

Artículo Aceptado para el libro colectivo coordinado por Bernabé Lugo Neria, *Estudios sobre gobierno y gestión local*.

Resumen:

El trabajo pretende argumentar sobre la importancia de las burocracias municipales y dentro de ellas el papel que desempeñan los Regidores. Figura que consideramos clave para promover u obstaculizar el desarrollo municipal en función de las tareas que le asignan formalmente en la ley. Sin embargo, destacamos que una condición indispensable que deben cumplir es contar con un nivel de formación elevado, en razón del grado de especialización de sus tareas. Igualmente destacamos que sin la existencia de estructuras burocráticas no es posible avanzar en el desarrollo. Lo que nos muestra que cualquier tipo de función, en este caso la de Regidor, requiere ser atendida por servidores públicos con alta calificación, pues sin esta condición la burocracia no existe y no se puede integrar la inteligencia y el conocimiento a las tareas de gobierno, por tanto, una carencia como esta, proponemos, debe ser atendida de manera específica a través de modalidades de formación específica.

**Desarrollo, educación y burocracias municipales:  
El caso de los Regidores en el estado de Hidalgo.**

**Benito León Corona<sup>1</sup>  
Benigno Martínez Meneses<sup>2</sup>**

*Cuando más depravado es el excedente de manipulación es cuando echa la culpa – por las imperfecciones de las fórmulas de vida culturalmente producidas y la desigualdad de su distribución, socialmente producida-, a los mismos hombres y mujeres para cuyo uso se producen las formulas y se suministran los recursos necesarios para desarrollarlas”  
(Z. Bauman, 2001,15)*

Hablar del municipio en México es referirse a un ámbito sumamente diverso, heterogéneo y contrastante, si bien la forma en la que comúnmente se le alude remite a la definición institucional. Definición que poco abona a la hora de referirse a un municipio en particular o a un conjunto de ellos, ubicados en una región o en un estado de la república específico; menos aún si se trata de referirse a un aspecto particular del mismo ámbito, es decir, a una cuestión específica, por ejemplo la composición y características de quienes integran el cuerpo de elementos encargados de la conducción gubernamental de los municipios, en este caso de los Regidores.

Durante la década pasada y al inicio de la presente hemos presenciado la aparición y desarrollo en la agenda de gobierno el tema del servicio civil y, por tanto, de la necesidad de diseñar y establecer el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública en México, hasta llegar, en los primeros años de este siglo, a su institucionalización y a la formulación de un sistema específico, pero únicamente para el ámbito federal de gobierno. Su evolución y las condiciones en que se encuentra se convierten en tema de interés y los gobiernos estatales lo han tomado de forma desigual, lo que hace necesario realizar análisis

---

<sup>1</sup> Profesor de Tiempo Completo del Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

<sup>2</sup> Alumno de la Maestría en Gestión y Gobierno Local del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

específicos; sin embargo, en el ámbito municipal la situación del personal es materialmente un misterio, situación que sin duda es indispensable abordar para contar con información que permita valorar el grado de institucionalización y de la situación particular que presentan municipios o conjuntos de municipios específicos. Dentro del conjunto del personal que laboran en el gobierno municipal destacan los denominados Regidores, quienes desempeñan labores administrativas fundamentales, pero desde una posición diferente a la del resto del personal que ocupa posiciones en la estructura del gobierno municipal. Estos servidores públicos deben cumplir tareas legislativas y administrativas. Es decir, cumplen un papel dual, peculiaridad que hace necesario analizar las tareas que cumplen; tareas arto complejas que requieren contar con las habilidades necesarias para poder llevarse a cabo. El supuesto del que partimos es que sin una debida formación, sin la educación necesaria, los Síndicos y Regidores se convierten en un factor limitante del desarrollo y, por tanto, de atraso para los municipios en los que laboran.

Ante este panorama el objetivo de este trabajo es básico, se trata de sentar las bases para estudiar a profundidad las características generales de los Regidores, que formalmente deben de cumplir funciones claves para la buena marcha y desarrollo de los gobiernos municipales, en el entendido de que las burocracias, en cualquier ámbito de gobierno, tiene como una de sus características distintivas un alto nivel de escolaridad, como condición necesaria para realizar sus actividades y contribuir al avance de la sociedad a la que pertenecen desde su ámbito específico de trabajo. Sin embargo, existen espacios de gobierno donde esta característica no se cumple cabalmente, las limitaciones se pueden rastrear a través de diferentes indicadores, pero nosotros únicamente nos concentramos en el las funciones formales establecidas en la ley, en el entendido de que es fundamental para establecer el sentido de existencia de cualquier actividad formal en la burocracia.

Para atender la tarea propuesta el trabajo se estructura en tres apartados, en el primero, nos preguntamos qué es el desarrollo, debido a que ya andada la primera década del siglo XXI, los enormes desniveles que se observan en el grado de desarrollo entre distintas regiones y municipios es enorme, lo que limita considerablemente realizar cualquier tipo de generalización sobre los municipio en México y hace imprescindible precisar las condiciones en el que se encuentran los municipios de nuestro interés; en segundo lugar,

buscamos establecer la importancia de los procesos de burocratización en estos espacios, pues esto nos provee evidencia sobre el trabajo gubernamental como factor que impulsa o limita el desarrollo. Se trata de conocer el grado de estructuración de la administración pública local y el funcionamiento de la misma sustentada en una organización acorde a los tiempos que corren. En tercer lugar, iniciamos la exploración de la formación de los regidores, por que los consideramos actores clave en el impulso o limitaciones del desarrollo municipal. Nuestra posición se sustenta en lo que el Informe Delors plantea de inicio, “Frente a numerosos desafíos del porvenir, la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia las ideas de paz, libertad y justicia social.” (Delors, 1997, 9). Esta, consideramos, aún es una utopía en muchos espacios del Estado mexicano, por tanto, aún es una asignatura pendiente sentar las bases para alcanzar tales propósitos, en especial en muchos municipios. Finalmente, realizamos algunos comentarios a manera de conclusión.

