se enfrentan las democracias es como ejercer control sobre este aparato en beneficio de la sociedad, dándose el caso de los líderes; personas que se encuentran ubicadas en situación superior y que hayan creado entre los miembros obligaciones hacia él. Cuando se presentan las divisiones y subdivisiones en los departamentos dentro de una organización administrativa, es cuando el conocimiento especializado se constituye en fuente de poder centralizado. Esta burocracia de poder centralizada, puede ser empleada de dos

formas; en un primer plano constituye una fuerza revolucionaria y en un segundo plano puede ser un instrumento de reacción que hace casi imposible alterar la estructura institucional establecida. Dentro de esta organización se presenta el caso del ritualismo; mediante el cual los miembros de la organización se impacientan por la aplicación y seguimiento de las reglas que finalmente terminan perdiendo de vista.

En la actualidad las modernas organizaciones requieren de una tecnología más acorde a sus necesidades para alcanzar el máximo grado de eficiencia, por ello sugiere el autor que ha operado una transformación de la burocracia en virtud de que la autoridad basada en las ordenes y la subordinación ha perdido gran importancia. Con la mecanización y más tarde la computarización de la administración sobre la estructura de autoridad, reduce o aumenta el número de niveles que en la jerarquía es reconocible a la administración conduciendo hacia la centralización o descentralización. Deduciendo que la burocracia gubernamental, privada y sindical es el resultado de fuerzas originadas en el capitalismo, con la creciente expansión en afán de regular las actividades económicas, perturbando el mercado libre y facilitando el desarrollo de los monopolios comerciales burocráticos y de gobierno como resultado de la decisión política de interferir en la actividad económica concluyendo:

" Aún si se pudiera volver atrás el reloj de la historia y abolir las burocracias, nos resistiríamos a hacerlo pues ello nos obligaría a renunciar a los beneficios que nos proporcionan. " ( 32 )

## E.- Michel Crosier y el Fenómeno Burocrático.

Crosier, nos habla en su obra " el fenómeno burocrático ", que los problemas rutinarios dentro de las organizaciones analizadas por él en Francia ( Agence comptable y monopolio industrial ), demostraron que los temores, las aspiraciones y reglas de conducta de los miembros que participan en las esferas de poder y de sus relaciones de dependencia como fuentes de la incertidumbre producen frustraciones entre sus integrantes, así como agresividad manifiesta en el campo de la producción y carga de trabajo. Las constantes presiones constituyen el medio de control social, para que el orden jerárquico no se vea rebasado en sus esferas de poder. Produciendo un hermetismo dentro de cada jerarquía, procurando no invadir los espacios que cada orden tiene asignado.

Resalta la falta de acción y libertad, producto de la centralización del poder y exageradas reglamentaciones. Entre los diferentes estratos jerárquicos existe la tendencia a suprimir todas las relaciones de poder existentes, a través de estrictas reglas y soluciones únicas en los problemas planteados, de manera que los integrantes de la organización no cuenten con libertad de apreciar el problema y ofrezcan una mejor solución. Entre los miembros de las organizaciones estudiadas por el autor, la conducta de algunos se halla limitada por reglas y la de otros no, como consecuencia de la actividad racional. Los que no se hallan sujetos en su comportamiento, disponen de poder sobre los que se hallan sujetos a los reglamentos, exigiéndoles determinada conducta produciendo entre ellos incertidumbre. En otras palabras;

" La lucha de los hombres es una lucha por el poder; mientras dure ha de dar nacimiento a estrategias, tácticas que apuntan a la conquista del poder o a su protección cuando ya se haya conquistado. Incluso un

-- equilibrio burocrático -- sigue incidido por luchas y negociaciones. " ( 33 )

El origen de este poder, se remonta a las diferentes alternativas que se puedan llevar a cabo para solucionar cualquier problema -- que se plantee. De ahí, que cada miembro quiere imponer su propio poder a través de aquellas decisiones que se consideren las mejores para la solución del problema cuestionado. Por ello, negociaran, presionaran, se valdrán del convencimiento. Impondrán reglamentos que extingan cada vez más el poder de los elementos de menor jerarquía. Es -- decir; aquellos que su actividad no se encuentre reglamentada por normas, tendrán mayor poder de decisión y discrecionalidad. Por lo tanto, mayor incertidumbre hacia quienes no gozan de estos privilegios.

La respuesta condigna deberá ser seguida a través, de la presión, negociación, convencimiento hacia sus superiores para imponer las reglas; reducir el poder de incertidumbre que tienen estos hacia aquellos. A su vez aquellos que ejerzan dichas presiones gozaran de ventajas personales. Toda organización debe transformarse independientemente de sus fines. Sólo éstos cambios permiten comprender lo profundo de su rutina. Dichos cambios se producen en el interior de las organizaciones que presentan una mayor rigidez. Y cuanto mayor sea afectada -- más a la prestación de los servicios hacia el público, hacia las técnicas empleadas y aptitudes de los individuos que conforman el personal. Ese cambio debe operar en forma gradual y constante.

Pero dentro de un sistema burocrático no opera ningún cambio si antes no se han producido disfunciones a las cuales pueda hacerles frente. En última instancia, lo que producirá es el retraso al cambio, que al final se producirá y traducirá en crisis necesarias de alteración tras largos periodos de estabilidad. Dentro del modo de comporta

miento, en un sistema burocrático operan; la retirada, la rebelión - además de la sumisión. Es decir que los individuos al saber que no lo gran recompensas de acuerdo a su esfuerzo personal, emprenden la retirada, provocando la disminución del trabajo individual y separando su suerte al de la organización como una respuesta de rebelión, contra - el orden establecido. Ya que este le exige únicamente la conformidad y que debe desempeñar un rol de conducta que le establece.

Para aquellos que pretenden ser innovadores empresarios la retirada en la medida que observan que determinado rol es inaccesible para ellos ya que este se haya destinado tan sólo para una minoría representada por los de arriba. El fenómeno burocrático a través de su jerarquización, hermetismo e impersonalidad, oculta tras de sí el fenómeno de las relaciones de poder. En el interior de las organizaciones debe existir una cierta conformidad, en base a la disciplina rígida y serie de reglas impersonales, así como una centralización de decisiones y un hermetismo jerarquizado. En las organizaciones burocráticas, Crozier, distingue ciertos rasgos esenciales que son:

a) Desarrollo de las reglas impersonales; que se manifiestan - en el concurso de los exámenes de admisión y ascenso en las categorías jerárquicas.

La antigüedad marca la pauta a seguir en la distribución y cambios de puesto y sueldo. Estas reglas conducen a la arbitrariedad y - el favoritismo. Dichas reglas eliminan la libertad y el carácter individual de las relaciones personales.

b) Centralización de las decisiones; manteniéndose en la cumbre la actividad legislativa. En donde las relaciones personales no - la afectan y culminará en una mayor rigidez dentro de la organización. Pero aún, dentro de su aplicación encontramos que se desarrollan nuevas esferas de poder.

c) El aislamiento de cada categoría jerárquica; entre las jerárquicas y los estratos, existe una barrera y tensiones que dificul-

tan la separación de estos provocando un aislamiento, relaciones capaces de corregir dicha separación.

d) El desarrollo de las relaciones de poder paralelas; la rigidez, el conservadurismo y previsión a todo cambio. Ante estas situaciones se conservan ganas de poder, creadoras de la incertidumbre. Desarrollándose con esto una serie de círculos viciosos, es decir:

" Crozier llega a la conclusión de que el control sobre la incertidumbre es una importante fuente de poder en las organizaciones. " ( 34 )

#### F.- La Burocracia en Lucio Nardieta y Nuñez.

En su obra " Sociología de la Burocracia ", sostiene que el origen de la burocracia es en el momento en que se establece en un territorio un poder soberano, sobre las tribus o conglomerado de estas, ya que para la obtención de sus necesidades se requiere de un cuerpo — especializado con carácter permanente, dotado de autoridad y medios — coactivos para hacerlo valer. Pero es en las sociedades industriales en donde la burocracia aumenta de volumen y de funciones, dando origen a un espíritu de cuerpo y conciencia de grupo. En reconocimiento de su posición jurídica llega a enfrentarse con la clase dominante en el poder. Dentro de la estructura burocrática el autor la clasifica — en tres grupos;

a) La Alta Burocracia; compuesta por los altos funcionarios — públicos, sometidos a la autoridad del Jefe del Estado, en los países

de America Latina y en los de corte presidencial, cuyas funciones se hayan establecidas en Leyes y reglamentos, lo que caracteriza a este grupo es su inestabilidad, consecuencia de su carácter político o debido a cambios de régimen, así como a su orientación política a defender los intereses del partido y del grupo dominante.

b) La Burocracia Directiva o de Confianza; integrada por parientes o amigos y demás personas encomendadas por los altos funcionarios de la organización pública, no pertenecientes al sistema de escalafón y pueden ser removidos por los jefes. Generalmente se hallan en estos puestos como premio a sus prestaciones de servicios durante las campañas partidistas, en su mayoría tienen cualidades profesionales, técnicas y científicas, teniendo un carácter inestable ya que siguen la suerte de quienes los colocaron en dichos lugares o a cambios de régimen.

c) La Burocracia de Escalafón; que se recluta entre el grueso de la masa burocrática y puede clasificarse en cuantas ramas y actividades conforman las prestaciones de servicios necesarias para el funcionamiento del servicio público, rigiéndose por una ley de hierro en su afán de acatar las leyes y reglamentos. A través de los ascensos el mérito, y la antigüedad escalando los peldaños más altos de la organización administrativa, hasta llegar al punto más importante del cual ya no pueden pasar y se le haya restringido.

De las clasificaciones que hace el autor respecto de la burocracia según la rama y la actividad del servicio que presta al público. Únicamente mencionaremos dos; Aquellas que dependiendo de su contacto con el público, desde ese punto de vista el autor los clasifica en:

I.- La burocracia que se encuentra sin tener contacto con el público; caracterizada porque los asuntos que se le encomiendan, no tienen interés en ellos volviendo su trabajo mecanizado y creando una doble naturaleza con el tiempo. Cobarde ante la vida activa y autónoma cuyo origen radica en su conformismo y servilismo ante quienes lo pri

van del cargo.

II.- La burocracia que tiene contacto directo con el público; - se identifica por su carácter nervioso, autoritario, irritable, mecánico, papeleo excesivo, inhumano hacia el público, producto de la gran cantidad de trabajo y diversificación del público con quién trata. -

Con lo anterior desprende el autor que la burocracia no constituye una clase social sino un grupo que puede ser determinado y definido con precisión en cuanto a su número, ocupando una posición jurídica que los diferencia con cualquier otra persona que carezca de ella. Es decir:

" Burocrata es toda persona que trabaja en una oficina ya sea del gobierno o de empresas privadas; pero en el uso corriente cuando se habla de burocracia se alude siempre, a la de la administración pública, tal es la fuerza que esta ha impreso en el vocablo por la importancia que tiene dentro de la vida social. " ( 35 )

En otras palabras, la organización burocrática. Lugar donde - prestan sus servicios los empleados públicos, es una organización compleja que emplea el Estado para lograr sus fines en la gran diversidad de sus funciones, como es el caso de la burocracia hacendaria para la existencia y funcionamiento del Estado y su organización burocrática para su seguridad y defensa requiere de un ejército profesional permanente. En las sociedades capitalistas, la burocracia se haya en la clase media, en el cual es el puente que existe entre el poder y la sociedad, como ya mencionaba Hegel. De ninguna forma este grupo debe confundirse con la oligarquía, ya que es un instrumento de estos para ejercer su poder de dominación.

Entre las virtudes que el autor atribuye a la burocracia esta el de -  
indiferencia en el manejo de los asuntos, lentitud, baja calidad, au-  
tomatismo, despersonalización en el poder que tiene y puede ejercerlo  
en contra de sus amos o volverlo docil hasta el servilismo. Menciona  
el autor, que este aparato tiene características jurídicas, derivadas  
de leyes y reglamentos entre las que cita a las de Max Weber; especia-  
lización, nombramiento, jubilación, garantías legales, sujeción a le-  
yes y reglamentos. El cual es atribuible a empleados y funcionarios -  
públicos. Siendo la característica que marca la diferencia entre el -  
empleado y el funcionario, es el escalafón y su relativa perpetuidad  
de que gozan los empleados de base en su diferencia con el funciona-  
rio o burocrata directivo o de confianza ya que; la posición de estos  
se haya determinada por circunstancias políticas ligadas a cambios de  
régimen, teniendo un alto valor estimativo social, porque a través de  
este ejercen poder político y logran su enriquecimiento económico.

Además menciona características sociológicas, no sin antes acla-  
rar que es arbitraria su separación, entre los que podemos mencionar;  
la burocracia es un grupo el cual puede determinarse numéricamente, -  
organizado y tiene conciencia de grupo. La alta burocracia a su vez  
se halla entre las clases acomodadas poseen cultura. Pues la burocracia  
de escalafón se recluta entre las clases medias, la cual entre -  
sus filas cuentan con gran cantidad de profesionistas y científicos -  
que conforman la élite burocrática, así como gente que ha interrumpido  
sus estudios universitarios.

Entre los defectos que menciona el autor son; su dedicación cul-  
tural es asistemática y de mera distracción, no sin que para ello -  
existan excepciones, aversión a lo incierto de la vida independiente,  
apatía hacia el trabajo, desprecio hacia el tiempo del público, no es  
propietario de sus instrumentos de trabajo, sujeción a leyes y regla-  
mentos, despersonalización hacia las relaciones con el público, a -  
través del desarrollo de la conciencia de grupo, ya que los empleados  
se ayudan entre sí, inmoralidad y corrupción hacia el público. La -

naturaleza de su trabajo es manual e intelectual. Su carácter improductivo pero necesario, su simulación al cubrir las apariencias ostentosamente etc.

