

# **INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY**

**ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y  
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO**

***Naturaleza humana, Derecho y Eficiencia en la Administración  
Pública***



**GILBERTO ANTONIO ZAZUETA OSORIO**

Secretaría de Seguridad Pública

**Proyecto de Investigación Aplicada**

**Maestría en Administración Pública y Política Pública**

**Asesor: Dr. Uriel Caballero Gonzalez**

Diciembre 2009



**Biblioteca**  
Campus Ciudad de México

## **Resumen ejecutivo**

La ineficiencia en la burocracia es una situación crítica en la administración pública que debe ser resuelta. Y aunque emana por diversas razones, podemos unificar todos sus efectos a una sola causa primaria: el capital humano, es decir, en el servidor público.

El servidor público, es el elemento esencial del modelo burocrático. Es quien materializa los actos de la administración pública y quien aplica la ley, y es tanta su importancia, que Max Weber y Frederick Hegel, consideraron a los servidores públicos como miembros de una clase social que en su concepción es superior y cerrada: la burocracia. El primero, desde una perspectiva sociológica y el segundo iusfilosofica, coincidiendo ambos en que su mayor virtud consiste en materializar los actos administrativos del gobierno de manera objetiva de acuerdo (al menos en teoría) con el interés social.

Sin embargo, si este elemento esencial del gobierno, aplica la ley de acuerdo a sus propios intereses, aprovechándose de la ausencia de coacción del derecho, así como de su insuficiencia regulatoria, tenemos como consecuencia la manifestación de la ineficiencia, la cual según Pareto, se observa en la infelicidad que genera el gobierno en el mayor número de personas, es decir, en el descontento de la mayor parte de la población del Estado.

En este trabajo se plantea, que el origen de la ineficiencia, se debe a la exclusión de la naturaleza volitiva humana en el proceso de creación de la ley. Lo cual significa que el gobierno en su función legislativa, no crea de ordenamientos jurídicos que prevean debidamente en su contenido, la conducta propia de un servidor público (por naturaleza egoísta), ya que los servidores públicos que conforman el congreso de la unión, comparten con aquellos de la administración pública, su naturaleza humana, en otras palabras, ellos también se conducen conforme a sus propios intereses e imposibilitan la realización de la felicidad para el mayor número.

La situación descrita, solo puede cambiar, si la población exige a sus representantes políticos que modifiquen el derecho administrativo, introduciendo instituciones que garanticen la coacción de la ley, la cual producirá eficiencia y eficacia en la burocracia.

<b>Resumen ejecutivo</b>	2
<b>Introducción</b>	5
<b>I. Burocracia</b>	
I.1 Concepto de burocracia.....	6
I.2 Características de la burocracia según Max Weber.....	7
I.3 Max Weber vs. Hammurabi.....	9
I.4 De Hammurabi a Weber.....	10
I.5 Críticas al modelo organizacional burocrático de Max Weber.....	14
I.6 Disfunciones del modelo burocrático.....	15
<b>II. Ineficiencia en la burocracia</b>	
II.1 La burocracia como un fenómeno organizacional.....	17
II.2 La burocracia como un mecanismo de sistema específico.....	19
II.3 El problema de la eficiencia.....	22
II.4 Acrecentamiento de disfunciones e ineficiencia de la forma organizacional burocrática derivadas de su desarrollo en la cultura latinoamericana.....	23
<b>III. El Servicio Civil. Elemento esencial del modelo burocrático y clave de la eficiencia</b>	
III.1 Weber y Hegel. Sobre la naturaleza del servicio civil.....	25
III.2 Como lograr el cambio en la organización burocrática y alcanzar la eficiencia	
III.2.1 La resistencia al cambio.....	28
III.2.2 Como atraer y retener al mejor capital humano.....	29
III.2.3 La experiencia en Corea.....	32
III.3 Colofón.....	33

<b>IV. Naturaleza humana y normatividad, soluciones a la ineficiencia</b>	
IV.1 El político y el científico. Ética de la responsabilidad y ética de la convicción.....	33
IV.2 Los antiguos lo sabían. Una sola ética y una praxis política virtuosa. La contradicción de Weber y triunfo de la ciencia política normativa.....	36
IV.3 La clave de la eficiencia en el actuar ético del servidor público.....	37
IV.4 La motivación y el proceso volitivo del servidor público. Aproximaciones desde la ética y la psicología.....	37
IV.5 Consideración del proceso volitivo humano en el procedimiento de creación de la ley.....	50
IV.6 Creación de eficiencia: fomentando la coacción. Controles de eficiencia para la administración pública: rendición de cuentas al ciudadano, racionalidad axiológica y coerción efectiva.....	52
IV.7 La coacción en el Derecho.....	52
<b>V. La competencia como miedo a una sanción. Los mecanismos de rendición de cuentas en la democracia. Selección natural y eficiencia.....</b>	<b>53</b>
<b>VI. Breve examen de la normatividad del servicio civil en México: Una muestra de la “voluntad general” de la elite política. Ineficacia y política en la administración pública.</b>	
VI.1 Las elites políticas del congreso de la Unión. Breve introducción a las elites. Los clásicos: Mosca, Pareto y Michaels.....	57
VI.2 La elite del legislativo y su influencia en la administración pública. Elite estructural y funcional.....	60
VI.3 Breve revista de los elementos principales de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, considerando la politización de la administración pública.....	61
<b>Conclusión</b>	<b>65</b>
<b>Fuentes de Información</b>	<b>68</b>

## INTRODUCCIÓN

*“Por muchos años pensamos que en el PRI radicaba el monopolio de la corrupción, el clientelismo, el uso de las instituciones para provecho propio, la privatización de los recursos públicos, entre otros muchos males. Se creyó por tanto que mágicamente ocurriría un “cambio” cuando un partido distinto al tricolor llegara al poder.*

*Durante los últimos 9 años el PAN se ha encargado de derrumbar ese mito: después del PRI sobrevivieron los valores y la cultura política mexicana.*

*El pragmatismo y la poca dignidad de la política son elementos que estaban ya en México antes del arreglo político inaugurado por Plutarco Elías Calles. El Partido Acción Nacional arrebató al Revolucionario Institucional el poder presidencial, pero hizo lo que sus fundadores jamás hubiesen imaginado: continuar con los modos, las formas y las alianzas que ellos se habían prometido derrumbar en beneficio del país.*

*A 70 años de la creación del PAN, muchos herederos de Manuel Gómez Morín se preguntan: ¿dónde quedó la ética originaria? ¿Por qué se perdió el rumbo del partido apenas tocaron sus representantes los recintos del poder? La respuesta es simple: como dijera Max Weber, no es lo mismo la ética de la responsabilidad, que la ética de la convicción. Enfrentados a la responsabilidad de gobernar, a la dificultad de combatir los intereses enraizados en las estructuras nacionales, los panistas optaron por hacer a un lado sus convicciones o —por lo pronto— las arrinconaron en el discurso.*

*Tiempo es, quizá, de dejar de hablar de la reforma del Estado para comenzar a formular la reforma de la sociedad. Hasta que los mexicanos no mutemos de cultura política y transformemos la manera como nos relacionamos con el poder, los partidos que nos gobiernan —sin importar sus siglas— se seguirán pareciendo entre sí”.<sup>1</sup>*

Existe una gran desconfianza de los ciudadanos mexicanos relacionada con la forma en que nuestras instituciones gubernamentales funcionan y operan. Esto se vuelve evidente cuando se sondea en la población su opinión sobre el desempeño del gobierno en sus diferentes niveles y materias de competencia. Esta inquietud fue recogida en el principal

---

<sup>1</sup> Editorial del EL UNIVERSAL/El PAN: ¿y sus principios? El Universal. México, D.F: Sep 14, 2009. (<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/45599.html>)

instrumento de política pública nacional, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) donde en el capítulo 1.5 denominado: Confianza en la instituciones públicas, del eje 1 “Estado de Derecho y Seguridad” se establece que: “*La corrupción y la ineficacia de las instituciones generan impunidad y lesionan la credibilidad y la confianza ciudadana en el gobierno. Toda actuación de la autoridad fuera del orden legal lesiona los derechos ciudadanos, ya sea por el abuso en el ejercicio del poder público, o bien, por la omisión en la aplicación de la ley.* México necesita que sus ciudadanos confíen plenamente en el sistema jurídico y en el desempeño de las instituciones de justicia y de gobierno. Ello es fundamental para reforzar la alianza entre el gobierno y la sociedad en la lucha contra la impunidad y la corrupción”.

Por lo tanto, se vuelve imprescindible para quien estudia el fenómeno de la burocracia dentro de la administración pública, conocer las razones por la cuales ésta organización se califica como ineficiente y proponer una solución viable para su mejora. Este trabajo pretende demostrar la hipótesis relativa al origen de la ineficiencia de la burocracia como consecuencia de la exclusión de la naturaleza volitiva del ser humano en el proceso de creación de la ley en México.

## **I. Burocracia**

### *I. 1 Concepto de burocracia*

El término burocracia, puede rastrearse hasta mediados del siglo XVIII (Albrow, 1970, p.16), cuando la palabra fue introducida al vocabulario político-económico —con una connotación negativa— por Jean-Claude Marie Vicent de Gournay, quien escribió —con anterioridad a la Revolución francesa y en relación a las políticas practicadas por la monarquía absoluta—: “Tenemos una enfermedad en Francia que seriamente intenta obstaculizar nuestros esfuerzos; esta enfermedad es llamada buromanía”. En otras

ocasiones se refiere a "la burocracia" como forma de gobierno<sup>2</sup>, sin embargo, fue Max Weber quien introdujo el término a las ciencias sociales.

Los académicos que tradujeron al inglés a Weber, tuvieron -según su formación intelectual- un sesgo en la interpretación del concepto Weberiano de burocracia, cuyas divergencias podemos establecer en dos rubros, primero, quienes conciben la burocracia como un fenómeno organizacional de un grupo bien definido y relacionado de personas. Bajo esta definición, algunas características del personal, la estructura organizacional y los procedimientos, definen a la burocracia como una forma de organización, sin tomar en cuenta el subsistema social en que la organización se presenta (Gajduschek, 2003, p.701).

Segundo, este no la considera como un fenómeno organizacional que puede ser encontrado en muchos subsistemas sociales, sino como algo fuera de la esfera de la economía del mercado, o bien, dentro del gobierno. La burocracia se entiende en este concepto como un mecanismo que maneja las fuerzas que están fuera de un entorno de competencia. Las características típicas que se resaltan de la burocracia bajo esta acepción son: jerarquía y operación basada en normas (Gajduschek, 2003, p.702).

### *1.2 Características de la burocracia según Max Weber*

El interés de Weber en la burocracia, deriva de su análisis del proceso histórico del racionalismo que emergió sólo en las culturas occidentales, y que analiza principalmente en su libro *la Ética protestante y el espíritu del capitalismo*, donde concluye que la base de este fenómeno recae en el desencanto del mundo por el ámbito religioso, lo que provoca un universo social secularizado como realidad del mundo moderno. Esta secularización contribuyó al imperio de la razón materialista y al desconocimiento de lo intangible, es decir, de la valoración ética<sup>3</sup> (Houtart, 2002).

Cabe precisar que en la versión original de Weber en lengua alemana, se usan frecuentemente los términos racionalidad y racionalidad formal, al referirse a la burocracia,

---

<sup>2</sup> Fondo de documentos Gournay, en la "Bibliothèque municipale de Saint-Brieuc". - Turgot : *Éloge de Vincent de Gournay (1759)*, en "Formation et distribution des richesses (classiques Garnier Flammarion, 1997)".- G. Schelle : *Vincent de Gournay*, Paris Guillaumin, 1897, 300 p., L. Passy : "Histoire de la Société nationale d'agriculture de France, Paris 1912".

<sup>3</sup> Exclusión de consecuencias trascendentales para el universo social como se verá más adelante

y nunca el de eficiencia. Este último sí se utiliza en diversas traducciones de sus textos, sin embargo, para efectos de este trabajo no se pretende establecer que es lo que Weber entendía por racionalidad, sino simplemente enfocarnos en los atributos del término racional que permiten la existencia de la burocracia (eficiencia).

En este orden de ideas, un tipo ideal de burocracia moderna para Max Weber entraña los siguientes elementos: I.- existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales, organizados en generales normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos (Weber, 2001, p. 21). Esto es, las actividades normales exigidas por los objetivos de la organización, son repartidas de manera estable como deberes oficiales, mientras que la autoridad que reparte estas mismas órdenes, está también repartida de manera estable y el cumplimiento normal de esos deberes es asegurado por un sistema de normas. Estos elementos constituyen la “autoridad burocrática” y en la empresa privada, constituyen la administración burocrática. II.- Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores (Weber, 2001, p. 22), estos últimos se encargan de los asuntos de los primeros, por lo que una vez creado el cargo se perpetúa y es ocupado por otros titulares. III.- La administración del cargo moderno se funda en documentos escritos (‘archivos’) que se conservan en forma original o como proyectos (Weber, 2001, p. 23), además, esta organización moderna separa la repartición del domicilio privado del funcionario y se considera a la actividad oficial como un ámbito independiente de la vida privada, es decir, los fondos y equipos públicos están separados de la propiedad privada del funcionario tanto gubernamental como empresarial. “IV.- Administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica, por lo general, una preparación cabal y experta [...] V.- Si el cargo está en pleno desarrollo, la actividad del funcionario requiere toda su capacidad laboral, aparte del hecho de que su jornada obligatoria en el despacho está estrictamente fijada [...] VI.- La administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables, más o menos precisas, y que pueden aprenderse. El conocimiento de estas normas es un saber técnico particular que posee el funcionario” (Weber, 2001, p. 24).



### *I. 3 Max Weber vs. Hammurabi*

La burocracia de Hammurabi tiene muchos paralelismos con el modelo ideal expuesto por Weber y que demuestran que esta es más antigua que ideal (Alkadry, 2002, p.325) o bien, podríamos decir más pre-moderna que moderna.

Alkadry (2002) demuestra que la administración pública de la primera dinastía babilónica bajo el reinado de Hammurabi, tiene muchas de las características del tipo ideal de la burocracia de Weber. En otras palabras, la administración de Hammurabi alcanzó hace 3800 años lo que Weber describe como el fenómeno burocrático moderno.

Babilonia fue una de las muchas civilizaciones que florecieron en Mesopotamia, tal como la Sumeria, Acadia, Asiria y Uruk. Por lo tanto, absorbió en esta región la experiencia de muchas culturas y civilizaciones del Medio Este.

Hammurabi no creó el primer código escrito de leyes, ni inventó la primera maquinaria administrativa en la región. Se tiene evidencia de que los sumerios ya contaban con un código legal escrito hace 5000 años (Kramer, 1959).

Harper (1904) describe que los reyes tenían poder supremo e ilimitado, el cual venía de la autoridad divina, es decir, gozaban de una legitimidad religiosa y en términos de Jean Bodin (1576) eran soberanos en la forma de gobierno de monarcas absolutos, ya que la soberanía es "*summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas* (poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a leyes)".<sup>4</sup>

La movilidad social en la sociedad de Mesopotamia era una realidad, tal como lo demuestra el caso de Sargón, que fue un niño abandonado, que como adulto trabajó como copero o mayordomo del rey en la corte de la ciudad de Kish y llegó a ser el primer emperador de Babilonia<sup>5</sup>. Lo anterior es un buen indicador de la habilidad de las personas para moverse de una clase a otra (Reade, 1991).

---

<sup>4</sup> "Jean Bodin" en Touchard, Jean. Historia de las ideas Políticas. México: Editorial Tecnos.

<sup>5</sup> Mesopotamia, history of. (2009). In Encyclopædia Britannica. Retrieved October 14, 2009, from Encyclopædia Britannica Online: <http://0-search.eb.com.millennium.itesm.mx/eb/article-55474>

La primera labor de Hammurabi fue establecer controles internos en la ciudad, su segunda labor fue crear el código de leyes donde “estableció el corazón del reino en la justicia” (King, 1960:230). Esto nos habla de un interés por la rendición de cuentas y de un espíritu de legalidad.

La justicia se garantizaba en el reino a través del código de leyes. Este constituía una especie de derecho administrativo, ya que los administradores de justicia y los administradores del reino, tenían la obligación de valerse de él en su actuar y a su vez la población podía realizar peticiones al soberano y a sus administradores con fundamento en este. Era un código procedimental (Alkadry, 2002).

