

La burocracia federal alemana se caracteriza por estar cuidadosamente estructurada y jerarquizada, lo cual se traduce en los rasgos que manifiestan sus miembros: al servicio público tienden a ingresar los estudiantes —en su mayoría de formación jurídica— que muestran gran dogmatismo, rigidez e intolerancia en sus actividades sociales, y que prefieren actuar en un cuadro de normas perfectamente establecidas. Es casi innecesario señalar que tales actitudes se reflejan en el tipo de soluciones que eligen los administradores.

En consecuencia, y como muchas otras burocracias, la alemana tiende a estar programada y a ser más bien impersonal. En general el funcionario federal recibe pocos incentivos para desarrollar una actitud activa e imaginativa en el cumplimiento de su trabajo. Este patrón de comportamiento más bien pasivo conduce a que las iniciativas se limiten de hecho a ser enmiendas o modificaciones a programas ya existentes, es decir, a cambios de naturaleza cuantitativa. "Por lo tanto, el proceso de formulación de las decisiones políticas consiste sobre todo en modificar una política determinada más que en iniciar una nueva" (p. 74), salvo en el caso de iniciativas efectivamente originales de largo plazo y de largo alcance, las cuales se originan casi siempre en el Ejecutivo. Esta observación contradice la visión weberiana de una burocracia autónoma cuya autoridad se funda en la eficiencia administrativa, pues las propuestas desarrolladas en los niveles intermedios de la jerarquía ministerial —punto de partida del proceso administrativo— nunca contradicen de manera consciente las intenciones del ministro.

Podremos estar de acuerdo en cuanto a las limitaciones y deficiencias que presenta este tipo de sistema de acción: nadie puede pensar que la solución de los problemas de una sociedad tan compleja está en manos de un grupo de individuos cuyo interés y visión se limitan a los confines de su escritorio y quedarse tan tranquilo; un cuerpo de planificadores de naturaleza casi paraestatal tampoco parece ser la solución. Esto es, las reformas estructurales que han introducido los gobiernos de la coalición socialista-liberal se han orientado fundamentalmente hacia el fomento de políticas planificadas a largo plazo. Esta solución corre el riesgo, sin embargo, de que el proceso de formulación política se desintegre en un conjunto más o menos coherente de políticas departamentales. Por lo tanto, Mayntz y Scharpf consideran que se ha agudizado la necesidad de establecer un centro de coordinación y control al más alto nivel. A pesar de que reconozcamos las virtudes de la planificación, la descripción del proceso tal y como opera actualmente muestra tales rasgos de dirigismo y centralización del poder de decisión, que la propuesta de los autores parece apuntar hacia la creación de un superministerio de planificación cuyas instancias actúen exclusivamente dentro de la esfera política, resolviendo así el obstáculo fundamental a una política más activa: el conflicto. Dado que cualquier modificación plantea una amenaza para el equilibrio que prevalece entre los

actores participantes, existe una cierta tendencia o bien a postergar la solución, o bien a adoptar soluciones de compromiso, con el fin precisamente de evitar el conflicto. En cambio las posibilidades de que éste surja desaparecen por completo cuando la decisión es impuesta de manera autoritaria.

Cómo dirigir el cambio es la preocupación fundamental de Mayntz y Scharpf, pero en un sistema de gobierno de canciller, donde la burocracia está regida más por la eficiencia que por la imaginación, ello equivale a la atribución legítima de un poder *quasi* absoluto a un grupo restringido de especialistas, en un medio en el que el poder personal ya es una realidad. Resulta, por consiguiente, extraño que estos autores recurran a señalar las desventajas del federalismo y del pluralismo político para justificar el alcance de sus propuestas.

Aunque se trata de una materia muy especializada, como estudio administrativo la obra aporta datos muy interesantes, sobre todo en lo que se refiere al análisis de la burocracia. Por otra parte, constituye una entre muchas aproximaciones a los problemas que empiezan a plantearse las sociedades "postindustriales", y tal vez un indicador de los riesgos que implica el paso a una nueva sociedad.

SOLEDAD LOAEZA

CORNELIUS, WAYNE A., *Politics and the migrant poor in Mexico City*. Stanford University Press, 1975, 309 p.

El análisis de los problemas sociales requiere cada vez más de estudios empíricos a niveles desagregados. La mayor parte de la literatura sobre las actitudes políticas de los migrantes urbanos está llena de apreciaciones basadas en un pretendido sentido común que bordea el simplismo. Por ello, es bienvenido un libro como el de Cornelius, el cual viene a llenar uno de los grandes vacíos que existían sobre el análisis del comportamiento político de las grandes masas de habitantes que se han desplazado de las zonas rurales a las áreas urbanas.

