

# Ensayo Sociológico Sobre la Burocracia Mexicana <sup>1</sup>

*Por el Lic. Lucio MENDIETA  
Y NUÑEZ.*

## *Introducción. Concepto sobre la burocracia*

EN Sociología, dada la situación actual de esta disciplina, todo estudio, cualquiera investigación tiene, ineludiblemente, el carácter de ensayo. Ensayo equivale a cosa previa, a intento, a exploración más o menos honda; pero de la que no se esperan resultados definitivos.

Y no puede ser de otro modo, ante la realidad social, poliforme y compleja, cuando se carece de técnicas, de métodos para aislar o reducir los fenómenos sociales, para descubrir la íntima textura de las formas y de los hechos que se dan en la Sociedad, en general, o bien en una sociedad determinada.

Por ello, nosotros anteponeamos el rubro de Ensayo a estas reflexiones sobre la burocracia mexicana, en las que la observación y a menudo la intuición personales, constituyen su única base. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que toda ciencia, en sus orígenes, no ha sido otra cosa y que gran parte de los conocimientos humanos vigentes no pasan de ser teorías, es decir, observación e intuición organizadas en un sistema lógico, provisional, en espera de que sean categóricamente confirmadas por los hechos.

Partiendo de una evidencia, como es la de que las sociedades modernas, civilizadas, son unidades complejas que se integran con diversos gru-

<sup>1</sup> Capítulo del libro "La Administración Pública en México", de próxima publicación.

pos o clases, se puede afirmar que el estudio de estas partes integrantes del todo, ofrece interés primordial en Sociología.

Del propio modo, insistimos, que en un organismo vivo, el conocimiento anatómico, unido al de relación y funcionamiento de los órganos parciales, es la base del conocimiento integral de ese organismo, cuando se lleguen a conocer en sus mínimos detalles las formas de asociación humana, su interacción, su valor en la expresión final de la vida de una sociedad cierta, se habrá dado paso decisivo en esta ciencia que por hoy se nos ofrece en sus puros albores.

Desde luego la sociedad se descompone en clases; pero cada clase, a su vez, está formada por sectores definidos. En la clase media, por ejemplo, la burocracia tiene perfiles propios que la configuran, dentro de ella, con bastante precisión. La burocracia es clase media; pero el hecho de ser la detentadora del poder del Estado, la expresión viva de éste, el medio necesario de relación entre la sociedad y la Administración Pública, le da notable preponderancia y hace suponer, desde luego, que ejerce influencia decisiva en muchos aspectos de la vida social.

La burocracia ha sido objeto, hace tiempo, de la investigación y el estudio de los sociólogos.

Nuestro ensayo no se refiere a la burocracia como tema de Sociología General, sino a la burocracia mexicana, punto concreto de una Sociología de México. No es, en consecuencia, trabajo de erudición, pretende ser, únicamente, estudio de realidad con tendencias pragmáticas.

Iniciaremos la tarea propuesta expresando un concepto sobre la burocracia. Ella está constituida por todas las personas que prestan sus servicios al Estado, por todos los que hacen, de la actividad administrativa, o profesional, o técnica, o científica; pero relacionada con la Administración Pública, o dependiendo de ella, su ocupación permanente y fundamental. En su conjunto es la organización técnico-social de que se sirve el Estado para realizar sus fines.

La función burocrática no es única, ni siquiera está definida dentro de cierto orden, como las diferentes actividades que se desarrollan en una fábrica, todas enfocadas a la obtención de un resultado, sino que aparece con múltiples direcciones y finalidades inmediatas.

#### MORFOLOGIA DE LA BUROCRACIA

La burocracia, en consecuencia, esconde, bajo esa denominación general una estructura compleja. La morfología de la burocracia, ofrece, en

nuestro concepto, diversos aspectos que pueden clasificarse de la siguiente manera :

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

Es importante el estudio de estos grupos burocráticos porque presentan características peculiares. Puede decirse que cada uno tiene su psicología y diferente influencia en la vida social.

*Burocracia de Acción y Trámite interiores, sin contacto directo con el público.*—Este grupo está constituido por todos aquellos empleados que desarrollan sus actividades dentro de las oficinas correspondientes y que, en caso alguno, tratan los asuntos de su incumbencia directamente con los interesados, sino que se concretan a realizar trámites o trabajos especificados en Leyes o Reglamentos interiores, o bien, de acuerdo con las órdenes que reciben.

Estos burócratas no tienen interés en los asuntos que pasan por sus manos. Los despachan casi mecánicamente, siguiendo la línea del menor esfuerzo, la mayoría de las veces dentro de un ritmo mediano de trabajo. Se exceptúan los casos de aquéllos que aún cuando no están en contacto directo con el público, sí lo están con alguno o algunos de los que se encuentran en tales circunstancias y reciben de ellos ciertas participaciones por dar preferencia a determinados asuntos, despacharlos rápidamente y en un sentido favorable al peticionario. El ritmo de trabajo de estos burócratas, interesados así, personalmente, en los asuntos que manejan, es notablemente intenso, y las tramitaciones o resoluciones que les están encomendadas, son objeto, por parte de ellos, de muy especial atención.

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

de la burocracia. A esto se debe su conformismo, su apatía, a veces, su servilismo ante quien puede privarlo del puesto. El Estatuto Jurídico, al establecer la inamovilidad del empleado, dentro de los límites legales y el escalafón, tendrá que modificar estas circunstancias que, por ahora, no han desaparecido completamente, pues no basta la vigencia de una ley nueva para corregir, de pronto, vicios ancestrales.

*Burocracia de Acción y Trámite exteriores, en relación directa e inmediata con el público.*—No es preciso definir a este grupo en el que están comprendidos desde el empleado que despacha en una ventanilla, hasta el Actuario del Juzgado, el inspector, el ejecutor fiscal que va directamente al domicilio de los particulares a realizar los actos de su ministerio.

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

El empleado que actúa fuera de la Oficina constituyéndose en autoridad de actos concluyentes, cuando menos en el instante en que los realiza, lleva, generalmente, un ritmo acelerado de trabajo porque tiene en éste, interés personal. Es, salvo raras excepciones, esencialmente inmoral o lo vuelve inmoral el mismo público entre el cual se mueve.

Estos empleados pueden clasificarse en dos clases: los que llevan a cabo determinados actos indicados en la ley, a petición de gestores, y los que llevan a cabo esos actos, de oficio. Entre los primeros y la persona afectada, o interesada, hay un intermediario que es, a menudo, quien corrompe al empleado. Entre los segundos y el afectado no hay intermediario; pero es el mismo afectado quien trata, casi siempre, de comprarse la voluntad del servidor público.

Un ejemplo de la primera clase de empleados es el Actuario de Juzgado que lleva a cabo notificaciones, emplazamientos, embargos, por la gestión de interesados que a fin de que lo haga rápidamente y en forma un tanto parcial, le ofrecen dinero para “gastos” o como gratificación.

Ejemplo de la segunda clase de empleados es el inspector fiscal que descubre irregularidades y recibe dinero para disimularlas, o bien como gratificación que le dan los comerciantes, industriales, propietarios, según el caso, para tenerlo grato o para obtener un informe que sea favorable a sus intereses.

En todas estas situaciones se advierte la acción del público obrando como agente inmoralizador.

Pero es necesario apuntar, desde luego, que el público se ve obligado a obrar así ante la incuria burocrática y como defensa natural frente a una Administración defectuosa e injusta. A su vez, los defectos y la injusticia de la Administración Pública, provienen de lejano tiempo y de diversos factores que analizaremos en su oportunidad.

Como los Jefes de los empleados que actúan fuera de sus oficinas en menesteres de notificación, emplazamiento, inspección, embargo, etc., conocen la situación a que nos referimos, exigen a éstos una determinada participación, de tal modo que para obtener la cuota fijada por las autoridades superiores y además utilidades personales, no sólo ceden a las insinuaciones del público interesado, sino que a falta de tales insinuaciones o adelantándose a ellas, se convierten en verdaderos extorsionadores, azotes de las fuerzas vivas del país.

La acción de esta burocracia insaciable, tiene, desde el punto de vista sociológico, repercusión en la economía del país. Procuraremos demostrarlo en el curso de este breve estudio.

*Burocracia de Servicio Público.*—Consideramos como burocracia de servicio público, la que presta directamente atención individual, personal, a las clases sociales desamparadas. Todos los servidores de hospitales, dispensarios, asilos, internados, oficinas de asistencia social, en fin, se encuentran comprendidos en este grupo.

Nos damos cuenta de que la denominación “servicio público”, se presta a confusiones porque el servicio de toda la burocracia es público en la más amplia acepción de esta palabra; pero ante la carencia de un rubro más apropiado, la usamos en el sentido que acabamos de indicar.

Esta burocracia se caracteriza, en sus directivos, por una completa falta de moral y en el personal medio e inferior, por la ausencia total de sensibilidad y de humanitarismo. Como en otros casos, existen también, en éste, excepciones valiosas, muy raras.

El lucro despiadado de los Administradores de los establecimientos de asistencia social es algo que consta a todo el mundo. La alimentación,

el vestuario, las medicinas, todo cuanto se adquiere para tales establecimientos resulta generalmente de mala calidad y a precios, a veces, fantásticos.

La falta de ministraciones oportunas y la irregularidad de ellas, es también un defecto burocrático que nadie puede poner en duda. Los hospitales de la Ciudad de México son un ejemplo vivo, doloroso y constante.

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

Es claro que cuando los directivos, o alguno de ellos, tienen elevados sentimientos morales y son de reconocida competencia profesional, se logra una mejoría en estos servicios durante el tiempo en que la vigorosa personalidad de que se trata, logra mantenerse en el puesto; pero la característica general de esta burocracia, a través de todos los tiempos y en todas partes del país, es la indicada. Este juicio se basa en informes fidedignos y en nuestras observaciones personales.

*Burocracia Profesional.*—Nos encontramos aquí, también, en presencia de una falta de tecnicismos adecuados para evitar confusiones; podría suponerse que nos referimos a quienes hacen de la burocracia una profesión; pero no es así; queremos denominar a los profesionistas burócratas, es decir, a aquellos que habiendo hecho una profesión de las llamadas liberales, no la ejercen, sino que se dedican al desempeño de puestos burocráticos.

Se tiene la idea de que solamente los profesionistas incapaces buscan en la burocracia el refugio de su ineptitud. Algo hay de cierto en este juicio; pero por ser demasiado general resulta injusto y contrario a la verdad de las cosas.

Los profesionistas burócratas pueden clasificarse, en nuestro concepto, en los siguientes grupos:

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

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

c).—Profesionistas inteligentes, bien preparados; pero faltos de vocación.

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

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

Hay enorme diferencia entre un cultísimo abogado consultor de cualquiera Secretaría de Estado y un litigante próspero que debe su prosperidad, no a sus conocimientos, sino a una serie de combinaciones y de relaciones subrepticias, a su falta de escrúpulos, a su audacia. También es grande la diferencia con el abogado de medianas aptitudes que gracias a sus relaciones sociales, o a que sucede a algún abogado de prestigio en un despacho acreditado, logra brillante posición profesional.

Iguales comparaciones podrían hacerse en el campo de las otras profesiones.

Esto no significa, sin embargo, que nosotros tratemos de afirmar que el burócrata profesionista es excelente. Muy por el contrario, el profesionista burócrata responde también a las circunstancias dentro de las que se encuentre colocado, según que esté en relación directa con el público o realice una labor interna, de estudio, de dictamen, de dirección, de aplicación de sus conocimientos profesionales. Y su trabajo será bueno o malo, según el grupo al que corresponde de acuerdo con la clasificación de la burocracia

La falta de interés personal en el trabajo del profesionista burócrata, falsa apreciación de su suerte que generalmente hace de él un amargado, porque todo profesionista cree que debe trabajar libremente en el ejercicio de su profesión y considera como un demérito el alejarse de ese ejercicio y el verse obligado a ganarse la vida en una oficina pública, dan un tono especial a la psicología de esta clase de empleados, y un sello característico a su trabajo, que siempre es lento y menos eficiente de lo que podría ser.

*Burocracia Científica.*—Este grupo de burócratas, más importante, por su número, de lo que se supone, está constituido por los empleados pro-

fesionistas o no; pero generalmente profesionistas, que se dedican a especulaciones, estudios e investigaciones de carácter científico.

El Estado Mexicano, al igual que otros del mundo civilizado, sostiene, desde hace tiempo, Institutos, Museos, Bibliotecas, Archivos, Escuelas, Universidades y otras instituciones directamente dependientes de él o como órganos descentralizados del mismo, cuyo objeto es el mantenimiento y el progreso de la ciencia, del arte y de la cultura en general.

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

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

Esta burocracia está siempre mal retribuida, y aun cuando el Estado, como se ha dicho, se preocupa en su sostenimiento, en realidad no ha sido comprendida por los Gobiernos ni se aprovechan de manera efectiva sus servicios.