### **El presente asentado en el pasado que se supone en el futuro.**

Las modas intelectuales suelen producir un efecto narcótico que impide ver la realidad en la que vivimos. Hace más dos décadas se inicio un proceso que ha implicado grandes transformaciones, donde algunos aspectos fueron resueltamente definidos como factores de atraso, por tanto, debían ser modificados sustantivamente en aras del futuro, en este proceso vimos aparecer modalidades de análisis académico que pugnaban por tomar el rumbo marcado por los procesos de cambio más avanzados. En el terreno político la tendencia coincidía con la necesidad de modernizar las estructuras del Estado, el diagnóstico mostraba las diferencias abismales que manteníamos (y mantenemos) con el mundo desarrollado, en estas condiciones era menester poner manos a la obra y promover grandes transformaciones para ponernos a tono con los países de grandes ligas. Una vez más las instituciones mexicanas entraron en proceso de redefinición.

Lo anterior muestra que vivimos en condiciones de cambio permanente como condición para impulsar el desarrollo, en una época donde la reforma es el pan de cada día para las instituciones, porque se cree firmemente en ellas, más aún dicen Brunsson y Olsen, “El fracaso de las antiguas reformas que, se asumía, hizo necesarias las nuevas, no parece

reducir la creencia en la reforma en general como un método para lograr el cambio.” (Brunsson y Olsen, 2007, 9). Realizar procesos de reforma es común, lo paradójico es la ausencia de los resultados pronosticados en todos los ámbitos donde se practica. Precisemos a partir de estos autores, la primera cuestión a definir es la relativa al ámbito de aplicación de reformas; éstas son pensadas y ejecutadas en y para organizaciones formales, es decir, Instituciones que de acuerdo con el neoinstitucionalismo son “conjuntos de reglas, normas, y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político” (March y Olsen, 1997), pero no sólo implican aspectos formales son, además, procedimientos informales, rutinas y prácticas integradas en la estructura organizacional, la suma de estos aspectos produce el llamado marco institucional. La definición conceptual que más ha cuajado en los últimos años para establecer qué es una Institución, es producto del neoinstitucionalismo económico y Douglas North su postulante, establece que las instituciones son las reglas del juego o las constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada. Vale destacar que a través de los entramados institucionales, es decir, las estructuras y actividades cognitivas, que norman y regulan el comportamiento, que permite lograr estabilidad y significado; se asigna sentido a la realidad social, por tanto, son fundamentales para definir el rumbo social. Bauman destaca este último aspecto al afirmar que son fundamentales “como fabricas de significados” (Bauman, 2001, 12). La cuestión es que un uso inadecuado de las orientaciones generadas institucionalmente para asignarles sentido a la vida social se pueden transformar o se “transforman en <<instituciones para causar problemas>>...” (Bauman, 2001,16).

La importancia de las actividades de gestión de las instituciones, en cualquier nivel de referencia es indiscutible, siempre y cuando se actué en apego a las reglas institucionales definidas para orientar y dar sentido a la vida en sociedad, pero si por el contrario promueve orientaciones que a mediano plazo se manifiestan como quimeras generadoras de alteraciones en las orientaciones sociales, bien vale pensar en promover ajustes en sus estructuras. En este sentido es notable la definición formal de Municipio, en donde se proponen una serie de virtudes, entre ellas, y principalísima, es su posición como ámbito gubernamental de primer contacto con la comunidad. Aspecto que requiere contar con

medios suficientes y adecuados para llevar a cabo las tareas que tal condición le demandan. En este punto el municipio debería ser un espacio generador de condiciones garantes del orden social y promotoras del desarrollo, condición que sólo puede satisfacerse a través de estructuras que permitan realizar las tareas y cumplir con el deber. La cuestión es que si no se cumplen en necesario promover acciones para ajustar la que no cumple. Muchas veces, podemos proponer, las instancias de primer contacto, es decir, las autoridades municipales en este caso, carecen de las prendas necesarias para promover el impulso de las condiciones prevalecientes en su entorno.

En este punto es donde es relevante abordar el tema del desarrollo de manera general, pues no es el objetivo revisar ampliamente el concepto, para dejar en claro que muchos municipios en México aún requieren consolidar sus condiciones estructurales para convertirse en promotores del desarrollo. La primera cuestión a destacar es que uno de los objetivos permanentes, tal vez no explícitos, es alcanzar un grado destacado de desarrollo, actividad compleja y en ocasiones difusa que ha tenido que recorrer mucho camino y recurrentemente es ajustado.

En América Latina el proceso dirigido a lograr el desarrollo puede situarse a fines de la Segunda Guerra Mundial, el camino andado en este sentido puede ubicarse a través de los esfuerzos desplegados desde las ciencias sociales para dar cuenta de los diferentes momentos y soluciones propuestas, que ha llevado de una forma a otra en el contenido y objetivo del concepto, de tal forma que no va sólo y puede ser social, económico, sustentable, humano, en fin. Todas y cada una de estas modalidades muestra aspectos en su momento novedosos, no previstos o desatendidos. Aunque de origen se define como crecimiento, para evidencia de origen se encuentra el planteamiento de que es necesario el impulso de la actividad económica para avanzar hacia el futuro deseado.