Otro dato destacable de este reinado fue, que pese a que el poder soberano de Hammurabi nunca estuvo en duda, este parecía prestar mucha atención a las demandas de los ciudadanos, es decir, no abusaba de su derecho divino Hobbesiano, y aún como rey, actuaba como si le importara la opinión pública. Tenía un claro interés en garantizar la justicia en el reino y en proteger al débil y mediante su gobierno intervenía para alterar la distribución natural de los poderes con soporte en su código legal o en su divino derecho (una discrecionalidad más metafísica). De esto se desprende que valoraba darle un soporte legítimo a su gobierno, algo lógico para prevenir revueltas, racional y éticamente correcto, así mismo corregía los errores del mercado.

#### *1.4 De Hammurabi a Weber*

A continuación se contrastaran las características del modelo burocrático de Weber frente al de Hammurabi. Lo cual sin duda resulta relevante principalmente porque el primero pese a tener solo ocho décadas de antigüedad es el origen de los modelos burocráticos de occidente.

Características de Weber:

*I.- Existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en generales normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos (Weber, 2001, p. 21).*

Existe mucha evidencia que en la administración de Hammurabi operaba este supuesto ya que este, establecía y asignaba las funciones de a sus oficinas y bureaus. Así mismo la autoridad de esas oficinas se encontraba delimitada por reglas y regulaciones. Dichas reglas estaban soportadas por el registro de Hammurabi de restricciones a la autoridad burocrática (Alkadry, 2002, p.329).

Guterbrock and Jacobsen (1965) documentaron la existencia de oficinas con altas funciones administrativas.

Sobre jurisdicciones ordenadas por reglas, Hammurabi realizo esto por tres medios principalmente: su código, los mishraum o decretos y el conjunto de cartas y órdenes reales que enviaba regularmente a sus empleados. Se esperaba que los funcionarios siguieran el código al pie de la letra ya que el mismo era escrito de manera puntual.

Segundo sus decretos donde trazaba los limites de reglas y regulaciones (Wiseman, 1962) tenemos constancia de esto por cuatro mishraums de Hammurabi, los cuales eran citados como referencia en diversos documentos administrativos que constan en las tablas de arcilla de escritura cuneiforme.

La tercera, sus cartas, donde Hammurabi señalaba a sus oficiales que hacer en caso de que algo pasara. Algo muy parecido a lo señalado por Herbert Simon (Standar Operating Procedures).

Y para asegurarse que la autoridad administrativa de sus oficiales se encontraba bajo supervisión y restringida. Se aseguraba que la población conociera las leyes, y tenía un sistema de responsabilidades muy práctico que el mismo ejecutaba. Para lograr que este sistema operara lo que hizo fue darle publicidad a sus leyes lo cual realizo al grabarlas en lugares públicos y frecuentemente visitados (Seagle, 1971). Estas leyes permitían al ciudadano apelar decisiones injustas que podían inclusive elevarse hasta el rey, cosa que ocurrió frecuentemente (J.J Finkelstein, 1965)

*II.- Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores (Weber, 2001, p. 22),*

El asunto relativo a las jerarquías fue algo de lo cual tenemos muchas evidencias en el régimen de Hammurabi, existían al menos tres clases. Y el nivel jerárquico marcaba el tono de las cartas que enviaba.

*III.- La administración del cargo moderno se funda en documentos escritos ('archivos') que se conservan en forma original o como proyectos (Weber, 2001, p. 23).*

En este punto podemos decir que todo lo que hemos vertido se basa en el estudio de esos documentos. Se tiene certeza de tres tipos de cartas: contratos, decisiones de cortes judiciales, memorándums y listas.

Prestamos de dinero, del templo a ciudadanos (Ranke, 1905)

*IV.- Administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica, por lo general, una preparación cabal y experta [...]*

Existe una clara indicación de que los jueces eran señalados después de haber ocupado puestos administrativos lo cual muestra el valor que Hammurabi daba a la experiencia (Oats, 1979).

Otro indicador de que debían ser expertos eran los castigos que tenían si ejecutaban mal sus labores. (Chambliss, 1958:25) Hammurabi en su ley requirió a sus oficiales una conducta ejemplar y estableció como manjar a aquellos que no cubrían sus expectativas”

De manera similar Hammurabi no tenía compasión con los jueces que realizaban juicios equivocados, los cuales eran latigados, según se establece en la sección 5 del Código.

*V.- Si el cargo está en pleno desarrollo, la actividad del funcionario requiere toda su capacidad laboral, aparte del hecho de que su jornada obligatoria en el despacho está estrictamente fijada.*

La idea del servicio de carrera es totalmente evidente en la asignación de servicios con facultades de administración de territorio para el rey. Los territorios estaban a cargo de una persona asignada durante el todo el tiempo que durara su cargo para realizar la administración de esa zona, cuando la abandonada por retiro cobraba derechos y las obligaciones subsistían para el próximo encargado.

*VI.- La administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables, más o menos precisas, y que pueden aprenderse. El conocimiento de estas normas es un saber técnico particular que posee el funcionario” (Weber, 2001, p. 24).*

No existe nada que prueba o desacredite este elemento en las administraciones Hammurabi.

*Sobre la rendición de cuentas.*

Hammurabi no tenía una legitimidad democrática, ni tenía un parlamento electo. Por sus cartas podemos ver que lograba el control mediante sus cartas donde negaba a sus subordinados la toma de decisiones y la iniciativa. El realizaba personalmente las cosas y era accesible.

Por tanto podemos ver que las ideas que componen el modelo Weberiano se aplicaron en la primera dinastía babilónica durante los años de Hammurabi

Con lo anterior se demuestra que la burocracia es un fenómeno necesario de todo sistema de gobierno. La modernidad de sus ideas se pone a prueba y más bien podemos confirmar que modernidad no es el calificativo adecuado para el fenómeno de la burocracia.

### *1.5 Críticas al modelo organizacional burocrático de Max Weber*

Weber notó la fragilidad de la estructura burocrática, que enfrenta un dilema típico: existen presiones de fuerzas externas para obligar al burócrata a seguir otras normas diferentes a las de la organización; y el compromiso de los subordinados con las reglas burocráticas tiende a debilitarse. La organización, para ser eficiente, exige un tipo especial de legitimidad, racionalidad, disciplina, y limitación en sus alcances (Cervantes y Corrales, 1987).

La capacidad para aceptar órdenes y normas como legítimas, exige un nivel de renuncia que es difícil de mantener. Las organizaciones burocráticas presentan una tendencia a deshacerse, ya sea en la dirección carismática o tradicional, donde las relaciones disciplinarias son más “naturales” y “afectuosas” y están menos separadas de las otras. La capacidad de renuncia exigida por la organización racional no se puede desarrollar en su interior, depende de las relaciones sociales más amplias, que se dan en la familia tradicional o en el grupo carismático. La racionalidad de la estructura racional es frágil y necesita ser protegida contra presiones externas, a fin de poder dirigirla hacia sus objetivos.

Los burócratas son personas que forman el cuerpo administrativo de la jerarquía y estructura de la organización, que siguen las normas impuestas y sirven a los objetivos de la organización. Weber señala la existencia de jefes no burocráticos que seleccionan y nombran a los subordinados, que establecen las reglas, que determinan los objetivos y que, son elegidos o heredan su posición. Esos jefes de la organización desempeñan el papel de estimular la unión emocional, de los participantes con la racionalidad.

En la organización burocrática, la identificación se refiere a la posición y no a quién desempeña un cargo. Si los individuos se ausentan, se sustituyen por otros con el criterio de calificación técnica, y la eficiencia de la organización no se perjudica. La ausencia de un jefe no burocrático de la organización provoca una crisis (crisis de sucesión), que es acompañada de un periodo de inestabilidad. Tal crisis es más evidente en los Estados totalitarios.

Las burocracias establecen normas y reglamentos que necesitan imponer. Dan órdenes que deben obedecerse a fin de que la organización funcione con eficiencia.

### *1.6 Disfunciones del modelo burocrático*

Al ser manejado por hombres, el tipo ideal de burocracia sufre transformaciones. De igual manera Merton (1960) señala que no existe una organización plenamente racional y señala que el formalismo no tiene la profundidad descrita por Weber. El punto central de estas observaciones lo constituye el que el hombre (excluido de los estudios de Weber, que describe un sistema social deshumanizado y mecanicista) cuando participa de la burocracia hace que toda previsibilidad del comportamiento, que debería ser la mayor consecuencia de la organización escape al modelo establecido, originando consecuencias imprevistas e indeseadas que conducen al modelo a la ineficiencia y a las imperfecciones. Estas imperfecciones son llamadas disfunciones de la burocracia. Se trata de serias anomalías del funcionamiento idealizado del modelo, que una vez sometido al “mundo real”, encuentra que la principal externalidad no considerada es, precisamente, la naturaleza humana. Así es como la burocracia adquiere el sentido peyorativo que el lego le ha dado.

Cada disfunción del modelo esta derivada de cada una de las 10 características idealizadas por Weber en su construcción teórica.

1. Exagerado apego a los reglamentos, lo cual deviene en que “las normas y reglamentos se transforman de medios en objetivos, se vuelven absolutos y prioritarios”. Los medios se vuelven fines.
2. Exceso de formalismo y papeleo. El afán de documentar y formalizar las comunicaciones dentro de la burocracia, crea volúmenes de trámites y formatos que entorpecen la agilidad de los procesos.
3. La resistencia al cambio. La tendencia a crear rutinas en procedimientos y métodos, crea la mentalidad de “siempre lo mismo”, no como fastidio, sino como falsa sensación de estabilidad y seguridad respecto del futuro en la

organización. Esto crea una gran resistencia al cambio, sobre todo cuando la organización se ve obligada a enfrentarse a cambios en su entorno.

4. **Despersonalización de las relaciones.** El modelo ignora que la organización informal trasciende y supera a la organización formal. De hecho, se observa que la verdadera organización, la que realmente existe en las empresas es, precisamente la informal.
5. **Categorización del proceso decisional.** La rígida jerarquización de la autoridad sólo existe en el papel; en los hechos no sucede así. Independientemente de esto, una fuente de ineficiencia es que siempre toma la decisión el funcionario de más alto rango, independientemente del conocimiento que tenga del asunto.
6. **Adherencia exagerada a las rutinas y procedimientos.** La devoción a la regla escrita transforma las rutinas y procedimientos en valores absolutos. Por observar la política escrita en el manual, el cliente puede quedar insatisfecho y la empresa puede perderlo. Pero esto no importa, porque la regla se cumplió. Esto crea lo que Thorstein Veblen llama “la incapacidad entrenada”, o lo que Warnotte denomina “la deformación profesional”. John Dewey, por su parte, califica este fenómeno “psicosis ocupacional”.
7. **Exhibición de señales de autoridad.** El énfasis burocrático en la jerarquía conduce a las personas al uso exagerado de los símbolos del poder o señales de estatus para demostrar la posición; el uniforme, la localización y diseño de las oficinas, el estacionamiento, la cafetería, etc, indican quienes son los “jefes”.
8. **Dificultad en la atención de clientes.** La organización burocrática es endógena y entrópica. Está diseñada para satisfacer sus propios requisitos, los requisitos internos y no las demandas y exigencias de sus clientes expresadas en forma de necesidades y/o deseos.

Es decir, las disfuncionalidades de la burocracia, como modelo, surgen de las siguientes apreciaciones:



- A. El modelo indica la previsibilidad del comportamiento humano en el trabajo; la realidad dice lo contrario.
- B. El modelo supone que el entorno de la organización es constante y estático; la realidad demuestra que es todo lo contrario.
- C. La burocracia supone una ética devocional al trabajo; la realidad muestra que es así siempre y cuando el trabajo sea creativo y no rutinario.
- D. El modelo de Weber supone que el hombre está al servicio de la organización; la realidad indica que no es así: es la organización la que está al servicio del hombre.

Por lo tanto podemos decir que el modelo burocrático no opera idealmente, es decir, deontológicamente, como debería de hacerlo, por que el factor humano genera disfunciones, es decir anomalías adjudicables a la naturaleza humana. De ahí que el modelo al operar disfuncionalmente, opere con ineficiencia y no alcance los objetivos que debiera obtener según la planeación.

En este orden de ideas, el siguiente punto a analizar será el del origen de la ineficiencia en la burocracia, al cual llegaremos de la revisión del fenómeno burocrático en su doble aspecto como fenómeno organizacional y como mecanismo de sistema específico.

## **II. Ineficiencia en la burocracia**

### *II.1 La burocracia como un fenómeno organizacional*

La teoría organizacional, el comportamiento organizacional y la administración típicamente identifican a la burocracia con una organización formal-racional. El modelo de Weber es usualmente tratado como una versión descriptiva del modelo organización de Taylor basado en la administración científica (Gajduschek, 2003, p. 702).

La división del trabajo, la especialización, las reglas estrictas (codificación de procesos eficientes), estricta subordinación (cadena de mando) y la exclusión de cualquier elemento personal de la conducta en el trabajo son quizás los elementos más importantes

atribuidos a Taylor y a Fayol, así como a Weber. Es una opinión generalizada de los académicos de la ciencias sociales que todos estos autores consideran estos elementos de una organización como aquellos que llevan al máximo nivel de eficiencia.

En la evolución del pensamiento administrativo, la escuela de la administración racional fue seguida del movimiento de las relaciones humanas, el cual probó la presencia de elementos personales tales como: emociones, actitudes y valores frecuentemente compartido por un grupo de trabajadores, apuntando que estos factores influyen fuertemente en la eficiencia organizacional, inclusive determinando que la ineficiencia es el resultado de una motivación deficiente dentro de la organización.

La teoría de sistemas abiertos, encontró que el éxito de la organización depende de la relación entre el ambiente organizacional y las características internas de la organización. Concluyeron que no hay un único camino a la eficiencia y que esta depende de la adaptabilidad de las características de la organización interna a las demandas y condiciones generadas por el ambiente de trabajo. De manera general ningún académico acepta que las burocracias son aptas proveer el nivel más alto de eficiencia.

La sociología de las organizaciones aborda el tema de la burocracia como uno de sus temas centrales. Merton acepta el concepto Weberiano pero señala que las características internas pueden conducir a disfunciones inintencionales, la mayoría de ellas como ya se señaló por un cambio de meta (*displacement goal*), algunos otros estudiosos señalan las inherentes contradicciones en algunas de sus características internas. Pero la contradicción mas mencionada es la existente entre los atributos de jerarquía y el de la supremacía de las normas en un lado y la especialización del otro. Los *trade off* entre especialización y coordinación y entre comunicación rápida y confiable y jerarquía, son temas altamente discutidos por teóricos organizacionales, que aparecen también en la sociología organizacional (Blau&Meyer, 1971). Todas estas dificultades del modelo de Weber y su interpretación levantan serias dudas acerca de la eficiencia general de las organizaciones burocráticas. Así mismo la investigación empírica parece demostrar también que las burocracias distan de ser la forma de organización más eficiente.

Los sociólogos organizacionales y los teóricos y académicos de la administración comparten un modelo común al reconstruir a Weber. De acuerdo con este modelo, las

características internas de la burocracia –individualmente y en sinergia- llevan a un atributo general denominado eficiencia. La eficiencia en consecuencia garantiza la superioridad sobre otras formas de organización. Esta cadena de causa y efecto puede resumirse como sigue:

Características internas	Atributos generales	Superioridad sobre otras formas de organización.
División del trabajo, especialidad, jerarquía, operación legal, etc.	Se concibe como eficiencia organizacional	

Tabla 1 “elaboración propia basada en información de Gajduschek (2003)”

Como este esquema representa una relación de causalidad si una de las causas no opera, no se puede esperar el resultado predicho. Por ejemplo si las características internas no llevan a la eficiencia como señalan la mayoría de los autores, no podemos determinar la superioridad de esta organización sobre otras. De tal suerte que estos terminan por concluir la relativa o absoluta ineficiencia de las burocracias (Blau&Meyer, 1971; Merton, 1968; Crozier, 1964).