Su organización; se lleva a cabo mediante reglas específicas - fijadas en leyes y reglamentos a través de la jerarquía establecida - entre los grupos de burócratas de cada dependencia. Su funcionamiento; se realiza a través de la orientación y directrices marcadas por la - alta burocracia y la ley, hacia la burocracia directiva y de escala- fón le imprimen un carácter mecánico, ajustado a su comportamiento a las leyes y reglamentos y despersonalizando las relaciones con el público, a través de formas, instructivos, papeletas, jerarquización de empleados etc. El constante aumento y desarrollo de la burocracia obedece principalmente a factores demográficos, económicos, culturales y al grado de desarrollo de la civilización dentro de cada sociedad.

Esta relación al no alcanzar su perfección por la ineptitud y - corrupción de sus gobernantes así como por la demanda de actividades colectivas; se torna en un aparato administrativo lento e irregular. Constituye un grupo social improductivo desde el punto de vista de - las relaciones de producción, pero a la vez necesario para el desarrollo de la vida social. En la medida que crece exageradamente tras consigo alzas de impuestos, eleva el costo de la vida etc. La burocracia destruye la libertad individual en la medida que aumenta su volumen y crean nuevas leyes y reglamentos. Este grupo social es la servidora - de quienes ejercen el poder e pueden dominarla conferiéndole un instrumento de poder político, derivado de las fuerzas sociales en que se - apoya alcanzando cierta autonomía y oponiéndose a todo cambio que - perturbe su estabilidad.

La movilidad social dentro de este grupo se presenta en forma - de transportación horizontal, interior y exterior. En el cambio de - elementos de una oficina a otra o de funciones adquiriendo nuevas - habilidades y una nueva psicología. En cuanto a su circulación - -

interna y externa, es la interna; en los cambios de los puestos inferiores a superiores debido a su capacidad, antigüedad, mérito, pero en muchos casos a influencias y favoritismos producto del nepotismo político.

En su circulación externa; en el paso de una clase a otra, y puede ser ascendente o descendente.

1) Ascendente; en cuanto que gente humilde en base al encubrimiento político de algún amigo o pariente, se ve colocada en puestos de importancia, en el que acumula riqueza para colocarse en el ámbito de la clase alta.

2) Descendente; en el caso del comerciante e industrial arruinados pasan a ingresar a la burocracia viendo en ella la salida a sus problemas. Pero descendiendo de clase.

Indudablemente que estos últimos casos se presentan en una minoría. Pero en general el trabajador burócrata permanece en la burocracia adaptando su existencia al sueldo que se le otorga y reclutándose en su mayoría en el estrato social medio.

## CAPITULO TERCERO

### LA BUROCRACIA Y LAS RELACIONES DE PODER

#### EN LA SOCIEDAD MEXICANA

##### 3.1.- La Burocracia Clase o Capa Social.

Tras la Revolución Mexicana de 1910, emerge una fuerza social - específica, que asume el poder político lo anterior lo basamos en lo siguiente: La clase minoritaria ( terrateniente ), que ostentaba el - poder económico y político ha perdido en esos momentos la dirección - del país, las fuerzas militares que luchan ( ejércitos campesinos y - ejércitos populares ) se encuentran agotadas. De la lucha entre ambos surgen victoriosos los ejércitos populares.

Y es así, como ellos asumen el poder político, al frente de - estos se encuentran los representantes de las clases medias bajo el - mando de destacados militares y políticos entre los que podemos men- - cionar; Alvaro Obregon, Lucio Blanco, Salvador Alvarado, Manuel M. - Dieguez, Antonio I. Villarreal, Benjamin Hill, Angel Flores entre - otros, bajo la dirección política de Venustiano Carranza. Quienes - habfan formado un poder armado, demostrando un estilo de hacer políti - ca frente a las masas campesinas y trabajadoras; pretenden hacer su- - yas las demandas de ambos bandos, que en lo sucesivo va a servirles - como compromiso efectivo y base de la sustentación política; prome- - tiendoles ejercer el poder únicamente para dar satisfacción a sus pe- - ticiones.

Conforme al Plan de Guadalupe, Carranza se constituía en primer - Jefe del Constitucionalismo al derrocamiento de Victoriano Huerta y - la beligerancia de los ejércitos de Villa y Zapata, con los cuales el - enfrentamiento era inevitable. Llevaron a Carranza a lanzar una propa

ganda de reformas sociales con la que pudiera mantener su control sobre las masas y enfrentar con éxito la batalla a Villistas y Zapatistas. Entre los puntos que mencionaba figuraban; destruir la dictadura; sustituir la Constitución de 1857 pues era ya cáduca y no se adaptaba a las realidades sociales; era la época de la Revolución Social y el pueblo necesitaba derechos sociales; esta revolución no debería afectar la propiedad privada, sino hacer la reforma agraria devolviendo - las tierras a quienes habían sido despojadas de ellas; y garantizar - los derechos de los trabajadores sin poner en peligro la existencia - del capital, los dirigentes y campesinos así como los trabajadores en general apoyaron el principio de la propiedad privada.

La destrucción de los ejércitos campesinos en 1915 y algunos - residuos de grupos rebeldes planteaba a los constitucionalistas una - política de fuerza abierta a las reivindicaciones populares. En 1916, los mandos militares constitucionalistas, ante la situación política - adquieren cierta autonomía relativa respecto de las clases sociales - existentes, constituyéndose en un grupo o capa social, es decir una - burocracia de tipo militar. Cuyo principal objetivo es la creación de un Estado Nacional que actuara como mediadora de la situación existen - te, es decir:

" ... Se presenta, así un cuadro en el que las fuerzas que luchan entre sí, se encuentran en un estado de - equilibrio catastrófico que, de continuar, no puede - sino conducir al desgaste mutuo y sin salida de las - fuerzas en pugna; abriendo la puerta a la interven - ción militar extranjera. Esta situación lleva a los - ejércitos populares con dirección pequeño burguesa a adoptar las demandas de la rebelión agraria y a garan - tizar las exigencias más inmediatas del proletariado industrial, con el propósito de romper el punto muer - to; inclinar la correlación de fuerzas a su favor, y liquidar militarmente a sus adversarios. Sin embargo

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

al obrar así, esta dirección deja de ser lo que antes era: surge victoriosa de la guerra, pero queda comprometida con banderas que en un principio le eran ajenas, que en adelante le son propias, y que constituyen sus bases primordiales de sustentación política. Hay quienes han visto en ello un compromiso meramente ideológico o, más bien, retórico. En realidad un análisis a fondo muestra cómo se trata de un compromiso efectivo; ... Los altos mandos de los ejércitos triunfantes se hallan en una nueva situación política que los impulsa a ampliar y profundizar su relativa autonomía frente a las clases sociales dominantes y dominadas, por igual —, y que los transforma, paulatinamente en una burocracia... Pues sólo así puede cumplir con las funciones de conciliación y arbitraje que la situación — exige... " ( 36 )

Conforme se va estructurando el Estado Nacional y el nacimiento de instituciones surge la necesidad de especializarse en determinadas actividades. Con el desarrollo de la especialización, se perfila una rama civil y una militar, lo que conforma la burocracia política que se ha institucionalizado en la Constitución de 1917, y cuyo representante supremo es el Presidente de la República encarnado en la persona de Venustiano Carranza. Con el transcurso del tiempo, la rama militar ya no goza de las libertades que en un principio tenía cuando era ejército popular, ahora es ya un ejército profesional con funciones — también delimitadas en la Constitución Mexicana.

---

( 36 ) Leal, Juan Felipe. México; Estado, Burocracia y Sindicatos. — Ediciones El Caballito. Séptima Edición. México. 1985. pp. 35, 36.

El dominio militar político, se desplaza poco a poco hacia la rama civil originando serios conflictos entre las diversas esferas y grupos de la burocracia política. Muestra de ello es la revuelta militarista de 1923 que tuvo como resultado favorable para el régimen revolucionario la destrucción física de casi todos los caudillos militares.

A la caída de Carranza, Adolfo de la Huerta fué designado Presidente interino el 24 de mayo de 1920 por el Congreso de la Unión. Convocándose para los próximos comicios al nuevo período presidencial - cuyo representante electo lo fue Alvaro Obregón ( 1920 - 1924 ) nuevas fuerzas políticas se organizaron. La adhesión al Caudillo se fue sustituyendo por uniones entre diversos grupos cuya finalidad era fortalecer las instituciones. Cuando parecía que había terminado la lucha interna y los esfuerzos del gobierno se dedicarían exclusivamente al desarrollo económico social. Hubo de iniciarse la campaña electoral para el período ( 1924 - 1928 ). Y que conforme al Pacto Sonorense que dio origen a la creación de la gran familia revolucionaria, hubo de recaer la sucesión presidencial en el general Plutarco Elías Calles.

Con Calles en 1924, nuevas fuerzas políticas llamadas instituciones comenzaron a gobernar el país, en alianza con el caudillo y sus seguidores, quién prepara el terreno para que la institucionalización de la revolución se consolide. En otras palabras Calles, fue el centro motor y arbitro de esa alianza, pues bajo su mandato, se formaron y prestigiaron futuros dirigentes entre los que figuraron: Lazaro Cardenas, Abelardo L. Rodriguez, Emilio Portes Gil etc. Quienes pasaron posteriormente a ser los representantes del personal político. Este nuevo período de la historia contemporánea de México, es decir; el predominio que las fuerzas políticas que ellos representaban y que llegaron a adquirir cuando el caudillismo entró en crisis fue la sustentación para la organización del Partido Oficial ( P.N.R ) que quiere decir Partido Nacional Revolucionario creado en 1929, cuyo fundador fue don Plutarco Elías Calles quién había hecho posible el naci-

miento de esta institución. Representando este partido el primer fruto de la política de grupos. A partir de entonces y a través del partido oficial las relaciones políticas en México se volvieron institucionales.

### 3.2.- La Burocracia como Instrumento

Al tratar este punto, los burocratas que más nos interesan son aquellos que conforman la mayoría dentro de la burocracia mexicana, - es decir, la burocracia también llamada de "escalafón". A decir de Lucio Mendieta y Nuñez, sin embargo, el grupo que ocupa los puestos de dirección en la burocracia "Alta Burocracia" y "Burocracia Directiva", son sin lugar a dudas los que pueden tener mayores posibilidades de influir en el desarrollo de un país, puesto que es a los altos funcionarios que dirigen las diferentes ramas que conforman la administración pública a quienes el gobierno acude para que le proporcionen asesoramiento, en la elaboración de planes y metas dentro de la organización administrativa. Esto presupone a su vez la colaboración del personal administrativo, para poder transformar los objetivos en realidades.

En todo aparato administrativo y el del Estado, más que ningún otro, tiene una propensión a la burocratización como proceso y al burocratismo como resultado. Es por esto, que en adelante se hable de administración y burocracia como ambivalentes. Por ello la burocracia será un instrumento de primer orden para aquellos que controlan el aparato burocrático, tan es así, que en las sociedades modernas debido a su gran tamaño y sus grandes organizaciones administrativas, son estas algunas de las causas de la propagación de la burocracia. Para asumir el poder, la obediencia de unos es parte esencial para ejercer la dominación, el cual no podrá llevarse a cabo sin un aparato administrativo, que infunda el orden, respeto o miedo. Es decir entre más creciente y complejo sea respecto de sus actividades y alcances generará una mayor superioridad. Es por ello que existirá la posibilidad del surgimiento de una estructura con fines administrativos.

" Es además un hecho que el poder de la burocracia no es originario, sino derivado de las fuerzas sociales que se conjugan en cada país, en un momento dado y se expresara por medio de las funciones burocráticas que - tales fuerzas orientan en el mercado por los intereses dominantes... Desde luego es evidente que la burocracia no puede ser otra cosa que instrumento de los intereses dominantes en una sociedad determinada. A eso se debe el que a menudo la política administrativa no se ajuste a los mandatos de las leyes y que, inclusive - sea, en ocasiones contrarios a dichos mandatos. El gobierno forma sus cuadros administrativos de acuerdo - con las fuerzas en que se apoya, colocando en los altos puestos burocráticos a personas representativas de esas fuerzas o que están dispuestas a obedecerlas. A - su vez las Secretarías de Estado o Ministros y Jefes - de Departamento se rodean de un personal directivo - adicto que hace ejecutar por medio de la burocracia de escalafón las ordenes recibidas. " ( 37 )

Quién en última instancia es la que constituye el instrumento - de dominación política y administrativa y aunque sus miembros se - - aproximen a la imagen de un robot, la burocracia es una de las formas más eficaces de organización humana.

### 3.3.- La Burocracia Zona de Fricción entre el Poder y la Sociedad.

La burocracia en México, se haya inmersa en una zona de tensiones entre los gobernantes y gobernados. Y cuanto mayor es la población, mayor es la organización administrativa; y mayor es la dificultad que existe en los escalones o puestos intermedios para establecer

las relaciones entre los funcionarios públicos y el simple ciudadano. Similar es la situación que se nos presenta, cuando acudimos a solicitar algún servicio público, entre las diversas dependencias gubernamentales, nos encontramos en que las relaciones se hayan estandarizadas, mecanizadas y con características impersonales, a través de los cuestionarios y formularios impresos. De tal forma que el poder se haya ajeno a la realidad social, no conoce más que una imagen ficticia y general de los problemas sociales, que le transmite el aparato burocrático.

Este desarrollo hacia lo irreal se ve afectado en principio gracias a la mecanización y en mayor medida a la automatización y computarización, en el que las relaciones se vuelven cada vez más impersonales. En este sentido, se establece que el fenómeno burocrático se encuentra ligado al desarrollo de la tecnología en general. La burocracia presenta además, indiferencia hacia los asuntos que le son encomendados, una rutina exagerada, un excesivo papeleo, tortuismo, desprecio por el tiempo del público, abuso de autoridad en la aplicación de leyes y reglamentos, en algunos casos insuficiencia de empleados en ciertas ramas y exceso de estos en otras, personal inadecuado, corrupción, lo que se traduce en una mala prestación de los servicios al público. Y en la medida que se desarrolla la carga fiscal recae sobre la población, aumentando con ello las tensiones sociales, originando un crecimiento canceroso tan es así que:

" La burocracia que se amplía en la esfera puramente administrativa, encuentra su mayor triunfo en la rama especial de la administración que son las finanzas. Y por lo demás, es natural. Cuanto más gravoso se hace el fisco... más empleados se necesitan para ocuparse de él, y cuanto más aumentan los funcionarios, más necesario es aumentar la presión del fisco. " ( 38 )

En otras palabras la burocratización, conduce a la degeneración de la organización y a la opresión y constante fricción entre el poder y la sociedad mexicana, sin embargo este aparato es necesario para el desenvolvimiento de las relaciones sociales.