Si el fenómeno de crecimiento urbano ha recibido gran atención desde la perspectiva económica y demográfica, la mayoría de las consideraciones que se hacían sobre la participación política de estos nuevos habitantes urbanos eran apreciaciones basadas en análisis muy agregados y casi nunca en información empírica. El mérito de este libro reside precisamente en proporcionarnos, con base en una rigurosa metodología de análisis, integrada por el método de observación participante, encuestas, entrevistas e información de archivos, una sólida información y análisis sobre la actitud política de los migrantes en la ciudad de México.

Conclusión importante del libro es que, contrario a las tesis que circulan en los años cincuenta y sesenta, estas masas de migrantes que entran —la mayoría por vez primera— en contacto con las grandes urbes, no contie-

nen peligros de cuestionamiento revolucionario al sistema, pero tampoco son apáticas ni ignorantes de la actividad política.

El estudio sitúa al migrante de bajos ingresos dentro de su contexto político y social precisamente para determinar el efecto que dicho contexto tiene sobre éste. El autor reconoce, sin embargo, que este efecto no se da, o sólo en menor escala, en comunidades de clase media o alta, en las cuales los vínculos sociales con base en el área urbana en que se habita son muy reducidos; el hecho de que suceda el caso contrario en las zonas de migrantes de bajos recursos se debe, entre otras causas, a que ellos tienen sólo un mínimo contacto con otros *grupos* fuera de su área habitacional y no cuentan con otras bases sólidas para la organización política.

El autor considera que en México hay una importante continuidad en ciertos tipos de aprendizaje político al pasar del área rural al área urbana; pero también es claro que al habitar en ciertos tipos de comunidades urbanas de bajos ingresos, se desarrollan actitudes políticas específicas que es poco probable que se hayan aprendido en la comunidad rural. De ahí que es fundamental determinar bajo qué condiciones y en qué circunstancias el contexto sociopolítico influye en la actitud política de los migrantes. El énfasis entonces no es tanto en *qué* se aprende políticamente sino *cómo* es aprendido.

Así, el libro en sus diferentes capítulos nos muestra en primer lugar el paso del migrante de las comunidades rurales hacia las colonias proletarias del Distrito Federal; a continuación se investigan las actitudes políticas, dentro del contexto de la comunidad en que se dan; de las actitudes se pasa a evaluar la participación política, generada en base al aprendizaje realizado dentro de las comunidades; asimismo, reconociendo el papel fundamental que juega el liderazgo en la actitud de los migrantes, se presenta un estudio novedoso y con características de aportaciones sobre el caciquismo en las zonas urbanas. A partir del aprendizaje político, la influencia de la comunidad, y las características del liderazgo se estructura un modelo sobre cuáles son las demandas que los migrantes presentan al Estado, para determinar si éste tiene capacidad para satisfacerlas o si el continuo flujo de habitantes de las zonas rurales a las urbanas presionará hacia una sobresaturación en la capacidad del sistema político mexicano para satisfacerlas.

El estudio encontró que la mayor parte de los migrantes, dentro de la muestra seleccionada de los mismos, habían dejado sus comunidades de origen para residir en la ciudad de México en forma permanente, siendo un hecho notable que la mayoría de estos migrantes tuvieron éxito en encontrar empleo y mejorar sus ingresos: el 46% encontró trabajo dentro de la semana en la cual llegaron a la ciudad, y otro 30% lo hizo dentro del mes; de ahí que el mejoramiento en su situación económica respecto a la que tenían en su lugar de origen se reflejara en la evaluación positiva que hacen de la vida urbana en general.

Debe, sin embargo, recordarse —como lo hace el autor—, que no son

las llamadas “ciudades perdidas” ni las vecindades del centro de la ciudad las zonas que principalmente reciben migrantes, sino que la mayoría de ellos se acomodan en colonias proletarias en la periferia de la ciudad. El autor describe entonces la génesis de dichas colonias, tanto por lo que se refiere a colonias formadas vía “paracaidistas” como a fraccionamientos ilegales, diferenciándolos tanto por sus características sociales como económicas de los dos tipos anteriores de comunidad.

El autor pasa entonces a evaluar las actitudes de los migrantes hacia el sistema político en seis colonias, seleccionadas con base en sus características económicas, ecológicas, demográficas y sociológicas. En general, el migrante medio representado en el estudio cree en la legitimidad de la autoridad existente y por ello la apoya. Ahora bien, si gran parte de los migrantes critican la falta de competencia del sistema para resolver problemas económicos generales no es probable, sin embargo, que traduzcan la crítica en exigencias o en protestas para su solución, dado que los migrantes no esperan que el gobierno resuelva estos problemas; es decir, el énfasis en las demandas de los migrantes reside en aspectos relacionados con problemas específicos de las comunidades donde viven y no respecto de los grandes agregados como son la generación de empleos o la redistribución del ingreso.

El aprendizaje político que lleva hacia la participación está permeado por varios efectos: la forma como la comunidad fue creada; el tipo de líder que surgió en ella; las interrelaciones entre la comunidad y el sistema político, y el nivel absoluto de servicios y beneficios otorgado por el gobierno a los migrantes.

Los resultados del autor muestran que los migrantes tienen mayores niveles de participación en el proceso político que lo que se hubieran esperado dado su nivel socioeconómico y su relativamente reciente introducción a los aspectos políticos de las áreas urbanas, aunque no hay que olvidar que la muestra se tomó en un año electoral (1970).

Así, pudo determinar que el nivel socioeconómico no determina el que un migrante participe o no políticamente, contrario a la tesis que sostenía que los participantes políticos vienen principalmente de grupos de clase media y alta, ya que éstos disponen de más tiempo y mayores recursos para dedicarse a la actividad política. Asimismo, el sentimiento que, según algunos teóricos del cambio social, surge por el efecto demostración, llevando a los migrantes a sentirse relativamente en peores condiciones que los grupos sociales más favorecidos, y por lo tanto provocando en ellos actitudes políticas contrarias al sistema, no es comprobado por el resultado empírico. Los migrantes que más participan políticamente parecen aceptar con mayor convicción el que México es un país que ofrece oportunidades de movilidad casi ilimitadas y se consideran asimismo como parte importante, tanto en el presente como en el futuro orden social.

El autor encontró que en algunas comunidades se desarrollan normas

que favorecen la participación política mientras que en otras no, independientemente de las características personales o individuales de los migrantes; ello lo llevó a explicar cuáles características hacen que una comunidad estimule la participación política. Cornelius menciona las siguientes: el origen, es decir, uno de los principales estímulos a la participación política es la forma como se creó la colonia; la invasión de tierra es un factor crucial para politizar y unificar la actitud de los residentes (sólo que la represión de la invasión fuera extrema tendría ésta un efecto despolitizador). La experiencia de la invasión y la defensa del lugar que se ocupa figura entre las principales causas que explican el desarrollo de una orientación colectiva hacia la solución de los problemas dentro de la colonia, igualmente, si sienten presiones de hostilidad de las autoridades, las características anteriores ayudan a estimular un alto grado de solidaridad. Sin embargo, la respuesta de los funcionarios oficiales a las peticiones de los residentes puede ser también crucial para fortalecer las actitudes de participación dentro de la comunidad: si estas respuestas son indiferentes o negativas harán más difícil el mantenimiento de la capacidad para la acción política colectiva entre los residentes.

Los líderes de la comunidad juegan un papel fundamental en la generación y transmisión de normas dentro de la misma (de ahí que el control oficial de líderes entre los grupos de bajos ingresos sea una táctica efectiva y ampliamente utilizada para el control político). Otros factores que explican la actitud política de los migrantes son que la colonia sea pequeña en tamaño y densidad de población; que exista homogeneidad socioeconómica entre los habitantes, estabilidad de residencia, separación espacial de otras partes de la ciudad. Por último, una característica estructural que estimula la participación es la existencia de organizaciones voluntarias que aceleren la socialización política.

Sin embargo, en las comunidades donde encontró líderes poderosos, éstos generalmente exhibían las características tradicionalmente relacionadas con los caciques de las áreas rurales, por lo que el autor sugiere la existencia de un tipo de cacique urbano, el cual es reconocido como tal tanto por los residentes de la comunidad como por las autoridades que negocian con estas comunidades. El hecho de ser cacique y no meramente líderes populares deriva de sus características: un líder local poderoso y autocrático, cuyas reglas son típicamente informales y personalistas, y generalmente arbitrarias, acompañado por grupos de apoyo que dependen directamente de él, utilizando cuando es necesario la amenaza y la violencia.

El carácter de formador de opiniones que tienen los líderes es básico, ya que puede crear sensaciones muy optimistas sobre la respuesta de las autoridades a las demandas de la colectividad. Asimismo, le resulta favorable políticamente cultivar un sentimiento colectivo de dependencia del Estado, e indirectamente de él mismo; para alcanzar esta meta tratará incluso de socavar la confianza de sus seguidores en su eficacia y en su

acción independiente. El cacique, al "orientar" a sus seguidores políticamente, también impide que se generen demandas excesivas que puedan saturar la capacidad del sistema político para proveerlas.

El autor pasa a continuación a analizar cómo tratan de utilizar el sistema político los migrantes, con qué objetivos y con qué consecuencias para la comunidad. Algunas teorías han afirmado que el mero hecho de vivir en la ciudad expande el rango de necesidades humanas que necesariamente tiene que satisfacer el Estado, al mismo tiempo que el ambiente urbano estimula la concientización política de los migrantes. Las conclusiones de estas teorías eran generalmente catastróficas, pues asumían que las demandas crecerían mucho más aprisa que la capacidad del sistema para responderlas, implicando así una reacción política de los migrantes contraria a éste. Sin embargo estas teorías no consideran que hay etapas a través de las cuales se convierten las necesidades objetivas en demandas efectivas al Estado: es decir, los migrantes deben de percibir al Estado como necesariamente responsable para resolver sus problemas más urgentes.

Existen puestos filtros intermedios entre las demandas y el sistema, siendo los más importantes las organizaciones dentro de la comunidad y los líderes; en segundo lugar, sus demandas son generalmente las más "baratas" de resolver, pues entre las que los migrantes consideran como responsabilidad individual personal destacan las referentes a habitación y empleo. Es decir, no consideran que el Estado necesariamente tenga que resolverles dichos problemas.

Así, una vez que las demandas más inmediatas de los migrantes se resuelven (como es la posesión de títulos de propiedad y servicios urbanos), el proceso de participación política disminuye notablemente. Este proceso de disminución en la participación se debe necesariamente al carácter limitado y bienestartista de las demandas que plantean los migrantes.

En base a lo anterior, el autor señala que la mayoría de los migrantes (no sólo en México sino en América Latina) se han caracterizado por la dificultad que existe en organizarlos sobre asuntos más trascendentes. Pasa entonces a considerar las excepciones importantes como es el caso de los Comités para la Defensa en Cuba y los Campamentos organizados por el MIR, en Chile, al principio de los años sesenta. Estas experiencias le permiten concluir que, para que los migrantes de otras ciudades de América Latina realicen demandas y participen políticamente más allá de problemas específicos relacionados con su comunidad, es necesaria una movilización intensiva a través de líderes y grupos políticos externos a las propias comunidades. De otra manera, las demandas que los nuevos habitantes urbanos hagan serán aquellas que puedan ser satisfechas más fácilmente por el sistema, sin cambios fundamentales en las prioridades o en la estructura de la redistribución de recursos. Mientras tanto, no hay peligro de que el sistema se enfrente a problemas de sobrecapacidad o insuficiencia de re-

cursos, tanto económicos como políticos, para enfrentar las demandas que se le hacen.

Este es, en síntesis, un libro bien estructurado, con gran rigor metodológico y analítico, dentro del cual y en base a información empírica se discuten los temas centrales de la política urbana, refutando o apoyando las principales controversias respecto del papel político que desempeñan y pueden desempeñar los migrantes. La bibliografía es impresionante, resultando una guía indispensable para el estudioso de este tema. Los apéndices incluyen el cuestionario utilizado, así como señalamientos sobre la construcción de índices de análisis. Por último, sólo resta poner énfasis en la conveniencia de su pronta publicación en español.

CARLOS SALINAS

LIBROS RECIBIDOS*

COLLIER, GEORGE A., *Fields of the Tzotzil. The Ecological Bases of Tradition in Highland Chiapas*. Austin, University of Texas Press, 1975, 256 pp.

Este libro es el primer estudio de ecología social sobre las comunidades mayas contemporáneas de las altiplanicies chiapanecas. Sostiene la tesis de que estos pueblos tribales mantienen la tradición no como un mero medio de supervivencia, sino como un proceso dinámico de adaptación de los sistemas locales a los más amplios sistemas económicos y sociales. De esta forma el estudio arroja mucha luz sobre la posición de grupos étnicos tradicionales en la sociedad contemporánea. El autor señala los factores que condicionan el uso de la tierra, no sólo localmente, sino también como parte integrante de un sistema más amplio que incluye influencias del mercado y el impacto de la política agraria nacionalista. Así pues, el autor examina los patrones de herencia agraria y producción de alimentos, así como las relaciones interétnicas de la comunidad indígena subordinada al mestizo. Se exponen detalladamente el cultivo del maíz, la especialización artesanal, el salario laboral, y la colonización de ejidos como factores que afectan necesariamente este ambiente. Se concluye que los grupos indígenas de Chiapas son enclaves aparentes cuya etnicidad es una respuesta dinámico-adaptativa a su posición de dependencia marginal.

*ERR, GUY F. y VALERIANA KALLAB (comp.) *Beyond Dependency, The Developing World Speaks Out*. Nueva York, Overseas Development Council, 1975, 238 pp.

Complemento de las *Agendas de Acción* publicadas por el *Overseas Development Council*, esta serie de artículos, cuyos autores pertenecen a los

* Esta sección fue preparada por Francisco Gil Villegas. Los libros marcados (*) serán reseñados próximamente.