## II.2 La burocracia como un mecanismo de sistema específico

El modelo Weberiano parece inaplicable para aquellos administradores que quieren basar su modelo en individuos por actos racionales, burócratas, cuyo comportamiento se conduce por el principio de maximización de utilidades. Pero aun en organizaciones estrictamente controladas como la burocracia, con su jerarquía y su operación normada, existen significantes esferas de actuación que no están reguladas, donde los burócratas actúan conforme su interés personal y no de conformidad con las metas y principios de la organización (Crozier, 1964; Tullock, 1965).

A diferencia de las ciencias sociales mencionadas con anterioridad, en economía se encuentra una definición precisa de eficiencia, la cual establece que si el mercado es el

único mecanismo mediante el cual se puede alcanzar la eficiencia, es decir: “la mayor felicidad para el mayor número posible de personas”<sup>6</sup> y la burocracia no es un sistema de mercado, por definición es ineficiente (y si eso sucede significa que las personas no estarán felices con las decisiones tomadas por la burocracia).

Para los economistas neoclásicos la burocracia es sinónimo de un sistema que no es de mercado (Beetham, 1987, p.24; Downs, 1966, pp.29-31) en el cual la mano invisible no probé una retroalimentación inmediata sobre la eficiencia de las actividades y sus resultados, en el cual las fuerzas del mercado no eliminan a los ineficientes (Gajduschek, 2003).

Uno de los expositores de esta postura es el Dr. William A. Niskanen, quien elaboro la Teoría Económica de la Burocracia, en la cual expone, que el burócrata será el origen de la ineficiencia pública cuando la transacción que se realice entre el garante del interés colectivo (GIC) y el burócrata se realice en el marco de información incompleta. Puede decirse que GIC y el burócrata llevan a cabo una transacción, la cual se desarrollara en un marco particular de información disponible. Ese marco de información permitirá al burócrata hacer uso del poder discrecional en beneficio propio. La utilización del poder discrecional supondrá un despilfarro de recursos públicos; una situación de ineficiencia (Cansino, 178-179).

Pese al rigor metodológico y a la definición clara que la economía realiza de la eficiencia, persiste la una situación relativa a lo inapropiado de este método para el análisis del objeto estudiado. La herramientas de los economistas han sido elaboradas para: 1. el estudio del mercado en competencia perfecta; 2. Cuando los actores persiguen solo su propio interés. Los teóricos de la elección racional aplican este método al investigar un tema que: 1. Por su propia definición no es un sistema de mercado; 2. Es supuestamente dirigido por el interés público.

Sin embargo no podemos considerar que los individuos se muevan exclusivamente por su interés privado ni tampoco por mero altruismo. En la doctrina tradicional de la ciencia política y de la administración pública se concibe la burocracia como un grupo de

---

<sup>6</sup> Este criterio de eficiencia social es el utilizado por Vilfredo Pareto y permite clasificar las decisiones sociales.

individuos y/o organizaciones que actúan en base del interés y la voluntad popular ligados a las decisiones políticas y a las leyes.

A diferencia de la teoría de elección pública, la ciencia política distingue perfectamente entre burocracia y gobierno. Cuando el politólogo se refiere a la burocracia, su concepto abarca un set de organizaciones dentro de la rama del poder ejecutivo que se conforman de personal permanente, profesional y asalariado que actúa de acuerdo a la voluntad del gobernante (político).

De la lógica de este concepto se desprende que el burócrata actúa conforme al interés público toda vez que al implementar las decisiones de los políticos, los cuales se suponen representan el interés público luego entonces los burócratas actúan en busca del interés público (sofisma). El interés público aparece en las leyes así como en el ethos de la burocracia.

En este marco general podemos señalar ciertas características de las burocracias que se desprenden de la administración lógica moderna y a la vez satisfacen estipulaciones de los procesos políticos modernos tales como: Estado de Derecho (*rule of law*) [codificación del interés público], jerarquía (mediante el político en la punta de la pirámide representando el interés público), impersonal (garantiza igualdad de trato a todos los ciudadanos), servicio civil profesional (garantizando imparcialidad y meritocrático) serían las más importantes.

La experiencia y la investigación empírica demuestran que el modelo ideal de la administración pública difiere mucho de la realidad. Resulta que los burócratas y por ende las burocracias con frecuencia buscan su interés propio en adición o a expensas del interés público. Este comportamiento por lo general se materializa con impacto en la sociedad cuando, logran por medio de su participación en la creación de política pública que su opinión prevalezca frente a otras en la mente del político que escogerá qué medida implementar ya que este recae en su experiencia para decidir.

### *II.3 El problema de la eficiencia*

Como se ha visto en este trabajo la única idea que surge siempre de las diferentes interpretaciones que de la idea de burocracia de Weber hacen los académicos es aquella de

la eficiencia en la organización burocrática, siendo este el atributo que los estudiosos han descartado total o parcialmente para la burocracia.

Las escuelas de administración han probado que la burocracia está lejos de ser la forma de organización. La sociología organizacional alcanzó esta misma conclusión también vía estudios empíricos y análisis teóricos. Los economicistas señalan que al no ser la burocracia parte del sistema de mercado por definición es ineficiente. También cabe señalar que cada rama de las ciencias sociales interpreta la eficiencia según su canon doctrinal. Cuando los sociólogos hablan de eficiencia se refieren a efectividad o consecución de metas, o el alcance de las funciones explícitas de la organización, otros hablan de la ineficiencia como inadaptabilidad, adicionalmente otros nos llaman a examinar la ineficiente coordinación y control de las acciones de interés personal y aquellas orientadas por valores.

De la investigación se desprende que solo los economistas y en menor grado los analistas de la teoría de juegos, proveen definiciones claras de eficiencia. Y estas resultan prácticamente inaplicables aun en la esfera del mercado y especialmente en la estructura jerárquica de la burocracia. Pareciera que entre más precisa es la definición de eficiencia en las ciencias sociales más se aleja de contenido que Weber señalaba. Sin embargo a Gajduschek (2003) le sorprende, que pese a su ineficiencia, estas siguen vivas y desafiando la selección natural, lo cual no tiene nada de sorprendente, ya que la burocracia tiene su vida ligada al Estado.

#### *II. 4 Acrecentamiento de disfunciones e ineficiencia de la forma organizacional burocrática derivadas de su desarrollo en la cultura latinoamericana.*

Siendo que la burocracia es una forma de organización, existe en esta, una cultura organizacional la cual guarda una relación de dependencia con una cultura social más amplia sobre la cual está constituida reflejando sus valores.

Razón por la cual creemos importante considerar algunos estudios de la ciencia de la administración donde se distinguen y comparan tres formas organizacionales con base a aspectos culturales de diversos países (Gámez, 2007).

<b>Formas Organizacionales</b>	<b>Características</b>	<b>Países</b>
Latina	Alta centralización, Estratificación rígida, Desigualdades pronunciadas, Altos niveles de conflicto y áreas de incertidumbre	Francia Italia España
Anglosajona	Mayor descentralización, menos rigidez en la estratificación y flexibilidad en las reglas	Estados Unidos Países escandinavos Inglaterra
Tradicional	Liderazgo paternalista, reglas implícitas, falta de fronteras entre lo organizacional y no organizacional.	Países en desarrollo (América Latina)

**Tabla 2 “elaboración propia basada en información de Gámez (2007)”**

Es importante reflexionar que puede existir la transferencia de modelos organizacionales, pero no es posible hacerlo con facilidad de una sociedad a otra, debido a los valores.

Gámez (2007) un estudio reciente utilizó las dimensiones de distancia del poder, para comparar las organizaciones mexicanas y las estadounidenses, del cual se desprendieron entre otras las siguientes consideraciones respecto de las características de los modelos organizacionales:

- a. Sobre la jerarquía.- Las organizaciones mexicanas reflejan las estructuras jerárquicas de la Iglesia y el Gobierno. La mayor parte de las Organizaciones muestran una estructura burocrática con el poder en la cima. Los empleados por debajo de los niveles inferiores poseen poca autoridad. En México se recompensa a los trabajadores por la lealtad y seguimiento de las instrucciones de la persona a mando. En la actualidad Estados Unidos se caracteriza por una variación muy amplia con relación a los tipos de relaciones jerárquicas, aunque como promedio las organizaciones estadounidenses tienden a estructuras muy planas y en cierta forma menos burocráticas que las mexicanas.

b. Sobre la formalidad.- Los mexicanos se inclinan hacia una relación más distante entre los trabajadores y los gerentes que de una sociedad, habituada a la baja distancia del poder, como Estados Unidos. A pesar de esta necesidad de distancia y formalidad, los empleados mexicanos valoran las condiciones de trabajo en que los supervisores sean comprensivos. Admiran a los jefes que los tratan en forma cálida, pero digna.

c. Reglas y preceptos.- En las organizaciones mexicanas no se cumplen las reglas y preceptos formales a menos de que éste presente alguien con autoridad. Debido a la persona de que se trata, es más probable que se obedezcan a los gerentes que a una regla. Sin un vínculo emocional fuerte entre las personas se presenta la tendencia a no tomar en consideración las reglas. Por el contrario, los directivos estadounidenses creen que las reglas establecen un sistema justo que otorga importancia a la equidad y por lo tanto deben aplicarse en forma impersonal (Harris y Morán, 1995).

De lo anterior podemos colegir que la cultura organizacional dentro de la cultura mexicana y en particular dentro de la burocracia constituye un elemento serio de para cualquier cambio.

### **III. El Servicio Civil. Elemento esencial del modelo burocrático y clave de la eficiencia**

#### *III.1 Weber y Hegel. Sobre la naturaleza del servicio civil*

Aunque en la administración pública el modelo Weberiano que hemos expuesto goza de un estatus de paradigma, estudio recientes han vuelto su atención a la noción de burocracia en Hegel, la cual quizá sea la primer teoría moderna de la burocracia (Tijsterman&Overeem, 2008). Lo que nos llama la atención principalmente es que ambos coinciden en que las sociedades modernas requieren organizaciones burocráticas sustantivas operadas por un tipo y clase especial de individuo. En el Estado racional de Hegel, el cual es su modelo normativo sobre como los estados deben organizarse, el



servicio civil es un elemento clave. Por decirlo de una manera este debe de ser sacado de la sociedad y libre de cualquier interés particular. De esa manera Hegel se refiere al servicio civil como la “clase universal”.

De esto podemos concluir que para Hegel y Weber, los burócratas constituyen una nueva clase social, dedicando sus vidas al servicio del estado. El burócrata debe mantener sus intereses sociales y personales lejos de su trabajo y realizar el mismo “sine ira et studio” es decir sin ira y sin prevención (Weber, 2008, p. 31). Por lo tanto uno de los valores centrales de la burocracia es la independencia de intereses particulares (parcialidad, lucha y pasión). En este aspecto, el estado moderno difiere fundamentalmente del modelo feudal, que se basaba en lazos personales y privilegios. ¿Pero esto es realmente cierto en México?

La verdad, es que no. En principio por que el hombre refleja su cultura y no puede disociar su núcleo volitivo de lo que ha aprendido sino lo ha reflexionado y superado antes, como comprobaremos más adelante, así en su desenvolvimiento social utilizara múltiples caretas sobre una misma esencia. Y siendo que el hombre por naturaleza es un animal político y a su vez que la administración pública al estar dentro de la esfera pública se encuentra impregnada de los usos políticos y subordinada a estos de acuerdo con la concepción de Weber, el funcionario público al final no puede ser imparcial y termina comportándose con *ira et studio*.

Para corroborar lo anterior, se realizo una investigación con la finalidad de determinar que los puestos directivos en la administración pública no tienen relación alguna con un servicio civil, sino antes bien, que estos se otorgan por lazos personales y paternalismo (con *ira et studio*). Es decir por valores antidemocráticos, propios del autoritarismo que se vivió en México hasta el año dos mil y que persiste en las elites políticas mexicanas con sus liderazgos tradicionales. Para esto, se selecciono aleatoriamente como objeto de estudio al organismo descentralizado del gobierno federal, denominado Lotería Nacional. Y en ejercicio del derecho de acceso a la información, se obtuvieron los curriculumvitae de todos los puestos de nivel de Director a Titular de

Entidad, ya que esto permitiría corroborar si dentro de los antecedentes laborales de los funcionarios de esa Entidad existía alguna conexión. Los resultados no fueron sorprendentes, la mayoría de los puestos directivos se encuentran ocupados por un grupo bien determinado de exfuncionarios de diversas dependencias de la administración pública federal como: El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), así como exfuncionarios del poder legislativo pertenecientes al Partido Nueva Alianza, lo cual evidencia la complicidad del Ejecutivo federal con Elba Esther Gordillo, denunciada por Jesús Ortega Martínez, líder nacional del PRD<sup>7</sup>. En este mismo sentido, se manifestó el destacado columnista Miguel Ángel Granados Chapa: “El director general del ISSSTE, Miguel Ángel Yunes Linares, forma parte del sector de los funcionarios públicos del gobierno federal que están al mando de la lideresa del SNTE, Elba Esther Gordillo, así como el director de la Lotería Nacional, Benjamín González, y la nueva comisionada del IFAI María Elena Pérez-Jaén...”<sup>8</sup>, y crítico al presidente Felipe Calderón por continuar con decisiones particulares por encima de los intereses generales.

Las aseveraciones mencionadas se pueden constatar, revisando un poco la historia de los organismos descentralizados, que se asevera controla la líder magisterial. Donde encontraremos para el caso del ISSSTE que “el director general del ISSSTE Miguel Ángel Yunes Linares, nombro como nuevo delegado de estatal de esta institución en Chiapas a Ricardo Aguilar Gordillo en sustitución de Gilberto Noble González...Ricardo Aguilar Gordillo, es sobrino de la lideresa nacional del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo y su llegada a la delegación no se duda que fue por la recomendación de la lideresa del magisterio pues Aguilar Gordillo no cuenta con los

---

<sup>7</sup> Gordillo mantiene control de la Lotería Nacional:PRD. El economista. 9 de junio de 2009. <http://eleconomista.com.mx/notas-online/politica/2009/06/09/gordillo-mantiene-control-loteria-nacional-prd>

<sup>8</sup>De la Paz, Karina. Yunes, al servicio de Elba Esther: Granados Chapa. Periodico y agencia de noticias Imagen del Golfo. 26 septiembre 2009. <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=131264>

méritos suficientes para ocupar este importante encargo pero ojalá y lleve a buen puerto a esta institución de seguridad social.”<sup>9</sup>

Así mismo, el actual titular de la Lotería Nacional, Benjamín González Roaro, fungió como Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del 2001 a 2006. Lo cual no da lugar a dudas del porque Erika Hernández Gordillo (nieta de Elba Esther) ocupa actualmente la plaza de Gerente de Comunicación y Relaciones Públicas en la Lotería Nacional.

Respecto de los ex funcionarios de la SEP, en los puestos directivos de la Lotería Nacional, no quedo tampoco asombro, ya que el yerno de Gordillo, Fernando González Sánchez, es Subsecretario de Educación<sup>10</sup>.

Y para reafirmar la relación de exfuncionarios de la SEP, CONACULTA y Partido Nueva Alianza así como de las aseveraciones de Granados Chapa, basta con analizar quien la acompañó en un evento tan personal, como lo fue el funeral de su madre, donde: “Maricruz Montelongo, hija de Elba Esther Gordillo, llegó acompañada de su esposo, Fernando González, subsecretario de la Secretaría de Educación Pública (SEP). También llegó el director de la Lotería Nacional, Benjamín González Roaro; el presidente nacional del partido Nueva Alianza, Jorge Kahwagi, y su padre, Jorge Kahwagi Gastine, quien es un buen amigo de Gordillo Morales; el secretario de Educación Pública, Alonso Lujambio; la presidenta del Conaculta, Consuelo Sáizar.”<sup>11</sup>

En lo que respecta a los exfuncionarios de Secretaría de Seguridad Pública (SSP), que participan en la Lotería Nacional, sabemos que Miguel Ángel Yunes dejó la Subsecretaría de Seguridad Pública para despachar en la dirección del ISSSTE; y que

---

<sup>9</sup> Gómez, Ezequiel. Sobrino de Elba Esther...Expreso Chiapas. 2 de octubre de 2008. <http://www.expresochiapas.com/noticias/estatal/1211-sobrino-de-elba-esther.html>

<sup>10</sup> Díaz, J. Guadalupe. ¿Y las finanzas de Pemex acá? Hoy Tamaulipas. 3 de abril 2008. [http://www.hoytamaulipas.net/?PHPSESSID=7fa1a5c0ea&v1=notas&v2=40628&tit=%C2%BFY\\_las\\_finanzas\\_de\\_Pemex\\_ap%C3%A1](http://www.hoytamaulipas.net/?PHPSESSID=7fa1a5c0ea&v1=notas&v2=40628&tit=%C2%BFY_las_finanzas_de_Pemex_ap%C3%A1)

<sup>11</sup> Noticieros Televisa. Velan restos de la madre de Elba Esther Gordillo. 23 de junio 2009. <http://www2.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/nacional/073483/velan-restos-madre-elba-esther-gordillo>

Roberto Campa Cifrián, ex candidato presidencial del Partido Nueva Alianza, cercano a Gordillo, fue Secretario Técnico del Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde el actual Subdirector General de Comercialización y Servicios de la Lotería Nacional, fungió como Director General de Asuntos Jurídicos y Normatividad.