Esto se debe a que algunos de los Gobiernos de México, han estado dirigidos por ciertas personalidades dinámicas, de gran sentido práctico, a veces dotadas de magníficas intenciones; pero ignorantes, o cuando menos, de muy deficiente cultura. Se debe también a que la burocracia científica no ha sabido coordinar sus trabajos con las necesidades de la Administración Pública, y al advertir el desdén, o cuando menos la desatención de los dirigentes del Estado, se refugia en especulaciones de carácter puramente académico que la hacen aparecer como un lujo inútil, mientras menos costoso, mejor.

El burócrata científico, en México, no tiene, por ello, los elementos necesarios para desarrollar sus trabajos, de lo que depende la mediocre calidad de muchos de ellos y la poca estimación que, en general, se tiene sobre la llamada, con desdén, "ciencia oficial".

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

En este campo son frecuentes las simulaciones, las canongías, el tipo del burócrata que vegeta a la sombra de la ciencia.

*Burocracia Mixta.*—No encontramos otra designación más apropiada para aquellos empleados públicos que además de serlo, tienen tiempo y están facultados para desarrollar actividades particulares. Ejemplo de esta clase de burócratas es el profesionista que presta servicios durante horas fijas en alguna oficina y tiene el libre ejercicio de la profesión.

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

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

La nota dominante en esta burocracia es el carácter transitorio, cambiante, de su personal, constantemente renovado, porque el profesionista que en parte abandona, por compromiso político su ejercicio profesional, en cuanto satisface ese compromiso, vuelve al desempeño de su profesión, y el profesionista que logra cimentarse en la vida profesional, deja inmediatamente el empleo que le ayudó a conseguir tal cosa, en la generalidad de los casos.

*Burocracia Adventicia o Parasitaria.*—El burócrata es, de todos modos, un trabajador y parece por ello, contradictorio el considerar dentro de la burocracia a empleados que lo son nominalmente; pero que no trabajan.

La contradicción es sólo aparente, una morfología de la burocracia mexicana no sería completa, exhaustiva, si no se considerase a esta plaga de la Administración Pública que son todos los individuos, politicastos segundones, guarda espaldas, amigos, comparsas, parientes pobres, amantes, etc., que viven de la bienhechora influencia de ciertas figuras políticas del momento.

El ingenio popular denomina a estos pseudo empleados públicos “aviadores”. Figuran en las nóminas con determinados empleos; pero sólo se presentan en las oficinas a cobrar el sueldo correspondiente. Se les cubre con la vaga designación de “comisionados” o se les adscribe a “servicios especiales”.

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

No debe pensarse que, en todo caso, quienes disfrutan del sueldo asignado en el presupuesto a un empleo, sin desempeñarlo realmente, sólo cobran y no trabajan, pues algunos desempeñan ciertas comisiones confidenciales o hacen trabajos de propaganda política para quien los protege, o negocios particulares de éste y, en la vida pintoresca de ciertos personajes, hasta menesteres inconfesables.

Esta burocracia escapa a toda consideración estadística, su número depende de las circunstancias políticas, varía con el tiempo, aumenta o disminuye en tales o cuales dependencias del Poder Público, según es el titular del mismo; pero siempre existe.

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

*Burocracia Femenina.*—Todavía a principios de este siglo, era mal visto, por todas nuestras clases sociales, el que las mujeres trabajasen en oficinas públicas. Pero ese prejuicio desapareció bien pronto, y puede decirse que, desde la revolución de 1910, la mujer oficinista es cada día más numerosa en la Administración Pública.

Esta invasión femenina en la burocracia ha llegado a alarmar a los hombres. En algunas ocasiones se han presentado proyectos de ley que tratan de reducir, a cierto límite, el número de mujeres burócratas.

Desde el punto de vista del valor del trabajo, debe decirse que la mujer es muy hábil y en algunas labores (taquigrafía, mecanografía) superior al hombre.

Pero también es necesario tener en cuenta que gran número de mujeres no tienen imprescindible necesidad de trabajar. Lo hacen para sostener cierto lujo personal, o para llenar el vacío de su vida.

Hasta qué punto, en la distribución de los empleos burocráticos, debe privar un criterio de equitativa distribución social y cierta finalidad demográfica, son problemas del más alto interés social que nosotros apenas apuntamos.

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

Tales son: mozos, conserjes, ujieres, elevadoristas, etc., etc.

La importancia de este grupo de burócratas estriba en que constituyen el punto de unión de la burocracia con las clases populares.

*Burocracia directiva y Burocracia de ejecución.*—Es evidente en la organización burocrática, estimada en conjunto, la división o clasificación en dos grupos o sectores, integrado el primero por la alta burocracia, o sea la que dirige y orienta las actividades administrativas, y el segundo por los empleados y funcionarios de menor categoría que se concretan a realizar tales actividades.

## CIRCULACION DE LA BUROCRACIA. 1

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

1 El tecnicismo "circulación social" ha entrado plenamente en la terminología sociológica; significa o designa el movimiento de intercambio o de paso de una clase a otra dentro de la sociedad. Pareto expresa esta idea cuando dice: "Las clases sociales no están completamente separadas, aun en donde existen castas; en las naciones civilizadas modernas se produce una circulación intensa entre las diferentes clases". *Traité de Sociologie Generale. Edition Française Par Pierre Beven. Revue par l'auteur. Payot, 1919, Vol. II N° 2026.* Nosotros usamos el término "circulación de la burocracia" no sólo para indicar el paso de individuos de otras clases sociales a la burocracia y de ésta a aquéllas, sino también para expresar los movimientos de traslación y de ascensión y descenso de los empleados públicos dentro de la burocracia. Es decir, la movilidad interior de esta clase social.

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

En la burocracia se advierte un movimiento de traslación y otro, más importante, de circulación.

El primero es el cambio de los empleados de una oficina a otra, o de sus funciones en una misma oficina, o cuando un empleado que se dedica al trámite interior pasa a formar parte de aquellos servidores que están en relación directa con el público; pero en todo caso con la misma categoría.

Este movimiento de traslación es importante porque el empleado se adapta casi inmediatamente a la situación que se le depara y adquiere la psicología y las características del nuevo grupo al que pasa a formar parte. Tiene influencia en el movimiento de circulación, porque crea en el empleado nuevas habilidades que lo capacitan para ascender o bien, al separarlo de su rama, lo inhibe, lo retrasa temporalmente.

En la burocracia se advierte una circulación o movilidad interior y otra que pudiéramos llamar exterior, en doble corriente, de las otras clases sociales hacia la burocracia y de ésta hacia aquéllas.

La circulación interior ha sido, hasta antes de la vigencia del Estatuto Jurídico, lenta e irregular, pues en ausencia de escalafón, el paso de los empleados inferiores a los puestos de representación y de responsabilidad no obedecía siempre al tiempo de servicios y a la competencia, sino a influencias, a favoritismos interesados. Esto no obstante, siempre se desarrolló el movimiento ascensional de los más aptos hasta ciertos límites sólo franqueables, la mayoría de las veces, con ayuda del valimiento político.

Pero en todo caso la circulación interior de la burocracia no tuvo nunca permanencia suficiente para establecer una a manera de ritmo normal, pues a menudo, un cambio de Gobierno o en el Gabinete Presidencial, introducía fuertes perturbaciones en la circulación: el empleado que a fuerza de años de trabajo y competencia lograba llegar a Jefe de Sección, por ejemplo, en un Ministerio, se veía, de pronto, cesado en su empleo y tras de luchar amargamente fuera de la burocracia, lograba volver a ella, en otra Secretaría, con puesto muy inferior al que había logrado.

Era frecuente que empleados aptos se negaran a aceptar nombramientos de Jefes de Sección o de Departamento, aduciendo, con sobra de

razón basada en la experiencia, que los empleos que desempeñaban eran más seguros por ser de corto sueldo.

La circulación interior de la burocracia, era, así, irregular y agitada por bruscas interferencias políticas que afectaban a la clase burocrática hondamente, produciendo en ella la incertidumbre, el desaliento, la inmoralidad (ganar lo más que se pudiera y como se pudiera, en previsión del cese), la incuria por falta de estímulo (¿para qué trabajar más y mejorar las aptitudes?), todo lo cual redundaba también en perjuicio directo del servicio público. Esta irregularidad en la circulación burocrática, daba a la burocracia el tono depresivo que aún conserva.

La circulación exterior de las otras clases sociales hacia la burocracia, era y sigue siendo negativa. El aristócrata arruinado, sirviéndose de sus relaciones sociales, caía en la burocracia directiva, como en un refugio. Pero salvando, como siempre, algunas raras excepciones, este elemento distaba de ser un valor de trabajo y de inteligencia en su nueva posición, que a veces, sólo tomaba como el medio más efectivo de recuperar su fortuna. <sup>1</sup>

El comerciante y el industrial fracasados, veían también y aun ven, en los empleos públicos la tabla de salvación en su naufragio.

Todo esto ha conducido a formular los más severos juicios sobre la burocracia a la cual se considera formada sólo por fracasados. Pero una persona que no tiene aptitudes para el comercio o un industrial sin fortuna, no son, por ello, precisamente ineptos para el desempeño de otros trabajos.

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

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

<sup>1</sup> También algunas personas de las clases acomodadas, de la llamada aristocracia que pierden su situación económica, forman parte de los cuadros burocráticos inferiores.

El empleado público cuida siempre de la educación de sus hijos; quiere, para ellos, el ideal de las clases cultas: las profesiones liberales, pero si no logra darles alguna de esas profesiones, por falta de elementos o de dotes intelectuales, o por otros motivos, entonces, valiéndose de sus relaciones y de la ventaja que significa el estar dentro de la burocracia, procura encontrar, en ella, acomodo para los suyos y casi siempre logra su propósito. El profesionista, hijo de empleado público, también va hacia la burocracia, generalmente por cualquiera de los motivos ya señalados.

No son raras, en México, las familias que tienen tres o más miembros de ellas, empleados en el Gobierno.

Los comerciantes y los industriales de la clase media, abrigan igualmente el deseo de que sus hijos sean profesionistas. No obstante de que en el comercio y en la industria se pueden obtener ingresos muy aceptables y siempre hay la posibilidad de progresar indefinidamente, se tiene, en nuestro país, marcada preferencia por las carreras científicas, basada más que en intereses materiales, en cierta vanidad señorial, herencia psicológica de España, paradoja inexplicable del comerciante o industrial rico que anhela hacer de sus hijos, profesionistas al servicio de comerciantes e industriales ricos, o acaso, loable afán de cultura que da más valor a las cosas del espíritu que a los bienes de la tierra.

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

La circulación de la burocracia hacia las otras clases sociales se realiza en forma que pudiéramos llamar horizontal y en forma ascendente.

El comerciante y el industrial de aptitudes que, por azares de la vida se refugian en la burocracia, no se resignan a quedarse en ella, y a la primera oportunidad la abandonan para reanudar sus anteriores actividades, en las que posiblemente no obtendrán mejores ingresos; pero que sientan mejor a su espíritu independiente, a su carácter de luchadores. Esta es la circulación horizontal, el paso de un sector social a otro; pero dentro del mismo plano: clase media. <sup>1</sup>

La circulación ascendente en la burocracia es posible mediante la fortuna política que lleva al empleado humilde, al Jefe de Sección o de

1 Algunos empleados públicos, sin haber sido antes comerciantes o industriales, anhelan serlo y en la primera oportunidad lo intentan. Los profesionistas burócratas, están, igualmente, deseando siempre su independencia.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARIA DE LA ECONOMIA NACIONAL  
DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA  
OFICINA DE ESTADISTICA SOCIAL

*Funcionarios, empleados y obreros públicos civiles (incluida la servidumbre), por Entidades Federativas*  
Encuestas de 1930 y 1935

ENTIDADES FEDERATIVAS	1930					1935			
	Suma	Federales	Estatales	Municipales	Instituciones autónomas	Suma	Federales	Estatales	Municipales
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	159 253	(1) 64 359	34 666	55 955	4 273	(3) 149 102	(2) 79 759	(3) 31 671	(3) 37 672
Aguascalientes .....	1 238	120	385	733	..	1 056	368	272	416
Baja California, T. Norte..	1 001	1 001	..	..	..	976	976	..	..
Baja California, T. Sur....	648	648	..	..	..	783	783	..	..
Campeche. . . . .	1 114	469	24	621	..	1 001	552	176	273
Coahuila .....	3 574	847	1 550	1 177	..	3 590	1 239	993	1 358
Colima .....	700	199	232	269	..	817	419	203	195
Chiapas .....	3 273	636	929	1 708	..	3 840	1 334	1 178	1 328
Chihuahua .....	4 502	742	1 782	1 978	..	4 016	2 101	809	1 106
Distrito Federal.....	41 421	37 148	..	..	4 273	44 588	44 588	..	..
Durango .....	2 323	577	661	1 085	..	2 408	745	571	1 092
Guanajuato .....	6 151	857	2 246	3 048	..	4 813	1 389	1 636	1 788
Guerrero .....	2 048	517	395	1 136	..	2 608	1 063	450	1 095
Hidalgo .....	4 165	896	1 542	1 727	..	3 606	1 131	1 376	1 099
Jalisco .....	8 006	1 213	3 304	3 489	..	7 798	1 818	3 397	2 583
México.....	6 796	1 240	1 252	4 304	..	5 401	1 605	2 161	1 635
Michoacán .....	11 508	1 798	3 607	6 103	..	5 226	1 491	1 941	1 794
Morelos .....	1 310	413	418	479	..	1 713	830	470	413
Nayarit .....	1 569	523	499	547	..	1 531	653	466	412
Nuevo León .....	4 579	824	1 708	2 047	..	3 884	990	1 891	1 003
Oaxaca .....	10 648	1 590	2 499	6 559	..	8 435	1 548	1 086	5 801
Puebla .....	8 513	1 696	2 845	3 972	..	7 355	1 989	2 019	3 347
Querétaro .....	1 301	295	418	588	..	1 136	436	350	350
Quintana Roo .....	333	333	..	..	..	302	302	..	..
San Luis Potosí .....	3 154	953	530	1 671	..	2 875	1 235	457	1 183
Sinaloa .....	3 271	811	1 380	1 080	..	3 640	907	1 595	1 138
Sonora .....	3 829	1 207	1 353	1 269	..	3 188	1 404	868	916
Tabasco .....	1 636	560	510	566	..	1 285	412	432	441
Tamaulipas .....	3 485	2 051	271	1 163	..	3 726	2 248	469	1 009
Tlaxcala .....	1 165	348	302	515	..	1 217	433	279	505
Veracruz .....	10 692	2 572	2 640	5 480	..	9 701	2 812	3 508	3 381
Yucatán .....	2 781	746	774	1 261	..	3 922	853	1 880	1 189
Zacatecas .....	2 519	529	610	1 380	..	2 339	779	738	822
<i>Países extranjeros</i>	..	..	..	..	..	326	326	..	..