A partir de esta posición vemos avanzar el concepto de desarrollo, que en un momento inicial se propone como económico y social. Es con el fin de la guerra que en los cuarenta el postulado es que avanzar en el terreno económico hará posible superar las condiciones de atraso prevalecientes. En este punto uno de los trabajos académicos más influyentes es el de Rostow, quien propone que para alcanzar la modernización es necesario que una sociedad

cubra cinco etapas o momentos, que bien visto, nos permite recordar a Marx y los modos de producción que considera es necesario cubrir para alcanzar un nivel superior de desarrollo, en concreto Rostow propone: primero, sociedad tradicional, segundo, crear las precondiciones para el despegue, tercero, proceso de despegue, cuarto, camino hacia la madurez y, quinto, sociedad de alto consumo masivo. La propuesta de esta autor se dirige a sentar las bases para pasar de un momento y lograr avanzar el proceso de transformación de las instituciones, especialmente las económicas, y modernizar las estructuras productivas de los países atrasados. La situación concreta a enfrentar es la inexistencia de recursos económicos orientados a la producción industrial, las medidas necesarias requeridas son dotar de los medios necesarios, específicamente capital financiero e industrial, así como saber hacer concreto.

La experiencia, para el caso de México puede expresarse en el impulso que se le da al modelo de sustitución de importaciones, a través del que se pretende industrializar al país, si bien los resultados del esfuerzo institucional para impulsar el desarrollo son desiguales, la tarea era constituir instituciones articuladas para orientar el cambio social, a través de las políticas económicas, laborales y sociales. La debilidad de este proyecto se mostró, entre otras cosas, en la debilidad fiscal, el reflejo más evidente se puede ubicar en los gobiernos locales, es decir, los municipios, que no sólo eran (y son) débiles en el terreno fiscal; igualmente lo son en las grandes limitaciones que presentan, la gran mayoría de ellos, en sus estructuras operativas. Situación que hoy muestra la necesidad de abordar el asunto, pero no a partir de fórmulas preconcebidas sino a partir del análisis de los casos concretos, e inclusive del algún aspecto en particular, por ejemplo, el desarrollo institucional. Justo este es el aspecto que vale destacar, pues nos encontramos permanentemente en escenarios donde los actores no asumen rutinas institucionales como los medios más adecuados para dar sentido a la realidad y actuar de conformidad para la consecución de los propios fines. La razón es simple, las estructuras institucionales no han alcanzado un grado suficiente de consistencia como para convertirse en el referente fundamental del comportamiento social.

Es constante la tendencia a maximizar formulas concebidas como la panacea para resolver cualquier situación. Recordemos en tiempos actuales la fórmula del llamado Consenso de Washignton, que proponía (y exigía su puesta en marcha) una serie de procesos para

resolver la crisis originada en el modelo anterior. Se trata de un nuevo modelo de desarrollo que desconoce al anterior y propone medidas para sepultarlo. La consecuencia es desandar lo andado y volver a empezar. Al final, la consecuencia es que, sin consolidar los procesos de industrialización y sus efectos modernizadores, se entra en una etapa donde se abjura y se coloca en la guillotina el esfuerzo modernizador. Resultado, no estamos ni en el pasado, ni en el futuro, estamos en un presente lleno de hoyos negros institucionales, de comportamientos que no se reconocen en las reglas, los procedimientos y las normas que las instituciones crean para dar certidumbre a la vida social.

Recordemos que la Sociología neoinstitucional propone que las Instituciones son estructuras y actividades cognitivas, dirigidas a regular los comportamientos sociales y sin consistencia institucional no es posible alcanzar estabilidad ni dotar de sentido al comportamiento social. A la luz de las consecuencias producidas por un reformismo abrupto y sin matices, desde el terreno económico se reconoce que:

“una explicación central del desencuentro entre expectativas y logros, se vinculó al fuerte desconocimiento de la relevancia de los ritmos de aprendizaje y de las tradiciones institucionales en los procesos de cambio económico” (Carrasco y Tarriba, 1999, 24-25).

Lo que encontramos en el ámbito de los gobiernos municipales es notable en este terreno, la base empírica la podemos encontrar en el balance que presentan Cabrero y Peña sobre el desempeño de los gobiernos locales a través del uso de los dispositivos generados a través de la llamada Nueva Gerencia Pública (NGP), por cierto orientación hegemónica en los procesos de reforma, a los que los gobiernos locales no escapan. La tendencia es producir cambios en la configuración de la prestación de servicios públicos al generalizar el uso de las herramientas de este dispositivo y el involucramiento de la población en el ejercicio de gobierno al intervenir en la acción gubernamental. Más allá de lo que este signifique e implique, los resultados muestran la gran heterogeneidad estructural existente en los gobiernos municipales en México.