Lo anteriormente expuesto, claramente explica porque de un universo de 45 directivos de la Lotería Nacional, 21 provengan del ISSSTE, 5 de CONACULTA, 4 de la SSP y 3 de la SEP, es decir, más de la mitad de los directivos del organismo tienen relación con la maestra Elba Esther Gordillo.

La situación descrita, nos muestra claramente el paternalismo dentro de la administración pública y deja entrever la racionalidad del burócrata actual, la cual se encuentra muy lejos del tecnicismo la virtud predicadas por Weber y Hegel. La “clase universal” consiente que su capacidad laboral y su eficiencia no son las razones por las que ocupa un lugar en la burocracia, sino antes bien, su puesto es consecuencia, de la gracia de su mecenas, en este caso la maestra Elba Esther.

### *III.2 Como lograr el cambio en la organización burocrática y alcanzar la eficiencia*

#### *III.2.1 La resistencia al cambio*

Lo único constante en el mundo es el cambio. Sin embargo los cambios siempre encuentran resistencias. A partir de Cuch and French (1948), los académicos han comenzado a estudiar por que la implementación de cambios fracasa, comprobando que todos los empleados no importa el nivel resisten el cambio (Post and Altam, 1994), Judson (1991) argumenta que existen seis factores que determinan la resistencia al cambio en una organización:

1. Sentimientos generales sobre el cambio;
2. Conflicto entre la cultura existente y lo que se pretende cambiar de ella;
3. El número de preguntas sin respuesta que surgen;

4. Historia;
5. Que el cambio impacte necesidades básicas;
6. El cambio impacta sentimientos personales de autoestima y ego.

Sin embargo para la forma organizacional que tratamos nosotros en la cual la ley es el origen del acto consideramos que estas seis razones se sintetizan en dos de las ocho razones que Attaran (2000) establece como causantes del fallo en una reingeniería estas son: falta de entrenamiento formal y la incapacidad para lidiar con los cambios.

El primero de estos factores es relativamente fácil de resolver es segundo se relaciona con la ética y el nivel de compromiso tema que se tratara más adelante. Por lo tanto se vuelve fundamental conocer como atraer y retener al mejor capital humano.

### *III.2.2 Como atraer y retener al mejor capital humano*

Los gobiernos enfrentan una tarea muy complicada en lo que se refiere a la atracción de talento para su organización. El mercado laboral en busca de talento, se ha vuelto más competitivo que nunca antes, así que no es fácil atraer a la persona correcta, para el trabajo correcto, en el tiempo correcto.

Y esto es crítico, ya que si la población requiere de un servicio público eficiente, es de vital importancia que el gobierno sea competitivo en comparación con otros gobiernos, lo cual puede lograr, encontrando, contratando y reteniendo al talento adecuado con las estructuras correctas, sistemas, procesos y practicas adecuadas (Suk, 2008).

Para ello, el gobierno no tiene más opciones que autoreformarse para evolucionar (Kickert, 1997; Lane, 1997; Kenttl, 2000; Nolan, 2001; Cheung, 2006; Light, 2006). Ya que existen presiones internas como externas que demandan a la función pública tareas cada vez más complejas. Razón por la cual es imprescindible que se sustituyan las anticuadas técnicas de administración de por otras que permitan atraer y retener a lo mejor en el gobierno (Suk, 2008). Para lograr este propósito el gobierno debe de contar con un plan de desarrollo, motivación y cuidado (Davis et al., 2007), ya que sin estos elementos,

nunca será satisfecha la necesidad de estima del funcionario actual o futuro, consistente en el prestigio obtenido como consecuencia de la pertenencia a la organización y por tanto se hará difícil el proceso de atracción de profesionales jóvenes y competentes.

Un hecho conocido y pernicioso, por el cual el capital humano talentoso que egresa de las instituciones de educación en el país, así como de diversos entornos del sector privado y público, rehúsan según el caso en permanecer o ingresar en la función pública, radica en el hecho de la falta de incentivos financieros. Esto se produce por las designaciones políticas de los puestos de dirección y trae como consecuencia que se genere una moral baja en el entorno laboral, así como la pérdida de la confianza en el sistema gubernamental, por lo tanto, esta situación debe de considerarse seriamente por quienes administran al capital humano del sector público.

En conferencias internacionales, expertos y participantes se han percatado, de que en varios gobiernos, particularmente en países en aquellos en desarrollo y en economías en transición, se han creado o se creen elites nacionales para dirigir esos países. Esta es una buena y típica estrategia; necesitamos elites. Sin embargo, necesitamos más que un grupo de elites, necesitamos elites con una conducta ética y corazones humanos que respeten los valores públicos y que tengan el espíritu propio de una administración pública (es decir que persigan el interés público) y estabilidad emocional. De otra manera, podría ser problemático, para la emergente era de la gobernanza en el mundo, tener una elite nacional autoritaria o dogmática (Suk, 2008).

Entonces ¿cómo reclutar a los mejores? Definitivamente, no con la exclusividad del método pasivo de la bolsa de trabajo. La búsqueda debe ser amplia, usando todos los métodos estratégicos disponibles; un ejemplo son los *head-hunters* habituales en el sector privado, el internet, programas de *interships*, cooptación, referencias, etc. Un buen líder contrata a un candidato mejor que el mismo, mientras un mal líder prefiere a alguien que no es tan capaz como él.

Lo anterior, tiene soporte empírico. Ya que según la encuesta levantada por la *Direct Employer Association* en Estado Unidos el mes de Febrero de 2006, el internet en

todas sus formas fue el responsable de la contratación del 50% del personal en las empresas (Suk, 2008).

Sin embargo, no se le puede dejar todo el trabajo a las diferentes oficinas de Recursos Humanos del gobierno, estas tan solo son un elemento en la organización del gobierno el cual es afectado por fuerzas económicas, políticas y culturales.

Cabe precisar que las tendencias actuales en materia de recursos humanos, denotan un cambio de definición en sus términos particularmente el de “administración de personal” se ha ido sustituyendo por Administración de Recursos Humanos (ARH) o Administración de Capital Humano (ACH). Ya que la administración de la fuerza laboral requiere más que del resguardo y actualización de expedientes personales y procesos organizacionales, si se desea maximizar la inversión que hace el gobierno en las personas.

Un consejo para los países en desarrollo y para los de economías en transición es primero establecer un servicio civil antes de embarcarse en cualquier otra reforma más avanzada (Suk, 2008).

Es claro que bajo las presiones de la modernización, el gobierno necesita de una estructura que administre a su capital humano con base en un principio de meritocracia en la cual los talentosos son escogidos. Para esto es necesario establecer un liderazgo democrático (Fulmer and Bleak, 2007). El ejecutivo del gobierno debe ser el “*transformational leader*”. Ya que para que la organización pueda crecer y desarrollarse, las personas dentro de la organización también deben de crecer y desarrollarse, no es una cuestión de una sola acción sino una acción continuada. De esta manera el alto rendimiento no es buscado como un efecto aislado y el resultado de un aprendizaje continuo es el incremento de la oportunidad de un desarrollo sostenible de alto rendimiento.

### *III.2.3 La experiencia en Corea*

Suk señala que el sistema coreano del pasado tenía las siguientes deficiencias: falta de pericia técnica, ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y rigidez. En estos días

tienen la determinación de reconstruir un servicio civil mas calificado, con responsabilidad, justicia, autonomía.

Eso requiere el cambio de una administración centralizada a una descentralizada con autonomía y elección, se necesitan métodos abiertos de reclutamiento, y calidad de trabajo. Una administración basada en desempeño con fundamento en criterios realistas y no solo en antigüedad, y cambiar así hacia una organización más democrática. Existe una necesidad de capacidad técnica pero al mismo tiempo de avanzar hacia un gobierno realmente democrático. La gobernanza democrática es un imperativo para promover la democracia liberal, el desarrollo sustentable y la paz.

Los elementos considerados para promover a un trabajador cambiaron en el servicio profesional de antigüedad a capacidad. En el pasado el criterio prevalente para una promoción era la antigüedad, hoy la juventud no es más una barrera para una promoción. Así mismo se ha retomando la capacitación como un elemento esencial. Los puestos de Directo General antes de nombramiento político son concursados ahora.

En relación con lo anterior, sobre la importancia del incentivo de la promoción conviene mencionar una de las observaciones de Parkinson a administración pública la cual señala que, la edad de retiro de los funcionario es un elemento que contribuye a la ineficiencia de la organización, ya que para que surja una promoción es necesario que el jefe se retire primero. Esta ausencia de estímulo provoca lo que ahora se llama el Síndrome del Príncipe Carlos. El servidor público se frustra por la falta de oportunidades y no renuncia por la comodidad de la costumbre, sin embargo su efectividad como recurso humano disminuye (Klimek, Hanel & Turner, 2009).

### *III.3 Colofón*

Ya hemos expuesto que la burocracia como modelo organizacional tiene disfunciones que la conducen a la ineficiencia y que estas disfunciones así como la ineficiencia, tienen su origen en el factor humano y que el servidor público al momento actuar, privilegia en la mayoría de los casos sus propios intereses. Examinamos la



experiencia exitosa de Corea en el cambio de su cultura organizacional y en su ley del servicio civil y como estos cambios permitieron revolucionar su administración pública mediante la introducción del elemento competencia al sistema cerrado que representa la burocracia tradicional, lo que trajo como consecuencia mayor eficiencia en la gestión pública.

Por lo tanto a este punto podemos tener en claro que la competencia laboral dentro de la administración pública mejora significativamente la gestión pública, porque tal y como lo mencionamos, en la mayoría de los casos el servidor público busca su propio interés, para esta situación en particular, preservar el trabajo. Y en ese afán se desempeña al máximo de su capacidad y genera eficiencia.

Sobre la conducta egoísta o parcial, que se observa en el funcionario Weber señala que esta no debiera manifestarse en el administrador público pero si pudiera ser posible en el político electo por votación es decir un servidor público democrático. Al respecto elabora su ética de la responsabilidad y ética de la convicción.

### **Naturaleza humana y normatividad soluciones a la ineficiencia**

#### *IV.1 El político y el científico. Ética de la responsabilidad y ética de la convicción*

Max Weber en sus conferencias la política como vocación y la ciencia como vocación menciona que hay dos formas de hacer de la política una profesión. O se vive para la política o se vive de la política. La oposición no es absoluto excluyente. Por el contrario, generalmente se hacen las dos cosas, al menos idealmente y en la mayoría de los casos, también materialmente.

Sin embargo es ahí donde radica el problema, Weber señala que el político por profesión es decir quien vive de la política tiene un comportamiento ético diferente de quien vive para la política.

### *1. Ética de la convicción*

Es la del administrador, la del burócrata de carrera y la que debe operar en el servicio civil. La ética de la convicción está animada únicamente por la obligación moral y la intransigencia absoluta en el servicio a los principios.

### *2. Ética de la responsabilidad*

Es la del político representativo. De quien elabora las leyes y ejerce la dirección de la administración es decir de los burócratas.

La ética de la responsabilidad valora las consecuencias de sus actos y confronta los medios con los fines, las consecuencias y las diversas opciones o posibilidades ante una determinada situación. Es una expresión de racionalidad instrumental, en el sentido que no sólo valora los fines sino los instrumentos para alcanzar determinados fines. Esta racionalidad instrumental -maduramente reflexionada- es la que conduce al éxito político.

En definitiva, sería un error de la acción política plantearse exclusivamente en la racionalidad de los valores para prescindir de lo fundamental: la racionalidad en las herramientas que han de conducir a la realización de estos valores. Hay, pues, en la política una ética implícita que no conocen los partidarios de la pureza, de la ingenuidad evangélica o del doctrinarismo dogmático de cualquier signo.

<b>Nivel tipológico</b>	Acción social racional orientada a valores	Acción social orientada a fines
<b>Nivel práctico</b>	Valores a ultranza	Fines y consecuencias
<b>Nivel político</b>	Ética de la convicción	Ética de la responsabilidad

Tabla 3 "elaboración propia basada en información de Weber (2008)"

En la práctica se observa que la oposición de estas éticas no es del todo excluyente como bien señala Weber, sin embargo este trabajo es una demostración de que estos conceptos si deberían ser ajenos el uno al otro en la praxis, tal y como se plantea en las

concepciones teóricas de la burocracia de Hegel y del mismo Weber, si es que se quiere alcanzar la eficiencia del modelo, toda vez que la ética del servidor público es en el fondo excluyente de la del político, uno busca lo racional, lo científico el otro satisfacer los deseos del vulgo, una es aristocrática, la otra populachera, una debería de representar a lo más selecto de la sociedad, la otra al común denominador de esta. Siguiendo a Weber quien pone en las facultades del político la dirección de la burocracia y al dotarlo de un poder factico superior, el burócrata ejerce sus valores y privilegia la subordinación por jerarquía corrompiendo el modelo, al ser el vehículo de una orden proveniente de la ética de la responsabilidad máxima que al ser humano por instinto de conservación busca conservar su fuente de ingresos, escenario que aumenta su factibilidad si el mismo burócrata no representa a la aristocracia social, es decir que no hace del honor el principio rector de su vida.

Como apreciamos la disonancia entre la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción radica en la elección del bien que realiza el servidor público. Por lo tanto para persona que las viva, y solo un individuo con una conciencia moral plenamente desarrolladas podría combinar ambas y corroborar que estos conceptos no son excluyentes para permitir el correcto funcionamiento del modelo burocrático estudiadas por Weber en su conferencia la Política como profesión pueden nivelarse en un ordenamiento que ayude al animal político a caminar virtuosamente, a través de un derecho que este en constante cambio y adecue las situaciones de hecho al deber ser con un equilibrio realista.

Es decir que establezca una ley que a través de su cumplimiento genere una virtud en el político. Lo anterior, bajo una concepción aristotélica de la virtud como una “disposición voluntaria adquirida (hábito) dirigida por la razón y que consiste en el término medio entre dos vicios”<sup>12</sup>.

Sin embargo estos ideales de ambos teóricos se encuentran fuera de la realidad ya que se enfrentan a un ordenamiento jurídico incompleto donde la discrecionalidad permite que se manifieste la esencia moral del servidor público a través de su conducta, y si esta no

---

<sup>12</sup> Aristóteles. (1999). colección Sepan cuantos- *Ética nicomaquea/Política*. México: Porrúa.

es virtuosa no valorara al bien común como rector de su acción y genera la ineficiencia del modelo tal como se ha demostrado. Por tanto la clave de la eficiencia radica contratar servidores públicos preparados y de alta conciencia moral (es lo ideal) o servidores públicos preparado y con un ordenamiento jurídico flexible pero axiológico que permita establecer una coerción efectiva y garantizar que mediante el miedo al castigo el servidor se desempeñe tal y como lo prevé la norma jurídica. Para la creación de este ordenamiento jurídico es necesario recurrir a las ciencias del comportamiento humano para determinar por qué el hombre procede como procede y de qué manera sería eficiente que procediera.