### 3.4.- El Reclutamiento de la Burocracia como Elite Política.

En el sistema económico mexicano, en el que los trabajadores venden su fuerza de trabajo a quienes poseen la propiedad y el manejo de los medios de producción y dirección política; abre el camino para la formación de un grupo, cuerpo, estrato, categoría o capa social — compuesto por los funcionarios que integran la élite política o alta burocracia, que ocupa y desempeña los altos cargos de decisión, dirección económica, política, administrativa, legislativa y judicial del sector público suelen ser reclutados en la actualidad entre los diversos sectores de la élite política.

Los Presidentes de la República, Secretarios de Estado, Gobernadores de los Estados, Jefes de las Fuerzas Armadas etc. Proviene de una clase social con alto nivel de vida e ingreso económico como es el caso del área financiera mexicana, por tan solo citar un ejemplo:

" Los funcionarios en esta área, o sea aquellos que fundamentalmente han ocupado altos puestos en la órbita monetaria, bancaria y ligada a las finanzas gubernamentales, exhiben en general los rasgos que siguen:

Todos sin excepción, pueden considerarse paradas con un alto nivel de vida y de ingreso, y una muy grande proporción de los mismos — quizá más del 90 % —, se ubica a nuestro juicio en el seno de la ( clase alta ). "

---

( 39 ) Aguilar M. Alonso. Estado, Capitalismo y Clase en el Poder en México. Editorial Nuestro Tiempo, Primera Edición. México. - 1983. p. 93.

Es decir, en menor medida, los funcionarios públicos son seleccionados de entre las clases populares y medias, pero en la movilidad social que en ellos se presenta existe un proceso de la pérdida de identificación y desvalorización hacia sus respectivas clases de origen e identificándose en lo sucesivo con las ideas y valores correspondientes a su nuevo status social. En virtud del privilegio del que forman parte desempeñando diversos puestos públicos, de tal suerte que por la percepción de altos sueldos, el producto de gratificaciones, comisiones, gastos de representación y otras retribuciones lo que se traduce en elevadas percepciones, acumulando grandes sumas de dinero y que en México le permite integrarse a la élite política.

Nemos analizado que la burocracia nace de la especialización del trabajo y en ella se desenvuelve y no es posible concebir que una persona cambie su actividad en períodos tan cortos y desarrolle una máxima eficiencia en los subsecuentes cargos que desempeñe, sin importar la relación que guardan unas con otras es decir; si un funcionario público que ayer desempeñaba su labor con eficiencia en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y hoy se encuentra al frente de la Secretaría de Programación y Presupuesto para que el día de mañana se encuentre en Petroleos Mexicanos ( PEMEX ), es imposible que en tan corto tiempo haya adquirido vasta experiencia para el cargo a desempeñar. Traduciéndose en una ineficiencia, según el principio básico de la especialización del trabajo.

Si bien es cierto que todo funcionario público requiere de subordinados incondicionales y en el interior de las entidades gubernamentales existe una proliferación cada vez mayor de la caravana migratoria de colaboradores de confianza en los puestos de dirección, es por ello que debe existir una racionalización en cuanto a dichos puestos, controla sobre la productividad, el parasitismo, el nepotismo, planes adecuados a la realidad social para que esto se traduzca en máxima eficiencia económica.

### 3.5.- La Libertad y la Burocratización.

Consideramos a la burocracia mexicana, como un coloso que ha invadido las diversas zonas de la vida y en cierta forma cancela las libertades del hombre, resultado de una sociedad mecanizada en su inicio y más tarde computarizada, que puede anular al individuo reglamentando sus actividades., debido a su crecimiento, la burocratización - ocasiona la disminución de la libertad individual, política, ideológica y de expresión etc. en una palabra, es la enemiga indirecta de la libertad cuando existe una exagerada reglamentación. En el caso de México, aún cuando existe una gran burocratización se goza de un amplio margen de libertad, pero resulta muy difícil decir hasta donde llega tal libertad.

La burocratización, se aboca a señalar un sistema de relaciones integrado por todas las variantes de burocracias y formas burocráticas de organización. Al respecto, la definición de Franz Neumann ha percibido este fenómeno:

" La burocratización es en verdad un proceso que se da - tanto en la esfera privada como en la pública, en el Estado, como en la sociedad. Hace que las relaciones - humanas pierdan su carácter directo y se conviertan en relaciones indirectas, donde funcionarios públicos o - privados con mayor o menor poder tienen autoridad para regular la conducta humana. " ( 40 )

A medida que la sociedad mexicana aumenta, ha sido necesaria la creación de grandes organizaciones, tanto privadas como públicas, como resultado de esta última, ha sido la proliferación de empleos y funcionarios públicos en nuestra sociedad. La administración se ha perfeccionado cada vez más, de manera que se han encontrado nuevos modos de dirigir a los hombres y las cosas. Los hombres de nuestra - -

época se sienten libres y caen bajo la protección del Estado, quien nos concede diversos derechos.

## C A P I T U L O      C U A R T O

### MARCO JURIDICO EN QUE SE DESENVUELVE LA BUROCRACIA NACIONAL

#### 4.1.- Antecedentes Históricos de los Trabajadores del Estado.

Desde antes de la llegada de los españoles a México, la esclavitud ya se conocía y siguió vigente esta situación hasta los primeros años de la colonia, con esto la negación de toda relación jurídica laboral, en la que se pudiera imputar obligaciones por parte de los patronos y conceder derechos a los trabajadores.

Durante el reinado de Moctezuma, dispuso que fuesen los hijos - de los señores de México, Texcoco y Tlacopan quienes sirvieran en los cargos públicos, ordenando que todos los que prestaran sus servicios en sus palacios correspondieran a la nobleza.

Con la dominación española se estableció la encomienda, que consistía; en otorgarle a los conquistadores cierto número de indígenas para que les sirvieran y cultivasen las tierras que también les había sido transmitido por encomienda.

Durante el transcurso de la imposición española, se creó el monumento legislativo más humano de los tiempos modernos " LAS LEYES DE INDIAS ", inspirado en el pensamiento de la reina Isabel la Católica, en este cuerpo normativo no se contemplan la igualdad de derechos - sino medidas de misericordia hacia la raza vencida y despiadadamente explotada, sin embargo se llegó a contemplar una percepción de salario, que generalmente no se cumplía y cuando se llevaba a efecto se remuneraba al indígena en especie con bebidas embriagantes.

En 1720, las encomiendas decaen por la Real Cédula de julio de ese mismo año, suprimiéndose, pero no obstante el indígena aún cuando goza de libertad sigue vinculado a la hacienda debido a sus deudas.

Durante el México Independiente. Hidalgo y Morelos después de haber asimilado las ideas de la Ilustración Francesa y de autores como Montesquieu y Rousseau inician su lucha de independencia y es hasta la Constitución de Apatzingan en que Morelos preocupado por los debiles propugna la Ley que moderara la opulencia y la indigencia debiendo aumentar el jornal del trabajador.

Después del movimiento de Independencia, existe un largo periodo en el que no hay una legislación laboral especifica que regule al sector de los trabajadores.

Sin embargo, es hasta la Constitución de 1857 en donde Ignacio Ramirez, Ponciano Arriaga e Ignacio Vallarta, reprocharon a la Comisión dictaminadora el gran olvido de los problemas sociales, la miseria y el dolor de los trabajadores y la urgencia de evitarla.

Una vez promulgada la Constitución se obligo a los empleados y funcionarios a prestar juramento, con la consigna de privarlos de sus cargos en caso de no hacerlo, concediendo al Presidente de la República la facultad de nombrar, remover, suspender y reducir a un cincuenta por ciento el sueldo del trabajador de gobierno que incurriera en violaciones a las disposiciones normativas vigentes.

Con la invasión francesa, el archiduque Maximiliano de Habsburgo, convencido de que el progreso de las naciones no puede fincarse en la explotación del hombre expidió una legislación social en defensa de los trabajadores y es así como el 10 de abril de 1865 suscribió " EL ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO " prohibiendo este ordenamiento jurídico los trabajos gratuitos y forzados y restringio el trabajo de los menores, ordenando que los padres y tutores debían autorizar el trabajo a dichos menores. Este cuerpo jurídico fue el antecedente para que el 10 de noviembre de ese año se expidiera la " LEY DEL TRABAJO DEL IMPERIO ".

El 14 de marzo de 1875, surge " LA PRIMERA ASOCIACION MUTUALISTA DE EMPLEADOS PUBLICOS ".

La Confederación de Asociaciones de los Trabajadores de los Estados Unidos Mexicanos, se fundó el 5 de marzo de 1876 y fortaleció el principio de unión de los trabajadores.

En el año de 1890 se fundaron las siguientes organizaciones:

La "Orden Suprema de Empleados Ferrocarrileros Mexicanos"; la "Unión de Mecánicos Mexicanos"; la "Sociedad de Hermanos Caldereros Mexicanos"; la "Liga Mexicana de Empleados del Ferrocarril"; la "Unión Liberal Humanidad de Cananea"; y el "Gran Circulo de Obreros Libres" en Orizaba, Veracruz.

Durante la Dictadura Porfirista, entre los documentos más sobresalientes de esta etapa, en materia laboral, destacan el "Programa del Partido Laboral y Manifiesto de la Nación", firmado el 10 de julio de 1906, por los hermanos Flores Magón, el documento analiza la situación del país y condiciones de trabajo de los sectores campesino y obrero y propone reformas trascendentales, en el aspecto político, agrario y laboral entre los que podemos mencionar los siguientes:

- a) El establecimiento de una jornada de trabajo de 8 horas, descanso los días domingos.
- b) Hablaba del pago de una "Tarifa" justa y mínima para el trabajo del obrero.
- c) Prohibir el trabajo de menores de 7 años.
- d) La prohibición de multas en el trabajo, así como retención de sueldos.
- e) Suprimir los vales para tiendas de raya, debiendo pagar los patrones, con dinero y en efectivo.

Por lo que toca a los Empleados Públicos que no tenían la calidad de funcionarios, podemos decir que apoyaban al gobierno de Porfirio Díaz, ya que en aquel entonces era un reducido número de estos.

En el año de 1912 se estableció la "Casa del Obrero Mundial", dentro de sus fundadores figuraron la "Unión de Carteros de la Ciu—

dad de México y los Trabajadores Tranviarios " , la " Unión Minera - Mexicana " en el Norte; la " Confederación del Trabajo " en Torreón, Coahuila; el " Gremio de Alijadores " en Tampico, Tamaulipas; la Confederación de Sindicatos de " Obreros de la República Mexicana " , en Veracruz.

El día 10 de mayo fue conmemorado por vez primera el día del - trabajo, en el año de 1913 por la organización " Casa del Obrero Mundial " .

#### 4.2.- La Constitución de 1917 en el Ambito Jurídico Laboral de la - Burocracia Nacional.

La libertad y la justicia, son los valores que implican, reflexiones filosóficas en todo sistema político y económico, para hacer - del ser humano el cauce de toda inquietud nacida de la sociedad, con hechos positivos que logren hacer de su país una vertiente de cultura y civilización. Estos valores se descubren, cuando el sistema político y económico que se vive está estructurado por un orden institucional, y éste, descansa en un sistema jurídico que protege a la sociedad mediante la soberanía nacional y les da a los ciudadanos racionalmente lo que les corresponde dentro de los conceptos justicia y libertad.

En estas reflexiones, México vive un Régimen de Derecho que parte de la Constitución Política como norma primaria; Porque es el principio de nuestra evolución histórica, es el marco donde se encuadran las bases institucionales que vivimos, es el camino que grandes mexicanos tuvieron que recorrer en el angustioso paso hacia la libertad y la justicia, es el motivo de la razón histórica de nuestros antepasados cuya argumentación ética en la creación del federalismo nos encuentra en la ciencia jurídica del Estado Moderno.

Los anteriores juicios son resultado de la siguiente reflexión histórica:

El Movimiento de Independencia de 1810, nos da en su momento -- histórico, la libertad, como ciudadanos, al abolir la esclavitud Don Miguel Hidalgo y Costilla.

Los principios del agrarismo se matizan en la acción del gran -- héros Don José María Morelos y Pavón.

La vida republicana se engrandece cuando se fundamenta en el -- año de 1814, la Constitución de Apatzingán.

El federalismo se estructura a los Estados como entidades li- -- bres, cuya armonía fortalece la unidad nacional que disfrutamos, se -- origina en la Constitución de 1824.

La ciencia jurídica en su evolución dialectica, fundamenta la -- defensa a los preceptos constitucionales garantizando su cumplimiento y respeto con la aparición del juicio de Amparo al dictarse el acta -- de Reformas en el mes de enero de 1847.

El origen de nuestras instituciones laicas, en la participación efectiva del Estado en todos los aspectos de la estructura social, ba -- jo un criterio liberal, hace que la Ley como reguladora de la condu- -- ta del hombre y del Estado en la función bilateral del derecho y la -- obligación, ocupe el pedestal más importante al dictarse las leyes de Reforma en el año de 1859.

Más tarde, la presencia del capitalismo se hace sentir en la vi -- da interna del país. Esto hace que las bases jurídicas regulen de una manera eficaz la protección de aspectos sociales, y económicas por los -- cuales las clases sociales, sobre todo las del proletariado, encuen- -- tren la libertad y la justicia como principios sustanciales o funda- -- mentales de supervivencia. Es así como llegamos al Constitucionalismo Social, y en la Constitución de 1917, con la institucionalización de los derechos sociales establecidos en los artículos 27 y 123, las es- -- tructuras clásicas quedan al margen habiendo cumplido históricamente

en su época, y se inicie una nueva etapa en la evolución de nuestras instituciones en beneficio de los mexicanos.

#### 4.3.- Estatuto Jurídico de 1938.

El Derecho Administrativo y las leyes del Servicio Civil eran - las únicas disposiciones jurídicas que determinaban la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores.