(1).—Incluidos 4 273 que corresponden a las Instituciones Autónomas de la Universidad Nacional, Beneficencia Pública y Dirección de Pensiones Civiles de Retiro. También se incluyen 630 del Territorio Norte de la Baja California, 49 del Territorio Sur, 14 859 del Departamento Central y 91 del Territorio de Quintana Roo.  
(2).—Incluidos 534 que corresponden al Territorio Norte de la Baja California; 253 al Territorio Sur; 14 965 del Departamento del Distrito Federal y 94 de Quintana Roo.  
(3).—En 1935 no se consideraron los empleados Estatales o Municipales con puestos honoríficos, los que sí quedaron incluidos en la encuesta de 1930.



Departamento, a los puestos de confianza de algún Ministerio. Ése burócrata en pocos años, a veces en unos cuantos meses, acumula fortuna suficiente para colocarse en el círculo de las clases acomodadas. <sup>1</sup>

Esta circulación de la burocracia hacia tales clases, es lenta y esporádica.

En general, el burócrata permanece en la burocracia adaptando su tren de vida a su sueldo y a su crédito para realizar un ideal medio de confort y de bienestar, de presentación decorosa. El burócrata es el alimentador de las grandes fortunas que se amasan en el comercio en abonos.

Así llegamos a la conclusión de que a pesar de sus movimientos de traslación y de circulación, la burocracia se integra generalmente en la clase media, y se estratifica en la clase media, dentro de los marcos económicos del Presupuesto Público. <sup>2</sup>

## ESTADÍSTICA DE LA BUROCRACIA

Las deficientes estadísticas mexicanas no contienen datos sobre el desarrollo numérico de la burocracia, ni sobre otros aspectos esenciales de la misma. Sólo nos ha sido posible obtener un cuadro general sobre el número de empleados federales, de los Estados y Municipios y de instituciones descentralizadas, correspondiente al período de 1930 a 1935.

El cuadro aludido, contradice, en apariencia, la afirmación de que la burocracia tiende a aumentar incesantemente, pues durante el lapso de tiempo a que se refiere, en vez de anotarse aumento, se ve una disminución de 159.253 empleados que había en 1930 a 149.102 en 1935.

La reducción se refiere a los empleados locales, tal vez por la penuria de los Erarios de Provincia; los empleados federales aumentaron, de

<sup>1</sup> También el azar interviene en este movimiento: herencia, lotería, matrimonio afortunado, etc.

<sup>2</sup> En general, los sociólogos están de acuerdo en considerar a los burócratas dentro de la clase media. Véase Dr. Leo Muffelmam "Orientación de la clase media", Labor. Pág. 17 y siguientes. Así en los países de Europa y en Estados Unidos se especifica en los estudios que sobre las clases medias han escrito: R. Aron, M. Halwachs, E. Vermeil, L. R. Frank, P. Vaucher, R. Marjolian, R. Polin, R. Gravier, D. Yovanovith, V. Feldman, H. Mongin. Véase "Inventaires" III. Clases Moyennes, Alcán. París, 1939.

64,359 en 1930 a 79,759 en 1935. Tenemos la firme convicción de que en la actualidad el número de empleados federales es mucho mayor pues de 1935 a la fecha, han sido creados nuevos Departamentos y Secretarías de Estado.

El estudio sobre la morfología de la burocracia y otros aspectos de la misma, se vería notablemente precisado y ganaría en amplitud y profundidad si se contara con datos estadísticos sobre los siguientes puntos:

1.—Número de empleados públicos federales, de los Estados y Municipios clasificados por sexos, según los diversos censos, a partir de 1910.

2.—Número de empleados públicos clasificados por edades.

3.—Número de profesionistas burócratas, clasificados según las profesiones.

4.—Número de empleados públicos clasificados por sexos, profesión y tiempo de servicios.

5.—Número de empleados públicos clasificados según la instrucción comprobada (primaria, secundaria, preparatoria, profesional, etc.)

6.—Número de empleados públicos clasificados según el sueldo mensual que perciben.

7.—Número de empleados públicos que renuncian y no reingresan al servicio público.

8.—Número de empleados públicos que reingresan al servicio público.

9.—Movimiento anual de ascensos en la burocracia.

10.—Movimiento anual de defunciones.

11.—Movimiento anual de ingresos iniciales.

12.—Número de burócratas propietarios clasificados por sexo, valor y clase de sus propiedades.

La sola enumeración de los datos que contiene la lista preinserta es suficiente para dar idea del magnífico aporte que significarían en el estudio de la burocracia. Desafortunadamente carecemos de esos datos, porque la estadística oficial raras veces ordena sus investigaciones con sentido sociológico. <sup>1</sup>

1 Sobre este punto véase nuestro artículo "Orientación Sociológica de la Estadística", que será publicado en el número 4 correspondiente al año de 1941 de la *Revista Mexicana de Sociología*.

## CLASIFICACION RACIAL DE LA BUROCRACIA MEXICANA

En un país de población étnica heterogénea, es interesante saber en manos de qué grupo racial se encuentra la Administración Pública.

No hay datos estadísticos sobre este aspecto de la burocracia, pero de nuestra observación resulta que criollos, mestizos e indígenas concurren a integrar el personal del Gobierno, tanto en los altos puestos directivos como en la burocracia que hemos llamado de ejecución.

El empleado mestizo y el indígena están, generalmente, en los puestos Municipales, en menor número en los de las capitales de los Estados y todavía en más pequeña proporción en los federales. De aquí se desprende que la burocracia está integrada en su gran mayoría por criollos y mestizos. Nuestra impresión es en el sentido de que la casi totalidad de los puestos públicos de importancia están en manos de criollos o de individuos en los que domina la sangre de la raza blanca.

Al iniciarse la época colonial todos los puestos públicos quedaron, como es sabido, en poder de los españoles y durante ella, además, en el de sus descendientes. El México independiente encontró, así, la Administración Pública desempeñada, en la casi totalidad de los casos, por criollos, esa situación se modificó un poco, en lo sucesivo, bajo la influencia del mestizaje; pero creemos que prevalece en esencia.

Este hecho se explica porque los criollos y cierto número de mestizos, principalmente aquéllos, han sido, en México, los grupos raciales de cultura europea y la Administración Pública de México no es otra cosa que una expresión de esa cultura.

## CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LA BUROCRACIA

Al referirnos a los grupos en que clasificamos a la burocracia, expusimos los rasgos que caracterizan a cada uno de ellos; pero es claro que algunos son comunes a todos, distintivos de esa clase social, y conviene, por lo mismo, presentarlos en conjunto.

a).—Desde el punto de vista de la estructura social de México, la burocracia pertenece a la clase media. Tiene las cualidades y los defectos de esa clase. Entre las primeras tenemos la cultura y la sensibilidad artística. La burocracia es, sin duda, el sector más culto de la clase media, lo cual se explica porque los otros grupos integrantes de ella: comercian-

tes, industriales, profesionistas libres, como tienen gran interés en sus propias actividades, dedican todo el tiempo a ellas y no les queda margen para ampliar sus horizontes espirituales. El medio inmediato de trabajo en el que se mueven, las preocupaciones de ese trabajo que subsisten aún después de las horas reglamentarias, son obstáculos muy serios en el desarrollo cultural del individuo.

En cambio, la burocracia tiene, desde luego, gran número de profesionistas dotados de cultura universitaria que disponen, en las horas de oficina, por razón de su mismo trabajo y fuera de esas horas, de tiempo suficiente para cultivar su ciencia y su cultura. También cuenta la burocracia con importantes exponentes científicos, cuya tarea es precisamente la de prepararse y hacerse cada vez más aptos en la investigación, en el estudio de la materia o materias a las cuales se dedican.

Científicos y profesionistas, son, desde el punto de vista cultural, la élite de la burocracia; pero el grueso de ella, la gran masa de oficinistas no carece de cierta preparación, porque está formada casi siempre por gentes que han truncado sus estudios y desde la taquígrafa que disimula en su mesa la novela que lee en los ratos de ocio, hasta el oficial y el jefe de Sección, disponen de tiempo suficiente, al terminar sus tareas, para aumentar su cultura. Tienen el estado de ánimo y los medios económicos para ello, pues ya hemos dicho que el burócrata cesa, automáticamente, de pensar en el trabajo oficinesco en cuanto concluyen las horas de oficina y casi siempre tiene posibilidad de afrontar los gastos que exige la compra de libros, de revistas, la asistencia a representaciones teatrales, a conciertos, a exposiciones.

La dedicación cultural del burócrata es, sin embargo, desarticulada, asistemática, ha perseguido, hasta ahora, fines de pura distracción.

b).—La burocracia tiene, exageradas, las taras de la clase media, sobre todo ciertos prejuicios que la nulifican para la lucha independiente: aversión al comercio y a los trabajos materiales de industrias y oficios, temor ante lo incierto, deseo de conservar apariencias de honorabilidad y decencia.

El burócrata sólo concibe la existencia a sueldo fijo, cubierto en día y hora precisos. Acomoda sus condiciones al sueldo que percibe, tendiendo siempre a realizar un ideal de vida muy cercano o parecido al de las clases acomodadas, y sacrifica, en aras de ese ideal, a veces, cosas que parecen indispensables.

Así, vemos que los empleados conservan, en la casi totalidad de los casos, digna presentación personal, no obstante de que muchos disfrutan sueldos menores de cinco pesos al día y tienen promedio de tres miembros de familia a su cargo, Esto parece inconcebible si se toma en cuenta el alto costo de la vida en la actualidad.

Los empleados de mayor sueldo no solamente andan correctamente vestidos, sino que tienden a rodearse de toda clase de comodidades y hasta de cierto lujo en sus moradas.

Esto se explica porque el empleado público es el mejor cliente de los vendedores en abonos, y la víctima predilecta de los agiotistas. Su crédito le permite gozar de un presente aceptable, empeñando su porvenir. De aquí su imposibilidad para ahorrar, su imprevisión, su tragedia ante una suspensión temporal de pagos o ante el cese definitivo.

c).—Tercera característica de la burocracia: falta de interés personal en el trabajo. Excepción hecha de la burocracia científica, el conjunto de esta clase social se distingue por la falta de alegría, de entusiasmo en las tareas que desarrolla.

La importancia de este factor psicológico es evidente, se traduce, la mayoría de las veces, en rutina, lentitud, baja calidad, a veces pésima, de los servicios públicos.

d).—El desprecio absoluto por el tiempo del público, es otro rasgo distintivo de la burocracia, que se deriva del que acabamos de señalar. En casi toda tramitación administrativa se halla un interés privado, en constante gestión o en vigilante espera frente a los empleados que tienen a su cargo esa tramitación; el contraste que ofrecen el burócrata y el particular interesado en tales tramitaciones, es notable. Este último, justamente impaciente, desea que su asunto se resuelva con rapidez y en términos de justicia; el empleado, en cambio, que trabaja a sueldo fijo, que detenta siempre cierta autoridad en cuyo ejercicio se complace, no tiene prisa, su tiempo está debidamente retribuido, no piensa en el tiempo que pierde el público o ve ese detalle con absoluto desdén.

e).—La inmoralidad de la burocracia que está en contacto directo con el público o que ejerce actos de aquéllos que en alguna forma afectan los intereses particulares, es algo definitivamente indudable. Nos parece ocioso insistir en ello; pero claro está que este juicio, que no es nuestro, sino público, admite excepciones.

No es menos evidente la inmoralidad de quienes manejan intereses materiales del Estado.