*IV.2 Los antiguos lo sabían. Una solo ética y una praxis política virtuosa. La contradicción de Weber y el triunfo de la ciencia política normativa.*

*“Es obvio que la política no es una cuestión ética”<sup>13</sup>. Max Weber.*

“Los espíritus selectos y los hombres de acción identifican la felicidad con el honor: fin de la vida política. El cual es un bien harto superficial, pues manifiestamente está más en quien da la honra que en el que la recibe, en tanto que el verdadero bien debe ser algo propio y difícil de arrancar al sujeto. Por lo dicho podría creerse que la virtud es el fin de la vida política”<sup>14</sup>. Aristóteles

Con Maquiavelo y su obra más famosa: El Príncipe; nace la ciencia política moderna, de acuerdo con la mayoría de los académicos y su objeto de estudio deja de ser el deber ser y se enfoca en la observación empírica directa de los actores e instituciones políticas. Sin embargo no es él quien excluye a la ética de la política, sino simplemente señala que para que un gobierno sea efectivo se debe atender a la realidad fáctica algo que es totalmente cierto. Porque es del mundo de los hechos del que se desprende el derecho, claro después de una debida reflexión como señala Kant (García, 2001). Es en realidad, con

---

<sup>13</sup>Weber, M.(1984).*Escritos políticos*. México:Folios.

<sup>14</sup> Aristóteles.(1999). colección Sepan cuantos- *Ética nicomaquea/Política*. México: Porrúa.

el proceso del racionalismo a través de la expansión del paradigma científico durante la Ilustración, donde se desarrollo plenamente y el estudio de la política, más allá de las determinaciones normativas. El error en nuestra consideración radico en que se confundió el repudio al catolicismo que se da en este periodo, con el desprecio de la ética como ciencia por ser idealista y sus postulados de difícil corroboración.

#### *IV.3 La clave de la eficiencia en el actuar ético del servidor publico*

Como se desprende de lo expuesto la clave de la eficiencia radica en la conducta del servidor público por lo tanto debemos centrarnos en el estudio de los procesos volitivos con la finalidad de establecer un mecanismo que genere eficiencia en esta forma de organización mediante una solución que garantice una conducta especifica en los ejecutores de las funciones del gobierno.

#### *IV.4 La motivación y el proceso volitivo del servidor público. Aproximaciones desde la ética y la psicología*

Como se vio el elemento clave para que el modelo organizacional de la burocracia funcione es el servidor público por convicción, es decir por amor al trabajo que desempeña, lo que hace que actúe con responsabilidad. Esta palabra es muy importante y en esta radica la eficiencia del modelo. El servidor público se vuelve ahora el objeto de revista. Considerando que todo servidor público en un ser humano y que sus decisiones resultan trascendentales para la operación eficiente del modelo que nos ocupa, razón por la cual tenemos que comprender el proceso de toma de decisiones.

Por lo tanto nos centraremos en el análisis de este elemento esencial del modelo la convicción o el amor al trabajo en el caso del servidor público basándonos en lo siguiente:

Platón en su dialogo sobre el amor (elección, determinación del bien) comienza haciendo que Sócrates interrogue a su interlocutor Fedro con la siguiente cuestión: Mi querido Fedro, ¿A dónde vas y de dónde vienes?

Esta pregunta de Sócrates nos sumerge en varias reflexiones, la noción de libertad, es decir de elección y la conciencia que se tiene respecto de un estado actual.

En este trabajo analógicamente ya hemos contestado esta pregunta en el sentido de de donde viene la ineficiencia de la administración pública resta preguntarnos a donde queremos que vaya.

De ahí que atendiendo a que Aristóteles señala que todo arte y toda investigación científica, lo mismo que toda acción y elección parecen tender a algún bien, y que el fin general al que aspiran todas las ciencias es por excelencia el bien humano, declararemos ahora el más excelso de todos los bienes en el orden de la acción humana, considerado así por las masas y por los espíritus más selectos el cual es la felicidad.

Sin embargo la esencia de la felicidad es una cuestión complicada que varía con la concepción que de esta tienen los individuos y no la explican de la misma manera el vulgo y los doctos.

La aseveración anterior de Aristóteles se debe a que la felicidad como bien supremo depende de una jerarquización axiológica y esta nunca es igual de un individuo a otro puesto que depende de su desarrollo integral (moral e intelectual) y para este caso en su clasificación, los doctos son aquellos que realizan una reflexión axiológica en la elección del bien. Al respecto señala Raúl Gutiérrez Sáenz en su Introducción a la Ética: “el objeto de la elección voluntaria siempre es un bien. Sin embargo no es lo mismo elegir un bien y elegir bien. Esta distinción deja clara la diferencia de la elección en un nivel ontológico y en un nivel moral, ya que siempre elegimos un bien ontológico; pero no siempre elegimos bien moralmente hablando. La voluntad siempre tiende hacia un bien ya que todo ser por el hecho de existir tiene un grado de bondad, y es precisamente esa bondad lo que atrae su voluntad, por tanto cuando se dice que somos libres para el bien o para el mal eso quiere decir que somos libres para elegir bien o elegir mal. Lo cual se refiere a la elección y no al objeto”.

Continúa el Estagirita: Unos las hacen consistir en algo manifiesto y visible como el placer o la riqueza o el honor.

No sin razón el bien y la felicidad son concebidos por lo común a imagen del genero de vida que a cada cual le es propio. Y en tres podemos clasificar los tipos más salientes de vida:

1. La multitud y los más vulgares ponen el bien supremo en el placer y por esto aman la vida voluptuosa.
2. La vida política
3. La vida contemplativa

Rematando declara “La mayoría de los hombres muestran tener decididamente almas de esclavos al elegir una vida de bestias, justificándose en parte con el ejemplo de los que están en el poder, muchos de los cuales conforman sus gustos a los de Sardanápalo”<sup>15</sup>, en estos tiempos Sardanápalo ha sido suplantado por las estrellas de la farándula y de las elites de la sociedad.

En la psicología moderna lo que Aristóteles planteo, es el objeto de estudio de la motivación, la cual debe ser, en parte el estudio de los fines, de los deseos o de las necesidades últimas del ser humano.

Y si examinamos los deseos que, por término medio, tenemos en la vida cotidiana, comprobamos que tienen una característica importante: son generalmente medios para alcanzar un fin más que fines en sí mismos.

---

<sup>15</sup> “According to the Greek historian Diodorus Siculus, Sardanapalus was the last of a line of 30 kings of Assyria, who exceeded all his predecessors in his sybaritic way of life. He emulated women in dress, voice, and mannerisms, passing his days spinning and making clothing. According to legend, he was responsible for the downfall of Assyria at the hands of an army of Medes, Persians, and Babylonians headed by Arbaces, a Median chief. Sardanapalus defeated the rebels thrice only to abandon the fight when his besieged royal capital of Ninus was flooded by the Euphrates River in apparent fulfillment of a prophecy. Sardanapalus built a huge pyre of his palace treasures, in which he ordered himself burned to death along with his servants and concubines”. Sardanapalus. (2009). In *Encyclopædia Britannica*. Retrieved November 3, 2009, from *Encyclopædia Britannica Online*: <http://0-search.eb.com.millennium.itesm.mx/eb/article-9065757>

En este punto retomamos lo dicho por el fundador del liceo, los deseos del ser humano como un todo integrado y organizado lo llevan a buscar la felicidad, la cual busca obtener a través de la satisfacción de una serie de necesidades las cuales tienen un orden jerárquico.

Lo anterior forma parte de la teoría de la motivación humana de Abraham H. Maslow en la cual expone que las necesidades humanas básicas están organizadas dentro de una jerarquía de relativa prepotencia o predominio. Donde la gratificación se convierte en un elemento tan importante como la privación, por que libera al organismo de la dominación de una necesidad relativamente más fisiológica, permitiendo por tanto que surjan otros fines más sociales. Las necesidades fisiológicas junto con sus fines parciales, si se gratifican permanentemente, dejando de existir como determinantes activos u organizados de la conducta.

A continuación se muestra un grafico que ilustra lo anterior:



**Ilustración 1 “basada en archivo:Maslow hierarchy of needs.svg de J.Finkelstein trad. Mikel Salazar”**

Como se aprecia Maslow establece 5 niveles de jerarquía de necesidades que busca satisfacer el ser humano. Y con base en esto podemos establecer que Aristóteles tenía razón al decir que el vulgo hace consistir su felicidad en el placer, entendido este primariamente



como la satisfacción de las necesidades fisiológicas, puesto que con ello simplemente se afanan al mundo de la manera más básica, es decir orgánicamente mediante la satisfacción de los instintos de conservación de la vida y reproducción (agresividad y sexo). En este sentido Freud señala: “si todas las pulsiones orgánicas son conservadoras, adquiridas históricamente y dirigidas a la regresión, al restablecimiento de lo anterior, tendremos que anotar los éxitos del desarrollo orgánico en la cuenta de influjos externos, perturbadores y desviantes.”<sup>16</sup>

Lo anterior, forma parte de la teoría psicoanalítica donde, se adopta sin reservas el supuesto de que el decurso de los procesos anímicos es regulado automáticamente por el principio del placer (Freud, 2001). Sin embargo aclara que es incorrecto hablar del imperio del principio del placer sobre el decurso de los procesos anímicos, ya que si así fuera, la abrumadora mayoría de nuestros procesos anímicos tendría que ir acompañada de placer o llevar a él; y la experiencia más universal refuta enérgicamente esta conclusión. Por tanto, la situación no puede ser sino esta: en el alma existe una fuerte tendencia al principio del placer, pero ciertas otras fuerzas o constelaciones la contrarían, de suerte que el resultado final no siempre puede corresponder a la tendencia al placer (Freud, 2001).

Retomando todo lo expuesto resulta de extrema importancia dilucidar en que radica la motivación del vulgo al placer fisiológico de la motivación de los doctos a los fines más sociales.

La barrera que encuentra el principio del placer de acuerdo con la experiencia analítica del psicoanálisis se divide en dos grandes rubros. El primero tiene el carácter de una ley. Se sabe que el principio del placer es propio de un modo primario del aparato anímico, desde el comienzo mismo inutilizable, y aun peligroso en alto grado, para la autopreservación del organismo en medio de las dificultades del mundo exterior. Bajo el influjo de las pulsiones de autopreservación del yo, es relevado por el principio de realidad, que, sin reasignar el propósito de una ganancia final de placer, exige y consigue posponer la

---

<sup>16</sup> Freud, S. (2001). *Obras completas - Tomo XVIII Más allá del principio del placer*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

satisfacción, renuncia a diversas posibilidades de lograrla y tolerar provisionalmente el displacer en el largo rodeo hacia el placer. El principio del placer es el modo de trabajo de las pulsiones sexuales, difíciles de educar; y sucede una y otra vez que, sea desde estas últimas, sea en el interior del mismo yo, prevalece sobre el principio de realidad en detrimento del organismo en su conjunto.

Es indudable no obstante que el relevo del principio del placer por el principio de realidad puede ser responsabilizado solo de una pequeña parte, y no la más intensa, de las experiencias de displacer. Otra fuente del desprendimiento de displacer, no menos sujeta a la ley, surge de los conflictos y escisiones producidos en el aparato anímico mientras el yo recorre su desarrollo hacia organizaciones de superior complejidad.

“Me parece que la evolución que ha tenido hasta hoy el ser humano no precisa de una explicación diversa de las de los animales, y el infatigable esfuerzo que se observa en una minoría de individuos humanos hacia un mayor perfeccionamiento puede comprenderse sin violencia como resultado de la represión de las pulsiones, sobre la cual se edifica lo más valiosos que hay en la cultura humana. La pulsión reprimida nunca deja de aspirar a su satisfacción plena, que consistiría en la repetición de una vivencia primaria de satisfacción; todas las formaciones sustitutivas y reactivas y todas las sublimaciones, son insuficientes para cancelar su tensión acuciante, y la diferencia entre el placer de satisfacción hallado y el pretendido engendra el factor pulsionante, que no admite aferrarse a ninguna de las situaciones establecidas, sino que en palabras del poeta: acicatea, indomeñado, siempre hacia adelante.”<sup>17</sup>

De acuerdo con el padre del psicoanálisis el principio del placer es siempre el impulso que mueve los individuos y Maslow establece que una vez que el individuo satisface su necesidad o placer plenamente, este cesa y se transforma en una necesidad de otro tipo. Lo cual es el resultado de las barreras al principio del placer como el principio de realidad que el hombre encuentra en las leyes de la sociedad (del estado o morales) y por el camino del yo hacia un grado mayor de complejidad.

---

<sup>17</sup> Ibid.

En esta parte resulta indispensable conocer la estructura del aparato psíquico el cual se divide en tres instancias: Ello, Yo y Súper yo (Freud, 2000).

El ello, es la parte primitiva, desorganizada e innata de la personalidad, cuyo único propósito es reducir la tensión creada por pulsiones primitivas relacionadas con el hambre, lo sexual, la agresión y los impulsos irracionales. Comprende todo lo que se hereda o está presente al nacer, se presenta de forma pura en nuestro inconsciente. Representa nuestros impulsos, necesidades y deseos más elementales. Constituye, según Freud (2000), el motor del pensamiento y el comportamiento humano. Opera de acuerdo con el principio del placer y desconoce las demandas de la realidad. Allí existen las contradicciones, lo ilógico, al igual que los sueños. Representa la necesidad básica del ser de cubrir sus necesidades fisiológicas inmediatamente y sin considerar las consecuencias. La necesidad de obtener comida, la agresividad, así como la búsqueda del sexo, son respuestas del Ello a diferentes situaciones.

El Yo, evoluciona según la edad y sus distintas exigencias del Ello actuando como un intermediario contra el mundo externo. El Yo sigue al principio de realidad, satisfaciendo los impulsos del Ello de una manera apropiada. Utiliza razonamiento realista característico de los procesos secundarios que se podrían originar. Como ejecutor de la personalidad, el Yo tiene que mediar entre las tres fuerzas que le exigen: el mundo de la realidad, el Ello y el Superyó, el yo tiene que conservar su propia autonomía por el mantenimiento de su organización integrada.

Todas las acciones ejecutadas, son analizadas por el Yo y a menudo se les comunica los resultados: “ahora debe decir esto...”, “ahora deberá salir”. Amenazando con el castigo en caso de incumplimiento. El Yo, en su observación nos permite reconocer las acciones que realizamos, la oportunidad de elegir el camino a seguir, y razonar los impulsos que realizábamos con tal de no ceder lugar a la liberación libidinosa, y velar por la integridad general de la realidad. Es el primer paso del reconocimiento, para afrontar las alegrías, culpabilidad o castigo.

Actúa como regulador entre las demandas del Ello y del Superyó. No es cien por ciento consciente, en particular, los contenidos referentes a las funciones yoicas de defensa son esencialmente inconscientes. Se basa en un concepto realista del mundo para adaptarse al mundo. Casi ejemplificado como un poder o una persona dentro de la mente, que nos presta atención en todo momento, incluso en nuestras acciones más íntimas, esta observación no es lo mismo que una persecución, pero no está muy lejos de serlo.

El súper yo, es la parte que contrarresta al ello, representa los pensamientos morales y éticos recibidos de la cultura. Consta de dos subsistemas: la "conciencia moral" y el ideal del yo. La "conciencia moral" se refiere a la capacidad para la autoevaluación, la crítica y el reproche. El ideal del yo es una autoimagen ideal que consta de conductas aprobadas y recompensadas.

Es una instancia que no está presente desde el principio de la vida del sujeto, sino que surge a consecuencia de la internalización de la figura del padre como un resultado de la resolución del complejo de Edipo.

Ahora sabemos que el superyó es quien controla las ideas morales y de conducta en el individuo y que no es innato sino el resultado de la internalización de la figura de autoridad en el individuo. Es la fuente de la moral en el hombre.

En relación con lo anterior la Teoría del Desarrollo Moral de Lawrence Kohlberg, señala que la moral se desarrolla en cada individuo pasando por una serie de fases o etapas. Estas etapas son las mismas para todos los seres humanos y se dan en el mismo orden, creando estructuras que permitirán el paso a etapas posteriores. El desarrollo biológico e intelectual es, según esto, una condición necesaria para el desarrollo moral, pero no suficiente. Además, según Kohlberg, no todos los individuos llegan a alcanzar las etapas superiores de este desarrollo<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Lo anterior es muy importante puesto que los modelos teóricos no deben de pensarse para individuos escasos o excepcionales sino para que el promedio llegue a desempeñarse por su gusto o no como un individuo excepcional.

El paso de una etapa a otra se ve en este autor como un proceso de aprendizaje irreversible en el que se adquieren nuevas estructuras de conocimiento, valoración y acción. Estas estructuras son solidarias dentro de cada etapa, es decir, actúan conjuntamente y dependen las unas de la puesta en marcha de las otras. Kohlberg no encuentra razón para que, una vez puestas en funcionamiento, dejen de actuar, aunque sí acepta que se produzcan fenómenos de desajuste en algunos individuos que hayan adquirido las estructuras propias de la etapa de un modo deficiente. En este caso los restos de estructuras de la etapa anterior podrían actuar aún, dando la impresión de un retroceso en el desarrollo.