Cabrero y Peña llevan a cabo un ejercicio de revisión de la literatura sobre NGP, para mostrar lo que es una constante en las ciencias sociales, no hay una definición, ni instrumentos unívocos, en todo caso se trata de una doctrina administrativa muy diversa en su contenido práctico. Lo más valioso para nosotros es la evidencia que generan sobre la



diversidad estructural de los municipios, que más allá de lo formal y de su enorme dependencia fiscal del gobierno federal, se encuentra la cuestión de las características del personal, de los funcionarios públicos que laboran en este ámbito de gobierno. Como lo plantean los autores:

“... los niveles de permanencia y profesionalización son muy bajos al no existir en México un servicio civil profesional en el ámbito local. Así los funcionarios de primer nivel de la administración municipal tienen poca experiencia acumulada en su función; 30% tienen menos de un año en el puesto, 55% tiene menos de tres años, y sólo 5% tienen más de cinco años de antigüedad en el puesto, además la mitad de los funcionarios profesionales no tenían experiencia previa en la administración pública antes de ocupar su actual puesto” (Cabrero y Peña, 2009, 314).

En este punto vale retornar a los clásicos, en este caso de la Administración Pública, quienes en un momento seminal se proponen constituir el objeto de estudio de este campo para alcanzar el estatuto de disciplina científica. Los esfuerzos conjuntos desplegados, especialmente en Estados Unidos de América, generan un nuevo campo de saber y el fin específico que propone establece: “El objeto de estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero y de energía” (Wilson, (1887) 1999, 73). Qué es lo que puede y debe hacer el gobierno como su campo de acción y hacer lo bien. La respuesta es dirigir, conducir la existencia de la población de referencia. Foucault define la actividad gubernativa como un proceso estructurante del campo o de los campos de actividad de aquellos que le legitiman. Veamos específicamente como define Gobierno este autor, no sólo referido a estructural interno ya que establece que:

“Se debe dar a esta palabra el amplio significado que poseía en el siglo XVI: <<gobierno>> no se refería únicamente a las estructuras políticas o a la gestión de los Estados; más bien designaba el modo de dirigir la conducta de los individuos o grupos [...] No sólo cubría las formas instituidas y legítimas de sujeción económica y política, sino también modos de acción [...] destinados a actuar sobre las posibilidades de acción de otros individuos” (Minelo, 1999, 120-121).

La propuesta seminal de Wilson nos coloca en el ámbito institucional formal (estructuras y funciones). Foucault amplía la mirada y nos muestra el sentido más amplio del ser de los gobiernos y de su actividad Administrativa, no es sólo hacer lo que haya que hacer y de la

mejor forma posible, es necesario admitir que esto lleva necesariamente a alguna parte, al configura y dar sentido a la acción de cada uno de los miembros de la comunidad.

La cuestión ahora es establecer los medios de que dispone un gobierno para actuar y, nuevamente, Wilson precisa que en este aspecto el quehacer gubernamental es tarea propia de la administración, que va creciendo paulatina y constantemente hasta alcanzar tal complejidad que requirió contar con personal especializado para la atención de los asuntos que le son propios. Se trata de un crecimiento a los ancho y a lo largo, es decir, los gobiernos evolucionan para atender cada vez más asuntos, lo que requiere del personal necesario para cumplir (lo legítimamente establecido, de la mejor manera y al menor costo), además a través de la definición previa del rumbo que se asignará, sea a individuos singulares y/o poblaciones. Por sentado, no cualquiera puede hacerlo, recuperemos nuevamente a Wilson, quien establece que:

“Cualquiera que sea la autoridad que los gobiernos estatales o federales lleguen a ejercer sobre las grandes empresas, de ello deberán seguirse cuidados y responsabilidades que requerirán no poca sabiduría, conocimientos y experiencia. Para hacer bien estas cosas, se les deberá estudiar. Y éstas, como he dicho, sólo son unas cuantas de las puertas que se están abriendo a las oficinas de gobierno. La idea del Estado y el consiguiente ideal de su deber están pasando por un cambio notable; “la idea del Estado es la conciencia de la Administración”. Vistas cada día nuevas cosas que el Estado debe hacer, lo consiguiente será ver con toda claridad cómo las debe hacer”. (Wilson, (1887) 1999, 77).

Sin duda, la idea de Wilson es producto de su propio contexto, el norteamericano, pero establece las prendas personales que deben poseer todo funcionario público: sabiduría, conocimiento, experiencia que no son nada accesibles para el grueso de la población, este conjunto de atributos constituyen la base fundamental para actuar en el ámbito gubernamental, para alcanzarlas es necesario *estudiar* (las cursiva son nuestras), sin ellas el potencial para cumplir con las tareas de gobierno disminuye.

Debemos precisar que la actividad administrativa de gobierno no es una actividad simple, por el contrario, es sumamente compleja y quienes trabajen como servidores públicos, requieren tener una educación amplia. La pregunta es, los gobiernos municipales cuentan con personal con el perfil específico, necesario, para realizar las tareas administrativas legítimas (político-económicas y de conducción de la población). La respuesta se puede

buscar en la propia estructura del aparato administrativo municipal, pero a priori podemos establecer las características que debe tener y el concepto de burocracia es útil en este sentido. Recordemos, finalmente, que los procesos de desarrollo son posibles a partir de la consolidación de las estructuras institucionales, capaces de responder a las transformaciones del entorno, pero no sólo en forma adaptativa, como reacción, sino en forma proactiva a través de la lectura adecuada de las tendencias que muestra la realidad y esto es posible al contar con funcionarios profesionales, bien formados, de los que se carece en muchos de los municipios en México, por tanto, antes de proponer el ejercicio de gobierno a través de modelos postburocráticos, simplemente debemos crear burocracias.