Con la promulgación de nuestra Constitución el 5 de febrero de 1917, a través del Artículo 123 se establecieron los derechos de los trabajadores en forma general, es decir, tanto los derechos de los - trabajadores que prestan sus servicios a una empresa privada, como - los del servicio del Estado.

En 1931, con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo, nuevamente se consideran los derechos de los empleados públicos como parte del Derecho Administrativo.

A inicios del Régimen del Gral Lazaro Cardenas del Rio, la burocracia mexicana, abrigó la esperanza de una norma que protegiera sus derechos y que especificara las obligaciones del Estado para con sus empleados.

El beneficio social buscado a través de tantas luchas representó en todo momento el punto principal en la lucha de los trabajadores burócratas del país.

La Federación Nacional de Trabajadores del Estado a través de - una Comisión Técnica Jurídica elabora el primer proyecto del Estatuto Jurídico. Dicho proyecto había causado gran impacto político negativo de las fuerzas reaccionarias en contra de los servidores públicos. Este orden normativo por diferentes razones había quedado en el olvido.

La Burocracia Nacional sabiendo que este ordenamiento sería el resultado de una labor constante y de años de lucha no cesaba en su empeño por conseguir su promulgación.

En el año de 1938 la burocracia a través de la Federación Nacional de Trabajadores del Estado participa en el gran mitin organizado en apoyo a la política del Gral. Lazaro Cardenas.

La burocracia nacional se distinguió en su lucha por la tenacidad, abriendo un nuevo horizonte a un sector del pueblo.

La política seguida por el Gral. Lazaro Cardenas, con su sensibilidad a través de sus convicciones era el camino, la doctrina, la luz de la justicia social que iluminaba el camino de los servidores públicos, en su afán de conseguir garantías, estabilidad y múltiples beneficios con el Estatuto Jurídico.

El 27 de septiembre de 1938 Lazaro Cardenas firma el Decreto para la creación del Estatuto, siendo un hombre conciente de que los servidores públicos tienen en sus filas a gran número de revolucionarios que participaron en el movimiento armado de 1910, al lado de las causas nobles del país. En el Estatuto Jurídico en su capítulo único, estableció reconocer derechos de antigüedad de esos ciudadanos de la revolución con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917.

La conmoción política del Decreto del Estatuto Jurídico, es el desconocimiento en sus derechos de antigüedad en el servicio del Gobierno Federal de quienes al triunfo de la Revolución, al quedar constituido legítimamente el gobierno del Presidente Francisco I. Madero, se revelaron adoptando una actitud antirrevolucionaria, luchando en favor de los intereses del usurpador Victoriano Huerta, en el cuartelazo de 1913.

Los precedentes de lucha de la burocracia en favor del Estatuto.

Jurfdico, lo resumimos de la siguiente forma:

Campañas en todos los niveles de la burocracia en apoyo a dicha norma.

El recorrido que el Gral. Lazaro Cardenas realizó seguido por - dirigentes y miles de trabajadores en toda la república, al saber que las fuerzas conservadoras, reaccionarias y antirrevolucionarias ponen en peligro los ideales de la burocracia nacional.

En la Camara de Diputados, la oposición de algunos legisladores con sus intervenciones provocaban la división entre la opinión pública.

En el Congreso, las hipótesis estaban en juego y multiples juicios se hacían en torno a los derechos que se pretendían en favor de la burocracia. Algunos puntos de vista partían del hecho de que los - trabajadores burocratas se oponían a los intereses del Estado y más - lo harían si se organizaran sindicalmente. Dichos puntos de vista no tomaban en cuenta que los intereses del Estado representaban los intereses del pueblo que a través del gobierno constituido legitimamente, garantizan la soberanía de la nación y para que esto se realice, es - necesario que los diversos sectores del pueblo estén encaminados en - los programas de justicia social.

El Derecho de Huelga, punto inicial en todo conflicto laboral, no se aceptaba pues se consideraba al Estado como un ente independien - te frente a sus propios trabajadores.

Llegaron inclusive algunos legisladores a considerar la crea - ción del Estatuto Jurídico como un atentado a los preceptos constitucionales y como una forma de organizar gente contra el Estado.

Todo el trabajo de las organizaciones sindicales de la burocracia se resume en lo siguiente:

1.- El establecimiento claro de la relación laboral entre el empleado y el Gobierno Federal.

2.- La creación de normas que otorgaban a los trabajadores

- a) Vacaciones;
- b) Días de descanso;
- c) Sueldos;
- d) Ascensos, y
- e) Reconocimiento de Antigüedad.

3.- La creación de un Tribunal y juntas arbitrarias para resolver los conflictos laborales entre el Estado y sus trabajadores.

Logros que cristalizaron el triunfo de la burocracia al promulgarse el 5 de diciembre de 1938 el " ESTATUTO JURIDICO ".

4.4.- La lucha de la Burocracia desde el año de 1938 hasta el Régimen Presidencial del Lic. Adolfo López Mateos.

Con la promulgación del Estatuto Jurídico el movimiento organizado de la burocracia, logra su estabilidad jurídica y política, gracias a sus programas bien encauzados de participación en el ámbito nacional.

Para el año de 1939, se elaboraron los presupuestos anuales de las Secretarías de Estado, con la intervención de los legítimos representantes sindicales.

Con las diversas convulsiones políticas que atravesaba el país el Partido de la Revolución Mexicana necesitaba fortalecerse con la -

participación de todos los sectores del pueblo. La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, logró que uno de sus dirigentes integrara el Consejo del mencionado Partido. Apoyando en ese sentido la política seguida por la máxima central de la burocracia nacional.

El 10 de abril de 1939 la burocracia observa con satisfacción la creación del Tribunal de Arbitraje, que representa como toda iniciativa laboral un medio de canalizar los derechos de los trabajadores en su lucha constante de intereses.

La expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938, la nacionalización de los ferrocarriles, la política implantada en el sector obrero y entre las filas de los trabajadores del Estado, marcaban un gran porvenir para México, ante los ojos del mundo.

La burocracia mexicana, se conformaba jurídica y políticamente reafirmandose cada vez más. Pero los conflictos laborales aún no encontraban su cauce justo y legal, pues se venían arrastrando de generaciones atrás las injusticias.

El Estatuto Jurídico de 1938, en su Título sexto, capítulo I, - Artículo 92, establecía que cada unidad administrativa gubernamental debería tener una junta arbitral, integrada por un representante del Jefe de la Dependencia de la unidad, otro del sindicato correspondiente y un tercero electo en forma expresa con anterioridad. Dicha junta, debía conciliar los diferentes intereses en conflicto.

El desarrollo jurídico del Estatuto de 1938, trajo como consecuencia que para el año de 1941, el entonces Presidente el Gral. Manuel Avila Camacho, durante su mandato, se abrogaron las Juntas Arbitrales de cada Oficina Gubernamental, en sus disposiciones normativas.

En el mismo año, surge una división de participación política de los Sindicatos Federados y Trabajadores en general, y ha partir de

esa fecha, los Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, dejaron de unificar sus puntos de vista con los sindicatos de los trabajadores en general, en cuanto a su forma política por pertenecer a diversas estructuras sociales, ya que el Estado no podía ser identificado con la clase patronal, pues su función no era de lucro sino de función pública, quedando desde entonces prohibida su adhesión a organizaciones integrantes del sector obrero y campesino.

En el año de 1941, se reorganiza el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El 1o de diciembre de 1946, es una fecha de gran trascendencia nacional, al asumir a la Presidencia de la República el Primer Mandatario civil de la Revolución; el Lic. Miguel Alemán Valdez, que rompe con la tradición de los Presidentes militares. Con él se estructuraba una etapa de justicia social para la burocracia, con la creación en 1950 de tiendas donde los trabajadores adquirían artículos de primera necesidad a precios económicos, la creación de guarderías infantiles y la creación de unidades habitacionales para los trabajadores.

Siendo Presidente, Adolfo Ruiz Cortines, la burocracia nacional logró que se le otorgara el aguinaldo a todos los trabajadores de este aparato y para el año de 1954, se crea " LA LEY DE ESTIMULOS Y RECOMPENSAS A LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION Y DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES " , así como las farmacias de los Empleados al Servicio del Estado.

A partir de 1958, con el Presidente Adolfo López Mateos, la burocracia mexicana tuvo una gran época, así como los campesinos que encontraron eco en muchas de sus peticiones y para el sector obrero que tuvo un gran impulso con la que México, se dio a conocer en el ámbito internacional.

El movimiento sindical, no hubiese cumplido su misión histórica si el derecho de seguridad social no hubiese llegado a los Empleados

Públicos. Pues los dispositivos normativos acerca de la previsión social encontraron su lugar en el artículo 123 Constitucional, como el inicio de la seguridad social que debe llegar a los Trabajadores al Servicio del Estado que viven de su salario.

Es así, como la burocracia mexicana encontró la protección contra las enfermedades, contra la vejez, la muerte y el mejoramiento de vida, cultura y salud de la burocracia. Estas demandas alcanzaron su culminación durante el Régimen de López Mateos y fue así como el 10 de octubre de 1960 se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Pues anteriormente existía una expresión rudimentaria de la seguridad social ya que desde el 12 de agosto de 1925 se había creado la "LEY DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO".

La burocracia mexicana, durante esta etapa había alcanzado una de las metas de la justicia social de la Revolución Mexicana, pues logró que el 21 de octubre de 1960, por una reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Diciembre de ese mismo año el Estatuto Jurídico de 1938 se elevara en lo esencial a la categoría de norma escrita integrando el Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional.

La justicia y la Libertad mediante el proceso institucional del Régimen del Presidente López Mateos, había hecho posible alguno de los logros de la lucha de la Burocracia Nacional, reafirmando el valor supremo de la esencia jurídica del artículo 123 Constitucional, que con sus apartados " A " y " B " titula y protege a los trabajadores del país. Para que 3 años más tarde, en diciembre de 1963, se expidiera la "LEY REGLAMENTARIA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO" y con ello la reglamentación o ley práctica en la utilización del Derecho del Trabajo Burocrático.

**4.5.- Breve Comentario a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 Referente a su Esencia Legislativa.**

Como ya lo comentamos en el punto precedente el 28 de diciembre de 1963 el Diario Oficial publicaba dicha norma.

Esa Ley al distinguir Trabajadores de Base y de Confianza dentro del ámbito de su aplicación recae únicamente sobre los trabajadores de base sindicalizados.

En la solución de los conflictos existentes entre los trabajadores y el Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la que determinará la situación jurídica de los trabajadores, considerando como partes de un juicio al empleado público y al Estado.

Es decir que el derecho y la obligación como esencia jurídica - de la Ley, en la regulación de las relaciones entre el trabajador y - el Estado encuentran su máxima expresión al considerarse este ordenamiento como Reglamentaria del Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional.

**4.6.- El Derecho en busca de la Justicia Social de la Burocracia**

La justicia social esta fundamentada en la protección que da el Artículo 123 a los trabajadores en general. Indudablemente como menciona el Maestro Mario de la Cueva:

" La justicia social no pudo nacer ni en el mundo de la esclavitud ni en el de la servidumbre, porque es la - justicia buscada por y para los de abajo, para los - hombres que se saben explotados porque han sufrido la injusticia individualista a lo largo de la historia... Su base y su justificación consisten en las tesis de

que la persona que entrega a la sociedad y a la economía todo lo que le dio la naturaleza, que es su energía de trabajo, debe recibir todo lo que necesita para conservar y desarrollar su vida, no para un vivir puramente animal, sino como la persona que tiene el derecho de asomarse a los dones de la civilización y de la cultura, que es lo auténticamente humano, para servir a la humanidad, a la nación y a su familia. " ( 41 )

A través del Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional, la justicia social reivindica al servidor público en sus derechos e intereses frente al Estado, trata de corregir injusticias que aún persisten del pasado y que surgen en la actualidad, es el equilibrio del mejoramiento económico de los trabajadores, regula las relaciones de los empleados del Estado, como miembros de un sector social de la sociedad.

Bajo estas consideraciones, hemos de decir, que los trabajadores al Servicio del Estado, a través de la legislación laboral vigente, y con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que agrupa diferentes organismos de seguridad social, unido por otro lado a la creación de los tribunales competentes deben buscar su constante mejoramiento.

El Estado a través del derecho debe buscar el mejoramiento de los trabajadores, no solo de la burocracia nacional, sino de los trabajadores en general, como una continuación de las incesantes luchas del proletariado.

Una gran conquista, de los Empleados Públicos, en su lucha constante por alcanzar la justicia social, es el cumplimiento que dio el

---

( 41 ) De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México. 1981. pp. XXX, XXI.

Gobierno Federal al Inciso " f " del Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional, al crear el Fondo de la Vivienda del I.S.S.S.T.E. el 28 de diciembre de 1972.

El movimiento sindical organizado de la burocracia, a través de la F.S.T.S.E, en múltiples ocasiones sustentó la necesidad de implantar la semana laboral de 5 días, tomando en consideración que los factores sociales en los que se desempeña el burócrata, afecta su buen desempeño en sus labores administrativas. Fue así, como el 22 de diciembre de 1972, cuando el Gobierno Federal otorgó dicho beneficio.

La Comisión de Recursos Humanos de cuya importancia depende el aprovechamiento cultural, intelectual, técnico y profesional del elemento humano, es creada el 27 de diciembre de 1972.

Para protección de quienes entregaron su vida al servicio del Estado gozan del beneficio de una pensión o jubilación, el 18 de agosto de 1973, fue creada la Confederación de Jubilados y Pensionados del I.S.S.S.T.E.

El Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el consumo de los trabajadores, es creado el 2 de mayo de 1974, cuya misión consiste en el otorgamiento de créditos institucionales, baratos, para la adquisición de bienes y pago de servicios.

Para el año de 1975, la Secretaría del Trabajo, propuso la creación de la " Editorial popular de los trabajadores " y del " Consejo nacional para promover la cultura y recreación de los trabajadores ". Ambos organismos tienen como finalidad, promover entre los trabajadores y sus familiares su desarrollo personal a través de actividades tendientes a la recreación y elevar el nivel cultural de estos. Dichos organismos fueron creados por decretos del Poder Ejecutivo de 8 de julio de 1975.