El desarrollo moral comenzaría con la etapa cero, donde se considera bueno todo aquello que se quiere y que gusta al individuo por el simple hecho de que se quiere y de que gusta. Una vez superado este nivel anterior a la moral se produciría un desarrollo de tres niveles según lo que se describe a continuación:

**Nivel I: Moral preconvencional.**

Es el nivel de la mayoría de los niños menores de nueve años, de algunos adolescentes y de muchos adolescentes y adultos delincuentes.

En el nivel preconvencional, el individuo no ha llegado todavía a entender y mantener las normas sociales convencionales.

**Etapa 1: El castigo y la obediencia (heteronomía).**

- a. El punto de vista propio de esta etapa es el egocéntrico, no se reconocen los intereses de los otros como diferentes a los propios. Las acciones se consideran sólo físicamente, no se consideran las intenciones, y se confunde la perspectiva de la autoridad con la propia.
- b. Lo justo es la obediencia ciega a la norma, evitar los castigos y no causar daños materiales a personas o cosas.
- c. Las razones para hacer lo justo son evitar el castigo y el poder superior de las autoridades.

**Etapa 2: El propósito y el intercambio (individualismo).**

- a. La perspectiva característica de esta etapa es el individualismo concreto. Se desligan los intereses de la autoridad y los propios, y se reconoce que todos los individuos tienen intereses que pueden no coincidir. De esto se deduce que lo justo es relativo, ya que está ligado a los intereses personales, y que es necesario un intercambio con los otros para conseguir que los propios intereses se satisfagan.
- b. Lo justo en esta etapa es seguir la norma sólo cuando beneficia a alguien, actuar a favor de los intereses propios y dejar que los demás lo hagan también.
- c. La razón para hacer lo justo es satisfacer las propias necesidades en un mundo en el que se tiene que reconocer que los demás también tienen sus necesidades e intereses.

**Nivel II: Moral convencional.**

Convencional, es el nivel de la mayoría de adolescentes y adultos de nuestra sociedad y otras sociedades. El término convencional significa conformidad y mantenimiento de las normas y expectativas y acuerdos de la sociedad o autoridad por el mero hecho de ser reglas, expectativas o acuerdos de la sociedad.

**Etapa 3: expectativas, relaciones y conformidad interpersonal (mutualidad).**

- a. La perspectiva de esta etapa consiste en ponerse en el lugar del otro: es el punto de vista del individuo en relación con otros individuos. Se destacan los sentimientos, acuerdos y expectativas compartidas, pero no se llega aún a una generalización del sistema.
- b. Lo justo es vivir de acuerdo con lo que las personas cercanas a uno mismo esperan. Esto significa aceptar el papel de buen hijo, amigo, hermano, etc. Ser bueno significa tener buenos motivos y preocuparse por los demás, también significa mantener relaciones mutuas de confianza, lealtad, respeto y gratitud.

- c. La razón para hacer lo justo es la necesidad que se siente de ser una buena persona ante sí mismo y ante los demás, preocuparse por los demás y la consideración de que, si uno se pone en el lugar del otro, quisiera que los demás se portaran bien.

**Etapa 4: Sistema social y conciencia (ley y orden).**

- a. El punto de vista desde el cual el individuo ejerce su moral se identifica en esta etapa con el del sistema social que define los papeles individuales y las reglas de comportamiento. Las relaciones individuales se consideran en función de su lugar en el sistema social y se es capaz de diferenciar los acuerdos y motivos interpersonales del punto de vista de la sociedad o del grupo social que se toma como referencia.
- b. Lo justo es cumplir los deberes que previamente se han aceptado ante el grupo. Las leyes deben cumplirse salvo cuando entran en conflicto con otros deberes sociales establecidos. También se considera como parte de lo justo la contribución a la sociedad, grupo o instituciones.
- c. Las razones para hacer lo que está bien son mantener el funcionamiento de las instituciones, evitar la disolución del sistema, cumplir los imperativos de conciencia (obligaciones aceptadas) y mantener el autorrespeto.

**Nivel III: Moral postconvencional o basada en principios.**

Este nivel se alcanza por una minoría de adultos y, normalmente, solo después de los veinte años.

Siempre hay alguien que en un nivel postconvencional entiende y acepta, en general las normas de la sociedad, pero esta aceptación se basa en la formulación y aceptación de los principios morales generales que subyacen a estas reglas. En algunos de estos casos, estos principios entran en conflicto con las normas de la sociedad, en cuyo caso un individuo postconvencional juzga por un principio más que por un acuerdo.

Las decisiones morales en este nivel tienen su origen en el conjunto de principios, derechos y valores que pueden ser admitidos por todas las personas que componen la sociedad, entendiéndose ésta como una asociación destinada a organizarse de un modo justo y beneficioso para todos sin excepción.

**Etapa 5: Derechos previos y contrato social (utilidad).**

- a. En esta etapa se parte de una perspectiva previa a la de la sociedad: la de una persona racional con valores y derechos anteriores a cualquier pacto o vínculo social. Se integran las diferentes perspectivas individuales mediante mecanismos formales de acuerdo, contrato, imparcialidad y procedimiento legal. Se toman en consideración la perspectiva moral y la jurídica, destacándose sus diferencias y encontrándose difícil conciliarlas.
- b. Lo justo consiste en ser consciente de la diversidad de valores y opiniones y de su origen relativo a las características propias de cada grupo y cada individuo. Consiste también en respetar las reglas para asegurar la imparcialidad y el mantenimiento del contrato social. Se suele considerar una excepción por encima del contrato social el caso de valores y derechos como la vida y la libertad, que se ven como absolutos y deben, por tanto, respetarse en cualquier sociedad, incluso a pesar de la opinión mayoritaria.
- c. La motivación para hacer lo justo es la obligación de respetar el pacto social para cumplir y hacer cumplir las leyes en beneficio propio y de los demás, protegiendo los derechos propios y los ajenos. La familia, la amistad, la confianza y las obligaciones laborales se sienten como una parte más de este contrato aceptado libremente. Existe interés en que las leyes y deberes se basen en el cálculo racional de la utilidad general, proporcionando el mayor bien para el mayor número de personas.

**Etapa 6: Principios éticos universales (autonomía).**

- a. En esta última etapa se alcanza por fin una perspectiva propiamente moral de la que se derivan los acuerdos sociales. Es el punto de vista de la racionalidad, según el



cual todo individuo racional reconocerá el imperativo categórico de tratar a las personas como lo que son, fines en sí mismas, y no como medios para conseguir ninguna ventaja individual o social

- b. Lo que está bien, lo justo, es seguir los principios éticos universales que se descubren por el uso de la razón. Las leyes particulares y acuerdos sociales son válidos porque se basan en esos principios y, si los violaran o fueran en contra de ellos, deberá seguirse lo indicado por los principios. Los principios son los principios universales de la justicia: la igualdad de derechos de los seres humanos y el respeto a su dignidad de individuos. Éstos no son únicamente valores que se reconocen, sino que además pueden usarse eficientemente para generar decisiones concretas.
- c. La razón para hacer lo justo es que, racionalmente, se ve la validez de los principios y se llega a un compromiso con ellos. Este es el motivo de que se hable de autonomía moral en esta etapa.

Una forma sintética que para entender los tres niveles de conciencia moral, es considerarlos como tres diferentes tipos de relaciones entre el yo y las normas y expectativas de la sociedad. Desde este punto de vista el nivel I es una persona preconvencional, para quien las normas y expectativas sociales son algo externo a sí mismo; el nivel II es una persona convencional, en la que el yo se identifica con las reglas y expectativas de otros, especialmente de las autoridades; y el nivel III es una persona postconvencional, que ha diferenciado su yo de las normas y expectativas de otros y define sus valores según sus principios autoescogidos (Kohlberg, 1991).

De este análisis arribamos a la conclusión de que un ser humano que busca el bien común es un sujeto muy raro quien corresponde a alguien que ha desarrollado armónicamente su mundo psíquico y al ser tan escaso no puede ser el elemento clave de la operación del modelo burocrático.

Por lo tanto es de vital importancia crear ordenamiento de la conducta humana es decir un derecho acorde a la naturaleza humana. Y por lo tanto y de conformidad con los

estudios para ello debemos crear normas para personas cuyo nivel de conciencia está en nivel preconventional y convencional, lo que implica que debemos introducir elementos coercitivos fuertes y mostrar instituciones solidas. Logrando con esto el castigo para los niveles preconventionales y la motivación de contribución para los convencionales.

#### *IV. 5 Consideración del proceso volitivo humano en el procedimiento de creación de la ley*

“Promulgadas las leyes, cada día había gentes que buscaban a Solón, ora alabándolas, ora reprendiéndolas y ora aconsejando que en las escritas añadiese o quitase lo primero que les ocurría. Muchos le hacían preguntas, criticaban, y le rogaban les explicase y declarase en cada cosa cuál era su sentido. Viendo, pues, que el no hacerlo era extraño, y que el condescender era desagradable y molesto, quiso sustraerse a tales dudas y a las incomodidades y disputas de los ciudadanos; porque, como dijo él mismo, en las cosas grandes es muy difícil agradar a todos: por tanto, tomando por pretexto el tráfico de mar para sus viajes, se hizo a la vela, habiendo pedido a los Atenieses se le permitiera ausentarse por diez años, con la esperanza de que en este tiempo ya se les habrían hecho familiares sus leyes”.<sup>19</sup> Plutarco

“Los asnos prefieren la paja al oro”<sup>20</sup>. Heráclito de Éfeso

La idea de este trabajo al considerar la naturaleza humana en la elaboración de la ley, no es algo nuevo pero si relegado. Lo cual, en nuestra opinión puede deberse, al proceso de racionalización, mismo que da origen a la burocracia según Weber y que rompe toda relación con el mundo religioso, el cual, socialmente se encarga de establecer en la cultura los valores éticos. Habiéndose llevado a cabo esta disociación los políticos elegidos por la sociedad para representarlos y crear las leyes en el poder legislativo llegan a este

---

<sup>19</sup> Plutarco. (1996). *Vidas paralelas 2-Solón*. Madrid: Gredos

<sup>20</sup> Fragmento 9. Verneaux, R. (1982). *Textos de los grandes filósofos: edad antigua*. Barcelona: Herder

lugar con un estándar moral bajo o confundiendo la moral con la religión y no prevén la naturaleza humana al momento de crear las leyes, lo que trae como consecuencia ordenamientos no apegados a la realidad, es decir, hechos para seres ideales del reino deontológico y no para seres animados racionales, varones o mujeres<sup>21</sup>, primates (*Homo sapiens*) anatómicamente relacionados con los grandes simios pero distinguidos de estos especialmente por su notable desarrollo del cerebro<sup>22</sup>, los cuales buscan satisfacer necesidades individuales, antes que sociales y que ocasionan que califiquemos al derecho como vigente pero impositivo, o en otro términos que le concedamos su validez pero no su eficacia.

#### *IV.6 Creación de eficiencia: fomentando la coacción. Controles de eficiencia para la administración pública: rendición de cuentas al ciudadano, racionalidad axiológica y coerción efectiva.*

“No conocemos exactamente qué motivos inducen a los hombres a cumplir las normas jurídicas. Ningún orden jurídico positivo ha sido nunca estudiado en una forma científica satisfactoria con el propósito de responder esta pregunta<sup>23</sup>” Hans Kelsen

#### *IV.8 La coacción en el Derecho*

Para entender como la coacción contribuye a la creación de eficiencia. Debemos adentrarnos en la ciencia del derecho, ya que este es el fundamento de la acción del servidor público.

---

<sup>21</sup> hombre. (2009). En Diccionario de la lengua española-Vigésima segunda edición. Consultado 27 de octubre, 2009, de [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=hombre](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=hombre)

<sup>22</sup> “a bipedal primate mammal (*Homo sapiens*) that is anatomically related to the great apes but distinguished especially by notable development of the brain with a resultant capacity for articulate speech and abstract reasoning, is usually considered to form a variable number of freely interbreeding races, and is the sole living representative of the hominid family; broadly : any living or extinct hominid” man. (2009). In *Merriam-Webster Online Dictionary*. Retrieved October 27, 2009, from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/man>

<sup>23</sup> Kelsen, 1969, p. 27.

Para Weber el derecho es un orden que regula la conducta humana imponiendo obligaciones a ciertos sujetos, orden cuya efectividad está garantizada por coacciones físicas o síquicas.

Sin embargo Hans Kelsen nos señala que el Derecho es un orden, entendido como un conjunto de normas, que disponen el uso de la fuerza física para la ejecución de las sanciones previstas en él. La diferencia entre ambos autores es radical, ya que para Kelsen un derecho sin coacción física no es derecho.

Sin embargo en la práctica de la administración pública la cual es regida por el derecho administrativo, encontramos muchas conductas que no se encuentran reguladas es decir no tienen soporte jurídico y que dan origen a muchos actos que si tienen consecuencias negativas no pueden sancionarse mediante coacción física, de ahí que tengamos un derecho administrativo en términos Weberianos pero no Kelseniano.

Esto genera que el actor de la conducta se sienta sin constricción para ejecutar sus actos de una manera eficiente o con apego al espíritu de otras normas. Si a esta situación agregamos la existencia de una discrecionalidad con nula revisión. Se tiene un incentivo a acciones egoístas por parte del funcionario público.

La visión de Kelsen del derecho como un orden coactivo en relación con las ideas de la corriente conductista dentro de la psicología puede explicar porque esta característica del derecho contribuiría a la eficiencia garantizando una conducta que a la larga modificara la volición del actor.

Las consecuencias de una conducta determinan su destino, es decir, una consecuencia derivada de un comportamiento y que incrementa la posibilidad de repetirlo, se denomina refuerzo, en el caso que señalamos el refuerzo se da cuando el agente al satisfacer sus necesidades de acuerdo al principio del placer actúa egoístamente como ya lo señalamos este placer constituye el refuerzo y genera la repetición de este tipo de conducta, pernicioso para la administración.

Castigo para el conductismo, es la consecuencia derivada de un comportamiento, que disminuye la posibilidad de que dicho comportamiento se repita. El castigo suprime un comportamiento mediante un evento aversivo, o al prohibir un evento positivo. Los comportamientos se fortalecen cuando se refuerzan y se debilitan cuando se castigan.

De ahí que de acuerdo con estos postulados el derecho mediante la coacción utilizando violencia física, debilite cualquier acción o intento de acción por el castigo que aplica la norma, debilitando de esta manera efectivamente las conductas egoístas de los actores y garantizando la eficacia del ordenamiento y de la organización.

#### **V. La competencia como miedo a una sanción. Los mecanismos de rendición de cuentas en la democracia. Selección natural y eficiencia**

Como se ha expuesto en este trabajo, de la simple indagación popular, así como de los estudios que se han realizado se desprende que la burocracia es ineficiente y que una de las razones principales de esto radica en que el principio de competencia que opera en un mercado no permea esta estructura al ser cerrada y dirigida mediante leyes rígidas que al menos formalmente imponen la racionalidad del interés social, sobre el del mercado.

Sin embargo hemos demostrado que la estructura burocrática de un imperio de hace miles de años y sin democracia es equivalente al modelo “moderno” propuesto por Weber de ahí que es imprescindible introducir los principios de competencia a través de una rendición de cuentas que pueda traer como resultado de democión del funcionario público que no desempeñe bien su trabajo es decir que no pueda alcanzar los objetivos que tiene encomendados por razones de su propia capacidad.

Lo anteriormente expuesto grosso modo, constituye la idea detrás del concepto de rendición de cuentas. La rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho

por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes.

Sin embargo el ámbito de aplicación de esta desciende hasta el administrador público, ya que si bien es cierto el no es electo, labora para el gobierno y lo representa de tal suerte que el ciudadano le puede reclamar sino desempeña su funciones correctamente.