### **Burocracias municipales y desarrollo municipal.**

Es común referirse a la burocracia en forma peyorativa, para descalificar el trabajo que se realiza en el ámbito gubernamental, sin tomar en consideración que la buena marcha de los asuntos públicos depende en buena medida de ella, si y sólo si cumple con algunas condiciones básicas. W. Wilson, como anotamos arriba, le confiere un gran valor a la actividad del gobierno con base en atributos nada simples. Otro gran clásico, de hecho un referente fundamental e ineludible, es Max Weber, quién nos lega una modelo, es decir, un tipo ideal en su metodología de burocracia.

Este concepto sintetiza el desarrollo de la administración, a través de la burocracia, y las diferentes formas de gobierno que se han presentado en Occidente (Europa principalmente). Establece la diversidad actividades que se ejecutan a través de ella para sustentar las actividades de gobiernos, políticas y de la administración pública. Tal diversidad y complejidad ha conducido a revisarla y estudiarla ampliamente, porque vincula directamente todas las actividades, como las ya señaladas, es decir, las diferentes instituciones y organismos, las agencias y oficinas públicas gubernamentales, puestos y cargos públicos. Su finalidad es realizar actividades de servicio para el Estado y a la sociedad, haciendo que sus actividades puedan desempeñarse de una mejor manera y con mayor eficiencia.

En ocasiones se relaciona a la burocracia con el papeleo excesivo, la falta de eficacia, como un instrumento que hace más complejas las diferentes estructuras del poder, y que sólo sirve a los intereses de los gobernantes, en detrimento de las sociedades y sus diferentes niveles y estructuras. Sin lugar a dudas esto ocurre y más, especialmente donde las estructuras institucionales son endeble y conducidas de forma patrimonialista y a través de relaciones clientelares. Aún en condiciones como estas las diferentes estructuras institucionales y sus respectivas burocracias han crecido de manera acelerada en los últimos tiempos, a lo que se suma la pretensión de adelgazar el aparato gubernamental, pero en muchos espacios de gobiernos esto simplemente no existe.

Sólo precisamos que la historia es larga y no es de nuestro interés abordarla, debemos establecer que su crecimiento ha sido notable y los casos nacionales muestran gran diversidad, pero todos tiene un fin común gobernar, en la medida en que el gobierno busca delegar su autoridad, en organismos, dependencias y funcionarios que cuyas actividades permitirán llevar a cabo los objetivos establecidos (fiscales, catastrales, servicios físicos, etc.), con cierta eficacia.

Un ejemplo notable lo constituye Prusia que se consolida como una gran potencia europea, debido a la eficacia de su administración y varias innovaciones, así como el adiestramiento y el reclutamiento del personal encargado de esas funciones. Algo importante en todo esto, era que se buscaba la profesionalización de estas diferentes funciones y actividades administrativas, el reconocimiento de méritos, la incorporación de exámenes y pruebas de ingreso. Otra innovación fue la organización de las estructuras administrativas. La presencia e importancia del aparato burocrático se hizo evidente en cada etapa de la historia prusiana hasta alcanzar las características que sirve de base a Weber para construir su tipo ideal de burocracia, caracterizado por la modernización a la que debía sujetarse constantemente la burocracia, a la sistematización y racionalización de las estructuras administrativas, los departamentos y la separación de las áreas ministeriales.

Francia y Prusia se constituyen modelos para la constitución de estructuras burocráticas, instituciones políticas y sus arreglos administrativos; con dificultades propias y tareas económicas, políticas y sociales por atender. Lo más importante apunta Martin Krygier es la expansión en los organismos y las áreas administradas, en relación a los avances industriales, económicos y tecnológicos. Algunos de esos rubros tocados, fueron las funciones de: las finanzas públicas, la policía, la función judiciales, los asuntos militares y exteriores, los caminos, los canales, los puentes, los puertos; y además: los ferrocarriles, los telégrafos, los teléfonos, y demás. Logros alcanzados en parte, “gracias a la educación y adiestramiento que recibieron los funcionarios y el personal administrativo”. Ha llegado el momento de dejar atrás la posición cómoda para los gobernadores de tomar al pueblo y/o la sociedad como su propiedad, para dirigir su atención a lograr que:

“El bienestar y la prosperidad de los súbditos aumentarían la productividad y estimularían sus energías creativas y su laboriosidad, lo que a su vez redundaría en beneficio del Estado y del poder del gobernante [...] En consecuencia el mandato tradicional del gobierno (es decir, el de gobernar) cambió el deber pasivo del preservar la justicia a la tarea activa, dinámica, de estimular las energías productivas de la sociedad y proveer el marco institucional adecuado para ello” (Raeff, citado por Krygier, 1981, 31).

Vemos que las transformaciones del aparato administrativo del Estado evolucionaron hacia el control de los recursos de que disponía para promover el cambio social y económico, lo que significa el abandono de la posición pasiva marcada por la exacción de los bienes sociales. Esto implica un aumento de las responsabilidades del Estado y, por lo tanto, era necesario asignar la importancia debida a las cualidades de la estructura administrativa. La burocracia, el concepto, encuentra su origen en estos procesos, primero internos y luego como consecuencia de la dinámica social, en este caso con el desarrollo de regímenes democráticos y el conjunto de principios que supone. No perdamos de vista lo esencial, lo que aquí importa, la burocracia es el alma, el aliento que da vida, mueve al aparato administrativo y detrás de todo ello se encuentra la ciencia, el conocimiento que debe contribuir a la construcción del un plan, bien concebido, para dar sentido, guiar toda la actividad del Estado.