**4.7.- La Exégesis del Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional y su relación con algunos preceptos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley del I.S.S.S.T.E.**

El personal de la burocracia o de los Empleados Públicos en México, se regula por una serie de disposiciones jurídicas que establecen los derechos de organización y huelga de los empleados públicos. Su precedente lo encontramos en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, suprimido por otro en 1941, hasta que en 1959, el principio fundamental se integró al Artículo 123 Constitucional como Apartado " B ". Por una reforma y adición a dicho artículo, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de diciembre de 1960, pues este artículo constaba de un solo apartado el " A ". Posteriormente, su Ley Reglamentaria fue aprobada el 27 de diciembre de 1963. La " Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ". Sus disposiciones legales se aplican a los titulares y los trabajadores de las dependencias del Gobierno Federal en toda la República, así como a los organismos descentralizados e instituciones que tengan a su cargo función de Servicios Públicos. A continuación comentaremos el Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional relacionándolo con algunos preceptos de su Ley Reglamentaria y Ley del I.S.S.S.T.E.

B. " Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Fracción I.- " La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagaran con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas; " .

Al igual que los trabajadores que prestan sus servicios a Empresas Privadas, los servicios públicos tienen como jornada diaria - -

máxima ocho horas para el trabajo diurno, y de siete horas para el -  
nocturno, en caso de que estas excedan, serán consideradas como extra-  
ordinarias, y se remunerarán con un ciento por ciento más del salario  
estipulado para el servicio ordinario. Y, cuando por causas ajenas a  
los empleados públicos, tuvieran que laborar más de nueve horas a la  
semana, estas deberán cubrirse con un doscientos por ciento más del -  
salario fijado para la jornada ordinaria, es decir el excedente de -  
las nueve horas extraordinarias en una semana, se pagará con salario  
triple.

Ahora bien, normalmente los trabajadores burocratas laboran sie-  
te horas en la jornada diurna, y de cuatro a cinco horas en la jorna-  
da vespertina, en la primera comprende de las ocho de la mañana a las  
tres de la tarde, y la segunda de las cuatro a las ocho o nueve de la  
noche, por lo que consideramos que los burocratas se encuentran en -  
ventaja sobre los trabajadores que prestan sus servicios a empresas -  
privadas y que son regulados por el artículo 123 Constitucional Apar-  
tado " A " .

Fracción II.- " Por cada seis días de trabajo, disfrutará el -  
trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario -  
íntegro; " .

En Decreto de 28 de diciembre de 1972, mismo que entro en vigor  
el primero de enero del siguiente año, redujo la jornada de trabajo -  
estipulada en este precepto, de seis días a cinco días a la semana pa-  
ra los empleados públicos. Esta disposición en teoría no debería rea-  
lizarse por conducto del Poder Ejecutivo, sin embargo, en la prácti-  
ca modifíco el Ejecutivo esta fracción, beneficiando con ello a la bu-  
rocracia nacional. Es decir, sin que se hubiera modificado esta dispo-  
sición por el Poder Legislativo, el cual es el órgano encargado de -  
crear, modificar o abrogar las leyes en nuestro país

Esta fracción, se encuentra en estrecha relación con el artícu-  
lo 43 fracción VI inciso e) de la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado, que entre las obligaciones de los titulares de - la Ley señala el siguiente beneficio: " Establecimiento de centros pa - ra vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tien - das económicas " . Ha este dispositivo se puede agregar la semana de 40 horas. Lo anterior, establece una forma por la que los trabajado - res burócratas, en servicio pueden interrumpir sus actividades labora - les con goze de sueldo íntegro.

Fración III.- " Los trabajadores gozarán de vacaciones que nun - ca serán menores de veinte días al año; " .

En la presente fracción, los empleados públicos, gozan de cierta ventaja respecto de los trabajadores que prestan sus servicios a - empresas privadas. Por lo siguiente: cuando un empleado de gobierno - tiene ya seis meses prestando sus servicios en alguna dependencia del Gobierno Federal, tiene derecho a disfrutar de un período de diez días de vacaciones que se computaran en días hábiles. Lo anterior supone, que en un año de labores el trabajador burócrata adquiere el dere - cho a disfrutar de dos períodos de diez días hábiles anualmente; con goze de salario íntegro, en las fechas que se señalen al efecto. En - cuyo caso para la tramitación de los asuntos urgentes se dejarán guar - días, que serán preferentemente designados de entre los empleados que no tengan derecho al período vacacional.

El órgano administrativo encargado de preparar los períodos de vacaciones lo es, la Secretaría de Gobernación, quién se encarga de - escalonar los diversos períodos vacacionales, con la finalidad de no interrumpir en forma total la prestación de los servicios al público, en detrimento de este.

La ventaja respecto de los trabajadores en general, radica en - que los empleados públicos no tienen que esperar a tener más antigüe - dad, como los trabajadores en general que a medida que laboran más - años de servicio, en consecuencia aumentan los días de vacaciones de

que disfrutaran. A excepción de los empleados de gobierno dependientes de la Secretaría de Educación pública con nombramiento de maestros en ejercicio de su profesión disfrutaran de períodos más largos de vacaciones, según se encuentra señalado, en el calendario escolar vigente.

A continuación, transcribimos las fracciones IV, V, VI, Y posteriormente los comentaremos, pues dichos preceptos guardan estrecha relación.

Fracción IV.- " Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo - para los trabajadores que prestan sus servicios a empresas privadas - ( trabajadores en general ) en el Distrito Federal y en las Entidades de la República; " .

Fracción V.- " A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo; " .

Fracción VI.- " Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;"

El salario fijado en los tabuladores de acuerdo a las respectivas categorías, con los sueldos establecidos en los presupuestos correspondientes a cada Dependencia. Bajo ninguna circunstancia podrá ser disminuido al arbitrio, por parte de las autoridades o funcionarios en represalias por diversas causas.

Respecto al salario mínimo, lo establece la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos para los trabajadores en general tanto en el Distrito Federal, como para los Estados de la República. Nuevamente el burocrata presenta cierta ventaja en relación con el trabajador en general, pues el empleado de gobierno que percibe salario mínimo, y que este en ningún momento deberá ser inferior al mínimo fijado por -

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. Además percibe un sobresueldo en determinadas zonas fronterizas del país. Así como en algunos casos compensaciones.

El salario; es la remuneración que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, esto es independiente de que perciban otras remuneraciones, observarse, los artículos 32 y siguientes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El salario nunca deberá ser inferior al mínimo y de acuerdo a la capacidad económica del Estado: De ser posible, se fijaran aumentos periódicos de salario por años de servicio ( Quinquenios ).

Las disposiciones antes transcritas, tienen relación con los artículos 4o, y 5o. Constitucionales. En lo que se refiere a que el artículo 4o. Primer Párrafo nos dice: " El varón y la mujer son iguales ante la Ley " .

Y el artículo 5o Constitucional ordena en su Párrafo Primero: - " A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la Ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial " .

Al respecto, algunas autoridades tienen preferencia por ciertos empleados públicos ( empleados incondicionales, parientes, amigos ) - Es por ello, que cuando tienen la oportunidad de mejorarlos económicamente, lo realizan. Sin tomar en cuenta a los trabajadores con menores recursos económicos, esto es resultado del Nepotismo prevaliente en las diversas Dependencias Gubernamentales, sin que tampoco se tome en cuenta la capacidad de los trabajadores burocratas. Por lo que en muchas ocasiones se cometen injusticias, ello constituye, una más de las causas de la corrupción en México y que es motivo de que -

los trabajadores al servicio del Estado reciban sobornos por trámites a asuntos al público para su resolución, lo más rápidamente posible.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contempla ciertos descuentos enmarcados en el artículo 33 de la citada Ley, como es el caso de: deudas contraídas con el Estado, cuotas sindicales, descuentos ordenados por el ISSSTE o Autoridad Judicial, pagos al Fondo de la Vivienda de los Trabajadores por motivo de préstamos. Fuera de los descuentos señalados por el artículo 38 de la Ley de la materia, el salario es inembargable. De manera que el empleado al servicio del Estado, tiene un verdadero derecho sobre su salario, establecido en relación con el servicio que preste, como a la jerarquía y condiciones en que desempeñen sus labores de prestadores de servicios al público. Solo en los casos señalados, proceden los descuentos o retenciones al salario de los trabajadores burócratas, quedando al margen otro tipo de descuentos que pueda haber.

El monto de los descuentos al salario no podrá exceder del 30% de su importe total, salvo en los casos; de los descuentos ordenados por el ISSSTE, con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores; de los descuentos ordenados por autoridad judicial en lo que se refiere a cubrir los alimentos de la familia; y de obligaciones contraídas con el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado con motivo de la adquisición, del uso de habitación, siempre que la afectación se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada para el efecto, o con motivo de la adquisición, construcción, mejoras de casa habitación o el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos y que hayan sido aceptados por el trabajador, en este último caso no podrá exceder del 20 % del salario.

Fracción VII.- " La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública; "

En ciertas Dependencias del Estado, como son; Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Tribunal Superior de Justicia del D.F., entre otras, existen escuelas de capacitación para sus empleados e incluso este servicio se hace extensivo a familiares de los trabajadores burocratas, con la finalidad de que adquieran conocimientos, se preparen para que en el futuro desempeñen su labor con mayor eficiencia y se les conceda la oportunidad de solicitar empleo en dichos organismos.

Pero, es el caso, que en la práctica, se haya viciado, por las recomendaciones que en muchos casos conceden a sus favoritos, sin tomar en cuenta los estudios, conocimientos y aptitudes que puedan poseer, aún cuando otros aspirantes al empleo puedan tener mayores conocimientos o aptitudes para desarrollar el trabajo que el recomendado. Las Universidades y Centros de Enseñanza Superior, deben estar en relación constante con las diversas Dependencias Gubernamentales para proporcionar un personal más eficiente y así poder prestar un servicio más eficaz.

Fracción VIII.- " Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrán prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia; "

El aspirante es la persona que ha obtenido el derecho a ocupar un cargo público, el que tiene las aptitudes exigidas y desea ingresar a la carrera pública, que aspira ascender al puesto inmediato superior, al que considera tener derecho. El ideal del Escalafón, es conseguir los más aptos, pero el excesivo número de personal burocrático dificulta la marcha de la administración pública.

En todas las Dependencias Gubernamentales, existen Comisiones Mixtas de Escalafón, que se integran con la participación de representantes de los trabajadores y de las autoridades. La convocatoria a ocupar una plaza vacante se da a conocer a través de un Boletín de In



indemnización que conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quién concede ese derecho, en situaciones en que al empleado al Servicio del Estado se le suprime la Plaza del Presupuesto de Egresos vigente correspondiente, el trabajador burócrata tiene derecho a que se le proporcione una equivalente o puede optar por la indemnización respectiva. Las Autoridades Gubernamentales solo podrán despedir o cesar a un empleado público sin causa imputable a los titulares de la Dependencia, en los casos comprendidos en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que establece lo siguiente:

Artículo 46.- " Ningún trabajador podrá ser cesado sino por causa justa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva;

II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III. Por muerte del trabajador;

IV. Por incapacidad permanente del trabajador; física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia - la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior - de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a -

oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos. " .

El precepto en cuestión protege la estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado e instituciones descentralizadas y que en el ámbito de la legislación burocrática la estabilidad de los trabajadores en general se designa " inamovilidad " . Al respecto el maestro Trucba Urbina y Trucba Barrera, nos comentan:

" ... la legislación burocrática es más tutelar del empleo público que las leyes laborales para el empleado privado, pues los efectos del nombramiento del burocrata fuera de las cuatro primeras fracciones en -

que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del Titular de la unidad burocrática es inadmisibile, ya que éste tiene obligación de someter el caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de las causales a que se refiere la fracción V... y si despide sin causa justificada al empleado esta obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios vencidos o caídos correspondientes, en los términos previstos por el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, aplicable supletoriamente " .

( 42 )

Fracción X.- " Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra; " .

En este precepto Constitucional se establece el derecho que tienen los trabajadores burocratas para asociarse y defenderse del Estado, a través de la constitución de la agrupación sindical, cuya función primordial es la defensa de los derechos de los empleados públicos. Derechos que se han logrado a través de largas luchas, por lo que se considera que no deben negarse a los empleados públicos, los derechos que han conquistado los trabajadores en general. Es por ello que la relación jurídica laboral, entre los trabajadores burocratas y el Estado, implica deberes y derechos para ambas partes, así como obligaciones.

---

( 42 ) Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa. Vigésimay primera Edición. México, 1986. p. 41.

Pero, es el caso, que cuando las Autoridades Gubernamentales no quieren reconocer las conquistas laborales obtenidas por los trabajadores. Es el momento preciso de hacer valer sus derechos, por conducto de la representación sindical y en ejercicio del derecho de huelga, la cual será declarada lícita cuando se ajuste a los requisitos que señala la Ley. Para ello tenemos que remitirnos a lo estipulado en el Artículo 123 Constitucional Apartado " A " , que en su fracción XVIII, señala los lineamientos a seguir, ordenando este dispositivo:

" Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto - conseguir el equilibrio entre los diversos factores - de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con - diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión - del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos de violencia contra las personas o - las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aque- - llos pertenezcan a los establecimientos y servicios - que dependen del gobierno; " . ( 43 ).

Ciertamente que la actividad del Estado en su sentido ideal es la función pública, misma que debemos entender como:

" Las actividades que realizan los órganos del Estado - para la cumplimentación y realización de los objeti- - vos y metas que les competen " . ( 44 )

---

( 43 ) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas. Primera Edición. México. 1983. pp. 113,114.

( 44 ) Mora Rocha, Juan Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del - Trabajo Burocrático. Editor. Francisco Mondéz Cervantes. Primer - edición. México, 1986. p. 32.

Debido a dicha naturaleza no es posible equipararlo totalmente a la situación obrero patronal. Pues la prestación en los servicios - al público trae graves consecuencias. Pensemos a manera de ejemplo; - la huelga en los servicios públicos de drenaje y agua, acarrearía - durante el Estado de huelga graves daños y si se prolonga demasiado - puede llegar a adquirir consecuencias epidemiológicas. Es por ello - que propugnamos por el dialogo constante entre los trabajadores al - servicio del Estado y los representantes del Estado, para llegar a la mejor solución posible. Pero si estamos de acuerdo en que los trabaja- dores burócratas ejerzan el derecho de huelga., aún cuando observemos en la época actual que casi no hacen uso de ella, y cuando lo ejercen se les declaró ilícita por no ajustarse a los lineamientos estableci- dos en el precepto Constitucional o Ley Reglamentaria.

En muchos casos ello se debe a que la representación sindical, quién aparentando ejercer el derecho de huelga, no sigue las reglas - del procedimiento y que en la mayoría de las veces lo hacen únicamen- te por escalar puestos públicos. En suma la Ley Federal de los Traba- jadores al Servicio del Estado, reglamenta el " derecho de huelga " - en los artículos 92 a 109, estableciendo el procedimiento que debe se- guirse para el emplazamiento a huelga y sus requisitos para su reali- zación, las causas a las que debe limitarse el ejercicio del derecho de huelga, cuando es declarada legal o ilegal una huelga y las conse- cuencias que acarrea para los trabajadores, cuando esto último sucede en caso de que no levanten la suspensión de labores etc, así como - cuando se declare inexistente, delictuosa o terminado un estado de - huelga.

Fracción XI.- " La seguridad social se organizará conforme a - las siguientes bases mínimas:

a) " Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las - enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la inva- lidez, vejez y muerte.

b) " En caso de accidente o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.

c) " Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfrutaran de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) " Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley.

e) " Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) " Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos " .

Nemos comentado que cuando el empleado público ingresa en la organización del Estado, adquiere derechos y obligaciones. Misma situa-

ción la del Estado que tanto adquiere derechos como obligaciones, y - esto no es más que el resultado de la " Relación Jurídica Laboral " - que se establece entre la persona que ingresa en la organización del Estado a prestar sus servicios mediante el pago de un salario específico y el Estado como ente jurídico, Salario que se encuentra consignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación o de la Entidad correspondiente a cada Dependencia u organismo público.

En otras palabras, como nos menciona el Lic. Mora Rocha, al decir que la Relación Jurídica Laboral:

" Es la prestación de un trabajo personal subordinado, al Estado, mediante el pago de un salario consignado en el Presupuesto de Egresos de la Entidad Pública u órgano a la cual se encuentra adscrito; " . ( 45 )

Ahora bien, entre las obligaciones que tiene el Estado y derechos al trabajador, se encuentran las prestaciones establecidas en el precepto en cuestión que son, las de la Seguridad Social; aquellas - que proporciona el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado ( ISSSTE ) quién engloba a todos los trabajadores burócratas, a quienes la Ley del ISSSTE, les denomina " Derechohabientes " . Para la prestación de los servicios que proporciona debe el " Derechohabiente " llenar ciertos requisitos comprendidos en la Ley del ISSSTE.

El Estado ha creado un Fondo Nacional de la Vivienda, con la finalidad de que los trabajadores en general puedan obtener en propiedad su casa habitación, para que pase a formar parte de su patrimonio familiar. Actualmente con el ya mencionado organismo se pretenden obtener mejores beneficios a los trabajadores públicos.

La Seguridad Social, constituye una serie de prerrogativas legítimas. Es así como en la Exposición de Motivos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - de 1984 establece lo siguiente:

" ... se hace necesario dotar a la Administración Pública de los instrumentos adecuados para realizar sus objetivos. Si queremos que México se modernice es necesario modernizar sus Instituciones. Por ello, la seguridad social de los servidores públicos, requisito fundamental para el cabal cumplimiento de los planes y programas gubernamentales, debe perfeccionarse, a fin de ponerla al día ante los demás sistemas de seguridad social que el Estado Mexicano ha instituido para beneficio de los sectores laborales de la población " . ( 46 )

Si bien es cierto que la Constitución Federal, no ha fijado una estructura rígida en esta materia. Pero ha delegado en una Ley Ordinaria que amplía las prestaciones que establece la Constitución General, en beneficio de los trabajadores burócratas., pero sin excepción las bases mínimas consagradas en el precepto Constitucional no pueden ser reducidas por la Ley Ordinaria. Es por ello, que dicha Ley creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ( ISSSTE ). Esta Ley establece en su artículo 3o, con carácter obligatorio los diversos seguros, prestaciones y servicios que proporciona la Institución, en la forma siguiente:

Artículo 3o.- " Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

---

( 46 ) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Editado por el ( ISSSTE ). s.e. México - 1984. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día - 27 de diciembre de 1983.

- I. Medicina preventiva;
- II. Seguro de enfermedades y maternidad;
- III. Seguros de rehabilitación física y mental;
- IV. Seguro de riesgos de trabajo;
- V. Seguro de jubilación;
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- VII. Seguro de invalidez;
- VIII. Seguro por causa de muerte;
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada;
- X. Indemnización global;
- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII. Servicios de integración a jubilados y pensionados;
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- XIV. Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
- XV. Préstamos a mediano plazo;
- XVI. Préstamos a corto plazo;
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;
- XVIII. Servicios turísticos;
- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación; y
- XX. Servicios funerarios " .

Con la finalidad de proteger al servidor público y a su familia, el Estado, tendrá la obligación de afiliar a sus empleados, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el objeto de que la Ley de la materia le proporcione los servicios y prestaciones que confiere a los derechohabientes de dicho Instituto. En materia de Jubilación la Ley del ISSSTE es más beneficiosa que la Ley del IMSS.

Regresando nuevamente con las disposiciones Constitucionales - del Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional en su Fracción - XII, establece lo siguiente:

" Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales - serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus - servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; " .

Cuando en la Dependencia del Gobierno, donde presta sus servi- cios el trabajador, cesen, los titulares de estos organismos a un tra- bajador o se suscitaren otro tipo de conflictos. Estas controversias serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para que después del procedimiento respectivo resuelva mediante el laudo - correspondiente.

Situación contraria sucede con los empleados al servicio del Eg- tado dependientes del Poder Judicial Federal, en los conflictos que - se susciten entre los trabajadores y dicho organismo, pues ellos se- rán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Na- ción. Respecto a este punto nos parece que los Ministros de la Supre- ma Corte desempeñan en la solución de los conflictos con sus trabaja- dores, un doble papel; siendo Juez y Parte, lo cual conduce a dejar - en estado de indefensión al empleado dependiente del Poder Judicial - de la Federación.

Queremos suponer, que cuando los trabajadores no esten de acuer- do con la resolución emitida por nuestro máximo Tribunal Federal, - quién resuelve los conflictos en una sola instancia quedan en desven- taja para efectos de interponer el amparo respectivo. No pueden recu- rrir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues este es un Tribunal Administrativo que de ninguna manera puede contrariar las - disposiciones emitidas por el Supremo Tribunal Federal.

Fracción XIII.- " Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y " .

Los integrantes de las Fuerzas Armadas del País; Ejército, Fuerza Aérea, Armada, así como la Policía y el Servicio Exterior, disfrutan de ciertos privilegios respecto de los trabajadores burocráticos en general dependientes del Estado, ya que incluso, siendo también empleados públicos. Los conflictos que se susciten entre sus miembros y el Estado, serán resueltos por sus propias leyes.

En cuanto a las Fuerzas Armadas, también les es aplicable el régimen del Fondo Nacional de la Vivienda para los servidores públicos. La única variación es que es un órgano diferente el comisionado para administrar las aportaciones por parte del Estado, quién es el que se encarga de la seguridad social en la rama castrense.

Fracción XIII bis.- " Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado " .

El presente dispositivo, tuvo como finalidad, la de incluir a los trabajadores de la banca nacionalizada dentro del régimen de las relaciones de trabajo con el gobierno, quedando excluidos del ámbito de competencia de la Ley anterior.

Fracción XIV.- " La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social " .

Con respecto al presente dispositivo, la " Ley Federal de los -  
Trabajadores al Servicio del Estado " , en sus artículos 4o, 5o, 6o,  
nos señalan, los tipos de trabajadores que contempla la Ley de la ma-  
teria, mismos que divide en dos grupos; de confianza y de base, asi-  
mismo establece los cargos o puestos que son considerados como de con-  
fianza y de base, artículos que nos permitimos transcribir para una -  
mejor comprensión:

Artículo 4o.- " Los trabajadores se dividen en dos grupos: de -  
confianza y de base " .

Artículo 5o.- " Son trabajadores de confianza:

Fracción I.- " Los que integran la planta de la Presidencia de  
la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la -  
aprobación expresa del Presidente de la República " .

Fracción II.- " En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias -  
y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado -  
" B " del Artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que -  
conforme a los Catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean  
de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribucio-  
nes legales, que de manera permanente y general le confieren la repre-  
sentatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a  
nivel Directores Generales, Directores de Área, adjuntos Subdirecto-  
ros y Jefes de Departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a ni-  
vel de las Jefaturas y Subjefaturas, cuando estén considerados en el  
Presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el  
personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñan-  
do tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

o) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d) Auditoría; a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeña tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías.

j) Los Secretarios Particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos " .

Fracción III.- " En el Poder Legislativo, en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor; el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General; los Cajeros de la Tesorería; el Director General de Administración; el Oficial Mayor de la Gran Comisión; el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor; los Directores y Subdirectores; los Jefes de Departamento, los Auditores; los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor; Tesorero y Subtesorero " .

Fracción IV.- " En el Poder Judicial; Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas " .

Siguiendo los lineamientos establecidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y para efectos de nuestra materia, nos permitimos conceptualizar al Trabajador de Confianza, definición que hemos deducido del análisis de lo establecido por Mario de la Cueva, Juan Manuel Mora Rocha y Carlos Sirvent, en sus respectivas obras a las cuales nos hemos referido con anterioridad, concepto que establecemos de Trabajador de Confianza al Servicio del Estado, en la forma siguiente:

Aquellos cuyo nombramiento requiere la aprobación expresa del Presidente de la República; incluye a Directores, Jefes y a todo un conjunto de trabajadores que se encuentren en puestos de decisión, mediante el cual el Estado a través de su orden jerárquico organiza y maneja las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, así como de los organismos descentralizados e instituciones que tengan a su cargo función de servicios públicos. Delegando autoridad, asignándoles puestos de dirección con facultades de Inspección, Vigilancia y Fiscalización en la organización administrativa, en sus relaciones tanto internas como externas y quienes por razones de su actividad tengan a su cargo la marcha y destino de la empresa o dependencia del Estado a su cargo, así como a quienes tengan acceso a información de asuntos confidenciales, que por razón de su puesto así lo considere el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal.

No obstante la anterior conceptualización, podemos agregar lo establecido por el artículo 7o. de la Ley Federal de los Trabajadores

al Servicio del Estado, al considerar que las categorías de nueva - creación o cargos de confianza o de base que no hayan sido comprendidas en el artículo 5o. de la citada Ley, quedará la clasificación de estas a cargo de la disposición legal que formalice jurídicamente su creación. Clasificación que en todo caso deberá contener los lineamientos generales establecidos por la Ley de la materia.

La Ley Reglamentaria en cuestión, en su dispositivo 8o. contempla; la exclusión del régimen de la Ley de la materia a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o. de la L.F.T.S.E. - asimismo quedan excluidos: los miembros del Ejército y Armada Nacionales. Con excepción del personal civil de ambas Secretarías.

Al igual, el personal del Servicio Exterior, el personal de vigilancia de establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y de aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

El personal que queda excluido, se regirá por la Ley que establezca su regulación, y en todo lo no previsto les será aplicable la Ley Federal del Trabajo.

No obstante los trabajadores burócratas de confianza en sus diversas jerarquías, tienen derecho a disfrutar de todas las medidas de protección al salario que se encuentren establecidas en las leyes respectivas y también disfrutarán de los beneficios y prestaciones que - concede la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ( ISSSTE ) a los trabajadores de base.

A su vez, los Trabajadores de Base respecto de su conceptualización se encuentra previsto en el dispositivo 6o de la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado en la forma siguiente:

Artículo 6o.- " Son trabajadores de base;

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, - serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente " .

La forma en que describe este precepto a los trabajadores de base, es un tanto limitativa e incompleta, toda vez que si los trabajadores de base son inamovibles, también es cierto que dicha inamovilidad no es completa, toda vez que esta supeditada al tipo de nombramiento o designación que se conceda al trabajador, deducción que desprendemos del análisis de lo establecido por los artículos 6o, 12o y 15o de la L.F.T.S.E. Conceptualización que según nuestra opinión debería quedar de la manera siguiente:

Artículo 6o.- Son trabajadores de base; los no incluidos en la enumeración anterior o aquellos cuyas funciones no se engloban en la descripción que precede, aquellos que son inamovibles y se ubican esencialmente en puestos de ejecución; indistintamente quienes tengan nombramiento de carácter definitivo y quienes no lo tengan, serán inamovibles al concluir el tiempo establecido a su nombramiento o designación. Los de nombramiento con carácter de definitivo no serán inamovibles, sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Es a estos trabajadores de base o llamados también de " Escalafón" a quienes se aplica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado ( L.F.T.S.E. )

La anterior descripción de los trabajadores de base que forman parte de la burocracia nacional, obedece al razonamiento a que llegamos de acuerdo a lo establecido por los artículos 6o, 12o, y 15o de la L.F.T.S.E. como ya hicimos mención anteriormente. De dichos planteamientos podemos establecer una clasificación del trabajador de base, misma que se fundamenta en los preceptos jurídicos mencionados:

CLASIFICACION DEL TRABAJADOR  
DE BASE

- I. Lista de Raya, Trabajadores temporales consignados en.
  - a) Obra Determinada
  - b) Tiempo Fijo o Supernumerarios  
( Art. 12. L.F.T.S.E. )
  
- II. Nonbramiento
  - a) Definitivo o numerario
  - b) Interino
  - c) Provisional
  - d) Por tiempo fijo
  - e) Por Obra Determinada  
( Fracc. III, Art. 15, L.F.T.S.E. )

A continuación describiremos al Trabajador de Base de acuerdo a la clasificación antes enumerada.