Los académicos señalan que la rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.<sup>24</sup> Para McLean, la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño”.<sup>25</sup> Para Schedler, la rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (*answerability*) y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (*enforcement*).<sup>26</sup>

“Para Schedler, *answerability* implica el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios de proveerla, pero de manera paralela implica también contar con los mecanismos para supervisar los actos de gobierno. Por su parte, *enforcement* implica hacer cumplir la ley y sancionar a los gobernantes y representantes que incumplen su mandato a fin de que paguen las consecuencias de sus actos y se active un mecanismo de control preventivo que disuada a potenciales infractores de la ley”.<sup>27</sup>

Sin embargo al ser la rendición de cuentas un mecanismo eminentemente democrático y a que México fue un país autoritario se presentan varios problemas:

---

<sup>24</sup> Delmer D. Dunn, “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 298.

<sup>25</sup> Ian McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1.

<sup>26</sup> Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999, p. 26.

<sup>27</sup> Ugalde, Carlos, “Rendición de cuentas y democracia. El caso México”, archivo electrónico.

1. La normatividad de la materia creada dentro del periodo de un régimen autoritario nunca tuvo como finalidad de establecer un sistema de rendición de cuentas abierto a la población sino únicamente como un régimen de responsabilidades administrativas (sanciones), que no es público, cuya redacción es ampliamente discrecional y que lejos de aplicarlo la población, lo aplica la misma clase política para atacar a su enemigos. Pocos ciudadanos saben de su existencia y los que lo han utilizado no han obtenido resultados realmente satisfactorios.

2. Los funcionarios públicos tienen una cultura organizacional tradicional donde lejos de fomentar la eficiencia y la rendición de cuentas manejan valores premodernos que impiden el desarrollo democrático de acuerdo con la Teoría del Desarrollo Político, fomenta el cacicazgo y el liderazgo del caudillo.

3. La transición democrática en México no permeó a la burocracia de tal suerte que su modus operandi es el mismo que existía bajo un régimen autoritario. Las élites están circulando en los términos de Pareto.

Si tomamos en cuenta lo anterior la única manera que tenemos de enfrentar esta situación es mediante un límite al poder de la organización burocrática que se encuentra dentro de la esfera pública, es decir la población debe tener un derecho coactivo para exigir una conducta determinada y sino se obtiene aplicar la fuerza del estado para evitar que se continúe en la prohibición.

Para ello es importante que se modifiquen varias leyes la más importante es la reforma de la ley que regula el servicio civil, acto seguido las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, donde se deberá establecer un procedimiento mediante el cual un ciudadano cualquiera de la población pueda exigir al funcionario público vía un procedimiento judicial su dimisión si en el procedimiento se demuestra que se ha desempeñado ineficientemente. Este procedimiento no debe implicar la suspensión de las actividades del servidor hasta el momento en que se compruebe su falta.

Así mismo los perfiles de puestos de todos los servidores públicos del gobierno deben ser públicos y sus procedimientos deben estar detallados con exactitud de tal suerte que cuando un puesto se concurse, cualquiera que se prepare pueda desempeñarlo y no se arguyan razones de experiencia, las cuales operarían para un desempeño profesional en que el paso del tiempo permite desarrollar una prudencia particular que en el caso de la burocracia no existe por su tecnicidad y racionalidad extrema.

Con estos cambios también se contribuye a minimizar un acto administrativo arbitrario disfrazado de discrecionalidad ya que al ser abiertas las decisiones se tienen que razonar bien ya que de lo contrario por medio de la rendición de cuentas podrán removerlo del cargo.

## **VI. Breve examen de la normatividad del servicio civil en México: Una muestra de la “voluntad general” de la élite política. Ineficacia y política en la administración pública.**

### *VI.1 Las elites políticas del congreso de la Unión. Breve introducción a las elites. Los clásicos: Mosca, Pareto y Michaels.*

Gaetano Mosca fue el primero teórico en intentar realizar una sociología profunda de las elites. Esta labor fue plasmada en su obra maestra *Elementi di Scienza Politica*. En el segundo capítulo de esta obra denominado: “La clase política”, encontramos sus ideas clave.

Este capítulo comienza con la oración mas citada de Mosca:

“Entre las tendencias y hechos constantes, que se encuentran en todos los organismos políticos, hay uno cuya tendencia puede ser fácilmente manifiesta a todos: en todas las sociedades, empezando por las más mediocrementemente desarrolladas y que han llegado apenas a los comienzos de la civilización, hasta las más cultas y fuertes, existen dos clases de personas, la de los gobernantes y la de los gobernados.



La primera, que siempre es la menos numerosa, cumple todas las funciones políticas, monopoliza el poder y goza de las ventajas que lo acompañan, en tanto que la segunda, más numerosa, está dirigida y regida (de modo más o menos legal, más o menos arbitrario y violento) por la primera, que le proporciona, por lo menos en apariencia, los medios materiales de subsistencia y los que se requieren para la vitalidad del organismo político.<sup>28</sup>

Mosca señala, que este principio, aunque lo pudiera parecer, no se invalida por el sufragio universal. En su capítulo sobre el sufragio señala, que pese a las apariencias, en un sistema representativo, existe, como en cualquier otra forma de gobierno, una minoría organizada que impone su voluntad sobre la mayoría desorganizada. Y señala que los representantes populares, son parte de la minoría gobernante. Y que por lo tanto no hay razón para hablar del gobierno de la mayoría.

Vilfredo Pareto, ocupó su lugar en la historia y particularmente en la historia de la sociología por su concepto "circulación de las elites". El cual trata sobre el continuo ascenso y descenso de elites. Para Pareto, esta es una ley inmutable de la historia, que ninguna sociedad puede eludir.

En el capítulo 11 de su Tratado de Sociología, Pareto, define a la elite, como una clase de personas reclutadas de aquellos que tienen los más altos niveles de logros en sus respectivas materias de actividad (elite funcional).

También utiliza este concepto en otro sentido: en el sentido de quienes gobiernan. Lo ideal sería que coincidiera la élite funcional (los mejores) con la élite del poder. Pero esto no es completamente así, pues hay quien gobierna sin ser élite (por influencias, familias, etc.). Cuando se vuelve excesivo el número de aquellos que gobiernan sin pertenecer a la élite funcional, surgen la decadencia y el colapso. "La historia es un cementerio de aristocracias".

---

Mosca, G.(2009). *Elementi di Scienza Politica*. Roma: BiblioBazaar.

Se produce pues una incesante sustitución de las élites antiguas por otras nuevas, salidas de las capas inferiores de la sociedad. Cuando tiene lugar esta constante circulación de las élites, se mantiene más firmemente el equilibrio del sistema social, en la medida en que esa circulación asegura la movilidad ascendente de los mejores espíritus. La circulación de las élites concurre al mismo tiempo que el cambio social, porque trae consigo a su vez la circulación de las ideas.

Elaboró un modelo del equilibrio del sistema social a través de la circulación del poder económico, político y cultural en las manos de minorías selectas, o elites, alternativas entre *zorros* (personalidades astutas adaptativas) y leones (personalidades de fuerza pura) ordenadoras de las motivaciones contrapuestas entre los residuos (pulsiones elementales del subconsciente, núcleo duro de la conducta social) y las derivaciones (racionalizaciones y construcciones culturales) del agregado de individuos.

Una buena élite es aquella donde hay un buen equilibrio entre zorros y leones. Cuando hay muchos zorros en la élite, los leones se rebelan, y viceversa. Cuando una élite es decadente, se debe exterminar; la élite debe ser de calidad y circulante.

Robert Michaels, a diferencia de Mosca y Pareto, se centra, exclusivamente en analizar los partidos políticos y en particular la democracia al interior de los mismos. En su investigación se encuentra, con que emergen al interior de los partidos una oligarquía, lo cual para él prueba que existen tendencias oligárquicas inmanentes en cualquier tipo de organización humana que lucha por alcanzar fines definidos.

Señala que sin organización la democracia es inconcebible. Ya que la organización constituye la forma en que la clase desprotegida puede oponerse políticamente contra aquellos que detentan el poder económico.

De igual manera menciona que existen tres causas que conllevan a la inevitable oligarquizarían de las organizaciones humanas, las cuales desglosa en tres factores: técnicos-administrativos, psicológicos e intelectuales. En lo técnico-administrativo, apunta a la dificultad que existe para que una multitud se ponga de acuerdo, razón por la cual, se

tienen que elegir representantes, los cuales con el tiempo se harán imprescindibles y desarrollarlo un liderazgo fuerte.

Respecto a las psicológicas, tal y como lo señalo el teórico francés LeBon, la masas tienen necesidad de un líder, aunado a que prefieren que alguien se encargue de los problemas inherentes a la conducción de una organización, de ahí que puedan los líderes estabilizar y consolidar su poder. Así mismo, se presenta la “ley de la inercia” la que hace que se estén reeligiendo a las mismas personas, estas personas cooptaran a la mayor parte de los miembros de la organización bajo su estructura, logrando con ello que dependan económicamente de ellos, y los utilizaran para consolidar y asegurar su poder. Entonces señala Michaels la constitución de un liderazgo, comienza con su transformación en una clase cerrada, donde ni siquiera las oposiciones pueden cambiar esta situación, ya que por lo normal se cooptan mediante concesiones de líder al opositor y terminar amalgamándose. En este mismo sentido Michels nota el cambio del carácter de los líderes, quienes una vez que han sido electos, denotan un hambre extrema de poder y buscan expender su influencia fuera del control de las masas, señala que la posesión de poder inevitablemente afecta el carácter. Esto es particular mente cierto cuando se trata de ganar una parte de “poder público”.

Lo expuesto, se sintetiza en su famosa “ley de hierro de la oligarquía” según la cual en las organizaciones políticas cuyos fines son democráticos surgen, con toda probabilidad, estructuras oligárquicas que desvían a las organizaciones de los medios y los fines de la práctica democrática.

En los tres modelos se encuentran reminiscencias constantes del conocido aforismo de Lord Acton: *“El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”*.

#### *VI.2 La elite del legislativo y su influencia en la administración pública. Elite estructural y funcional.*

“Las luchas entre la aristocracia y la democracia o entre el gobierno y la oposición, son en términos de Michaels, no más que luchas entre una minoría que ya este en el poder pero

que desea monopolizar su mando y una minoría que busca ganar poder. Este proceso no conduce a un remplazo de la vieja minoría por una nueva, sino que el resultado es simplemente un amalgama de los dos. Un *clique* de la clase política es simplemente remplazado por otro”<sup>29</sup>. Hartmann

Como se vio, en la breve introducción. De acuerdo con Pareto existen élites estructurales y funcionales, en nuestra consideración las élites políticas (aquellas cuyo origen se encuentra directamente en la elección popular) son elites estructurales (leones). Mientras que las elites burocráticas (administrativas), tienen una naturaleza dual, puesto que sus miembros, pertenecen tanto a elites estructurales como funcionales. Esta composición de las elites en la burocracia, es la que permite la peligrosa convivencia de la ética de la responsabilidad con la ética de la convicción. Donde esta última perecerá al estar subordinada a la primera.

Lo que presenciamos actualmente en el gobierno federal mexicano, es un desequilibrio entre la elite estructural y funcional donde la primera ha desequilibrado el balance del poder con una mayoría de sus miembros. Contribuyendo con esto a la ineficiencia de la función pública.

Así mismo, podemos notar cada sexenio, la oligarquización y cooptación de la que habla Michaels, donde el recién electo representante popular, buscara expandir su influencia adueñándose de la estructura directiva de la administración pública, a cambio de no ser oposición al gobierno. Estas concesiones, -puestos- dentro de la administración pública, son posibles, debido a que la ley en su contenido, no previó la naturaleza humana, su egoísmo, la búsqueda personal que cada individuo realiza por satisfacer sus necesidades, y el nivel de conciencia moral de la mayor parte de la población. De ahí que lejos de ser una guía que lleve al poder hacia el interés social, lleva al poder hacia la satisfacción de las elites.

Fruto de esta conducta, es el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria, donde mediante la figura del

---

<sup>29</sup> Hartmann, M.(2007). The Sociology of Elites. New York: Routledge.

trabajador de confianza, las elites estructurales, legitimizan sus instintos oligárquicos, es decir su deseo de poder, al eliminar cualquier posibilidad de que se forme una elite funcional, que se adueñe de la administración pública.

Por estas razones se deben establecer reglas de técnica legislativa que contemplen la naturaleza humana al momento de crear leyes y que constriñan efectivamente la voluntad de los legisladores al momento de crear la ley.

*VI.3 Breve revista de los elementos principales de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, considerando la politización de la administración pública.*

“Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.”

Comentario:

Bases y no obligatoriedad pésima redacción. El objeto de la Ley es autorrestrictivo. El legislador no contempla la idea real de un servicio profesional de carrera para la administración pública, lo limita solo para la administración pública centralizada y permite la existencia de criterios diferentes por cada Secretaría de Estado, al conferirles autonomía para normar su servicio profesional. Por lo que se propone que sea una entidad aparte quien se encargue de la selección del personal con base en perfiles de puesto diseñados considerando las características de las labores y la posibilidad de una rotación real, con lo cual se podría introducir el factor competencia a la estructura burocrática.

“Artículo 4.- Los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio.”

**Comentario:** Rompe con la idea Weberiana de profesionalización se permiten elementos exógenos que pueden tener otra lógica al sagrado recinto del servidor público. Permite que el administrador se encuentre con individuos de otra ética diferente.

**“Artículo 5.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:**

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta Ley prevé.

La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación.”

**Comentario:**

¿Por qué se confiere una potestad tan amplia a la Secretaria establecer criterios para determinar cargos de libre designación?

**“Artículo 7.- El Gabinete de Apoyo es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías**

particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado.

Los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.”

Comentario: Si el funcionario público es profesional y apolítico no necesita traer gente de su confianza al gobierno. Característica política de la administración pública.

“Artículo 8.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.”

Comentario: ¿Cuál es la razón para que cualquier administrativo no forme parte de un servicio profesional? Propuesta para administradores y no para operadores.

“Artículo 34.- En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y

selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.”

Comentario: De acuerdo con el artículo 34, ¿qué es un caso excepcional? No se define en la Ley ni en su reglamento. Una muestra más de las posibilidades de la discrecionalidad.

## CONCLUSIÓN

La ineficiencia de la burocracia como forma organizacional, es el resultado de un fenómeno multifactorial que se materializa por la exclusión de la naturaleza humana al momento de la creación de la ley. Lo anterior, se produce porque el servidor público -es decir, el capital humano del gobierno- ejecuta las acciones de la administración pública con fundamento en la ley, pero al ser el derecho incompleto, permite acciones que no conllevan a la consecución del interés social (burocracia como mecanismo de sistema específico, Teoría Económica de la Burocracia). Por lo tanto, y en términos de responsabilidad de actuaciones, en la administración pública, se vuelve indispensable desarrollar una ley que permita evaluar la toma de decisiones, esto en virtud, de que el servidor público siguiendo su naturaleza humana, llevado por el principio del placer, actuará de la manera más cómoda o benéfica para él (es decir con egoísmo o con ética de la responsabilidad), este escenario se vuelve aun mas factible, si consideramos que el nivel de conciencia moral de este funcionario público se encuentra en un estado preconventional o convencional. (Naturaleza humana o Naturaleza volitiva del servidor público). Es por esta razón, que se deben crear ordenamientos jurídicos, que contemplen la realidad de la discrecionalidad administrativa, la cual implica actos no previstos expresamente en la ley, es decir, sin el soporte normativo concreto para garantizar que los mismos(que son muchos), se orienten realmente hacia el interés social. Para ello, se requiere la creación de una ley que determine un procedimiento para la realización del acto administrativo, mismo que deberá sustentarse, por su legalidad axiológica, es decir, por valores reconocidos por el Estado como principios de conducta



para los ciudadanos, el cual será un derecho coactivo, ligado a un sistema de rendición de cuentas que pueda ser accionado por cualquier ciudadano, que abarque, no solo a los representantes políticos de la población, sino a todo servidor público. Este sistema de rendición de cuentas, para ser efectivo, deberá tener aparejada coacción física, la cual operará cuando se demuestre que se infringió el ordenamiento jurídico. Dicho procedimiento tendrá como consecuencia la democión del funcionario y su inhabilitación por un periodo de tiempo, logrando así, que las conductas antijurídicas se vean debilitadas (de acuerdo con los principios de la escuela psicológica conductista).