Si bien el tipo ideal de Weber es arto conocido y multicitado, resulta ineludible recuperarlo en condiciones en donde los rezagos institucionales son evidentes, específicamente en muchos gobiernos municipales. Las condiciones específicas del entorno weberiano muestran la presencia incontrastable en la vida “político-estatal de las organizaciones de masas”, es decir, los sindicatos, el crecimiento del aparato gubernamental (complejización), la aparición de nuevos actores (pluralismo) y la incorporación amplia de la ciencia y la técnica a la producción y la gestión como elementos fundamentales en el crecimiento de la burocracia. En este último punto vale recuperar los planteamientos de N. Rabotnikof al respecto:

“El papel creciente de la ciencia y de la técnica a la importancia social central de los especialistas, al predominio de los que actúan y dominan “gracias al saber” en la dirección y toma de decisiones del proceso social conjunto. La centralidad de la ciencia y la técnica parece imponer, desde la perspectiva weberiana, la constitución de los “especialismos” como proceso de “fragmentación del conjunto” (organizaciones especializadas), e internamente a cada cuadro organizacional, la separación entre “dirección ilustrada y ejecución subordinada”. El proceso de burocratización se refiere en Weber tanto al papel central de la organización (con base en estatutos, jerarquías fijas, especialización de funciones, saber de servicio, estipendio monetario, separación de la propiedad del cargo, etc.), como a la jerarquía interna dentro de la organización de masas, profesionalismo de los cuadros y base de masas” (Rabotnikof, 1989, 176).

La pregunta es ¿en qué condición nos encontramos respecto a este proceso que ha desembocado en la constitución de un aparato sustentado en la ciencia y la técnica dirigido a dar racionalidad a la acción de gobierno? La respuesta puede ser que nos encontremos en el peor de los mundos burocráticos, un mundo pensado por Kafka. Sin duda, podemos ubicar numerosos ejemplos que así lo evidencien, pero también las podemos encontrar en sentido opuesto que nos muestre que las prácticas gubernamentales en México son de lo más arcaicas, donde la acción sea producto de las posiciones más perversas y viscerales imaginables. Recordemos a ese “gran monero” recién fallecido, Don Gabriel Vargas, que refleja a través de los personajes ese mundo propio de mediados de siglo del siglo pasado, los caciques para los que la realidad se procesa fuera de todo sentido de racionalidad basada en el conocimiento y la técnica.

De forma más específica podemos escuchar voces que sitúan los procesos administrativos lejos de la lógica burocrática, como rigurosos seguidores de las tendencias más avanzadas del momento, de eso dan muestra aquellos que abonan el terreno de modelos como la Nueva Gerencia Pública, o bien, tenemos una gran cantidad de casos donde abigarradas burocracias que actúan a partir de lo peor de sí mismas (clientelismo, tortuguismo, rutina excesiva, etc.) son la marca distintiva. Se trata de espacios en lo que se requiere un “memorándum u oficio” para dar o responder un saludo; finalmente, podemos encontrarnos con espacios de gobierno arcaicos, alejados de toda lógica burocrática, carentes de estructuras mínimas o si cuentan con ellas son demasiado volátiles, por el exceso de rotación en el personal. En los ámbitos de gobierno en México esta última situación es muy común, no pretendemos referirnos a todos únicamente a los gobiernos municipales, como señalamos de inicio.

Hemos establecido, a partir de Weber, que implica el proceso de burocratización y consideramos que muchos municipios en México son pre burocráticos y, por tanto, cualquier modalidad administrativa que suponga ir en contra de este modelo, va contra la nada pues en muchos municipios puede no existir burocracias y si existen es en condiciones francamente endeble. Nuestra intención es mostrar una carencia fundamental, no existe evidencia que muestre la centralidad de la ciencia y la técnica ni en los procesos organizativos, ni en los de tomas de decisiones. Esta situación nos conduce a establecer que el desarrollo municipal requiere empezar por lo básico, la formación del personal que le integra.

Antes hemos establecido que del conjunto del personal que forma parte del municipio tenemos interés en los Regidores, por constituir una figura que encarna no sólo tareas administrativas, sino también legislativas, estos nos conduce a suponer que la situación específica de cada municipio es generada por la actuación de quienes ocupan este puesto, por lo que ahora veremos de manera muy formalista a esta figura.

### **Los Regidores en el Estado de Hidalgo**

El estado de Hidalgo tiene el poco honroso honor de aparecer permanentemente como uno de los más atrasados de la república mexicana. Resulta muy complicado intentar establecer

el origen y las causas de esta situación, pero breve mirada a las características profesionales de los servidores públicos municipales en el estado nos pondrá en perspectiva la situación.

Fernando Martínez, estudiante la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo elaboró un trabajo, para obtener el título de Licenciatura, donde analiza los manuales administrativos de los municipios en Hidalgo, una de las variables es la relativa al nivel de profesionalización de los servidores públicos municipales, los resultados son apabullantes; la formación del personal en términos generales baja: por ejemplo, de los 84 presidentes municipales más de 50 no tienen estudios superiores.