Trabajadores a Lista de Raya: Aquellos trabajadores al servicio del Estado, cuya remuneración económica se realiza en efectivo y son considerados como trabajadores de base por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Aún cuando serán trabajadores temporales o eventuales, cuyas — percepciones económicas se encuentran consignadas en la Lista de Raya, pero su designación no es en ninguna forma definitiva, ya que son — asignados a diversos tipos de trabajo como pueden ser; Administrati— vos, Técnicos o Profesionales.

A su vez, los Trabajadores Temporales pueden ser de dos tipos:

a) Trabajadores por Obra Determinada, como su nombre lo indica serán aquellos trabajadores al servicio del Estado, que se encuentran consignadas sus remuneraciones económicas en las Listas de Raya y cuya relación jurídica laboral con el Estado, se encuentra supeditado a la realización de determinada obra, a cuyo término pueden ser separados de su cargo.

b) Trabajadores a Tiempo Fijo, serán; aquellos trabajadores al servicio del Estado, cuya relación jurídica laboral esta determinada a la conclusión de un ejercicio fiscal o al término de la partida pre supuestal que se haya destinado para tal fin.

La temporalidad de estos trabajadores se establece en base a — que no se encuentran comprendidos en lo que establece el artículo 6o. de la L.F.T.S.E.

II. Ahora bien, los Trabajadores de Base con Nombramiento, los podemos conceptualizar de la siguiente forma: Aquellos trabajadores — que prestan sus servicios al Estado y que son designados para ejercer determinadas actividades, cargos, funciones en el desempeño de su tra bajo, asignaciones derivadas del documento mismo que contiene esa designación, con las obligaciones inherentes al mismo y que deberá reunir los requisitos establecidos por el artículo 15o de la L.F.T.S.E. Documento que se perfecciona, al acuerdo de voluntades y a la firma — del mismo por ambas partes.

Una vez, que hemos descrito al Trabajador de Base con Nombramiento, continuaremos con el analisis de los diversos trabajadores de nombramiento.

a) Trabajador de Nombramiento Definitivo o Numerario, es el trabajador de base tipico, mismo que describimos; como aquel que ha aceptado y solemnemente protestado un nombramiento, se le designa para ocupar una plaza definitiva, con el carácter de vacante, si después de seis meses sin nota desfavorable en su expediente como lo previene el último párrafo del artículo 60 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado pasara a formar parte del personal de base regular y permanente en el desarrollo y desempeño de sus actividades dentro de la organización administrativa del Estado, adquiriendo el carácter de inamovilidad.

b) Trabajador de Nombramiento Interino; será aquel empleado designado mediante el nombramiento correspondiente, para desempeñar el trabajo de una de las plazas de planta, hasta por un periodo de seis meses, teniendo el titular de la dependencia la facultad de nombrarlos y removerlos a su libre albedrío, debido a su temporalidad no se encuentra sujeta al escalafón. Artículo 63 de la L.F.T.S.E. Esta situación se presenta en el caso de los empleados que solicitan licencias sin goce de sueldo hasta por un periodo de seis meses.

c) Trabajador de Nombramiento Provisional; será aquel empleado que pase a desempeñar una plaza de las de planta de mayor jerarquía, por un periodo de más de seis meses y regresando a la plaza donde inicialmente se encontraba. Este tipo de plaza se encuentra sujeta al régimen de escalafón y se recorre en forma inversa, cuando el titular de la plaza se reintegra nuevamente al servicio, asimismo el empleado provisional que se encuentra en la última categoría dentro del movimiento escalafonario, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular de la dependencia. artículo 64 de la L.F.T.S.E.

Posteriormente, continua diciendo el dispositivo 65o de la antes citada Ley que las vacantes temporales que excedan de más de seis meses, serán las que se originen en licencias concedidas a un trabajador de base como se desprende de lo establecido por el artículo 43 - fracción VIII de la Ley en cuestión, siendo los siguientes; cuando el trabajador se encuentre desempeñando comisiones sindicales, cuando sean promovidos por tiempo determinado al desarrollo de otras comisiones, siempre y cuando sea en dependencia diferente a la de su adscripción, cuando el empleado desempeñe cargos de elección popular, cuando el trabajador sufra enfermedades no profesionales, de acuerdo en lo previsto por el artículo III de la Ley que se analiza, o por alguna razón de carácter personal que le suceda al trabajador.

d) Trabajador con Nombramiento a Tiempo Fijo; es aquel empleado cuyo carácter es pasajero que en el nombramiento deberá establecerse el lapso de duración dentro del cual prestara sus servicios a la dependencia del Estado.

e) Trabajador con Nombramiento por Obra Determinada; como su nombre lo indica, será aquel trabajador que circunscribe sus servicios a la realización o culminación de determinada obra, la ambivalencia que existe con el trabajador consignado en las Listas de Raya, es que al trabajador con nombramiento estará considerado dentro de la partida presupuestal que corresponde a Honorarios y comisiones, la obra para la cual fue designado se especificara en el nombramiento, así como los requisitos que establece el artículo 15o de la L.F.T.S.T. mismos que deberán ser para todos los trabajadores con nombramiento.

#### 4.8.- Perspectivas de la Burocracia.

El futuro de la burocracia en México, creemos que debe derivarse del producto de las realidades sociales actuales. El procurar su mejoramiento como el de la administración pública y del trabajo de sus empleados, será posible si se toman en cuenta a nuestro juicio las siguientes medidas:

En la estructura burocrática de nuestro país, se advierten serios desajustes y errores en su ordenación y relación con las diversas dependencias del sector público. Ello supone que en la conformación de nuevos organismos administrativos, no se adecuen al contacto de las realidades sociales, es por esto que debe existir una manera racional de organizar la estructura administrativa, a través del análisis y estudio, en la creación de nuevos organismos.

El nepotismo y la burocratización eliminan la fé de cualquier persona, es por eso que, en la elaboración de Leyes y Reglamentos, debe existir, una debida confección en cuanto a técnicas jurídicas, tomando como punto inicial, la tendencia a la simplificación en cuanto a trámites y procedimientos y no a la burocratización, es por ello, que el derecho debe adecuarse a las exigencias que el progreso social demanda.

La simplificación administrativa y el debido control del nepotismo, deben obedecer a circunstancias prácticas, a la experiencia y quejas del público, así como a las críticas de los diversos sectores sociales, que es en última instancia quienes reciben la prestación del servicio.

La mecanización y la computarización en la administración, deben responder a las exigencias que la vida diaria impone, procurar su mejoramiento respondiendo a las necesidades sociales, sin olvidar por completo los sistemas manuales.

En cuanto a la elección de la alta burocracia, burocracia directiva y de escalafón, se trata de propiciar el triunfo de los más aptos, por ello debe recurrirse a la capacitación y al concurso, que no baste el título profesional, sino deben tomarse en cuenta los conocimientos y capacidad de cada persona en los puestos a desempeñar.

Para los ascensos escalafonarios, deben tomarse en cuenta dos requisitos: la antigüedad y la competencia, que no sea suficiente el que una persona haya permanecido cierto tiempo para su ascenso al puesto inmediato superior, debe demostrar que tiene aptitud, cualidades, capacidad en la actividad a que aspira, mediante el concurso de selección ya que lo que decidirá en caso de ser varios los participantes será la competencia que se establezca.

Que el sistema educativo nacional, esté en constante relación con la administración, pues de lo que se trata es de que el personal que ingrese al aparato burocrático, tenga una debida preparación, lo que acarreará un mejor aprovechamiento y distribución de la burocracia nacional.

Se necesita una capacitación general y constante del aparato administrativo, en la que se impartan cursos de capacitación en las diversas Secretarías, Departamentos y Empresas, en las cuales tenga participación directa e indirecta el Estado para lograr una debida preparación del personal administrativo, coordinando y planificando la acción administrativa respetando la libertad y dignidad humanas, actuando con verdadero sentido de la justicia social.

A la burocracia cerrada se le debe contraponer la burocracia abierta, más flexible, animada y emprendedora con personas capaces de administrar el cambio, de esta manera la burocracia funcionará en una forma más eficiente.

Propugnamos por una reforma administrativa cuya descontrolada

ción permita regirse autonomamente a los Estados a los Municipios etc. y en la que se hagan efectivos las garantías que por derecho corresponden a los trabajadores.

En los centros de enseñanza en general, debe impartirse una educación no de mera información sino de formación e integración nacional.

Verdadera y efectiva responsabilidad de los gobernantes, empleados y de los diversos sectores sociales en las actividades en que cada uno desempeña.

Continua publicidad de los actos y trámites administrativos, como base de la renovación moral de la administración pública.

El personal que ingrese al aparato administrativo del Estado, debe tener capacidad, voluntad e inteligencia. Lo anterior se logrará mediante un efectivo sistema de reclutamiento y a través de esto el empleado desempeñará sus actividades en forma eficiente, sin interrupción y sea muy disciplinado. Debe garantizarse al empleado contra el despotismo y arbitrariedad del superior, respetando la estabilidad, antigüedad e inamovilidad en el empleo retribuyendo al trabajador en general un salario proporcionado a las necesidades de la vida diaria y el debido respeto hacia el escalafón donde además deberá existir la competencia para obtener el ascenso.

## CONCLUSIONES

- 1.- Hasta antes de la Constitución de 1917, en México, no existía una regulación jurídica laboral específica que imputara obligaciones a los patrones y concediera derechos a los trabajadores.
- 2.- A partir de la Constitución de 1917, el sistema económico y político se estructura sobre un orden institucional que descansa en un sistema jurídico que concede su protección a la sociedad, a través de la soberanía nacional, dando a los ciudadanos lo que les corresponde dentro de los conceptos justicia y libertad. A partir de entonces, México vive un régimen de derecho.
- 3.- Con la promulgación del Estatuto Jurídico de 1938, la burocracia nacional alcanzaba uno de los logros buscado a través de tantas luchas, cuyo beneficio social obtenido con este cuerpo normativo que especificaba las obligaciones del Estado para con sus empleados y concedía derechos a los trabajadores burocratas, ya que, anteriormente a esto, el derecho administrativo y las leyes del servicio civil eran las únicas disposiciones jurídicas que determinaban la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores.
- 4.- La justicia social en la burocracia nacional, debemos entenderla como el aseguramiento de los trabajadores por alcanzar una existencia familiar decorosa y efectiva en la realidad y no meramente formal.
- 5.- El Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional es reivindicado para los trabajadores burocratas del país, porque otorga a los empleados al servicio del Estado el derecho de huelga, de asociación profesional, vacaciones, protección al salario, prestaciones en dinero, servicios médicos, inamovilidad en el empleo, ascensos etc. y una serie de protecciones jurídicas hacia estos derechos.

- 6.- La reforma y adición al Artículo 123 Constitucional, llevada a cabo en el año de 1960, la cual divide en dos Apartados " A " y el " B ", dicho artículo es dialéctico, ya que los derechos sociales de los trabajadores en general, como de los servidores públicos quedaron consagrados en nuestra Carta Magna, como garantías sociales mínimas.
- 7.- El Apartado " A " del Artículo 123 Constitucional es el fundamento legal de la Nueva Ley Federal del Trabajo. Disposiciones jurídicas que regulan las relaciones de los trabajadores privados con sus patrones.
- 8.- El fundamento de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se encuentra consagrado en el Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional, el cual varía en algunos aspectos con el Apartado " A " del mismo precepto Constitucional y por consiguiente existen prestaciones, derechos y beneficios que ambos ordenamientos otorgan a los trabajadores, los cuales se encuentran más avanzados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en la Nueva Ley Federal del Trabajo.
- 9.- En lo que se refiere a la duración de la jornada máxima de trabajo; el derecho laboral burocrático se encuentra más aventajado que el derecho laboral establecido en la Nueva Ley Federal del Trabajo. Pues los trabajadores burocratas gozan de una jornada más corta, ya que los trabajadores que prestan sus servicios a empresas privadas tienen la jornada máxima de ocho horas.
- 10.- Con el Acuerdo Presidencial de fecha 28 de diciembre de 1972, se estableció la semana laboral de cinco días a la semana y dos días de descanso para la burocracia nacional, logrando con ello cierta ventaja en relación con los trabajadores regulados por el Apartado " A " del Artículo 123 Constitucional y Nueva Ley Federal del Trabajo, pues estos trabajadores por cada seis días de descanso gozaran de un día de descanso.

11.- En cuestión de Periodos Vacacionales, la ventaja que guardan los trabajadores al Servicio del Estado con relación a los trabajadores que se rigen por la Nueva Ley Federal del Trabajo radica, en que los primeros gozarán de veinte días al año sin tener que esperar a tener más antigüedad como los trabajadores en general que - en la medida que laboran más años de servicio aumentan los días de vacaciones.

La excepción, en el caso de los trabajadores burocratas la establecen quienes prestan sus servicios a la Secretaría de Educación Pública, con nombramiento de maestros pues gozan de periodos vacacionales más largos, según se desprende del calendario escolar vigente.

12.- Los trabajadores al Servicio del Estado, en materia de Salarios - Mínimos Generales se encuentran más favorecidos que los trabajadores en general, pues a los primeros se les cubre el salario mínimo general que les corresponde, pero además se les paga un sobresueldo denominado de vida cara que se concede de acuerdo con un porcentaje del sueldo básico mensual tomando en consideración el lugar en que se encuentra adscrito el trabajador burocrata. En cambio los trabajadores reglamentados por la Nueva Ley Federal del Trabajo, perciben el salario mínimo general que les corresponde.

13.- Respecto al Reparto de Utilidades de las empresas el trabajador burocrata no goza de este beneficio, sin embargo el trabajador reglamentado por la Nueva Ley Federal del Trabajo, si disfruta de este derecho.

14.- El Derecho laboral Burocrático, es más generoso que el Derecho laboral en general, pues el primero concede a los trabajadores al servicio del Estado la oportunidad de obtener dos créditos para adquirir en propiedad casa habitación; uno por conducto del ISSSTE y el otro a través del Fondo de la Vivienda para los trabajadores del Estado. Y a los trabajadores en general, solo les es

posible obtener un crédito por medio del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores ( INFONAVIT ).

15.- Los trabajadores burocratas no disfrutaban del pago de la Prima de Antigüedad por separación en el empleo, como sucede con los trabajadores al servicio de empresas privadas que si gozan de este derecho.

16.- En materia de Seguridad Social la Ley del ISSSTE, proporciona un beneficio más amplio con relación a la jubilación de sus trabajadores, ya que para alcanzar dicho beneficio se requiere la prestación de 30 años de servicios consecutivos e igual número de contribuciones al ISSSTE. En cambio, los trabajadores privados dependientes del IMSS, establece como requisito indispensable para jubilarlos la edad de 65 años y un mínimo de 500 cotizaciones semanales de contribución al Instituto Mexicano del Seguro Social y el monto de su pensión es un porcentaje de sueldo de acuerdo con el grupo y las cotizaciones aportadas al Instituto. En cambio el Servidor Público alcanza el 100% del monto de la pensión del sueldo promedio que percibió el burocrata en los últimos cinco años, inmediatamente anteriores a que se dicte el acuerdo de su jubilación.

17.- La distinción en la clasificación de los Trabajadores de Base en: Trabajadores de Nombramiento y de Listas de Raya, radica en el aspecto presupuestal, es decir en la forma de pago del sueldo con que sea remunerado. Toda vez que el primero será pagado mediante cheque expedido por la Tesorería de la Federación y el segundo será retribuido en efectivo ( una sola orden de pago ).

#### P R O P U E S T A

18.- Como solución a la Burocratización Nacional, se propone la creación de un Consejo Nacional de la Productividad en el Empleo del Trabajo Burocrático. Trabajo que se encuentra consagrado funda-

mentalmente en el Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional.

El sustentante hace notar que la Productividad para efectos del presente trabajo debe entenderse como un sinónimo de eficiencia en el desarrollo de las múltiples actividades intelectuales, manuales y mixtas de los Servidores Públicos. Solución que se logrará mediante los puntos siguientes:

A.- El Consejo Nacional, deberá estar integrado por representantes de los poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El representante de cada uno de los poderes deberá ser elegido por los representantes de cada uno de los poderes que integren el Consejo ya mencionado. Tomando en consideración la capacidad, aptitudes y los logros obtenidos durante los cargos que hayan desempeñado respectivamente cada integrante.

B.- Dicho Consejo, enfocara su atención a la productividad de las diversas actividades de los trabajadores burócratas dentro de la Administración Pública Nacional.

C.- Mantener un adecuado control del Presupuesto de Ingresos y Egresos Anual de la Federación, debiendo repartir racionalmente a cada Entidad Gubernamental el Presupuesto correspondiente a cada una de ellas. Tomando en consideración las necesidades más indispensables y el porcentaje de su productividad, los recursos destinados para el efecto deberán ser acordes a la capacidad del Estado. Lo anterior deberá realizarse en coordinación con las diversas Dependencias del Gobierno.

D.- Establecer un eficiente sistema de calificación de las actividades laborales de los trabajadores burócratas a través de sistemas adecuados de capacitación del personal.

E.- Tener un efectivo control sobre los Funcionarios Públicos de mayor jerarquía, personal de confianza y personal de

escalafón. En suma sobre todo el aparato burocrático.

Con lo anteriormente expuesto, los beneficios serán múltiples. Esto siempre y cuando no se burocratice dicho organismo., pues se trata de erradicar vicios en la burocracia tanto de los funcionarios públicos, personal de confianza y personal en general.

La falta de un mecanismo jurídico de control burocrático acorde con el Estado de Derecho en que vivimos, la deficiente aplicación sobre la responsabilidad de los Servidores Públicos que unido a la lentitud y rutina en los trámites administrativos son causas de las críticas constantes a la burocracia. Y es la medida que el Derecho de origen a organismos adecuados de control burocrático, regulando la eficiente marcha de la Administración Pública, a través de los múltiples recursos que el derecho tiene. Luego entonces el concepto burocracia habrá perdido su carácter despectivo de lentitud, rutina y apatía afirmandose como una Institución Jurídica.

B I B L I O G R A F I A

1. - AGUILAR, H. Alonso.  
Estado, Capitalismo y Clase en el Poder en México.  
Ed. Nuestro Tiempo.  
1a. Edición.  
México, 1983.
2. - ALMADA, Carlos, et al.  
Derecho Federal Mexicano.  
Ed. Miguel Angel Porrúa.  
1a. Edición.  
México, 1984.
3. - BARENSTEIN, Jorge.  
El Análisis de la Burocracia Estatal, desde la Perspectiva Weberiana, Colección Administración Pública I.  
Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C.  
1a. Edición.  
México, 1981.
4. - CARTAS SOSA, Rodolfo, et al.  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ed. Trillas.  
1a. Edición.  
México, 1983.
5. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ed. Porrúa.  
2a. Edición  
México, 1986.
6. - CHILDS, B. Gordon.  
Los Orígenes de la Civilización.  
El Mundo de Cultura Económica.  
1a. Edición.  
México, 1978.

7. - CHEVALLIER, Jean Jacques.  
Los Grandes Textos Políticos.  
Ed. Aguilar.  
7a. Edición.  
España, 1979.
8. - CHEVALLIER, Jacques y Loschak, Daniel.  
La Ciencia Administrativa.  
Ed. Fondo de Cultura Económica.  
1a. Edición.  
México, 1983.
9. - DE GARAY, Luis.  
Que es el Derecho. " Estudios Jurídicos " Tomo 2.  
Ed. JUS.  
4a. Edición.  
México, 1976.
10. - DHONDT, Jean.  
La Alta Edad Media.  
Ed. Siglo XXI.  
4a. Edición.  
España, 1977.
11. - DAVERGER, Maurice.  
Sociología Política.  
Ed. DEMOS.  
3a. Edición.  
España, 1982.
12. -- DE LA CUEVA, Mario.  
El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I.  
Ed. Porrúa.  
4a. Edición.  
México, 1977.

13. - DE LA CUEVA, Mario.  
El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II.  
Ed. Porrúa.  
2a. Edición.  
México, 1981.
14. - DOS SANTOS, Teotonio.  
Concepto de Clases Sociales.  
Ed. Quinto Sol.  
1a. Edición.  
México, s.f.
15. - ENGELS, Federico.  
El Origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado.  
Ed. Progreso.  
1a. Edición.  
Moscu, s.f.
16. - Enciclopedia Univorssal Ilustrada. Vol. 9  
Ed. Espasa Calpe.  
1a. Edición.  
España, 1910.
17. - Enciclopedia Jurfdica Omeba. Tomo II  
Ed. Bibliográfica Argentina.  
1a. Edición.  
Buenos Aires, Argentina, 1971.
18. - ETZIONI, Amitai.  
Organizaciones Modernas.  
Ed. UTEHA.  
1a. Edición.  
México, 1980.
19. - EISENSTADT. S.I.  
Los Sistemas Políticos de los Imperios.  
Ed. Revista de Occidente.  
1a. Edición.  
Madrid, 1966.

20. - PEDOUR, Rene.  
El Estado en la Edad Media.  
Ed. Colección EDAF Universitaria.  
1a. Edición.  
España, 1977.
21. - GILLY, Adolfo.  
La Revolución Interrumpida.  
Ed. El Caballito.  
16a. Edición.  
México, 1981.
22. - HERRAN SALVATI, Mariano y F. Quintana Roldan.  
Legislación Federal Burocrática.  
Ed. Porrúa.  
1a. Edición.  
México, 1984.
23. - HENRY, Jacoby.  
La Burocratización del Mundo.  
Ed. Siglo XXI.  
1a. Edición.  
México, 1972.
24. - HEGEL, Guillermo Federico.  
Filosofía del Derecho.  
Ed. Juan Pablos Editor.  
1a. Edición.  
México, 1980.
25. - H. SMITH, Peter.  
Los Laberintos del Poder.  
Ed. El Colegio de México.  
1a. Edición.  
México, 1981.
26. - KEROV, V. et al.  
Compendio de Historia y Economía.  
Ed. Cultura Popular.

- 1a. Edición.  
México, 1977.
27. - KOVALIOV, S.I.  
Historia de Roma. Tomo 2.  
Ed. Akal.  
1a. Edición.  
España, 1975.
28. - KAMENKA, Eugenio, et al.  
La Burocracia Trayectoria de un Concepto.  
Ed. Fondo de Cultura Económica.  
1a. Edición.  
México, 1981.
29. - KAPLAN, Marcos.  
Estado y Sociedad.  
Ed. Melo.  
1a. Edición.  
México, 1978.
30. - K. METTON, Robert.  
Teoría y Estructuras Sociales.  
Ed. Fondo de Cultura Económica.  
1a. Edición.  
México, 1972.
31. - LASKEI, Harold.  
El Liberalismo Europeo.  
Ed. Fondo de Cultura Económica.  
10. Edición.  
México, 1979.
32. - Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1984.  
Ed. ISSSTE.  
S.e.  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1983.

33. - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.  
Ed. F.S.T.S.E.  
s.e.  
México, 1984.
34. - LOPEZ ROSADO, Diego G.  
La Burocracia en México. 4 Volúmenes.  
Ed. Secretaría de Comercio.  
s.e.  
México, 1980.
35. - LOPEZ CANARA, Francisco.  
Origen y Evolución del Liberalismo Europeo.  
Ed. Textos Universitarios UNAM.  
2a. Edición.  
México, 1979.
36. - LENIN VLADIMIR, Ilich.  
El Estado y la Revolución.  
Ed. Progreso.  
s.e.  
Moscu, 1978.
37. - LENIN VLADIMIR, Ilich.  
Contra la Burocracia " Diario de las secretarías de Lenin " .  
Ed. Pasado y Presente.  
3a. Edición.  
México, 1980.
38. - LAPASSADE, George.  
Grupos, Organizaciones e Instituciones.  
Ed. Gedisa.  
2a. Edición.  
México, 1975.
39. - LEFEBVRE, Henri.  
Hacia el Cibernantropo.  
Ed. Gedisa.  
1a. Edición.  
Barcelona, 1980.

40. - LEAL, Juan Felipe.  
México, Estado, Burocracia y Sindicatos.  
Ed. El Caballito.  
7a. Edición.  
México, 1985.
41. - MARX, Carlos y Engels Federico.  
Obras Escogidas.  
Ed. Progreso.  
s.e.  
Moscú, s.f.
42. - MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio.  
Sociología de la Burocracia.  
Ed. Cultura.  
1a. Edición.  
México, 1961.
43. - MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio.  
El Derecho Precolonial en México.  
Ed. Porrúa, Hermanos y Cía.  
1a. Edición.  
México, 1942.
44. - MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio.  
La Administración Pública en México.  
Ed. Imprenta Universitaria.  
1a. Edición.  
México, 1942.
45. - MORA ROCHA, Juan Manuel.  
Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático.  
Ed. Francisco Mendez Corvantes.  
1a. Edición.  
México, 1986.
46. - M. BLAU, Peter.  
La Burocracia en la Sociedad Moderna.

- Ed. Paidós.  
3a. Edición.  
Buenos Aires, 1974.
47. - MANDEL, Ernest y Deutscher, Issack.  
Qué es la Burocracia.  
Ed. Quinto Sol.  
1a. Edición.  
México, s.f.
48. - MODZELEWSKI, Karol y Kuron, Jacek.  
Socialismo y Burocracia.  
Ed. Ruedo Iberico.  
24a. Edición.  
Francia, s.f.
49. - MOSCA, Gaetano.  
La Clase Política.  
Ed. Fondo de Cultura Económica.  
1a. Edición.  
México, 1984.
50. - POULANTZAS MOUZELIS, Nicos.  
Las Clases Sociales en el Capitalismo Actual.  
Ed. Siglo XXI.  
1a. Edición.  
México, 1976.
51. - POULANTZAS MOUZELIS, Nicos.  
Organización y Burocracia.  
Ed. Península. Colección Historia Ciencia y Sociedad. Núm. 98.  
2a. Edición.  
Barcelona, 1975.
52. - PEREZ AZUARA, Leandro.  
Sociología.  
Ed. Porrúa.  
1a. Edición.  
México, 1977.

53. - ROMANO, Ruggiero y Tenenti, Alberto.  
Los Fundamentos del Mundo Moderno.  
Ed. Siglo XXI.  
7a. Edición.  
México, 1977.
54. - RIZZI, Bruno.  
La Burocratización del Mundo.  
Ed. Peninsula. Colección Homo Sociologicus. Núm. 23.  
1a. Edición.  
Barcelona, 1980.
55. - SANCHEZ MIRIBLES, Romulo.  
El Movimiento Burocrático en México. "Cincuenta años de Revolución". Tomo II. La vida Social.  
Ed. Fondo de Cultura Económica.  
1a. Edición.  
México, 1961.
56. - SERRA ROJAS, Andrés.  
Derecho Administrativo. Tomo I.  
Ed. Porrúa.  
8a. Edición.  
México, 1977.
57. - SAINVY, Alfred.  
La Burocracia.  
Ed. Eudeba.  
1a. Edición.  
Buenos Aires, 1965.
58. - SIRVENT, Carlos.  
La Burocracia.  
Ed. Edicol.  
1a. Edición.  
México, 1977.

59. - TRUEDA URBINA, Alberto y Trueba Barrera, Jorge.  
Legislación Federal del Trabajo Burocrático.  
Ed. Porrúa.  
21a. Edición.  
México, 1986.
60. - TRUEDA URBINA, Alberto.  
El Nuevo Artículo 123.  
Ed. Porrúa.  
1a. Edición.  
México, 1967.
61. - TRUEDA URBINA, Alberto y Trueba Barrera, Jorge.  
Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970.  
Ed. Porrúa.  
46a. Edición.  
México, 1981.
62. - VERA ESPAÑOL, Jorge.  
La Revolución Mexicana, " Orígenes y Resultados " .  
Ed. Porrúa.  
1a. Edición.  
México, 1957.
63. - WEBER, Max.  
Que es la Burocracia.  
Ed. La Pleyade.  
1a. Edición.  
Buenos Aires, 1977.
64. - WEBER, Max.  
Estado y Sociedad. 2 Tomos.  
Ed. Fondo de Cultura Económica.  
2a. Edición.  
México, 1964.