Sobre la veracidad de las aseveraciones anteriores y la urgencia de implementar sus consejos, basta con señalar lo que sucede en la Lotería Nacional, donde se demostró que la selección de puestos obedece a un criterio personalista, como consecuencia de la ausencia de una regulación que ponga trabas a la naturaleza humana y su inclinación al placer, es decir: al poder. Lo cual, tiene como consecuencia una burocracia ineficiente, que dirige a este organismo descentralizado al fracaso<sup>30</sup>. Esta racionalidad, de valores premodernos, se explica fácilmente, considerando la dinámica de la conformación de las elites al interior de una organización del sector público, donde Michaels demostró, que en el caso de un partido político, una vez que surge un líder, este busca extender su poder dentro de la organización, en lugar de garantizar que esta cumpla sus fines, esto, mediante la cooptación del mayor número de individuos, que le permitan perpetuarse en el liderazgo. Haciendo de la lealtad, por corolario, el valor más apreciado por el líder, no así la eficiencia en la consecución de los fines de la organización.

La solución más viable a esta problemática, consiste en rediseñar la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, porque en su estado actual, es totalmente ineficaz e ineficiente. Presenta muchos elementos que favorecen y permiten la discrecionalidad y solo abarca a la administración pública centralizada, a la cual le marca solamente directrices (es decir no es un derecho coactivo). En mi opinión, una solución efectiva podría ser, la creación de una empresa pública que se encargue de administrar a los

---

<sup>30</sup> Tinoco, Yenise. *Fortuna Negocios y Finanzas*. Lotería Nacional desfalco al erario. 3 dic 09. [http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2007/agosto/htrn/loteria\\_nacional.html](http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2007/agosto/htrn/loteria_nacional.html)

recursos humanos de las dependencias y entidades, bajo el régimen laboral del sector privado, con eso se eliminarían los privilegios y muchas de las lagunas de la normatividad laboral burocrática, al desaparecerla. (Estas acciones, claramente corresponden a la desaparición del apartado B del artículo 123 de la Carta Magna, es decir a una reforma constitucional). Entre las acciones que desarrollaría, dicha empresa pública, sería de especial importancia aquella relativa a la contratación del personal, la cual se llevaría a cabo mediante concursos públicos abiertos, considerándose exclusivamente dos criterios: el conocimiento técnico y la inteligencia emocional; toda vez que por definición, el servidor público realiza exclusivamente acciones que se encuentran normadas, y en su menor caso, aquellas discrecionales. Para estas últimas, el servidor público que cuente con ambos criterios, será el más deseable, ya que contará con las capacidades para lidiar con lo imprevisto, y a su vez, con la pericia técnica necesaria que asegure una actuación eficaz y eficiente en el desempeño de sus labores. Al eliminar la experiencia como criterio para la ocupación de un puesto, es donde eficazmente se verificará que el sistema laboral de la administración pública es abierto, así mismo, el sistema de rendición de cuentas permitirá la circulación del personal, ya que todo aquel que se demuestre ineficiente (tras el debido procedimiento) deberá abandonar su puesto.

El objetivo de las acciones anteriormente descritas, será el dificultar la intrusión de las élites políticas (estructurales) en la administración pública (elites funcionales), con ello, la práctica deberá acercarse a lo idealmente descrito por este modelo teórico. En consecuencia, el servicio civil se constituirá efectivamente, como un elemento esencial de la eficiencia administrativa en el sector público.

Cabe precisar, que esta propuesta, se encuentra en armonía con las leyes de la clase política y de circulación de las elites. El reto a enfrentar, lo constituye la clase política actual, la cual operando bajo la ley de hierro de las oligarquías, difícilmente impulsara esta reforma. Por ello, es necesario lograr una fuerte participación de la sociedad civil que impulse este cambio. Pues en definitiva, bajo el espíritu de la democracia, es a la población a la que corresponde vigilar la gestión del gobierno, y por ende, el desarrollo de las leyes, las cuales si no son eficaces merecen ser sustituidas.

### **Fuentes de Información:**

Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. London: McMillan.

Alkadry, Mohamad G. (2002). *Bureaucracy: Weber's or Hammurabi's? Ideal or ancient?* Public Administration Quarterly, 26(3), 317-345. Retrieved August 27, 2009, from ABI/INFORM Global. (Document ID: 650126291).

Aristóteles. (1999). colección Sepan cuantos- *Ética nicomaquea/Política*. México: Porrúa.

Attaran, M. (2000). *Why does re-engineering fail? A practical guide for successful implementation*. Journal of Management Development. Vol. 19. No. 4.

Blau, P.M., & Meyes, M.W. (1971). *Bureaucracy in modern society*. New York: Random House.

Cansino, José Manuel. (2003). *Tres soluciones teóricas para la provisión pública ineficiente*. Revista Española de Control Externo. Vol. V. num 14.

Cervantes, Orlando., Gerardo Corrales. (1987). *Administración de Instituciones Públicas*. Primera Parte. Costa Rica: Edit. Universidad Estatal a Distancia.

Chambliss, Rollin (1954). *Social Thought: From Hammurabi to Comte*. New York: Rinehart and Wiston.

Crozier, M. (1964). *The burocratic phenomenon*. London: Tavistock.

Cuch, L. and French, J. (1948). *Overcoming resistance to change*. Human Relations. Vol. 1

Davis. (2007). *Talent assessment*. Burlington: Ashgate Publishing.

Freud, S. (2000). *Obras completas - Tomo XIX El yo y el ello y otras obras*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Freud, S. (2001). *Obras completas - Tomo XVIII Más allá del principio del placer*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Finkelstein, J.J. (1965). *Some new Misharam Material and its implications*.

Gámez, Rosalinda. (2007). *Comunicación y cultura organizacional en empresas chinas y japonesas*. Edición electrónica gratuita. Texto completo en <http://www.eumed.net/libros/2007a/224>

- Gajduschek, Gyorgy. (2003). *Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty reduction: An ignored element of bureaucratic rationality*. *Administration & Society*, 34(6), 700-723. Retrieved August 27, 2009, from ABI/INFORM Global. (Document ID: 276783621).
- García, Eduardo. (2001). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Editorial Porrúa.
- Guterbrock, Hans G, and Tharkild Jacobsen (eds.)(1965) *Studies in Honor of Benno landsberger on his seventy-fifth birthday*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gutiérrez, Raúl. (1996). *Introducción a la ética*. México: Esfinge.
- Harper, Robert F. (1904). *Assyrian and Babylonian Literature: Selected translations*. New York: D. Appleton.
- Houtart, Francois. (2002). *Religiones: Sus conceptos fundamentales*. México: Siglo XXI editores.
- Judson, A.S. (1991). *Changing Behavior in Organizations: Minimizing Resistance to Change*. Cambridge: Blackwell.
- Kelsen, Hans. (1969). *Teoría general del derecho y el Estado*. México: UNAM.
- Krammer, Samuel N. (1959). *History begins at Sumer: Twenty-seven "Firsts" in Man's Recorded history*. Garden City, NY: Doubleday Anchor Books.
- Kickert, W. (1997). *Public Management and Administrative reform in western Europe*. Cheltenham: Edward Elger
- King, L.W. (1980). *Letters and Inscriptions of Hammurabi*. London: Watts.
- Klimek,P.,Hanel,R.,and Thurner,S. *Parkinson's law quatified: three investigations on bureaucratic inefficiency*. *Journal of Statistical Mechanics*. Wien: Santa Fe Institute
- Kohlberg, Lawrence. (1992). *Psicología del desarrollo moral*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Maslow, Abraham H. (1991). *Motivación y Personalidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Merton, Robert K. (1960). *Estructura burocrática y personalidad*. *Sociología del Poder*. Santiago: Andrés Bello.
- Oates, Joan. (1979). *Babylon*. London: Thanks and Hudson.

Post, J.E. and Atman, B.W. (1994). *Managing the environmental change process: barriers and opportunities*. Journal of change management. Vol. 7. No. 4.

Ranke, Hermann. (1906). *Legal and business documents from the first dynasty of Babylon*. Philadelphia: University of Pennsylvania.

Reade, Julian. (1991). *Mesopotamia*. Cambridge, MS: Harvard University Press.

Schmill, Ulises. (1985). *El concepto del derecho en las teorías de Weber y de Kelsen*. México: UNAM

Seagle, William. (1971). *Men of Law: From Hammurabi to Holmes*, 1947 ed. New York: Hafner Publishing.

Seok, Eun., & Weon Gee. (2009). *An empirical analysis of innovativeness in government: findings and implications*. International Review of Administrative Sciences. Vol 75(2):293–310 [DOI:10.1177/0020852309104177], SAGE Publications (Los Angeles, London, New Delhi and Singapore).

Simon, Herbert A. (1961). *Administrative Behavior: A Study of decision Making Process in Administrative Organization*. New York: MacMillian.

Suk, Pan. (2008). *How to attract and retain the best in government*. International Review of Administrative Sciences. Vol 74(4):637–652 [DOI:10.1177/0020852308098472], SAGE Publications (Los Angeles, London, New Delhi and Singapore).

Tijsterman, S., & Overeem, P.. (2008). *Escaping the iron cage: Weber and Hegel on bureaucracy and freedom*. Administrative Theory & Praxis, 30(1), 71-91. Retrieved August 27, 2009, from ABI/INFORM Global. (Document ID: 1464428221).

Ugalde, Luis C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia en el caso de México*. México: IFE.

Washington Marvin, & Marla Hacker. (2005). *Why change fails: knowledge counts*. Leadership & Organization Development Journal, 26(5/6), 400-411. Retrieved August 27, 2009, from ABI/INFORM Global. (Document ID: 929444971).

Weber, Max. (2008). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de la Cultura Económica

Weber, Max. (2008). *El político y El científico*. México: Colofón S.A.

Weber, Max. (2001). *¿Qué es la burocracia?*. México: Ediciones Coyoacán.

Wiseman, D.J. (1962). *The laws of Hammurabi, Again*. *Journal of Semitic Studies* 7:161-173.

ANEXO

RELACIÓN GRÁFICA DE LOS CURÍCULUMVITAE DE LOS DIRECTIVOS DE LOTERÍA NACIONAL

Carrera	Nombre	Puesto	Dependencia de origen
Lic. en Derecho	Manuel Abreu Menéndez	Gerente de Asesoría Jurídica	LOTENAL
Lic. en Derecho	José Antonio Aceves López	Gerente de la Subdirección General Jurídica	LOTENAL
Lic. en Contaduría	Mgta. Laura Gina Alonso Flores	Gerente Consultivo	ISSSTE/INBA-SEP.MUSEO NAC DE SAN CARLOS
Mto. en Administración de la Cultura Física	José Fernando Alvarado Ramírez	Gerencia de Relación con expendedores ambulantes de billetes	N/A
Lic. en Contaduría	Miguel Ángel Buendía Yescas	Gerencia de Auditoría de Procesos	LOTENAL
Lic. en Periodismo	Marta Beatriz Cabrera García	Gerente de Publicidad	INEGI
Lic. en Contaduría	Sylvia Elena Camacho Cedano	Gerente de Crédito y Cobranza	ISSSTE
Lic. en Informática(pasante)	Armando Cárdenas Reyes	Gerente de Telecomunicaciones	ISSSTE
Lic. en Actuaría(pasante)	Federico Martín Carreón Gámez	Gerente de Mercadotecnia	LOTENAL
Lic. en Ciencias de la Informática	Oscar Carrillo Sosa	Gerente de desarrollo administrativo	Órgano Interno de Control SHCP
Lic. en Contaduría	Francisco Javier Cuevas de León	Gerente de Control presupuestal y Contabilidad	SHCP-Subdirector de programación y presupuesto ISSSTE
Lic. en Economía	Perla Rosa Díaz De Ita	Directora de Administración	ISSSTE-CONACULTA
Lic. en Relaciones Internacionales	José Martín Fernández Jasso	Gerente de Ventas Foráneas	ISSSTE-LICONSA-SEP
Lic. en Periodismo (pasante)	Esperanza García Luna	Gerente de Sistemas Sustantivos	Ferrocarriles Nacionales de México
Lic. en Derecho	Jorge Gavilfo Ambriz	Subdirector General de Comercialización	ISSSTE/SSP/PEMEX
Mto. en Dirección y Gestión de Sistemas de Seg. Social	José Antonio Gómez Mandujano	Gerente de la prosecretaría	ISSSTE/CONALEP/SECRETARIA DE COMERCIO
Lic. en Economía	Mario Alberto Gómez Moreno	Coordinador de Asesores	CONACULTA/ISSSTE/PGR
Lic. en Mercadotecnia	Susana Guerrero Martín	Gerente de Nuevos Productos	IPN/BANSEFI
Lic. en Derecho	Sergio Gutiérrez Reyes	Gerente de Quejas y Denuncias	SEP
Lic. en Relaciones Internacionales	Erika Hernández Gordillo	Gerente de Comunicación y Relaciones Publicas	Campaña política/Fundación Hogar dulce hogar
Lic. en Economía	Melquiades Arnulfo Herrera Raya	Gerente de Comercialización	CONACULTA/SEDESOL/ISSSTE
Lic. en Derecho	Gildardo López Hernández	Director Jurídico	Fondo de cultura económica/CONACULTA/CÁMARA DE DIPUTADOS
Mta. en Administración	Abriil Brillet López Ziga	Gerente Técnico	SSP

Lic. en Relaciones comerciales	Laura Maricela Lutzow Torres	Gerente Ventas área Metropolitana	LOTENAL
Lic. en Derecho	Verónica Mejorada Gómez	Gerente de Administración de Personal	ISSSTE
Lic. en Administración	Pedro Molina Castro	Gerente de auditoria Especifica y Sorteos	INM/LOTENAL
Lic. en Derecho	Antonlo Monreal Luna	Gerente de lo contencioso	ALDF/Camara de Diputados
Lic. en ciencias de la comunicación	Rafael Ochoa Valdivia	Gerente de la Coordinación de Asesores	Nueva Alianza
Medico Cirujano	Flora del Carmen Ojeda Órnelas	Gerente Medico	ISSSTE
Ing. en Comunicaciones y Electrónica	Marco Vinicio Orea Bonifaz	Gerente de Centro de Computo	ISSSTE
Lic. en Economía	Dafne Rebeka Ortiz Sánchez	Gerencia de Organización y desarrollo de personal	IXE/gerente banca gobierno
Lic. en Derecho	Raúl Pazos Hernández	Gerencia de Servicios Generales	Armada/ISSSTE/SEDESOL
Lic. en Derecho	Sandra Pérez Chacón	Gerente de Análisis, Valoración y Control	Fondo de cultura económica/CONACULTA/CÁMARA DE DIPUTADOS
Mto. en educación con especialidad en nuevas tec	Mario Antonio Ramírez Barajas	Director de Comercialización	CONADE/ISSSTE/GobDF
Lic. en Comunicación	Rafael Reyes Gómez	Gerente de Sorteos	Camara de Diputados
Mto. en seguridad social	Manuel Jesús Rodríguez Peña	Gerente de producción	CONADE/ISSSTE/
Mto. en ciencias de la administración	Alfonso Rojas Vega	Gerente de Sistemas de Gestión	ISSSTE/STyPS
Lic. en contabilidad	Olivia Rojo Martínez	Gerente de Tesorería	Gob. De Oaxaca
Ing. Geólogo	Victor Manuel Sánchez Torres	Subdirector General de Finanzas y Sistemas	ISSSTE/Promexico
Lic. en contabilidad(pasante)	Rodolfo Aurelio Sierra Valdez	Gerente de Recursos Materiales	SSP/SEDESOL/GOB DF
Mto. en Finanzas	José Ignacio Silva Márquez	Director de Evaluación de Recursos para la Asistencia Publica	PEMEX/CONACULTA/Camara Dip
Lic. en Actuaría	Alejandro Sibaja Ríos	Director de Programación y Presupuesto	SHCP-Director de programación y presupuesto ISSSTE/Director de Transparencia
Mto. en administración	Marte Fernando Trejo Sandoval	Gerente de la unidad de Apoyo	ISSSTE
Ing. Industrial y de Sistemas	Alexis Fabián Tron Berenger	Gerente de Mejora Tecnológica	SFP-OIC
Lic. en Matemáticas aplicadas y computación(pasante)	Miguel Ángel Valdés Mejía	Director de Informática	SSP/ISSSTE/SEP

“elaboración propia basada en los curriculumviate proporcionados por la Lotería Nacional”