Nuestra intención es concentrarnos en los Regidores, actores que requieren ser conocidos a profundidad (que nos muestren el perfil profesional y/educativo), por ahora únicamente señalamos, de acuerdo con la definición formal establecida en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, cuáles son las funciones institucionales y organizativas que deben cumplir los 852 Regidores de los 84 municipios existentes en el estado. Vamos a recuperar y citar en extenso el Capítulo Séptimo de la Ley referida, relativo a la figura de nuestro interés los Regidores:

ARTÍCULO 62.- Son facultades y obligaciones de los Regidores, las siguientes:

- I.- Vigilar y atender el ramo de la Administración Municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento; así como los acuerdos y disposiciones tomadas y dictadas en las sesiones correspondientes;
- II.- Estudiar y proponer soluciones y emitir su voto acerca de las medidas convenientes para la debida atención de los diferentes ramos de la administración municipal;
- III.- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren convocados por el Presidente Municipal;
- IV.- Vigilar que los actos de la Administración Municipal, se desarrollen en apego a los dispuesto por las leyes y normas de observancia municipal;
- V.- Recibir, analizar y emitir su voto, respecto de las materias siguientes en:
  - a).- Los proyectos de acuerdo para la aprobación de los bandos, reglamentos, decretos y circulares de observancia general en el Municipio, que le sean presentados por el Presidente Municipal, los Síndicos, los Regidores o los vecinos del municipio, refrendar aquellos que hayan sido sometidos a Referéndum y cuidar que las disposiciones no invadan las competencias reservadas para el Estado o la Federación;
  - b).- Las solicitudes de expropiación por causa de utilidad pública, así como disponer la indemnización a sus propietarios, en cumplimiento a lo dispuesto por la fracción V del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción XVII del Artículo 141 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo y por la Ley de la materia;



c).- La enajenación de bienes inmuebles del dominio privado del Municipio y observar las previsiones establecidas por la Constitución Política del Estado de Hidalgo;

d).- Los proyectos de acuerdo para celebrar contratos que comprometan el patrimonio del Municipio u obliguen económicamente al Ayuntamiento, en los términos de ésta Ley;

e).- Los proyectos de Acuerdo para la firma de convenios de asociación con los municipios del Estado, cuya finalidad sea el mejor cumplimiento de sus fines. Cuando la asociación se establezca para el mismo propósito con municipios de otras entidades federativas, el Ayuntamiento deberá turnar el Acuerdo de referencia al Congreso del Estado, para su autorización;

f).- Los proyectos de Acuerdo para convenir con el Estado, el cobro de determinadas contribuciones o la administración de servicios municipales, cuando los motivos sean de carácter técnico o financiero y cuya finalidad sea obtener una mayor eficacia en la función administrativa;

g).- Los proyectos de Acuerdo para la municipalización de servicios públicos o para aprobar las convocatorias para celebrar Plebiscitos, a fin de concesionarlos, como lo refieren los artículos 21 y 22 y el Título Séptimo de ésta Ley;

h).- Las propuestas para el nombramiento del Conciliador Municipal, así como de los titulares de las unidades técnicas de las dependencias de la Administración Pública Municipal e

i).- Las propuestas de modificación de categorías correspondientes a los poblados y localidades del Municipio;

VI.- Solicitar al Presidente Municipal la información técnica, jurídica o financiera, a que hubiera lugar, para resolver los recursos de revisión de los particulares que se inconformen por una disposición administrativa, la inadecuada prestación de un servicio o la negación de un permiso o licencia;

VII.- Solicitar al Presidente Municipal, información sobre los proyectos de desarrollo regional y los de las zonas conurbadas, convenidos con el Estado, o los que, a través de él, se convengan con la Federación y los que se realicen por coordinación o asociación con otros municipios;

VIII.- Vigilar que las peticiones realizadas a la Administración Pública Municipal, se resuelvan oportunamente;

IX.- Solicitar información a los Síndicos, respecto de los asuntos de su competencia, cuando lo consideren necesario;

X.- Vigilar que el Presidente Municipal cumpla con los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento;

XI.- Recibir, analizar y aprobar, en su caso, el Informe Anual que rinda el Presidente Municipal o el Presidente del Concejo Municipal;

XII.- Cumplir con las funciones inherentes a sus comisiones e informar al Ayuntamiento de sus resultados;

XIII.- Realizar sesiones de audiencia pública, para recibir peticiones y propuestas de la comunidad;

XIV.- Acompañar al Presidente Municipal a los recorridos de supervisión de obras que realice y

XV.- Las demás que les otorguen las leyes y reglamentos.

Los Regidores, concurrirán a las sesiones del Ayuntamiento, con voz y voto; percibirán su dieta de asistencia que señale el presupuesto de egresos del Municipio y no podrán, en ningún caso, desempeñar cargos, empleos o comisiones remuneradas en la Administración Pública Municipal”.

No hemos querido sintetizar el contenido de la Ley referido a estos actores, en la medida de la importancia para la buena marcha de los asuntos públicos municipales, diversos y complejos que requieren ser atendidos por servidores públicos con un grado alto de formación, en virtud de las actividades que deben atender. En este punto son claros los numerales I, II, IV y V del artículo 62, en el que se les confiere tareas de especiales en la materia a la que han sido asignados.

Pero en principio recordemos que los “Regidores llegan a esa posición como resultado de las negociaciones que se dan, después del proceso de designación del candidato a Presidente Municipal, entre los diferentes grupos políticos existentes al interior de los partidos políticos”, esto significa, entre otras cosas, que se accede al cargo sin ningún compromiso con la ciudadanía y, por tanto, quien llegue no importa, sólo llega como resultado de un acuerdo cupular y esto implica sólo compromisos políticos y no perfiles específicos de acuerdo a la función especializada a atender. Tenemos, entonces, que los únicos requisitos para que un ciudadano pueda acceder al cargo de Regidor, vía una planilla, son sus relaciones políticas y el poder del grupo político al cual pertenece.