En este punto, los valores morales han sufrido en México, desde la época Colonial, una curiosa trasposición. El mismo público que condena al raterillo hambriento que arrebata la bolsa de mano a cualquiera señora burguesa por las calles de la ciudad, sonríe maliciosa; pero admirativamente cuando se habla de tal o cual funcionario público o empleado de categoría, pobre ayer y potentado hoy gracias a sus habilidades burocráticas. Ese mismo público juzga con infinito desdén, considerándolo como un imbecil, a quien después de ocupar relevantes posiciones administrativas, sale de ellas, con decoro, pero sin fortuna.

La llamada buena sociedad se abre acogedora ante cualquier ladrón con éxito. Lo único que no perdona la sociedad mexicana es el fracaso y la pobreza. Para el ladrón que fracasa, la cárcel y la ignominia; para el ladrón que triunfa, todos los bienes de la vida. Esa es la ley social de nuestro país, cuando menos por ahora. En consecuencia, (aun cuando no la justificamos) no podemos condenar completamente la inmoralidad de la burocracia puesto que, en último análisis, sólo es reflejo de la inmoralidad ambiente.

f).—La burocracia está organizada jurídicamente. Es decir, responde a leyes y reglamentos especialmente dictados, en los que se establecen oficinas, competencias, jerarquías, facultades, etc., así como obligaciones, deberes y derechos de los empleados. Es esta una de las distinciones fundamentales entre la burocracia pública y la burocracia de oficinas privadas y también la diferencia esencial, indestructible, entre el burócrata propiamente dicho, <sup>1</sup> y los obreros y trabajadores en general, como ya lo hemos expuesto en este libro.

El empleado público siempre está investido, por humilde que sea su puesto, del poder de la autoridad del Estado. Colabora cuando menos en la expresión, en la realización de tal poder y autoridad.

Como lo hace notar Max Weber, el empleado público está protegido, como tal, mediante prescripciones y sanciones legales. Parece que en Europa hay “reglamentos de ofensas a los empleados del Estado”. <sup>2</sup> En Mé-

1 Nosotros consideramos que la burocracia está constituida exclusivamente por los funcionarios y empleados públicos. A pesar de la similitud formal de trabajo que pudiera encontrarse entre ciertos empleados de oficinas privadas y los del Gobierno, su situación jurídica es diferente, su valor social distinto.

2 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (Tübingen, 1925). Vol II. Cap. VI: “Bureaucratie”. Cap. traducido especialmente para el autor de este estudio por Oscar T. Richter.

xico, el Código Penal del Distrito y Territorios Federales, Capítulo IV, Título VI, se ocupa de los delitos cometidos contra funcionarios públicos, artículos 189 y 190, para defender a la burocracia en el desempeño de sus funciones y en los actos que realiza con motivo de ellas. En este punto el Código es federal, o sea de aplicación en todo el país.

Como se ve, este aspecto de organización jurídica de la burocracia y su carácter de poseedora y realizadora del poder y de la autoridad del Estado, no es característico de la burocracia mexicana, sino distintivo de la burocracia, como clase social, en todos los Estados modernos.

g).—La indisciplina, característica del pueblo mexicano todo, también se manifiesta en la burocracia.

Podría pensarse que no es posible hablar de indisciplina en las oficinas públicas, porque en ellas las horas de entrada y de salida de los empleados están rigurosamente controladas, hasta mecánicamente por medio de relojes automáticos que excluyen toda idea de favoritismo; pero en el desarrollo del trabajo oficinesco, es general, es notoria la falta de disciplina.

El compañerismo entre jefes y empleados inferiores, el carácter del mexicano, la ausencia de interés personal privado en la dirección de las oficinas públicas; pero sobre todo la falta de sistematización del trabajo, son otras tantas causas que, obrando en conjunto, determinan la indisciplina de la burocracia.

Es fácil criticar al empleado que no está en la ventanilla cuando el público lo busca, o que desaparece misteriosamente, durante algunos minutos del escritorio que le está asignado; pero esa crítica resulta un poco injusta si se tiene en cuenta la imposibilidad material de dedicarse ininterrumpidamente a las tareas burocráticas que, cual más, cual menos, todas demandan esfuerzo mental y atención concentrada.

h).—En efecto, una de las más importantes características de la burocracia, estriba en la naturaleza intelectual de su trabajo. El trabajo del burócrata nunca es puramente manual o mecánico, sino que supone, siempre, discernimiento, juicio, mínima cultura. Hasta la taquimecanógrafa debe estar habituada a la lectura, tener cierta ilustración, pues de otro modo le sería imposible escribir con ortografía y comprender los giros del lenguaje burocrático.

i).—La burocracia mexicana se caracteriza, en la actualidad, por la injusta selección de las personas en relación con los puestos que ocupan.

No es aventurado decir, que son pocos los que se hallan en el lugar que les corresponde según sus merecimientos y sus aptitudes.

Esta viciosa selección se debe a que, antes del Estatuto, la influencia política, el favoritismo basado en amistades o intereses personales y hasta el parentesco, eran los motivos determinantes de todo nombramiento.

El Estatuto no puede modificar, por ahora, esta situación, porque para ello sería necesario llevar a cabo la redistribución burocrática mediante exámenes rigurosos, que suscitarían una verdadera revolución en las dependencias oficiales, pues se vería que muchos Jefes de Sección o de Departamento, apenas si son capaces de ocupar los lugares de sus humildes subordinados; sin embargo, algunos llevan años de ocupar esos puestos, han logrado derechos de antigüedad que no sería posible desconocer.

En consecuencia, esta situación desfavorable de la burocracia, que redundaba como es de suponerse en demérito del servicio público, sólo será modificada con el tiempo, merced a la rigurosa selección de los burócratas de nuevo ingreso y a la no menos rigurosa selección escalafonaria fundada, principalmente, en la aptitud.

j).—La burocracia mexicana se distingue también por el hecho, curioso, de que se juzga, a sí misma, infalible. La burocracia infalible es el azote del público, la rémora más grande en la Administración Pública.

Cuando el burócrata dicta una decisión oficial, no hay razón alguna, si ella proviene del interesado, que logre modificarla. Si el interesado se queda únicamente en el plano del razonamiento lógico, nada consigue. A eso se debe el exceso de reclamaciones judiciales en contra de las autoridades administrativas.

Esto por lo que se refiere al mero trámite de los negocios administrativos; pero en la más alta consideración de la política administrativa, de su orientación, de su sentido, la alta burocracia ve con infinito desdén las opiniones de los particulares, y sobre todo, los trabajos científicos de éstos

Tal cosa se debe, en nuestro concepto, a la auto-sugestión que sufre el mexicano en cuanto se ve dotado de cierta investidura oficial. Tal vez la víspera era un ciudadano oscuro, un profesionista mediocre; pero he aquí que un muy su amigo o pariente, por uno de esos milagros de la política mexicana, lo encumbra a un alto puesto; en cuanto se ve en él, se olvida del humilde origen de su encumbramiento (amistad, parentesco, etc.), y en el acto se posesiona de su nuevo papel, atribuyéndose a sí mismo, la ciencia, la cultura, las facultades creadoras que supone el puesto

que le deparó la suerte. Soy Ministro de Hacienda, luego soy hacendista y financiero; soy Ministro de Economía, luego soy economista, así parece razonar el nuevo funcionario en arrebatos de Narcisismo, y es claro que tales individuos no admiten consejo ni influencia alguna porque ello pondría en duda ante los demás y sobre todo ante ellos mismos, el merecimiento del cargo que ocupan. <sup>1</sup>

k).—Es peculiar de la burocracia el carácter improductivo de su trabajo. El burócrata no agrega nada a la producción económica, y de ahí el cierto desdén con que le miran los hombres de acción, industriales, comerciantes, obreros, artesanos, que tienen la conciencia de producir alguna riqueza o de contribuir a su distribución, avalorándola en cualquiera forma mediante el trabajo material.

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

El desdén que recae sobre la burocracia por razón de la improductividad de su trabajo, sólo obedece a ignorancia e incomprensión.

l).—La alta burocracia se distingue a).—por su carácter político, b).—por su inestabilidad.

En realidad, estos dos caracteres distintivos de la burocracia dirigente se hallan íntimamente relacionados.

Para ser dirigente necesita ser de extracción política, porque está encargada de poner en práctica las ideas y de defender los intereses del Partido, o de la clase social dominante en un momento dado de la vida de un país, en el caso, de México. Y porque es política, su permanencia en el Poder está supeditada a la vida de su Partido, a veces, a la de un determinado Gobierno que emana de ese Partido.

De lo expuesto se desprende que en la alta burocracia mexicana sobre la calidad o valor intrínseco de las personas, predomina la calidad política. Hay casos excepcionales en que al auténtico valor político de algún miembro de la alta burocracia, se auna el no menos genuino valor intelectual.

<sup>1</sup> Usamos la palabra economista en su más alto sentido, sin relación necesaria con el título de licenciado en Economía. Así como no todos los que saben filosofía son filósofos, tampoco todos los licenciados en Economía son economistas. Filósofo, economista, científico, en general, supone, no solamente conocimientos, sino facultades creadoras siempre raras.

m).—La burocracia mexicana es muy dada a las simulaciones, a cubrir las apariencias en forma ostentosa. Esta tendencia se nota desde en el burócrata más humilde hasta el más encumbrado. Exagerar el valor de la actuación personal es la preocupación de empleados y funcionarios públicos, a veces, solamente para satisfacer la vanidad, juego inofensivo, o para asegurar determinada posición o conseguir otra, ambición muy humana; pero en la mayoría de los casos la simulación encubre deplorables miserias.

Las oficinas públicas gastan los fondos del Erario en planas enteras de los grandes diarios para anunciar al público las obras realizadas, para darle informes extensos sobre la actuación de tal Gobernador o de tal autoridad. Si nos atuviésemos a esas publicaciones México y sus Gobernantes serían modelos casi divinos. Pero en el fondo, muchas veces, no hay nada efectivo.

Alguna Administración puso de moda colocar letreros en las calles en donde se llevan a cabo determinados trabajos públicos para anunciar que son realizados por el Departamento tal o por tal Secretaría de Estado.

Pero lo que debería anunciarse es quién es el concesionario de la obra, cuánto cuesta y con qué fondos se paga. A menudo los trabajos corren a cargo de un pariente o amigo del funcionario o de una empresa en la que éste es accionista; el precio en relación con la calidad, es muy alto y no se paga con los impuestos normales, sino con fondos de los propietarios de las casas contiguas a la vía pública en donde tales trabajos se ejecutan. Así, el alarde oficial que significa el anuncio sale sobrando porque cualquier vecino podría hacer la obra con más honradez y a menor precio.

Lo mismo puede decirse de los anuncios a grandes planas periódicas sobre las obras administrativas. Lo que importa no es solamente saber lo que se hizo, sino de qué calidad es y a qué precio lo obtiene el país.

En no pocos casos la simulación toma características de farsa indigna. Conocemos un ejemplo típico.

En la población de Ixmiquilpan, Estado de Hidalgo, región miserable de México, habitada por indígenas otomíes, se inauguró un hospital para indios. A la inauguración concurrió el Presidente de la República y gran acopio de invitados. El hospital era ese día, un estable-

cimiento excepcional: abundancia de aparatos modernísimos, casi excesivo número de enfermeras uniformadas, sobra de elementos de todas clases; pero apenas concluyó el acto y volvió las espaldas el Presidente, aparatos, enfermeras y elementos volvieron a México en varios camiones oficiales. El flamante hospital apenas si se quedó con las modestas camas.

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

### ACCION SOCIAL DE LA BUROCRACIA

Ya hemos visto en qué forma contribuyen las diversas clases sociales a la integración de la burocracia y las características de ésta, derivadas, unas, de la psicología de sus integrantes y otras de la influencia que en ellos ejerce, con el transcurso del tiempo, la índole especial de sus diferentes funciones.

Es necesario, ahora, estudiar la influencia de la sociedad en la burocracia y la de ésta en aquélla.

La sociedad, por su solo aumento de volumen, ejerce constante presión en la Administración al exigir el aumento de los servicios públicos. Especialmente el ininterrumpido movimiento de concentración de ciertas clases sociales (clase media, extranjeros, obreros) en los centros urbanos, requiere el aumento de personal en las oficinas ya establecidas y la creación de otras nuevas.

La solución de problemas sociales que han sido causa de los movimientos revolucionarios a partir de 1910: agrario, educativo, obrero, etc., considerados en la Constitución Política de 1917, requiere también, por medio de presiones de Partidos Políticos, la atención burocrática.

Al mismo tiempo que se realiza esta acción social exterior a la burocracia y que determina su aumento, hay una constante solicitud de empleos y puestos públicos, que parte de todos aquellos grupos formados por individuos de diferentes clases sociales, que no han encontrado manera de acomodarse económicamente y de los que aspiran a orientar en determinado sentido político a la Administración.

La reacción social ante los defectos y las inmoralidades de la Administración Pública es muy débil. <sup>1</sup>

En cuanto a la acción social de la burocracia, puede decirse que es negativa en muchos aspectos. La lentitud en las tramitaciones oficiales y la inmoralidad de aquellos sectores burocráticos que están en inmediato contacto con el público y cuyas determinaciones o informes pueden afectar el patrimonio o los intereses de éste, son factores que influyen fuertemente en el aumento del costo de la vida.

En efecto, la lentitud burocrática determina pérdidas de tiempo y dinero; desde lo que dejan de percibir las personas que hacen "colas" durante varias horas ante las ventanillas de trámite, pues ese tiempo lo podrían dedicar a la atención de sus negocios, hasta la pérdida que significa para la industria y el comercio el esperar días, meses, años, una resolución administrativa de la cual depende la iniciación de empresas o su desarrollo. Estas pérdidas afectan especialmente a las clases populares que viven de su trabajo, porque es claro que un empresario o comerciante no contrata nuevos obreros o empleados ni hace nuevas inversiones sino hasta que arregla aquellas cuestiones administrativas preliminares, o necesarias, para emprender el negocio de que se trate sobre bases más o menos firmes.

Y no está bien; pero es menos mal que los burgueses hagan "cola" para pagar una contribución, pues al fin y al cabo viven de sus rentas; pero qué decir del artesano, del trabajador, del comerciante en pequeño para quienes perder una hora equivale a dejar de obtener lo indispensable al sustento personal y el de su familia.

La verdad es que la burocracia mexicana parece ignorar estas situaciones.

Así la lentitud burocrática merma los recursos sociales.

Por otra parte aumenta el costo de la vida el pago de propinas y de gratificaciones que hacen el comercio y la industria para ganarse la voluntad de inspectores y de otros empleados y funcionarios. Todo negocio comercial e industrial, considera en el renglón de los "gastos", del costo de producción, estas exacciones inconfesables, y es claro que tales "gastos" y "costo" se cargan a los precios de venta de los artículos respectivos.

<sup>1</sup> A su vez, la reacción de la burocracia ante las críticas y las quejas del público es casi nula.

La incompetencia de la alta burocracia de extracción principalmente política, la falta de interés personal del burócrata en su trabajo, la indisciplina y la inmoralidad, determinan la deficiencia de los servicios públicos.

Esto es cierto en todos los órdenes de tales servicios. Las clases acomodadas de México, la clase media y los mismos funcionarios administrativos, prefieren los planteles particulares de educación para sus hijos. Es decir, reconocen que el servicio de educación privado, es superior al oficial. <sup>1</sup> En cuanto a los servicios médicos oficiales, las gentes pobres acuden a ellos sólo en último extremo; por esta circunstancia, que determina la afluencia de enfermos graves y por la falta de recursos apropiados, los hospitales que dependen del gobierno arrojan un saldo pavoroso de defunciones. El Hospital General, como un símbolo, está rodeado de Agencias Funerarias.

Y si esto acontece en el principal Hospital de la Ciudad de México, dedicado al servicio de las clases populares, ¿qué será en los hospitales de provincia?

En otros aspectos de salubridad pública, los recientes escándalos por lo que respecta a la adulteración de la leche y a la fabricación del pan, apenas descubren tenebrosos aspectos de una burocracia insaciable que no se detiene ni ante el asesinato de los niños, ni ante la explotación inicua de los pobres, con tal de enriquecerse o de medrar.

Sería interminable nuestra exposición si nos refiriésemos a cada uno de los aspectos de los servicios públicos; pero los ejemplos apuntados bastan para demostrar que la acción social de la burocracia mexicana, en unos aspectos, impide el progreso y el bienestar de la sociedad mexicana y en otros, no lleva a su plenitud las posibilidades económicas y culturales de dicha sociedad.

## DESARROLLO PATOLOGICO DE LA BUROCRACIA

La burocracia tiende a crecer constantemente. Basta comparar los presupuestos de Egresos de México, para advertir su ascensión vertigi-

<sup>1</sup> "Todo padre de familia observa las deficiencias de nuestras escuelas, y cumple un imperativo de lealtad hacia mi pueblo al confesar que no obstante los constantes esfuerzos del ejecutivo no se ha conseguido aún que haya una educación pública que satisfaga, por su calidad, las necesidades peculiares de nuestro país". Palabras del Presidente General Manuel Avila Camacho en su informe ante el Congreso el 19 de Septiembre de 1941.

nosa. Es claro que el crecimiento de la burocracia está motivado por el aumento de la población y de las necesidades públicas; pero también es necesario hacer notar que no sólo a eso obedece, sino al fenómeno, moderno, actual, de la ampliación casi ilimitada de la esfera de actividades del Estado. El Estado lo absorbe todo, se extiende a todos los órdenes de la vida social.

Y si el crecimiento de la burocracia correspondiera al perfeccionamiento de la organización administrativa y de sus funciones, nada habría que decir; nos encontraríamos ante un hecho normal.

La realidad, sin embargo, es otra. El símil biológico, tan útil en Sociología, siempre que no se llegue a identificarlo con el fenómeno social mismo, nos ofrece el caso de un organismo humano que se desarrolla en lo físico mientras permanece mentalmente estacionario: hombres de treinta años con cerebro de niño. Así la burocracia, se antoja un gigante cada vez más grande y potente; pero peor desde el punto de vista moral, científico, técnico y práctico, a medida que crece. Su desarrollo, como el del hombre niño de nuestro ejemplo, es patológico.

La burocracia es una creación social, nació de ineludibles necesidades colectivas; pero se desarrolla en forma tal, que amenaza devorar a quien le dió el ser.

La reacción de las gentes, en México, frente a la burocracia no puede ser más significativa. En los pequeños pueblos rurales, apenas llega algún individuo que por su indumentaria parece empleado público, siembra a su paso la desconfianza; los que hemos realizado investigaciones científicas en estos medios, encontramos infaliblemente la prevención de los campesinos que ven en el burócrata a una especie de expoliador o de verdugo. Es que estas gentes sólo conocen a los representantes de la Administración Pública en sus actos fiscales de imposición de gabelas, de ejecución de embargos, de maldad y de rapiña.

Y si de los pueblos pequeños pasamos a las grandes ciudades, la situación se disimula un poco; pero no cambia en esencia. Ni cuando la Administración Pública obra en el humano ministerio del servicio de asistencia social, logra mejor acogida. Dicen que en otros países, en Estados Unidos, por ejemplo, las gentes prefieren atender sus enfermedades en los hospitales públicos. Puede ser, a nosotros no nos consta; pero todos los habitantes de la Ciudad de México sabemos que los pobres tiemblan ante la sola idea de tener que ir al hospital. Cuando se registra un accidente en las calles, los heridos que pueden andar o valerse por sí mismos,

se esfuman del lugar como por arte de magia antes que dejarse atender por los servicios oficiales de emergencia.

La burocracia, quien lo diría, no crece como un bien social, sino como amenaza. Su nombre mismo se inventó para designar el excesivo poder de esta clase social sobre las otras.

## INERCIA DE LA BUROCRACIA

Toda organización burocrática, una vez que alcanza cierta estabilidad, tiende indefectiblemente a la inercia. Este fenómeno se debe a causas concurrentes entre las cuales debemos señalar el hábito, la tendencia a seguir la línea del menor esfuerzo y los intereses personales de la burocracia.

En una oficina pública se establece un trámite para llenar determinada necesidad, ese trámite exige la creación de una serie de "formas": cuadros, papeletas, nóminas, etc.; cierta jerarquización de empleados y agrupamiento de los mismos para desahogar el trámite usando de las "formas creadas". Llenar esas "formas", después de algún tiempo, constituye una rutina que, por complicada e inútil que parezca a personas de más capacidad, es fácil para los empleados que llegan a realizarla casi mecánicamente. De aquí que opongan a todo cambio variada suerte de resistencias. Por otra parte, como hay íntima conexión entre el trámite y los empleados, todo cambio de trámite que amenaza supresión de puestos es visto con justificada aversión por la burocracia.

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

## DINAMICA DE LA BUROCRACIA

Las renovaciones en la organización de la burocracia y la modificación en los trámites y procedimientos, proviene de la burocracia directiva; ella es la que de vez en vez, suele introducir cambios en las oficinas públicas, venciendo las resistencias de la burocracia ejecutiva. <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sin embargo, algunos cambios de organización y procedimiento se deben a iniciativas o sugerencias de empleados inferiores prohijadas por la burocracia directiva.

El dinamismo burocrático, entendido así en el sentido de transformación, de cambio, no se desarrolla sistemáticamente; depende siempre de las cualidades de la alta burocracia, de los movimientos políticos, de las necesidades sociales. Ese dinamismo sólo es benéfico, únicamente se traduce en efectivos progresos, en claros perfeccionamientos, cuando lo desarrollan mentalidades creadoras debidamente preparadas.

Así, el dinamismo burocrático, la mayoría de las veces, complica y perturba, o determina verdaderas regresiones en la Administración.

El funcionamiento de la burocracia se efectúa, en consecuencia, entre una fuerza dinámica renovadora que viene de la alta burocracia, en forma irregular, inconstante, derivada de las vicisitudes políticas y la fuerza conservadora, rutinaria, constante, de la burocracia ejecutiva.

### VALOR SOCIAL, DE LA BUROCRACIA

Las sociedades humanas cultas, civilizadas, sólo pueden existir dentro del Estado. El Estado, a su vez, sólo tiene realidad tangible, en último análisis, mediante la burocracia.

Para que el Estado pueda realizar sus fines, tiene forzosamente que organizarse en la burocracia; ella es la expresión del Estado, sólo ella hace posibles los vitales servicios de defensa, de garantía, de asistencia, de cultura, que justifican la existencia del Estado moderno. <sup>1</sup>

Las organizaciones políticas estatales pueden cambiar de acuerdo con ciertas ideas dominantes; pero ninguna puede afectar a la burocracia. Es más, las nuevas corrientes ideológicas llevan, en cualquiera de sus sentidos, al triunfo aplastante de la burocracia. Las democracias extienden cada día más el poder burocrático. Los Estados Unidos de Norte América, nación que suele presentársenos como paradigma de la democracia, es ejemplo de ello. Y el totalitarismo, igual en su forma nazi-facista que en la comunista, tiende al triunfo de la burocracia. El comunismo podrá destruir la propiedad privada, adueñarse de los instrumentos de producción y acabará con las diferencias de clases, menos una: la que separará, ineludible-

<sup>1</sup> Esto no quiere decir, en manera alguna, que confundamos o identifiquemos burocracia y Estado. Sólo afirmamos que no hay Estado sin burocracia.

mente, a su triunfo, a los que mandan y a los que obedecen; a la burocracia y al pueblo. 1

La burocracia se presenta así, como la clase de más alto valor social puesto que ella realiza los fines del Estado y puesto que es posible, cuando menos teóricamente, prescindir de las otras clases sociales, de ciertas formas, ahora fundamentales, de organización estatal; pero no sólo no se puede prescindir de la burocracia; sino que toda transformación política del Estado exige el aumento y la preponderancia de ella. 2

Se dirá que en el Estado comunista, el burócrata es un trabajador como otro cualquiera; pero la verdad es que los empleados públicos no pueden equipararse a los trabajadores manuales de una fábrica, o a los campesinos, así sean, unos y otros simples obreros o trabajadores del Estado, porque siempre habrá entre aquéllos y éstos la diferencia fundamental que significa el hecho de que el empleado público representa y ejerce, en parte así sea mínima, la autoridad del Estado.

## EL ESTADO BUROCRÁTICO

Si el Estado moderno es esencialmente burocrático, tenemos que decir, como Lasky, que su vida "está estrechamente ligada a la condición de sus funcionarios públicos. La Administración descansa en sus manos;

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

2 Podrá estimarse exagerada esta afirmación porque en la vida social, el comercio, la industria, las manifestaciones privadas de alta cultura, no provienen de la burocracia; pero suponen un orden social que está en manos de la burocracia, sólo dentro de él es posible su desarrollo. Lasky observa justamente: "Los intereses sociales, artísticos, religiosos, personales, políticos, que constituyen la substancia de la civilización, no se pueden reducir a una sola categoría. La voluntad del Estado es un aspecto de la voluntad del todo. Pero es un instrumento imprescindible y necesario, de la misma manera que lo es el esqueleto en relación con la vida del cuerpo". "El Estado Moderno". Trad. de Teodoro González García. Bosch Barcelona. 1932. T. II. Pág. 18.

y es imprescindible que quienes tienen la misión de aplicar el derecho, deben poseer las virtudes necesarias para cumplir esta tarea".<sup>1</sup>

En consecuencia, partiendo del estudio que llevamos hecho sobre la burocracia mexicana, debemos encontrar las fórmulas precisas de aplicación que pueden y deben emplearse para mejorar su calidad y funcionamiento. Necesitamos derivar de nuestros conocimientos respecto de su estado actual, principios pragmáticos para su futura transformación, en vista, siempre, de sus fines que son, según hemos visto, los fines del Estado.

No debe esperarse, sin embargo, el éxito absoluto de nuestra tarea, porque es evidente que en tanto no se llegue a la modificación radical de las injusticias sociales que entraña la organización del México actual, no será posible llevar a la burocracia a planos de pureza y de eficacia.

Seguramente que mientras muchos industriales, comerciantes y capitalistas se dediquen a la competencia desleal, a la mistificación de sus artículos y productos, al grado de que en ocasiones ponen en peligro la salud pública, a la explotación despiadada de las clases populares y de la clase media, al negocio leonino, ventajoso, mientras no se detengan ante ninguna consideración moral o patriótica para obtener el lucro y la ganancia excesivos, nadie tiene derecho a tirar, a la burocracia, la primera piedra. La podredumbre que afecta a parte de ésta, no es sino muestra de una total podredumbre. Nuestro estudio, en cuanto se refiere a las características de la burocracia, no es vituperio, sino la simple descripción de una realidad social, del propio modo que el médico que describe una llaga, no insulta con esa descripción al paciente, sino que trata de conocer su mal para aplicar el remedio a ese caso particular, o bien de obtener datos para fundar alguna generalización aceptable.

Creemos que la burocracia es la organización por medio de la cual el Estado trata de establecer la disciplina en la sociedad. No hay sociedad sin disciplina. La disciplina social está contenida en las múltiples formas del Derecho; pero sólo mediante una organización burocrática es posible dirigir o controlar todas las actividades sociales dentro de esas formas. Si la burocracia encargada de esta misión, es moral y eficiente, la fuerza disciplinaria del Estado, al obrar sobre las diversas clases sociales, sobre la burocracia misma, logrará un mejoramiento efectivo en todos los órdenes de la vida de la sociedad.

1 Harold J. Lasky. "El Estado Moderno". Trad. de Teodoro González García Bosch. Barcelona, 1932. T. II. Pág. 132.

De aquí la necesidad urgente de encontrar y de poner en práctica todos los medios posibles de perfeccionamiento burocrático. Nosotros pretendemos señalar algunos, deduciéndolos de las mismas características de la burocracia.

## PERFECCIONAMIENTO DE LA SELECCION Y DE LA CIRCULACION DE LA BUROCRACIA

Hemos afirmado que entre las características negativas de la burocracia mexicana, deben señalarse desde luego la injusta selección de su personal y su defectuosa circulación.

La justa selección sobre la base de méritos, de aptitudes probadas y el restablecimiento normal de la circulación, de acuerdo con esos méritos y aptitudes exclusivamente, son las maneras únicas de modificar estas actuales características desfavorables de nuestra burocracia, y sólo pueden lograrse por medio de una ley que las establezca, con claridad, como principios fundamentales en las relaciones del Estado con sus servidores.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión considera este aspecto y llena, por lo mismo, en parte, la necesidad apuntada. No enteramente porque no tiene influencia sobre la injusta selección pretérita, sino que arranca del estado actual de la burocracia; pero de todos modos asegura en el porvenir su constante depuración.

La circulación fundada en el escalafón, es también punto esencial del Estatuto, si bien debe decirse que al introducir el factor político en el sindicalismo, creó graves elementos de perturbación en la circulación de la burocracia, pues ya se ve como en los ascensos de los empleados interviene, a veces, en forma negativa, la influencia del sindicato. El empleado que no se sindicaliza, el no grato a su agrupación, el que no obedece ciegamente al líder, por competente que sea, siempre halla obstáculos en su carrera.

La selección y la circulación de los empleados, en general, no ofrece problemas, fuera del político, porque todo estriba en hallar medios precisos de probar las aptitudes. No sucede lo mismo, sin embargo, cuando se trata de empleados profesionistas, pues entonces nos encontramos en presencia de un verdadero problema.

## LA MASCARA PROFESIONAL

El título es una máscara detrás de la cual se esconden los profesionistas cómodamente al ejercer sus actividades profesionales. He aquí dos despachos contiguos, en cuyos balcones luce el rótulo de los médicos que en ellos tienen instalado, respectivamente, su consultorio. En ambos avisos se indica que se trata de médicos que ejercen con título de la Universidad Nacional. El público no sabe más; ignora que aun cuando los dos médicos poseen títulos iguales, el de la izquierda lo obtuvo a duras penas, con las calificaciones indispensables, y hasta fué reprobado en varias materias que necesitó repetir para llegar al examen profesional y salir de él, según el chiste cáustico de algún catedrático, más que por unanimidad por *una nimiedad* de votos. Los hay también aprobados por mayoría. No sabe el público que, en cambio, el médico que está a la derecha aprobó todas sus materias con calificaciones decorosas, demostró dedicación, aptitud, honradez en sus estudios. El otro se valió de inúmeros subterfugios para burlar la pretendida eficacia de las pruebas.

El público no tiene guión para elegir, ambos profesionistas están, ante él, en igualdad aparente detrás de la máscara profesional, ¿por cuál decidirse? Todo es cuestión de suerte, quien se dirige al de la izquierda perderá tiempo y dinero, acaso la vida por la agravación de un mal que tendría pronto remedio en su origen; quien se va hacia el de la derecha, tal vez no obtenga un milagro; pero sí la atención, humanamente eficaz, de un profesionista honorable.

Y está bien que en la feria de la sociedad así sea. Porque dicen quienes saben de estas cosas que algunos brillantísimos estudiantes son un fracaso en la profesión, por carecer de "ojo clínico", una especie de don misterioso, en tanto otros malos o mediocres estudiantes, cuando salen a la vida profesional, obtienen éxito rápido y duradero porque poseen ese don. Puede ser, a nosotros nos parece que aun cuando un médico que fué mal o pésimo estudiante, sepa, gracias a su "ojo clínico" diagnosticar una enfermedad con exactitud, difícilmente podrá curarla, porque el "ojo clínico" se obtiene, sin estudiar, por eso lo tiene, como un regalo de la providencia; pero los conocimientos precisos de técnicas y de medicamentos que sólo se adquieren mediante la inteligencia y el estudio, para curar esa enfermedad descubierta por su "ojo clínico" ¿de dónde puede obtenerlos?

La verdad es que en la mascarada de la vida, en éste, como en otros casos, la suerte decide el destino de los hombres. El médico que fué un estudiante malo, fraudulento, también fué y sigue siendo simpático, vivo, con mucho don de gentes. No es raro que su presencia personal, su seguridad en el ejercicio de la profesión (ya dice el proloquio vulgar, certísimo, que no hay nada más atrevido que la ignorancia) le dan gran ascendiente sobre las gentes que acuden a él y le procura, muy pronto, una buena clientela.

En cuanto a los abogados, el profesionista serio, estudioso, que no paga notificaciones ni embargos, que sigue los procedimientos jurídicos normales, fracasa ineludiblemente. En cambio, licenciados mediocres; pero de pocos escrúpulos, listos, que saben establecer una serie de conexiones con jueces o mejor aún, con empleados inferiores de los tribunales, de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de las Oficinas Públicas, en general, hacen posiciones profesionales brillantes.

Algo parecido, si no idéntico, podría decirse de las otras carreras.

Y está bien que así sea, repetiremos la frase tan cursi; pero tan gráfica, en "la mascarada de la vida" porque al fin y al cabo en ella son muchas las personas que se curan por sugestión y muchos los litigios y los asuntos administrativos que se ganan y se "arreglan" al margen del Derecho, a pesar del Derecho y contra el Derecho.

Pero este mismo criterio no puede privar cuando se trata de la selección y de la circulación de la burocracia profesional. Sucede ahora que el profesionista justifica su capacidad con su título. Ya hemos visto la relatividad del valor de tal documento. Y sucede que los "políticos", los que tienen la suerte de contar con algún pariente o amigo de "influencia", son los que ocupan los puestos mejores, las situaciones administrativas más delicadas a pesar de ser malos o mediocres desde el punto de vista profesional, que es el único que en estos casos debe tomarse en cuenta.

La selección y la circulación burocrática del profesionista no se puede hacer mediante exámenes, como en el caso de la generalidad de los empleados públicos, porque desde el momento en que posee un título legal, su capacidad está certificada; el título presupone, no uno, sino varios exámenes. Si la prueba se instituye no para determinar la veracidad de título, que no puede ponerse en duda (cuando es auténtico) sino la mayor capacidad, entre varios competidores, surge el problema de la integración del jurado, porque tratándose de médicos, de abogados, de ingenieros, etc., es decir, de personas ya graduadas, ¿quién examina a quién?

¿Quién certifica la superioridad de los jurados? Por otra parte, si en varios exámenes se puede llegar a saber quién tiene los conocimientos indispensables para ejercer una profesión, es imposible establecer, vista la gran extensión de los conocimientos profesionales, en uno solo, quién es mejor.

Nosotros creemos que la selección profesional en la burocracia, debe estar determinada por el record del profesionista durante sus estudios en la Escuela o Facultad respectivas. No ha de ser suficiente el título para aceptarlo como empleado público, sino que será necesario, además, que demuestre haber obtenido el título con promedio mínimo de ocho puntos, que en la actual escala de calificaciones universitarias, equivale a *muy bien*.

Porque el médico de Salubridad Pública, el higienista, el cirujano de hospital, el internista de un Dispensario, el que presta sus servicios en un Instituto, no necesita sugestionar a nadie ni hacer gala del más o menos hipotético "ojo clínico". Tampoco el abogado consultor de una Secretaría de Estado, ni el Agente del Ministerio Público, ni el Juez, ni el Magistrado, ni el miembro de una comisión legislativa necesitan ser "abogados listos", bien relacionados con la curia; en estos y otros casos de la burocracia sólo es indispensable tener conocimientos precisos. Y generalmente el que fué buen estudiante, es, fuera de toda consideración comercial o de suerte, un buen profesionista.

Creemos que sólo así se evitaría el lamentable espectáculo que da la Administración Pública ahora, pues en ella se ve, con frecuencia, luciendo en los mejores puestos a profesionistas que fueron pésimos estudiantes y en cambio, a otros que hicieron su carrera con honradez, con dedicación, con éxito, en condiciones burocráticas inferiores.

El procedimiento que nosotros indicamos, serviría nada más para llevar a cabo la selección de profesionistas al ingreso en la burocracia; pero es claro que los ascensos serían motivados por el grado de aptitud demostrada en las actividades burocráticas mismas.

Esta forma de selección que proponemos, reobraría, sobre la educación universitaria de manera sorprendente. A los catedráticos de la Universidad nos consta que la mayoría de los estudiantes no realizan el esfuerzo que podrían desarrollar de acuerdo con su inteligencia. Casi todos siguen la línea del menor esfuerzo, muchos claramente persiguen, no su capacitación personal, no la adquisición de conocimientos, sino la obten-

ción del título, que, otra vez, *en la mascarada de la vida*, les facilitará el acceso, principalmente, a jugosas o cómodas posiciones burocráticas.

Pero cuando se adoptara el sistema de selección propuesto por nosotros sería raro el estudiante que no procurase alcanzar, el promedio necesario, para tener opción a un empleo en la Administración Pública.

Las cosas cambiarían radicalmente. Ya la Administración Pública no tendría, ante las gentes, el carácter de refugio de profesionistas fracasados, que aun cuando, en cierto modo injustamente, según tenemos dicho, se le atribuye en la actualidad, sino que por el contrario, el hecho de que un profesionista preste sus servicios al Estado, sería algo así como la garantía oficial de que se trata de un buen profesionista.

No se nos oculta, por supuesto, el hecho de que algunos malos estudiantes, después de recibirse, ante las exigencias de la vida, si tienen talento, rehacen y superan sus estudios, transformándose, en poco tiempo, en excelentes profesionistas; hasta logran descollar en ciertas especialidades y demuestran, con artículos, conferencias, libros, etc., extraordinaria capacidad.

Son excepciones, que, debidamente probadas, deben obtener, en la burocracia, la más amplia aceptación.

## ORGANIZACION CIENTIFICA DE LA BUROCRACIA

La justa selección, la circulación escalafonaria y la estabilidad del empleado público, son condiciones que por si mismas determinan la elevación del nivel moral de la burocracia y de la calidad de sus actividades; pero no bastan para que el Estado realice cumplidamente sus fines.

Es indudable que en la burocracia mexicana hay indisciplina, desorganización; que se carece de medios eficaces para procurar el perfeccionamiento del burócrata.

En muchas oficinas falta personal, en otras sobra; ciertos trámites parecen complicados o inútiles. En algunas los empleados trabajan “descansadamente”, en otras la actividad es febril y el público se desespera haciendo “colas” frente a las ventanillas de trámite, o esperando, años, la resolución de un asunto.

Cierto que la selección escalafonaria para determinar los ascensos es buena; pero en último análisis, cuando hay dos empleados en igualdad de circunstancias pretendiendo una vacante, y ésta se otorga a B, eso

quiere decir que B es mejor que A; pero no precisamente que B sea bueno.

Y el burócrata difícilmente puede ser bueno si no tiene más escuela que la oficina rutinaria en donde trabaja.

En suma, es evidente la necesidad de llevar a cabo la organización científica de la Administración Pública. No pretendemos sostener las exageraciones de la Tecnocracia; pero la verdad es que en muchos aspectos burocráticos de México, no sólo faltan ciencia y técnica, sino hasta el sentido común.

Pensamos que serían puntos básicos para la organización científica de la burocracia mexicana, los siguientes:

I.—La fundación de un Instituto de Administración Pública que se encargara de estudiar el funcionamiento de las oficinas, sus problemas administrativos, la significación y la exactitud de sus trámites, la racional distribución del trabajo entre los empleados, el desarrollo higiénico de las labores, no sólo por cuanto se refiere a local, sino especialmente al ritmo del trabajo, sistematizando, dentro de la jornada legal, las horas de actividad y los tiempos de descanso.

Estudiaría también la conexión y la colaboración entre las diversas dependencias de una Secretaría o de un Departamento de Estado y entre las Secretarías y Departamentos.

Este mismo Instituto se encargaría de establecer las carreras administrativas, sus relaciones, la lógica articulación de unas y otras para permitir el paso ininterrumpido de unas situaciones burocráticas a otras, determinando, con precisión, el plan de materias de cada carrera y organizando la docencia de las mismas con toda clase de elementos y en horas y plazos compatibles con el trabajo del empleado público.

El servicio docente para empleados públicos no sólo comprendería, en el Instituto propuesto, las materias relativas a las carreras burocráticas, sino también diversas clases de conocimientos prácticos que hiciera posible la preparación del burócrata ocasional o del que siente vocación por otras actividades, para permitirle abandonar la burocracia.

II.—La correlación de la burocracia científica con las dependencias oficiales cuyos trabajos pueden fundarse, o cuando menos orientarse debidamente en los resultados de investigaciones y estudios especiales.

Esta correlación es múltiple. Imposible agotarla en un breve estudio como este; pero sólo como ejemplos para ilustrar nuestras ideas al res-

pecto, diremos que la estadística debe normar la mayor parte de las actividades burocráticas. Sería necesario que la Dirección General de Estadística proporcionara un servicio eficiente a las diversas dependencias oficiales. El Gobierno debe saber en qué barrios de la Ciudad de México se cometen mayor número de delitos, para estudiar las causas y extremar la vigilancia, y es indispensable que, a partir de la fecha en que tome las medidas conducentes para reducir o nulificar la delincuencia en los lugares marcados por la estadística, se le proporcionen, oportunamente, los datos indispensables a fin de ver si la delincuencia persiste en idéntica magnitud, si aumenta o disminuye, pues sólo así podrá aquilatarse la bondad de los métodos adoptados.

Las autoridades sanitarias deben saber sobre qué clases sociales y en qué regiones del país, se abaten con mayor crueldad las enfermedades, con fines semejantes a los expuestos para el ejemplo anterior.

En suma, lo que deseamos es una articulación exacta de la estadística con las actividades administrativas para orientarlas y controlar sus resultados, científicamente. Es decir, la estadística al servicio inmediato y constante de la Administración Pública.

En otros aspectos importantísimos de la burocracia, se necesitan conocimientos científicos profundos, investigaciones, dictámenes, opiniones fundadas que pueden encomendarse a los centros científicos o Institutos del Estado o que dependen en alguna forma de él. En vez de que esas instituciones realicen sus trabajos aisladamente, dentro de un academismo, a veces lleno de pedantería y de inutilidad, las llevarían a cabo colaborando íntimamente con los diversos órganos de la Administración Pública que requieren sus luces y que con ellas verían notablemente mejorada su actuación.

La necesidad de establecer relaciones entre los Centros Universitarios y el Estado, ha sido brillantemente expuesta por Lasky:

“En segundo término, debiera existir una conexión más estrecha entre los servicios públicos y las universidades. La utilidad de esta afirmación se bifurca en dos direcciones. La Universidad constituye, por encima de todo, el punto en donde pueden estudiarse los problemas que se refieren a la administración, probablemente con mayor efectividad que en ninguna otra parte, desde el punto de vista de la ciencia política. Se les considera en la Universidad con abstracción de la penumbra coactiva de su ambiente psicológico inmediato. Se les puede racionalizar en el molde de una forma abstracta, visión de todo punto imposible cuando se

trata de la plaza de un mercado, por una parte, o del mismo departamento ministerial, por otra. En la Universidad reciben su proporcionada proyección histórica. Pero, en segundo lugar, creemos que la Universidad puede contribuir en gran parte a la formación de los funcionarios; porque en la Universidad se pueden plantear los problemas, con vistas a las soluciones venideras, en una perspectiva más amplia de la que es posible en una oficina turbada, constantemente, por la urgencia de la resolución. En la Universidad desaparecen todas las consideraciones que arrancan de prejuicios nacidos de personas o intereses especiales. Esto se manifiesta ya en la vida actual. Organismos como el Instituto de Administración Pública en Inglaterra, el Instituto de Investigaciones Gubernamentales en América, la Escuela de Ciencias Políticas en Francia han fomentado una base de coincidencia entre el espíritu burocrático y el espíritu académico, de cuyo maridaje ha brotado una obra considerable, aun en un espacio reducido de tiempo; y un ilustre secretario de la Guerra ha testimoniado, de modo sobresaliente, la utilidad de la educación universitaria para los funcionarios públicos, aun en épocas de labor práctica".<sup>1</sup>

Nosotros creemos que estas ideas podrían realizarse en México organizando el Instituto de Administración Pública o bien como dependencia universitaria o en íntima relación con la Universidad.

III.—El establecimiento legal de un sistema de estímulos y recompensas para el burócrata.

Ya hemos dicho que, una de las características negativas de la burocracia, es la falta de interés personal de los empleados públicos en el trabajo que desempeñan. Se dirá que el obrero de una fábrica o el empleado de escritorio de una empresa particular tampoco tienen interés personal en su trabajo, se dirá que el trabajo es una obligación penosa, una maldición bíblica.

Pero las objeciones apuntadas no son del todo exactas. El patrón privado se ingenia para despertar el interés en los obreros, pagando a mejor precio los artículos o trabajos más bien hechos o señalando un salario por tiempo y otro por unidad de obra, de tal modo que quien más hace, más gana.

Muchos obreros tienen la posibilidad de trabajar por su cuenta, como artesanos independientes, y eso los estimula, en todo caso, para perfeccionarse en lo que puede ser algún día "su propio negocio".

1 H. J. Laski. "El Estado Moderno". Trad. de Teodoro González García. Bosh. Barcelona, 1932. Págs. 140 y 141.

Los empleados de empresas particulares casi siempre tienen, además del sueldo, un tanto por ciento sobre ventas, o gratificaciones anuales, o en todo caso, la oportunidad de conocer profundamente una determinada rama del comercio o de la industria, conocimiento que puede procurarles su independencia económica o el fácil ingreso a otra negociación similar.

El empleado público no tiene ninguno de estos estímulos y por lo mismo no es posible exigirle interés personal en su trabajo.

El Estatuto ha venido a suscitar ese interés por cuanto siendo la aptitud la base de todo ascenso, el burócrata ha de procurar desempeñar su trabajo con eficiencia y conocer a fondo al inmediato superior para estar en condiciones de triunfar en la competencia respectiva; pero el estímulo que esto significa, con ser muy grande, no parece suficiente.

En nuestro concepto, el Gobierno podría considerar en los presupuestos, una partida especial para otorgar recompensas pecuniarias a los empleados que presentaran proyectos prácticos de simplificación o perfección del funcionamiento burocrático de sus respectivas oficinas, o de ahorro de gastos de sostenimiento, siempre que tales proyectos fuesen aprobados. También podrían darse becas a los autores de estos proyectos, para perfeccionar sus estudios e investigaciones en México y en el extranjero y a los estudiantes de carreras burocráticas que se distinguan notablemente en ellas.

Esto por lo que se refiere a las recompensas materiales. Desde otro plano, acaso de mayor importancia, sería conveniente instituir menciones honoríficas y condecoraciones para los burócratas de brillante actuación y según el tiempo de servicios. Nos parece muy justo que quien ha consagrado su vida al servicio público y en él ha demostrado competencia y honestidad, sea cumplidamente honrado por la Administración, por la sociedad toda.

Organización burocrática de esta índole superior, exige que cada empleado público tenga una hoja de servicios minuciosamente llevada y la aprobación, el elogio o la desaprobación escrita, firmada por las autoridades superiores, respecto de aquellos trabajos importantes que se le encomienden, y la calificación, de acuerdo con una escala de eficiencia, de todas sus labores.

Bien nos damos cuenta de que esto repugnaría al carácter indisciplinado del burócrata mexicano; que se verá con burla y sarcasmo la pretensión de un régimen escolar en las oficinas públicas. Esperamos que el

pensamiento sereno y noble que ve sobre las miserias de los hombres, el bien de la patria, la elevación moral del empleado a base de probado valor y no de sumisión y servidumbre, aceptará nuestros puntos de vista.

IV.—Disciplina y moralidad son los términos que precisa asegurar mediante sistemas bien estudiados, en una organización científica de la burocracia.

En esta hora, apenas se habla de disciplina y se alza en contra el anatema de “totalitarismo”, como si disciplina y democracia fuesen términos antitéticos.

La verdad es que en los regímenes políticos totalitarios actuales: nazismo, bolchevismo, fascismo, la disciplina férrea ha operado verdaderos milagros, y este ejemplo debe ser aprovechado por las democracias, a menos que ceguera irremediable nos impida ver la realidad de las cosas.

Lo discutible en los regímenes citados, no es la disciplina, sino su finalidad; pero no sólo nada se opone, sino que todo exige en ciertos países, México entre ellos, la adopción de saludables medidas de rigurosa disciplina en todos los órdenes de la vida social, partiendo, desde luego, de la burocracia.

Cuando hablamos de disciplina no estamos refiriéndonos a medios odiosos de represión, ni sólo a Reglamentos y Circulares inútiles la mayoría de las veces, sino a métodos de trabajo y de control inteligentemente estudiados en cada caso, que son los únicos que dan resultados prácticos.

También creemos que es inútil el tratar de moralizar a la Administración Pública sólo mediante Leyes de Responsabilidades y Códigos punitivos. Las medidas para obtener disciplina y moralización han de ser derivadas de las circunstancias especiales, económicas, de simple vigilancia, etc., etc.

Queremos ilustrar nuestras ideas con un ejemplo vivo.

Mucho se critica, a la Administración de Justicia, por el hecho de que es necesario dar propinas a los Actuarios de los Tribunales a fin de que hagan notificaciones o embargos oportunamente. En la Ley de Responsabilidades de empleados y funcionarios públicos se trata de impedir esta práctica viciosa señalando como delito oficial de unos y otros, el recibir dádivas para el desempeño de sus funciones. Pero esta ley ha sido completamente inútil como todas las leyes de escritorio que no tienen fundamento alguno en las realidades sociales.

La realidad del caso es esta: los Actuarios de los Tribunales disfrutan sueldos pequeños, no puede obligárseles a que tomen a su costa un auto-

móvil de alquiler para la práctica rápida de las diligencias que se les encomiendan. Si para trasladarse a los lugares en donde habrán de hacer tales diligencias, usan el tranvía, entonces los litigantes son los primeros en protestar, pues tal cosa retrasa notablemente los asuntos judiciales en su perjuicio y en el de sus clientes. A fin de obtener rápida tramitación de sus negocios, los interesados dan a los Actuarios pequeñas sumas para alquiler del automóvil. Un actuario trabajador y hábil que hace, por ejemplo, veinte notificaciones al día, obtiene cuarenta pesos diarios por este concepto, cantidad muy superior no solo a su sueldo, sino al del Juez o del Magistrado del Tribunal en donde presta sus servicios.

Claro que estas erogaciones de los litigantes encarecen la justicia; pero no es con fulminantes juicios morales ni con leyes como se corrigen prácticas que obedecen a necesidades ineludibles. Sería más efectivo:

a).—Asignar a los Actuarios, en el presupuesto, una cantidad suficiente para pago de automóviles y fijarles un mínimo diario de notificaciones, embargos y otras diligencias que desahogarían según lista de riguroso turno formada por el Juez o Tribunal correspondiente.

b).—Proporcionarles automóviles y choferes oficiales para los menesteres antes apuntados, en la forma dicha.

c).—Autorizar legalmente el pago, por los litigantes, de sumas determinadas para facilitar el traslado rápido de los Actuarios a los lugares requeridos, siempre mediante turno formado por el Juez o Tribunal.

La última proposición parecerá absurda. Pero resulta que el Actuario que recibe ilegalmente dinero de un litigante, se siente obligado a él y realiza sus funciones con parcialidad. En cambio, si la ley obligara al litigante a cubrir al Actuario sus gastos de transporte, la situación psicológica sería otra ¡y cómo ganaría la justicia sólo con este pequeño cambio de actitud interior!

Ahora se ve ya, con claridad, nuestro pensamiento sobre esta materia: conseguir la disciplina y la moralización de la burocracia por medio de sistemas o métodos basados en realidades humanas y no en simples abstracciones legales o éticas.

La creación del Instituto de Administración Pública, el establecimiento de un sistema de recompensas, la correlación de la ciencia y de la técnica oficiales con todas las Oficinas Públicas, disciplina y moralización, creemos que serían los puntos básicos sobre los cuales se podría intentar la organización científica de la burocracia. Estos puntos no comprenden,

seguramente, toda la materia; pero son los esenciales, susceptibles de múltiples desenvolvimientos con tendencia al perfeccionamiento ideal.

### CONSIDERACIONES FINALES

Generalmente se tiene de la ciencia un concepto vago, se le supone complicada y abstrusa, de tal modo que, a quienes así la consideran, podrá parecer este nuestro estudio sobre la burocracia completamente ajeno a la ciencia, porque en él sólo hemos puesto de manifiesto cosas que, en algunos de sus aspectos, son en extremo sencillas y conocidas de todo el mundo. También nuestras pretensiones sobre la organización científica de la burocracia les resultarán inexplicables, puesto que no se advierte sobre qué ciencia o ciencias habrá de llevarse a cabo tal organización y menos aún el nexo íntimo entre éstas y aquélla.

En su acepción más general, "ciencia es un sistema de conocimientos metódicamente ligados y referentes al mismo objeto". En este sentido nuestro estudio es científico porque constituye un ensayo de sistematización de nuestras observaciones y pensamientos respecto de una clase social específicamente determinada. Hemos tratado de estructurar metódicamente cuanto se refiere a la burocracia en su forma y esencia, para derivar ciertas generalizaciones, algunas características o abstracciones trascendentales.

En cuanto a la organización científica de la burocracia, que pretendemos desarrollar sobre determinados puntos fundamentales, creemos que de esos mismos puntos se derivan el carácter científico de tal organización.

En efecto, consideramos separadamente los dos elementos constitutivos de la burocracia: la Administración Pública y los servidores de ella. La Administración como sistema de acuerdo con el cual debe desarrollar el Estado las funciones necesarias para cumplir sus fines: defensa, garantía, prosperidad material, elevación cultural y moral de la población. Y los servidores del Estado, las gentes, el valor humano que está encargado de hacer viva y tangible la expresión material de esas funciones.

La creación del Instituto de Administración Pública tiene por objeto emprender un estudio del sistema Administrativo, en todos sus aspectos, a fin de perfeccionarlo, de hacerlo cada vez más eficaz en la realización de los fines del Estado.

Esa tarea, para ser efectiva, necesita ser eminentemente científica y tendrá que apoyarse, no en una, sino en todas las ciencias, según el aspecto del sistema general que se considere en cada caso. Así, descansará en las ciencias de la Educación cuando se estudie la forma de organizar la Administración Pública en su gran rama educativa. Y aplicará la ciencia de la Medicina en la Asistencia Social, en la Salubridad Pública; y será matemática y se fundará en la ciencia Económica en todas las cuestiones hacendarias; etnológica, sociológica, en cuanto se refiere a los problemas étnicos y demográficos de México, y no será, en fin, ajena a ciencia alguna en sus varios aspectos de la tarea constructora de un sólido sistema administrativo.

El Instituto de Administración Pública, encargado de dar unidad y sentido a la organización administrativa, sería, en consecuencia, una institución científica y su obra de estructuración, de ajuste y de perfeccionamiento, obra de la ciencia al servicio de la vida social.

En esta obra colaborarían eficazmente las instituciones científicas del Estado, de acuerdo con un plan general formulado por el Instituto.

Las medidas propuestas para el mejoramiento del personal son también de carácter científico, se basan en consideraciones psicológicas, en datos de la realidad burocrática.

Tomando como punto de partida la inamovilidad del empleado público; el escalafón, la competencia en todo caso de ascenso, el retiro, etc., medios que honradamente llevados a la práctica, bastan por sí solos para operar una radical transformación psicológica en el burócrata, se trata de fortalecer esa transformación estableciendo en su beneficio las carreras administrativas y dándole las oportunidades y los elementos necesarios para ampliar sus conocimientos, metódicamente, dentro de los planes de estudio y de prácticas de esas carreras.

El burócrata que hasta ahora se ha sentido, en general, un fracasado, asumirá actitud muy diversa cuando tenga la conciencia de que aun desempeñando el más humilde empleo se encuentra en el principio de una carrera que puede llevarlo, a fuerza de trabajo, de honradez y de competencia, a los más altos puestos. Carrera excepcional que se hace bajo la protección y con el sostenimiento económico del Estado.

Si todavía esto no fuera suficiente para elevar el nivel moral y la capacidad del burócrata, se propone el establecimiento de un sistema de recompensas pecuniarias y honoríficas a fin de estimularlo, con el pro-

pósito de que adquiera interés personal y pulcritud ética en el trabajo que desempeña.

De esta manera, la fuerza conservadora que hoy representa la burocracia de ejecución, ante las modificaciones que a veces trata de introducir la burocracia directiva, se cambiaría en colaboración activa e inteligente para lograr las renovaciones convenientes en organizaciones, trámites y servicios burocráticos.

Estamos firmemente convencidos de que en esta forma podrían modificarse favorablemente las características negativas que actualmente ofrece la burocracia mexicana, pero es claro que hay en la naturaleza del hombre ciertas tendencias nocivas, a veces irreductibles, contra las cuales será preciso adoptar modos racionales de vigilancia y control, vías humanas de prevención para evitar, en lo posible, corruptelas, vicios, inmoralidades, delitos, sin perjuicio de la vigencia de leyes de responsabilidades de empleados y funcionarios y de Códigos correspondientes.

Acaso el problema de la organización científica de la burocracia se halla, actualmente, en la alta burocracia, casi toda ella de extracción política. <sup>1</sup> Creemos, sin embargo, que las modificaciones realizadas en la burocracia ejecutiva, por el fenómeno de interacción social, influirían decisivamente hasta obtener la más alta calidad en los funcionarios directores de la Administración Pública. En efecto, cuando los Departamentos de una Secretaría de Estado se integran a base de favoritismo, de parentescos, de componendas ocultas, el Jefe del Departamento y hasta el Ministro pueden ser individuos mediocres o anodinos, pues los empleados, incondicionales y posiblemente de tan poca valía como ellos mismos, se concretarán a obedecerlos ciegamente y a adularlos. Algunos pintorescos altos funcionarios que México ha padecido, hasta tuvieron el cuidado de alejar a todo intelectual de renombre para evitar críticas y contrastes.

1 "Cuando los partidos tratan de nombrar un funcionario burocrático, por medio de elecciones —ya sea designándolo libremente de una lista de candidatos formada por los Jefes del Partido o aceptando el candidato del Jefe supremo— no tienen en cuenta el punto de vista técnico, sino que los servicios prestados en el séquito del poderoso del partido son los que deciden la designación". Max. Weber. *Obra cit.* En México, los partidos políticos tienen, desde la revolución de 1910, cierta influencia en la designación de los altos funcionarios; pero esa designación la hace personalmente el Presidente de la República, quien en la generalidad de los casos escoge a sus colaboradores inmediatos y aun a quienes habrán de desempeñar los puestos de la burocracia directiva, de acuerdo con la intervención que tuvieron en su campaña electoral. Hay, como siempre, excepciones a esta regla de la política mexicana.

Pero cuando el personal, por ejemplo, del Departamento Jurídico de una Secretaría de Estado sea de la más alta calidad, ya será difícil poner al frente del mismo a cualquier abogado sólo por merecimientos políticos o por amistad o parentesco.

Es pertinente hacer notar que de ningún modo nos oponemos a que un alto funcionario se procure la colaboración de sus parientes y amigos si unos y otros son competentes, lo que deseamos es que la elección se decida por la aptitud y no por diversos motivos.

La moralización y la selección de la alta burocracia se obtendrían, además, restaurando en México el juicio de residencia de la época colonial, modernizándolo y perfeccionándolo. Consistía ese juicio, como ya tenemos dicho, en la investigación que hacía un Juez especialmente nombrado, sobre la actuación pública de algún alto funcionario, precisamente cuando terminaba su cargo. Eran llamados a juicio todos los que desearan presentar acusaciones o denuncias en contra del funcionario saliente y se desarrollaba, en fin, acuciosa pesquisición que concluía con el fallo correspondiente.

El juicio de residencia, a lo que parece, tenía por finalidad descubrir los malos manejos y los abusos de los altos funcionarios; pero no se refería a su actuación pública, a la obra desarrollada. Nosotros creemos que ese juicio, modernizado, no sólo debería concretarse a poner en claro la honradez en los manejos de intereses materiales y a determinar abusos de autoridad o de poder, sino también se habría de referir al valor intrínseco de la actuación del enjuiciado para darle voto de aprobación o de censura.

¡Cómo sería saludable este juicio! ¡Cómo transformaría profundamente la fisonomía política y social de México! Imaginemos, ya que todo esto se quedará por ahora en el puro imaginar, a un Ministro recién llegado a su Ministerio, que siente en el mismo la presencia de investigadores que inquietan sobre los manejos de fondos, calidad de objetos adquiridos, destino de ellos, etc., etc., relativos a la gestión anterior y que asiste a las actividades de un jurado compuesto por hombres íntegros, intachables, competentes en la materia, tendiente a valorizar lo hecho por su antecesor. Ese nuevo Secretario de Estado, teniendo ante los ojos cuanto se hará con él al concluir su encargo, procuraría vivir en casa de cristal por lo que hace a dineros y afinaría sus aptitudes, se rodearía de colaboradores eficaces para realizar obra fecunda. <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Decimos que, por ahora, todo lo expuesto en la parte constructiva de este estudio se quedará en el puro imaginar, porque causas sociológicas bien definidas: he-

Nuestros Presidentes de la República se cuidarían mucho de nombrar a gentes iletradas y a esas medianías llenas de infatuación que hemos visto en los más altos puestos, exhibiendo lamentable incompetencia.

Los funcionarios públicos pueden clasificarse en tres clases: los que antes de ocupar un puesto directivo no tenían personalidad alguna y reciben la transitoria personalidad de ese puesto; pero cuando salen de él, por no haber hecho nada digno de avalorarlos se hunden en el olvido. Los que, antes de llegar a las mejores situaciones burocráticas, tienen ya recia personalidad que por lo tanto no reciben sino llevan a ellas prestigiando al Gobierno que aprovecha sus servicios. Estos son los funcionarios que hacen auténtica labor creadora. Y por último, los que sin ser personalidades, al llegar a los altos puestos de la burocracia revelan en ellos facultades extraordinarias y desde ellos se forjan una indiscutible personalidad.

México necesita funcionarios de estas dos calidades señaladas en último término, para lograr la organización científica de su burocracia, la elevación de la Administración Pública.

Meditemos en el ejemplo que ofrece la gran industria moderna. Consideremos el radio, el automóvil, el aeroplano. Las grandes fábricas que los producen están organizadas con precisión técnica, tienen además, un Departamento de Ingenieros que se encarga de estudiar los defectos de los aparatos fabricados para eliminar esos defectos y de estudiar los perfeccionamientos posibles. En ese Departamento solamente hay mentalidades escogidas. ¿Cuál ha sido el resultado de tal organización? Lo tenemos a la vista, en sólo veinte años el automóvil, el radio, el aeroplano, han evolucionado, de los primitivos modelos defectuosos a grados de efectividad y de belleza que cada día, gracias al incesante trabajo de la inteligencia, presentan nuevas perfecciones.

Esto pasa en esas industrias que sólo tratan de procurarnos más confort, acortar las distancias, hacer más fácil y placentera la vida.

¿Por qué no imitarlas en la organización de la burocracia que tiene la misión de realizar los más altos valores de la vida social? La necesidad

terogeneidad étnica de la población, bajo y disímulo nivel cultural de las masas, antecedentes históricos, indiferencia y cobardía de las clases cultas, etc.; determinan los vicios de la estructuración social de México y los mantienen; pero algún día, con el transcurso del tiempo, bajo el imperativo inmanente de perfección que existe en todas las sociedades modernas, se modificarán esas causas y ya sea por los medios propuestos, o de otra manera, se logrará el total mejoramiento de la burocracia.

de una organización científica de la burocracia se ofrece, así, con absoluta evidencia; pero fuerzas oscuras, invencibles por ahora, se oponen a ello.

La alta burocracia, hoy y siempre, tiene que ser necesariamente política. Esperemos que algún día sea totalmente ilustrada. El problema consiste en hacer políticos de todos los intelectuales o intelectuales a todos los políticos.

Y esto será posible a medida que aumente la cultura en extensión y profundidad, a medida que arraigue el espíritu cívico, el interés por las cosas de la sociedad y de la patria, en sus hijos mejores.

En cuanto a la burocracia de ejecución, se ha convertido, por obra del sindicalismo, en una fuerza política y ello la hace difícil a toda disciplina, a toda moralización, a todo perfeccionamiento.

Pero es una ley que la fuerza humana nunca se conserva dentro de límites razonables, sino que tiende a la omnipotencia y en ese intento se pierde. La burocracia que según se desprende de este estudio, debería ser la más genuina expresión de las bondades sociales, aparece hoy como un mal necesario. Con el abuso de su fuerza llegará a ser un mal intolerable. Entonces ha de romperse el equilibrio social en alguna tremenda crisis, saludable, por que ella enseñará, a nuestro país, como todas las crisis, en medio del dolor y la miseria, el camino del bien