Esta situación evidencia la imperiosa necesidad de ajustar la estructura institucional para mejorar el desempeño de la administración pública municipal, sin embargo, el tiempo necesario para introducir una reforma en este sentido puede ser lenta. Más viable, nos parece, es diseñar e implementar procesos de formación específica para quienes accedan a estos cargos.

### **Comentarios finales.**

Modificar las estructuras del aparato gubernamental es una tarea constante, sin embargo, en ciertos espacios institucionales existe un gran rezago, una de las posibles razones puede encontrarse en las ventajas que esto reporta para quienes detentan el poder aunque las consecuencias para el desarrollo del municipio y el estado sean negativas. Hemos querido mostrar que la pretensión de actuar a partir de los modelos, supuestamente más avanzados y novedosos, en ciertos contextos resultan inadecuados debido al atraso e inexistencia de

estructuras de operación básicas. En estas condiciones la crítica a la burocracia es inútil pues ni siquiera existe.

Debemos partir de la necesidad de desarrollar estructuras burocráticas, pues sin ellas no se llega a nada. Hemos recurrido a Weber y su tipo ideal de burocracia para argumentar que sólo a partir la existencia de una burocracia sólida es posible racionalizar el aparato de los gobiernos municipales en un buen número de los 84 municipios del estado.

Recordemos que una condición indispensable para contar con una buena burocracia es que quienes la integren deben contar con una buena educación, da carecer de este atributo, tal como lo recomienda W. Wilson, lo que vamos a tener una gobierno municipal que en lugar de proponer se convertirá en una problema, debido a que en la carencia del ingenio, de las capacidades y de las habilidades necesarias para responder adecuadamente a las exigencias propias de la actividad gubernativa, se convierten en un problema en si mismo tal como lo vemos hoy y señalada adecuadamente Bauman cuando afirma, “en este momento, la apuesta política experimento un cambio decisivo. En vez de *adaptar* las instituciones y los procedimientos políticos a las realidades sociales existentes, la democracia moderna pasó a encargarse de desarrollar instituciones y procedimientos con el fin de reformar las realidades sociales” (Bauman, 2007, 97). Vemos que, finalmente, no podemos pasar de una condición de una etapa a otra sin haber cubierto los requisitos necesarios, entre los que se cuenta la existencia de una burocracia bien formada para cumplir aunque sea con lo mínimo de las tareas asignadas a una cargo como lo es el de Regidor.

La ley nos dice que las tareas de los Regidores son altamente especializadas, sin embargo, tal formalización carece en la realidad de las condiciones mínimas para ser efectiva pues de ninguna manera cuenta con los medios para hacer de la ciencia y la técnica su referentes para la acción, ante este panorama es indispensable construir una propuesta dirigida a solventar tal situación.

## **Bibliografía**

**Bauman, Zygmunt** (2008) *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, CNCA-Tusquets, México.

\_\_\_\_\_ (2001), *La sociedad individualizada*, Edit. Cátedra, España.

**Brachet-Márquez, Viviane** (2001) *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, El Colegio de México, México.

**Brusnson, Nilss y Johan Olsen** (2007), *La reforma de las organizaciones*, CIDE, México.

**Cabrero, Mendoza E y J. A. Peña Ahumada** (2009), “Instrumentos del *New Public Management* para Construir una *New Public Governance*. El caso de los gobiernos locales en México”, en Ma. Del C. Pardo y E. Velasco (Coords.), *La Gerencia Pública en América del Norte. Tendencias Actuales de la Reforma Administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, El Colegio de México e Instituto de Administración Pública de Nuevo León; México, pp. 303-342.

**Carrasco, Rosalbina y Gabriel Tarriba** (1999), *Aprendizaje institucional internacional y política social: enseñanzas para México*, SEDESOL-SEP-ANUIES, México.

**Krygier, Martin** (1981), “El Estado y la burocracia en el crecimiento de un concepto”, en Kamenka, Brown, Krygier y Erh-Soon Tay, *La burocracia trayectoria de un concepto*, Edit. FCE, Breviarios N° 302, México, pp. 11-69.

**March, J. y J. Olsen** (1997) “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. V, núm. 1, primer semestre, CIDE, México.

**Meny, Yves** (1996) “Las políticas del mimetismo institucional”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VI, núm. 1, primer semestre, CIDE, México.

**Pomar, Fernández, Silvia** (2004) “La guardería subrogada: una estrategia de cambio en la forma de la organización”, en *Revista Iztapalapa*, N° 56, año 25, enero-junio, UAM-I.

**Powell, Walter y Paúl DiMaggio** (2001) *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.

**Prats, Joan** (1998), “Douglass C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona

**Rabotnikof, Nora** (1989), *Max Weber: desencanto, política y democracia*, UNAM, Colección Filosofía Contemporánea, México.

**Woodrom, Wilson** ((1887) 1999), “El estudio de la Administración”, en Shafritz y Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, Edit. FCE-CNCPAP-UAC, México, pp. 73-116.

**Weber, Max** (1999) “La Burocracia”, en Shafritz y Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, Edit. FCE-CNCPAP-UAC, México, pp. 117-140.

**Páginas electrónicas consultadas**

[www.ieehidalgo.org.mx](http://www.ieehidalgo.org.mx).

<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx>