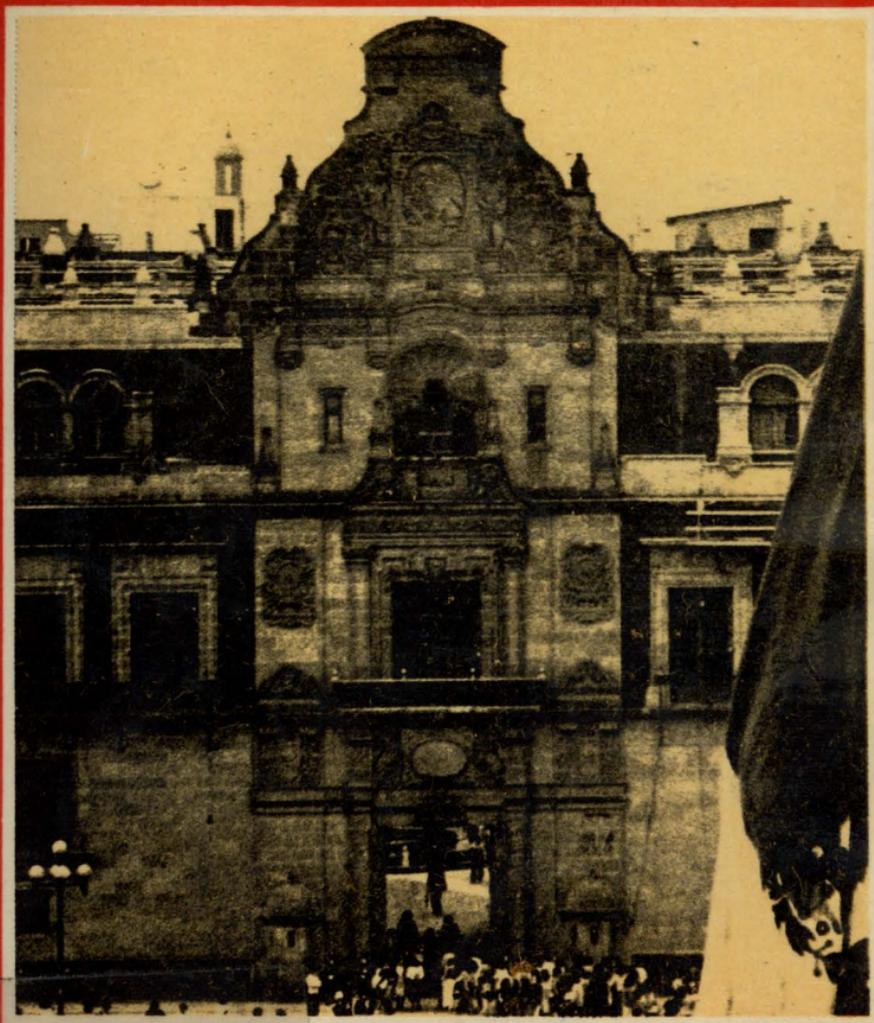


El Colegio de México

# jornadas



308  
J88  
no. 95  
ej. 2

Figueroa

DES NACIONALES  
TAMIENTO DE  
NARIOS PUBLICOS

308/J88/no.95/ej.2

261795

Figueroa Aramoni,

---

AUTOR

Las prioridades ...

---

TITULO

---

---

308/J88/no.95/ej.2

261795

Figueroa Aramoni,

Las prioridades ...



icg

# JORNADAS 95

1353/

EL COLEGIO DE MEXICO

I

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

II

Rodolfo Figuera Aramoni

***Las Prioridades Nacionales  
y las Políticas de Reclutamiento  
de Funcionarios Públicos  
en los Países en Desarrollo***

EL COLEGIO DE MEXICO

308/J88/no.95/ei.2



\*3 905 0014144 R\*



Jornadas 95

EL COLEGIO DE MÉXICO

308  
J88  
no. 95  
c. 2

261795

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/  
Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/4.0/>*

Primera edición (3 000 ejemplares) 1981

D.R. © 1981, EL COLEGIO DE MÉXICO  
Camino al Ajusco 20, México 20, D.F.

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

ISBN 968-12-0130-2

## C O N T E N I D O

<i>Introducción</i>	1
El surgimiento del Estado activo	7
El desarrollo y el Estado activo	
La burocratización del Estado	27
El problema de las prioridades en los países en desarrollo y su efecto en el reclutamiento de los miembros de la administración pública	43
Consideraciones generales sobre el efecto de las prioridades en el sistema de reclutamiento de la administración pública mexicana	57
El problema de diseñar métodos adecuados de reclutamiento de administradores públicos en los países en vía de desarrollo	95
Consideraciones finales	103
Apéndices	109
Bibliografía	133



## ***Introducción***



La existencia de un sistema adecuado de reclutamiento de personal para la administración pública constituye uno de los más importantes requisitos para la ejecución efectiva de las funciones gubernamentales en el Estado moderno. La creciente complejidad de las funciones gubernamentales, combinada con el incremento de diversas presiones internacionales y la escasez de recursos de todo género, determinan que el problema de reclutamiento asuma particular interés y significación en los países en vías de desarrollo.

Mientras que la filosofía tradicional del "Laissez Faire", con su Estado Pasivo evolucionó en los Estados occidentales hasta convertirse en lo que algunos autores han llamado el Estado Positivo por algunas de las modalidades que éste ha adoptado en su activa participación en la vida de la sociedad, los actuales países en vías de desarrollo han aparentemente evolucionado hacia una forma de Estado sustancialmente distinta, en la que el término positivo resulta inapropiado, y tal vez sea más adecuado llamarlos Estados Activos, porque participan en todos los ámbitos de la sociedad.

Aunque los gobiernos de los países en vías de desarrollo, participan en la vida de la sociedad en forma más o menos similar a la de los positivos, las fuerzas que motivan su compartimiento se sintieron mayormente en las sociedades occidentales. Los países en desarrollo conocen un intenso juego de fuerzas internas y externas dentro de cada país, fuerzas con frecuencia antagónicas entre sí, y que a menudo afectan el comportamiento gubernamental de una forma u otra. El

resultado de esta situación ha sido la existencia de un Estado profundamente involucrado en la vida de la sociedad, pero que difiere por varios motivos de los gobiernos positivos porque sus actividades dependen considerablemente de factores que se hallan al margen de su control.

Los Estados Activos se encuentran profundamente involucrados con políticas destinadas a generar un desarrollo económico para mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones. Esto se debe en parte al ejemplo de las sociedades occidentales modernas que han logrado su actual desarrollo a través de un largo proceso histórico y como resultado de haber aumentado considerablemente su productividad económica. Los esfuerzos de los países en desarrollo se han dirigido a incrementar su productividad económica con la esperanza de que por este camino puedan realizar avances que satisfagan toda la gama de crecientes demandas populares.

Pero el simple incremento de la productividad económica no ha conducido necesariamente a una condición de desarrollo, de hecho ha conducido a un replanteamiento de conceptos y políticas, así como a una reconsideración de lo que el desarrollo realmente significa.

Se puede observar que algunos gobiernos de países en desarrollo que venían realizando funciones importantes de integración política nacional, han sido forzados por las circunstancias a disminuir, e incluso en algunos casos, a detener totalmente, su proceso de desarrollo político, con el fin de imponer criterios puramente desarrollistas en el terreno económico y a adoptar sistemas administrativos considerados como más modernos y complejos que les permitan desempeñar, con cierta efectividad, las nuevas funciones asignadas a los Estados Activos. El resultado ha sido una rápida multiplicación de organismos administrativos que si bien son relativamente modernos, han quedado superpuestos a sistemas tradicionales, produciendo una es-

estructura administrativa que conjuga elementos modernos y tradicionales en yuxtaposición.

La administración pública refleja el conflicto que surge de esta yuxtaposición de estructuras. Por ejemplo, aunque los sistemas de reclutamiento de sus miembros, cuando existen, deberían formal y efectivamente basarse en criterios objetivos que tomen en cuenta fundamentalmente las capacidades profesionales de cada individuo para desempeñar los puestos disponibles en concordancia con los principios de la ciencia administrativa, este método no siempre se practica, ni es siempre el más apropiado, lo que hace necesario diseñar nuevos métodos destinados al reclutamiento de administradores públicos en los países en vías de desarrollo.

Tal reclutamiento debería llevarse a cabo de acuerdo con una escala de prioridades nacionales, que en la práctica, cambian más rápidamente en un país en desarrollo. Una de las características peculiares del subdesarrollo es precisamente que las metas de la sociedad se encuentran vagamente establecidas y que las prioridades por tanto tienden a cambiar más rápidamente que en un país altamente desarrollado.

Los sistemas de reclutamiento de la administración pública deben en consecuencia tener la elasticidad necesaria, reconociendo la posibilidad de cambio y la adaptación a las distintas prioridades en un momento determinado. Semejante elasticidad permitirá, en caso necesario, cambios radicales en los sistemas de reclutamiento, por cuya razón puede no ser deseable en países en vías de desarrollo el establecimiento de métodos rígidos y uniformes aconsejados por la ciencia administrativa moderna.

Valdría la pena incluso investigar la posibilidad de un sistema de reclutamiento lo suficientemente flexible para poder adaptarse a un constante cambio de prioridades.

Existen, especialmente en los países en vías de desarrollo, algunos organismos (ministerios, departamen-

tos, oficinas) en relación próxima o incluso formando parte integral de la estructura política y que están, por lo tanto, directamente involucrados en el sistema político. Estas son instituciones para las cuales los criterios políticos para el reclutamiento de sus miembros tienen gran importancia. Sin embargo, hay otras instituciones menos significativas dentro de la estructura política nacional y que pueden en consecuencia introducir métodos de reclutamiento basados en criterios más objetivos desde el punto de vista técnico de la administración.

Dada esta situación, tal vez resulte más conveniente para los países en vías de desarrollo una política de reclutamiento para empleados públicos conforme a las necesidades de cada una de las instituciones administrativas de acuerdo con su lugar e importancia política dentro del orden jerárquico de los objetivos nacionales. En caso de que se encuentren en más de una institución las mismas características, tal vez fuera preferible diseñar sistemas mediante los cuales diferentes instituciones quedaran agrupadas conforme a aquéllas.

El sistema sería sumamente dinámico e implicaría reformas periódicas y sustanciales en los sistemas de reclutamiento de los distintos organismos administrativos, por lo que sería recomendable crear unidades dedicadas a estudiar el proceso evolutivo de la estructura administrativa, que proponga alternativas de cambio para su mejor funcionamiento y que sirvan como instrumentos de control, no sólo en cuanto al funcionamiento administrativo, sino también respecto a los cuadros dirigentes que son de hecho los que toman las decisiones de cambio.

***El surgimiento  
del Estado activo***



Las decisiones de las colectividades ciudadanas y sus gobiernos respectivos para mejorar el bienestar social, político y económico de sus pueblos han dado origen a un Estado intervencionista que hace incidir su acción en los procesos de cambio social y crecimiento económico.

El Estado desde su formación adoptó diversas funciones. Unas lo caracterizaron como Estado Patriarcal, en el que una persona con atribuciones familiares ejecutaba todas las funciones propias del gobierno. Otras lo identificaron como Estado Gendarme, posteriormente como Estado de Derecho y recientemente, por sus tareas como promotor del desarrollo algunos lo identifican como Estado Activo.

En varias partes del mundo (especialmente en Europa Occidental y en los Estados Unidos de Norteamérica), la filosofía de "Laissez Faire" prevaleciente durante los siglos XVIII, XIX y parte del XX,<sup>1</sup> condujo a la existencia de una forma pasiva de gobierno, la del Estado Gendarme, dentro de la cual las funciones del Estado, por lo menos en la teoría, quedaban restringidas a proteger a la comunidad de enemigos externos, a mantener el orden interno, y a ejecutar algunas obras esenciales, tales como:

a) Garantizar un orden jurídico constitucional. Para ello el gobierno podía ejercitar ciertas facultades coe-

<sup>1</sup> Según J.A. Corry y J.B. Hodgets, *Democratic Government and Politics*. 3a. ed., University of Toronto Press, Toronto 1969, p. 115, el clímax fue alcanzado alrededor de 1860.

citivas, principalmente en lo que se refería al mantenimiento del orden público y la defensa del país.

b) Registrar actos que requieran este trámite para tener validez y otorgar fe pública a los que lo necesitaran como requisito formal o solemne para que cumplieran efectos ante terceros.

c) Orientar ciertas conductas y actividades.

d) Autorizar o prohibir ciertas conductas y actividades. La Administración Pública se encargaba de vigilar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el orden jurídico,

e) Arbitrar los conflictos que se presentasen en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones que el propio Estado había establecido.<sup>2</sup>

El Estado Gendarme fue evolucionando gradualmente, como consecuencia, en parte, de los agudos problemas sociales creados por la revolución industrial. Se encaminó, entonces, hacia un concepto diferente de autoridad en el cual la actividad gubernamental se expandió, llegando a involucrarse cada vez más en la vida de la sociedad y de los individuos. Este nuevo Estado con su nueva filosofía ha sido llamado por algunos autores Estado Positivo, porque su papel no se limita a imponer restricciones, sino que ha venido a tomar la iniciativa en cuanto a la realización de un sinnúmero de actividades en la vida política, económica y social de la sociedad contemporánea.<sup>3</sup>

Entre sus funciones se encuentran:

a) Producir bienes de consumo, y producción con fines de regulación del mercado; algunas veces con fines estratégicos, o simplemente porque constituyen un servicio social indispensable.

b) Comercializar directamente ciertos productos pa-

<sup>2</sup> Carrillo Castro Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, Ediciones INAP. México 1975, p. 49.

<sup>3</sup> J.A. Corry. y J.B. Hodgets, *op. cit.*, p. 115.

ra garantizar una justa intermediación y redistribución de la riqueza.

c) Consumir obligatoriamente ciertos bienes y servicios para el ejercicio de sus propias atribuciones, o bien para regular la economía.

d) Redistribuir la riqueza material y cultural.<sup>4</sup>

Sin negar que las sociedades occidentales modernas<sup>5</sup> hayan evolucionado desde un concepto pasivo de gobierno característico de la filosofía del "Laissez Faire", hacia otro más positivo que es el que impera hoy día en tales países, en nuestra opinión los términos positivo o negativo resultan inapropiados para describir el tipo de Estado de los actuales países en vía de desarrollo.<sup>6</sup>

Los términos positivo y negativo cuando se aplican a los gobiernos tienen una serie de implicaciones políticas y morales que deben ser cuidadosamente definidas y convenidas si es que los términos han de tener significado real, inclusive cuando se aplican a las sociedades occidentales modernas. Pero tales términos tienen escaso sentido, si es que tienen alguno, dentro del marco político y social en que instituciones similares actúan en los países en desarrollo.

El fenómeno de una mayor participación del Estado en la vida de la sociedad ha adquirido un carácter mundial, aunque la forma, intensidad y factores que

<sup>4</sup> Carrillo Castro, Alejandro. op. cit. p. 50.

<sup>5</sup> Aquí a lo largo de este ensayo, al hablar de las sociedades occidentales modernas nos referimos a las llamadas sociedades desarrolladas, particularmente de Europa Occidental y a los Estados Unidos de Norteamérica.

<sup>6</sup> Debido a la gran controversia surgida respecto a la correcta descripción de los países en vías de desarrollo, el término será empleado en su sentido más amplio, refiriéndose a aquellos países que no son considerados como avanzados industrialmente pero que están tratando de alcanzar una situación de desarrollo a través de cambios en sus formas tradicionales de vida y de la introducción de sistemas políticos, económicos y sociales más complejos. La mayoría de los países de Asia, Africa y América Latina cabrían dentro de esta categoría.

la afectan y determinan varían en cada país. El grado de participación depende también, en cierta medida, de la naturaleza de las fuerzas socioeconómicas bajo las cuales los distintos gobiernos tienen que actuar.<sup>7</sup>

Aunque la participación estatal puede contemplarse tanto en sociedades occidentales modernas como en los países en desarrollo, el contexto en que ésta se da es distinto. Por ejemplo, las fuerzas que estimularon el cambio en las sociedades occidentales modernas fueron en gran medida endógenas.<sup>8</sup> El desarrollo de sus instituciones políticas y administrativas fue alcanzado por cada país como respuesta a las presiones ejercidas por distintos grupos internos, con frecuencia en conflicto entre ellos. La transformación de sus sistemas de gobierno se llevó a cabo a través de un largo período, haciendo posible la adaptación gradual de la sociedad a las nuevas formas de vida.<sup>9</sup>

En Inglaterra, Francia, Holanda, y demás países en donde la revolución industrial y científica se llevó a cabo... el elemento dinámico de cambio y progreso fue alimentado... por una clase media agresiva que desafió el poder de las viejas élites aristocráticas sujetándolas a restricciones constitucionales e imponiéndoles cambios que no buscaban.<sup>10</sup>

Sería equivocado suponer que Inglaterra, Francia o los Estados Unidos, desarrollaron sus sistemas político y administrativo bajo plena autonomía. Su desarrollo fue ciertamente influido por fuerzas exógenas. Sin embargo, comparado con el grado de influencia exter-

<sup>7</sup> Ver F. W. Riggs, *Administration in Developing Countries*, Houghton Mifflin, Boston, 1964, p. 38.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> "En la Gran Bretaña el proceso fue gradual, las alteraciones políticas, económicas y sociales no fueron concomitantes 'the cake of custom' cambió a través de varios siglos". (Welch F. Claude Jr. *Political Modernization*, Wadsworth Pub., Co., Belmont, Cal. 1967).

<sup>10</sup> F.W. Riggs, *op. cit.*, p. 39 (Esta y las siguientes traducciones fueron hechas por el autor).

na a que están sujetos los actuales países en vías de desarrollo, la evolución de aquéllos puede considerarse casi independiente.

Actualmente es posible encontrar en los países en vías de desarrollo algunos tan independientes de factores exógenos, que aunque formalmente son independientes, su *status* político-económico se parece en cierta manera al de los antiguos territorios coloniales.<sup>11</sup>

Tal vez a éstos les quedaría más bien el nombre de Estados Negativos, en contraste con los Positivos, porque los factores que determinan su comportamiento y actitudes son exógenos y por tanto, en gran medida no responden a los genuinos intereses de su sociedad. Sería erróneo no obstante, suponer que estos Estados no son afectados por fuerzas endógenas. Pero si se les compara con países como Francia, Inglaterra o los Estados Unidos o aun con países de desarrollo medio, su *status* podría considerarse altamente dependiente del exterior debido a las presiones ineludibles a las que se ven sujetos por parte de países más desarrollados, presiones, como ya se dijo, que no siempre buscan su beneficio.

Sin embargo el Estado Activo, característico de la mayoría de los países en vías de desarrollo, si bien participa en la vida social en forma más o menos similar a la de los gobiernos positivos, las fuerzas que motivan su comportamiento son diferentes a las de los Positivos y Negativos. En los países en vías de desarrollo las presiones a las que están expuestos los gobiernos reflejan una complicada interacción de fuerzas endógenas y exógenas, que a la vez pueden ser conflictivas entre sí y que afectan el comportamiento gubernamental de una forma u otra dependiendo de su fuerza relativa. Esto ha dado como resultado un gobierno profundamente involucrado en

<sup>11</sup> Algunos indicadores claves para demostrar lo anterior podrían ser la ayuda económica y militar que estos países han recibido y reciben del exterior, así como el número de individuos que integran las misiones militares extranjeras en estos países.

la vida de la sociedad pero diferente a los que hemos llamado positivos y negativos. La diferencia fundamental reside en el grado en que los Estados Positivos pueden ignorar las presiones externas, mientras que los Negativos dependen de ellas en gran medida; estas presiones, como ya se dijo, no buscan siempre sus mejores intereses.

Si las fuerzas endógenas son lo suficientemente fuertes, la sociedad responde... transformando... las propias estructuras de tal forma que les permita mantener su independencia política, es decir, permita a su propia élite guiar el proceso de cambio. Pero si las fuerzas endógenas son débiles, la sociedad queda sometida a los designios de una élite extranjera (colonialismo) la cual procede a imponer cambios estructurales sobre las gentes conquistadas.<sup>12</sup>

Pero en realidad en la mayoría de los países en vías de desarrollo, las fuerzas que determinan las políticas gubernamentales combinan tanto elementos exógenos como endógenos y se mantiene así una constante interacción mucho más complicada que si las fuerzas fueran de un solo tipo.

Podría sostenerse, además, en un terreno puramente hipotético, que puesto que los gobiernos dicen representar los intereses de sus pueblos, el hecho de que se vean forzados a actuar en una determinada dirección por fuerzas exógenas, fuera de su control, significa que sucumben a esas presiones porque ellos están de acuerdo con las prioridades y metas nacionales en un momento determinado. Sin embargo, existen otras hipótesis que también deben considerarse. Los Estados Activos con bastante frecuencia están gobernados por una oligarquía, que si bien en ocasiones es de carácter liberal, tiene que ceder ante las presiones de las fuerzas exógenas ya que su rechazo significaría debilitar su posición de élite gobernante. Pero el hecho de que la

<sup>12</sup> F.W. Riggs, *op. cit.*, pp. 41-42.

decisión administrativa individual sea adoptada sin perder de vista el interés del país a largo plazo, resulta secundario, porque lo importante es satisfacer los intereses particulares del grupo en el poder.

En resumen, resulta muy difícil aceptar los términos positivo, negativo o pasivo para describir el tipo de gobierno de los países en vías de desarrollo. Es más sencillo y apropiado introducir un nuevo término y considerar a los gobiernos de los países en vías de desarrollo como activos, ya que parece ser más exacto, imparcial y menos conflictivo. El término activo significa que el Estado participa en la vida de estas sociedades pero no siempre positiva o negativamente ya que sus circunstancias particulares son diferentes en muchos aspectos de aquéllas previamente experimentadas por las actuales sociedades occidentales modernas o por los Estados dependientes.



***El desarrollo y el  
Estado activo***



En los países en vías de desarrollo el Estado Activo es el principal actor responsable del cambio social y del crecimiento económico. Su intervención en los sistemas económicos y políticos de sus respectivas naciones busca el mejoramiento económico y el logro de una mejor vida para todos sus habitantes. Para ello se esfuerza en abolir la pobreza; disminuir las desigualdades; y en generar bienestar.

Los problemas a los que se enfrenta el Estado en estos países podría describirse de la siguiente forma:<sup>1</sup>

Generalmente en el sector agropecuario y forestal existe una injusta tenencia y distribución de la tierra; hay bajo rendimiento en el aprovechamiento de la tierra y del agua; hay carencia de tecnologías apropiadas; hay deficientes sistemas de crédito; y existen inadecuadas formas de organización para la producción.

En el área de los energéticos encontramos que hay insuficiente generación de energía eléctrica, inadecuada explotación de la minería, carencia del petróleo o baja productividad en su extracción y aprovechamiento. (las excepciones son notables).

En la industria observamos que son altos los costos y elevados los precios de sus productos; existe, además, poca competitividad en los mercados internacionales.

El comercio manifiesta una rápida alza de precios, balanzas comerciales negativas, deficientes sistemas de

<sup>1</sup> García Cárdenas, Luis. "La Administración Pública en el Desarrollo Socioeconómico de México". Trabajo presentado en la II Reunión Nacional de Oficiales Mayores de los Gobiernos de los Estados. Tuxtla Gutiérrez, Chis., México 1978.

comercialización, producción de alimentos insuficiente y elevada proporción del comercio en el producto nacional bruto.

La economía revela una desequilibrada distribución del ingreso, un producto interno *per capita* bajo, alto índice de desempleo y subempleo, crecimiento crónico y acelerado de la deuda pública y escaso financiamiento al campo.

En las comunicaciones, transportes y obras públicas encontramos: una limitada red nacional de caminos, inadecuado abastecimiento de agua potable, drenaje, alcantarillado y pavimentación, deficiente comunicación rural.

Se observa también; un crecimiento acelerado de la población, desorden en la ubicación de los asentamientos humanos, alto grado de analfabetismo, una inadecuada estructura salarial, baja productividad de la mano de obra, falta de capacitación para el empleo, ausencia de formación sindical, falta de una planificación para atender la salud, negligencia y mala calidad en los servicios médicos, e insuficiente seguridad social.

En lo político hay una participación baja; existe la tendencia abstencionista en los procesos electorales hay mala organización de los partidos políticos; hay carencia de plataformas ideológicas; y se manifiesta la tendencia al desequilibrio entre los poderes del Estado.

De ahí que las funciones y metas del Estado no sean tan sólo el incremento del producto nacional bruto sino la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano, que en este trabajo las definimos como: la satisfacción de la alimentación, salud, vivienda, educación, empleo, recreación, comunicación social y participación política.<sup>2</sup>

La búsqueda de la satisfacción de estas necesidades ha creado grandes presiones en los gobiernos de los países en desarrollo, los cuales están en lucha cons-

<sup>2</sup> Mehmet Ozag. *Economic Planning and Social Justice in Developing Countries*. St. Martin Press. New York, 1978, p. 36.

tante por alcanzar rápidamente instituciones y niveles económicos, políticos, sociales y culturales similares a aquellos que las sociedades occidentales modernas desarrollaron durante un largo período.

En estas circunstancias, los gobiernos de estos países con sus instituciones políticas y administrativas aparecen como la única instancia capaz de crear la dinámica de cambio dentro de la sociedad. Se espera que el gobierno participe activamente en todos los sectores, estimulando el desarrollo en todas las áreas y no actuando únicamente como un regulador de actividades, sino como un actor en la ejecución de políticas para el desarrollo.

Pero fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la mayoría de los gobiernos de los países actualmente en desarrollo empezaron a aplicar políticas encaminadas a mejorar los niveles de vida de sus poblaciones en forma más o menos similar a las anteriormente experimentadas en las sociedades occidentales modernas; es decir, propiciando un desarrollo económico con la esperanza de que a través de él, el país avanzaría simultáneamente en otros muchos aspectos.

El proceso de industrialización acelerada ha sido en gran medida estimulado por los gobiernos de las sociedades occidentales modernas, ya que el incremento de la productividad económica en estas sociedades probó ser un factor esencial para el establecimiento de mejores niveles de vida y de progreso en general, a través de la transformación completa de la sociedad desde un punto de vista político, económico, social y cultural.

Los líderes de algunos países recientemente independizados piensan que la industrialización es la llave para futuros progresos. El desarrollo económico figura prominentemente en la ideología de los nuevos Estados... varios intelectuales refiriéndose a la importancia central de la industrialización en la modernización de los estados occidentales, tienden a establecer una estrecha similitud entre ambos procesos. Creen que moderniza-

ción es industrialización y el efecto concomitante de la industrialización sobre la estructura social.<sup>3</sup>

Sin embargo en la mayoría de los países en desarrollo el simple incremento de la productividad a través de un acelerado proceso de industrialización, no produjo los resultados esperados y llevó a una reconsideración de políticas.

El tema ha sido tratado con relativa amplitud por sociólogos, economistas, politólogos y antropólogos y la gran mayoría de ellos, por razones obvias, tienden a tratar el problema desde su punto de vista particular, lo cual no deja de ser una visión limitada. Recientemente se han hecho intentos de considerar el desarrollo como un fenómeno que se da dentro de un contexto más amplio<sup>4</sup> que afecta a todos los aspectos de la vida de un país.

Los economistas del crecimiento (Growth Economists) se refieren al desarrollo como a un fenómeno fundamentalmente económico<sup>5</sup> y tienden a definirlo basándose en la productividad de la sociedad, acentuando el producto nacional neto o bruto como un índice de desarrollo.

Sin embargo, la simple ecuación entre modernización e industrialización es injustificable. Comportamientos sociales tradicionales pueden persistir al lado de la más moderna fábrica. Es más exacto ver la industrialización como una condición necesaria pero no suficiente para el surgimiento de una sociedad moderna. La modernización claramente implica más que un simple cambio económico.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Welch Claude E. *Political Modernization* Wadsworth Pub. Co. Inc. Belmont Calif. 1967. p. 6 (ver también: Mary Matossian "Ideologies of Delayed Industrialization: some tensions and Ambiguites". En Welch, op. cit.)

<sup>4</sup> Ver por ejemplo, F.W. Riggs, *Administration in Developing Countries*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1964.

<sup>5</sup> Welch op. cit., p. 5.

<sup>6</sup> *Ibid*, pp. 6-7.

El desarrollo, se ha dicho, requiere la transformación de todos los sistemas a través de los cuales el hombre organiza su sociedad, el sistema político, social, económico, intelectual, religioso y psicológico.<sup>7</sup>

Esta visión ha evolucionado hasta reconocer que el desarrollo no es sólo crecimiento económico sino también cambio en la estructura, las relaciones y los procesos sociales que mejoren la vida de los habitantes de una nación.

La evolución del estudio del desarrollo parte de las diferentes escuelas económicas: La clásica, neoclásica, keynesiana, marxista, que tienen sus propias interpretaciones sobre el crecimiento económico.

Recientemente el estudio del desarrollo se sintetiza en buscar la satisfacción de las necesidades básicas.

A través de la satisfacción de las necesidades básicas del número más elevado posible de personas se pretende llegar a un nivel de bienestar general superior al del sistema puramente individualista, con agudos problemas de concentración de riquezas.<sup>8</sup>

Pero su satisfacción no sólo se logra con el desarrollo económico sino también con el desarrollo político y con la estructura administrativa adecuada para planear, implementar, y ejecutar las políticas de desarrollo.

Para propósitos de análisis, el desarrollo puede verse como compuesto por un complejo de variables o sistemas, como los llama Manfred Halpern, que constantemente se influyen, pero que pueden variar hasta cierto límite, en forma independiente y no necesariamente con una cercana relación entre ellos. Así podemos decir que un país se está desarrollando económi-

<sup>7</sup> Halpern Manfred, "Towards Further Modernization of the Study of New Nations". *World Politics*, XVII, 1, oct. 1964, p. 173.

<sup>8</sup> Manuel Uribe Castañeda, "Sectorización y Desarrollo Económico" *Revista de Administración Pública* No. 31-32 julio-diciembre de 1977, p. 40. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.

camente sin implicar que lo mismo está sucediendo en el sistema político o el social.

La relación entre desarrollo económico y desarrollo político se ha descrito en varios estudios y desde diferentes perspectivas. En los últimos años se han presentado estudios que han permitido la construcción de modelos que exhiben y dan más luz a esta relación. Entre éstos destacan los de Samuel P. Huntington y Joan M. Nelson quienes han construido algunos modelos que presentan las interrelaciones y la causalidad entre variables del desarrollo económico y el desarrollo político.

Por ejemplo, señalan estos autores que por muchos años se consideró que el desarrollo socioeconómico conduciría a una mayor igualdad y consecuentemente a la estabilidad política y a la participación política democrática. Este modelo se construía sobre los supuestos de que la desigualdad económica, la violencia política y la ausencia de una participación política democrática se debía al atraso económico. Con todas las deficiencias técnicas que pueda tener este modelo, se señalaba que la respuesta se encontraba en lograr un aceleramiento en el desarrollo económico y en el cambio social. Como resultado de lo anterior se alcanzaría la estabilidad política y se construirían las condiciones para obtener una participación política más amplia y consecuentemente la obtención de sistemas de gobierno más democráticos.<sup>9</sup>

Sin embargo, sabemos que la realidad es mucho más compleja y que no existe una causalidad lineal tan nítidamente definida. Sí existe interrelación, pero la velocidad del crecimiento económico no corresponde necesariamente a la del desarrollo político.

Es necesario enfatizar el hecho de que aunque alguna de las variables, por ejemplo la variable económica, puede evolucionar independientemente, su evolu-

<sup>9</sup> Huntington, Samuel P. y Joan M. Nelson, *No Easy Choice* Harvard University Press Cambridge, Mass. 1976. pp. 17-30.

ción será limitada, a menos que las otras variables también evolucionen. Las distintas variables o sistemas están tan interrelacionados que una no puede evolucionar indefinidamente sin una evolución de las otras. Es decir, es posible tener un desarrollo económico sin un desarrollo sustancial y correspondiente en lo político o social, pero eventualmente, el ritmo de desarrollo económico tendrá que disminuirse para permitir una evolución de las otras variables aunque no necesariamente del mismo grado ni con la misma intensidad. Y por razones obvias cuando esto sucede, la escala de prioridades del país en un momento determinado se va a ver alterada.

Esta situación ha colocado a los gobiernos de los países en vías de desarrollo en una posición en la que no únicamente tienen que ejecutar funciones destinadas a generar cambios en la esfera económica como un medio de producir avances en otros sentidos, sino que se ven forzados a promover cambios en las esferas políticas, sociales y culturales. Estos cambios son semejantes a los experimentados por las modernas sociedades occidentales en sus procesos de desarrollo, excepto que la correlación de fuerzas que participan son distintas y el margen de tiempo disponible para los países en vías de desarrollo es mucho más reducido y por lo tanto nuevos y complejos problemas se presentan. Se puede decir que estos problemas son característicos a los actuales países en vías de desarrollo puesto que van más allá de cualquier fenómeno experimentado por los países europeos o los Estados Unidos. Como Nkrumah dijo en una ocasión:

Lo que a algunos países les llevó trescientos o más años en alcanzar una excolonia debe tratar de alcanzarlo en una generación si es que quiere sobrevivir.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Kwane Nkrumah, *Ghana: The Autobiography of Kwane Nkrumah*, London, Thomas Nelson, 1950, (paperback). VII.

Bajo estas circunstancias el Estado Activo de los países en vías de desarrollo ha estado experimentando una compleja y cara transformación de sus funciones. Los problemas resultantes de esta situación son inmensos. Además del obvio crecimiento de las funciones gubernamentales, hay problemas que suscitan los sistemas gubernamentales y constitucionales; problemas de carácter ideológico; problemas de integración racial, política, religiosa, territorial, económica y cultural; problemas administrativos (cambios en la organización formal e informal, reclutamiento y entrenamiento de personal, de planeación, comunicación, coordinación); problemas de financiamiento; de control; además de otros peculiares a cada país.

***La burocratización  
del Estado***



La burocratización como forma de organización ha sido adoptada por los países industrializados y los países en desarrollo con el fin de lograr la racionalidad en sus acciones gubernamentales. Esta forma de organización ha sido criticada desde su aparición pero a la fecha es usada por todos los gobiernos del mundo para llevar a cabo sus tareas. Existen diversas variedades pero el modelo en su esencia subsiste.

La burocratización, de acuerdo con el modelo weberiano y la tipología de la burocracia en los países en desarrollo, surge como una forma específica de organización central, consecuencia de la estructura misma del Estado y de las formas que adquiere su aparato de poder. Se desarrolla principalmente en la sociedad moderna, bajo la dirección de un Estado intervencionista cada vez más fuerte y con más funciones económicas, políticas e ideológicas; sus miembros se reclutan entre varias clases sociales.

El gran tamaño de las naciones modernas y de sus organizaciones internas es una de las causas de la propagación de la burocracia. En el momento en que se van sentando las bases del Estado, se presenta la necesidad de especializar las funciones de la burocracia lo cual es el resultado de la creciente complejidad del aparato estatal.<sup>1</sup>

La burocracia ha existido siempre allí donde ha habido tareas que solucionar, de manera centralizada, para grandes grupos, de hombres y en un gran espacio, la

<sup>1</sup> P.M. Blau. *La Burocracia en la Sociedad Moderna*. Paidós Editores, Buenos Aires, Argentina, 1971. pp. 18-19.

historia de las grandes civilizaciones humanas comenzó con la burocracia, que formaba y moldeaba la existencia.<sup>2</sup>

Es decir, la burocracia no es un fenómeno nuevo. En forma rudimentaria existió ya hace cientos de años en Egipto y en Roma, pero en los últimos cien años la tendencia a la burocratización ha aumentado enormemente; P.M. Blau, sostiene que la burocracia en la sociedad contemporánea ha pasado a constituirse en una institución dominante.

Este proceso se inicia en el momento en el que dos o más hombres conjugan sus esfuerzos para realizar una tarea en la cual uno o más estén subordinados a otros. Su aparición en el Estado moderno sin embargo, parte de la ruptura del sistema feudal:

La introducción de la definición del trabajo en las oficinas del rey fue relativamente temprana. El creciente número de labores que regularán sobre el poder central, a medida que la sociedad feudal perdía poderes, obligaron pronto a la especialización en el campo de la administración central.<sup>3</sup>

La centralización del poder provocó entonces que las tareas gubernamentales empezaran a dividirse y subdividirse con el fin de realizarlas. Cada una de estas tareas fue encargada a un supervisor jefe de grupo que a su vez era subordinado y tenía subordinados.

Este fue el inicio de la jerarquización como característica de la burocracia. El crecimiento del poder del Estado obviamente aumentó las tareas del gobierno y como lo hemos señalado la proliferación de las oficinas administrativas. Esta forma de organización ha sido estudiada seriamente por diferentes autores en el transcurso de nuestro siglo. Max Weber fue uno de los

<sup>2</sup> Henry Jacoby. *La Burocratización del Mundo*, Siglo XXI Editores. México 1972. pp. 11-12.

<sup>3</sup> *Idem.*

principales, de ahí que el modelo burocrático se considera sinónimo del weberiano que básicamente se describe de la siguiente forma:

— Una estructura jerárquica caracterizada por una delegación de la autoridad de arriba hacia abajo.

— Una serie de funciones en oficinas que poseen deberes y responsabilidades prescritas.

— Reglas, fórmulas, reglamentos, que norman las operaciones de la organización y el comportamiento de sus miembros.

— Un personal técnicamente calificado que se emplea de acuerdo a un escalafón y se promueve de acuerdo a sus resultados y capacidades.

— La escala de salarios se calcula sobre la base del rango y la jerarquía.<sup>4</sup>

En términos generales el modelo de la burocracia de Weber contiene tres grupos de características: aquéllas que se relacionan con la estructura y función de la organización; las que tratan de los medios de remuneración; y las que se refieren a pretensiones de los individuos.

Este modelo es el resultado de la preocupación de Weber por analizar el poder. Para él existen tres tipos de poder: el carismático basado en la posesión de atributos personales que convierte a un individuo en líder de su grupo; el poder tradicional que es el otorgado por herencia; y el poder legal.<sup>5</sup>

En este último caso la gente obedece a leyes, no porque las dicte un líder tradicional o carismático, sino porque cree que esas leyes se promulgan de acuerdo a

<sup>4</sup> Ver por ejemplo Bennis Warren *Beyond Bureaucracy* McGraw Hill Company, New York pp. 3-4, 1966, Max Weber *Economía y Sociedad*, México, F.C.E., 1964.

<sup>5</sup> Mouzelis, Nicos P. *Organization and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories*. Chicago; Aldine Publishing Company, 1967. pp. 15-19.

un procedimiento que tanto el gobernante como el gobernado consideren correcto; corresponde, por lo demás, al aparato administrativo típico del poder legal.<sup>6</sup>

Este modelo ha sido constantemente criticado por diferentes autores como causante principal de la enajenación del hombre en las organizaciones, sobre todo cuando va aunado a lo que tradicionalmente se conoce como taylorismo, es decir, el uso del método científico para programar el trabajo humano.

El modelo no es sino el resultado de racionalizar la acción de las organizaciones formales tanto en el sector público como en el privado. Es decir, la burocracia se presenta en las grandes organizaciones ya sean privadas o públicas. Con su diseño se pretende dividir el trabajo, coordinarlo, organizarlo e integrarlo para lograr los objetivos de una organización formal.

Es cierto que en algunos casos se presenta el poder tradicional cuando surgen criterios feudalistas, o bien el poder carismático cuando en momentos de crisis o de excitación pública se requiere la presencia de un líder para enfrentar la crisis o motivar la acción. Pero la forma predominante es aquélla que se basa en la racionalidad y en la legalidad, que son la base de la burocracia.

La teoría de las organizaciones tiene diversos modelos. El de Chester Barnard\* que se basa en una concepción cooperativa que pretende los intereses del individuo con los de la organización gracias al esfuerzo de un ejecutivo fuerte. Por otra parte encontramos también el modelo de las relaciones humanas que considera a la motivación como tarea principal del funcionario.

Después de Weber encontramos a los neoweberianos representados por James March y Herbert Si-

<sup>6</sup> *Idem.*

\* Por ejemplo ver: *The Function of the Executive*, Harvard University Press, 1938.

mon\*\* y recientemente a los de la escuela sistémica que consideran a la organización como un sistema abierto en constante interacción con su medio ambiente.

Los gobiernos de los países en desarrollo requieren de instituciones y organizaciones administrativas para ejecutar las decisiones políticas y económicas de las diferentes etapas de desarrollo en que se encuentren sus respectivas naciones. La administración para el desarrollo, desde el punto de vista institucional, es el conjunto de organizaciones gubernamentales que tienen por objetivo acelerar el proceso de desarrollo en los países pobres. Esta tiene en cuenta el contexto histórico cultural que condiciona a su vez los procesos sociales, políticos y económicos de la nación. Mario Freiro ha definido a la administración para el desarrollo como aquélla que:

— Exige un ordenamiento racional de la estructura del Estado.

— Se basa en objetivos claros, determinados, consistentes entre sí y de efectos múltiples.

— Usa la planificación nacional como un instrumento esencial para el desarrollo.

— Combina de manera necesaria, objetivos con resultados.

— Implica y obliga a la coordinación y compatibilización de una política general con políticas específicas y/o sectoriales y de éstas entre sí.

— Su finalidad es asegurar la expansión y el crecimiento de la producción de servicios de la nación y no mantener el *statu quo*.

— Es adaptativa.

— Requiere un grado considerable de centralización en el diseño y formación de políticas estratégicas y un grado considerable de descentralización en las decisiones y autoridad para el manejo de las empresas pú-

\*\* *Organizations*, New York, por Wiley 1958,

blicas, y debería basarse en sistemas de acción para hacerse viable un planteo y control racionales de los procesos sociales básicos orientados hacia el desarrollo.<sup>7</sup>

Esta definición pretendió describir una teoría general sobre la administración pública en los países en desarrollo. Dicha teoría ha sido superada, como la señala Julieta Guevara, por estudios de las experiencias específicas de cada nación.<sup>8</sup> Pero la esencia ha permanecido. La administración para el desarrollo continúa siendo una adecuación de la estructura administrativa de los gobiernos para incidir en el desarrollo económico y en el cambio social.

La administración gubernamental en los países en desarrollo, desde un punto de vista sistémico, está en constante interacción con su medio ambiente. Esta interacción determina la fisonomía y comportamiento de la administración, de los sistemas político, económico y social que se influyen y retroalimentan entre sí. La administración pública es el agente implementador de las políticas seleccionadas por los gobernantes.

A través de ella es posible armonizar y combinar los diferentes recursos de una nación para satisfacer las demandas de sus habitantes. En las sociedades contemporáneas la Administración Pública tiene encomendadas, entre otras, las siguientes tareas:

- Preservación del sistema político.
- Mantenimiento de la estabilidad y el orden.
- Institucionalización del cambio.
- Prestación de servicios públicos en gran escala.
- Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos.
- Protección a los desvalidos.

<sup>7</sup> Mario Freire *Administración para el Desarrollo*. Apuntes. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, México pp. 20 a 45.

<sup>8</sup> Julieta Guevara. *Administración para el desarrollo*. Diccionario de Administración Pública; editado por el Colegio de Administración Pública y Ciencias Políticas. México 1977.

- Formación de la opinión pública.
- Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia.<sup>9</sup>

Esta nueva concepción de las tareas administrativas requiere ver los problemas económicos, sociales y políticos del país en su conjunto y con anticipación. De ahí que la buena administración para el desarrollo deba partir de la planificación. Los representantes de la colectividad nacional deben seleccionar las alternativas y jerarquizar las prioridades de la acción gubernamental para lograr los objetivos deseados. Esta planificación supone un propósito de los individuos en la comunidad y trata de armonizar, conciliar y hacer congruentes actitudes, aptitudes y acciones de un conglomerado heterogéneo.

Estas diferentes perspectivas o puntos de vista convierten la realidad de los países en desarrollo en lo que Riggs llama "la sociedad prismática", que conforma el contexto de la planificación para el desarrollo. La ejecución de lo planificado requerirá de los instrumentos necesarios para efectuar los planes y de los administradores que dirijan, coordinen y motiven la consecución de los objetivos programados.

La Administración Pública, así, se convierte en autora, actora e impulsora del desarrollo y ayuda a establecer y fortalecer las mínimas precondiciones legales y de servicio público para el desarrollo económico. Debe propiciar la creación de una infraestructura legal que garantice el orden y la seguridad, así como emitir dinero, formar instituciones bancarias y administrativas para la conducción de las actividades económicas por parte de las empresas.

Por otro lado crea organizaciones importantes desde el punto de vista estratégico y táctico.<sup>10</sup> Spengler se

<sup>9</sup> *Ibidem.* p. 50.

<sup>10</sup> Joseph J. Spengler: "Allocation and Development, Economic and Political", en *Political and Administrative Development*. Duke University Press. Durham, N.C. 1969. pp. 588-630.

refiere a los "enclaves modernizantes" y los define como aquellas organizaciones:

Compuestas normalmente por personas con la necesaria capacidad técnica y administrativa que utilizan la tecnología moderna.<sup>11</sup>

La estructura administrativa influye y es a la vez influida por las diferentes metas del desarrollo político y económico según sean definidas por el gobierno de un país. Esta interacción es un proceso permanente, nutrido por las fuerzas de su medio ambiente y por la retroalimentación propia del sistema administrativo. La adopción por parte de los gobiernos de las nuevas funciones que caracterizan al Estado Activo condujo a los países en desarrollo a ejecutar acciones encaminadas principalmente al logro del crecimiento económico.

Este proceso ha llevado frecuentemente a la adopción de complejos sistemas administrativos, que si bien son adecuados para las sociedades occidentales modernas, resultan en gran medida inapropiadas para los países en vías de desarrollo. Estos sistemas administrativos relativamente modernos en los países en desarrollo han sido superpuestos a otros tradicionales, creando así, un aparato burocrático con un carácter dual: lo "primitivo" se yuxtapone con lo "moderno" y lo "tradicional" con lo legal "racional".<sup>12</sup>

Las necesidades de la administración han producido lo que hemos llamado una prematura burocratización que en ocasiones agudiza los ya graves problemas de estabilidad política a los que se enfrentan los países en desarrollo en sus Estados Activos. Algunos países que venían ejecutando funciones importantes de integración política nacional mediante la centralización

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> La Palombara, J. *An Overview of Bureaucracy and Political Development*, compilador Joseph La Palombara. Princeton University Press, 1963, p. 13.

política y administrativa para la efectiva mediación entre las fuerzas endógenas y exógenas, fueron forzados, en cierta medida, por el impacto de las sociedades occidentales modernas, a disminuir y en ocasiones a detener sus procesos de integración política a fin de incrementar la producción agrícola o industrial, la adopción de programas de seguridad social e inclusive de un nuevo concepto de diplomacia.

Un alto grado de cambio social y económico creó nuevas demandas y nuevos problemas para los gobiernos las cuales están frecuentemente mal integradas. Los deseos de las élites gobernantes o de las masas gobernadas, por cualquier razón de incrementar las funciones del gobierno son frecuentemente causa de problemas de integración... que en las áreas en desarrollo son particularmente agudas porque nuevas tareas fundamentales o ampliaciones de las ya existentes se están ejecutando.<sup>13</sup>

En algunos países, el liderazgo político se encuentra todavía en manos de gobernantes tradicionales, mientras establecen modernos sistemas administrativos. En otros, que estuvieron bajo el dominio extranjero, la misma administración colonial creó un aparato burocrático no sujeto a un control interno. Esto llevó a una proliferación de instituciones administrativas mientras que los sistemas políticos permanecieron embrionarios y por lo tanto incapacitados para controlar a la burocracia con efectividad.<sup>14</sup>

Durante los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos y la Gran Bretaña mostraron gran insensibilidad a las experiencias y puntos de vista de los países menos desarrollados...

<sup>13</sup> Weiner Myron. "Political Integration and Political Development" *Political Modernization*, compilador C.E. Welch, op. cit. p. 16.

<sup>14</sup> F.W. Riggs. "Bureaucrats and Political Development: A paradoxical View", *Bureaucracy and Political Development*, Comp. La Palombara J. op. cit., pp. 124-125.

fijaron los principales objetivos económicos del mundo de la posguerra en términos que reflejaban sus propios problemas especiales: la eliminación de barreras excesivas y discriminatorias al comercio; evitar la depreciación competitiva de cambios y las restricciones financieras discriminatorias; desarrollo de un aparato internacional para dar asistencia temporal a las monedas bajo presión; y la disposición de sumas modestas de capital público extranjero, primero para reconstrucción y después para desarrollo. Estos fueron los principales temas incorporados a los primeros borradores de las cartas de la Organización Internacional del Trabajo, del Fondo Monetario Internacional de Reconstrucción y Fomento.<sup>15</sup>

Solamente en forma superficial ha habido un reconocimiento de los aspectos políticos de las demandas de la población y el resultado ha sido un relativo desarrollo económico pagado a muy alto precio: el estancamiento en el proceso de desarrollo político.<sup>16</sup>

La mayoría de los países en desarrollo están promoviendo la modernización de su sistema social al precio de la degeneración política. . .<sup>17</sup>

Hace algunos años Huntington observaba algo que sigue siendo válido en lo esencial:

Los golpes de Estado y la intervención de los militares en la política no son sino signos claros de un bajo índice de institucionalización política. . . se calcula que once de doce países en desarrollo, sin tomar en cuenta a los países latinoamericanos, que alcanzaron su independencia antes de la II Guerra Mundial, expe-

<sup>15</sup> Vernon R. *El Dilema del Desarrollo Económico de México*, ed. Diana, S.A., México, D.F., 1966, p. 156.

<sup>16</sup> Ver la obra de J. La Palombara "Bureaucracy and Political Development, Comp. La Palombara J. op. cit., o S.N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development", *idem.*, o C. Welch, *Political Modernization*, op. cit.

<sup>17</sup> Huntington P. Samuel. "Political Development and Decay" *Reader in Political Sociology*, Lindenfeld Frank, Funk and Wagnalls N.Y. 1968, p. 161.

rimentaron golpes o intentos de golpe de Estado. De veinte países que alcanzaron su independencia entre la II Guerra Mundial y 1959, catorce sufrieron intentos de golpe o golpes de Estado. . . por su parte diez y siete de los veinte países latinoamericanos tuvieron golpes o intentos de golpe de Estado entre 1945 y 1964. Sólo México, Chile y Uruguay permanecieron con estabilidad política.<sup>18</sup>

R. Holt y J. Turner<sup>19</sup> sostienen la tesis de que con anterioridad a que una economía pueda moverse hacia una determinada etapa de crecimiento, debe satisfacer ciertos “prerrequisitos,” y “requisitos” antes de que esa etapa pueda considerarse terminada o completa. Es posible especular y decir que en la mayoría de los países en vías de desarrollo el impacto de las sociedades occidentales modernas con todas las consecuencias ya mencionadas, operaron cuando todavía no habían satisfecho los “prerrequisitos” y los “requisitos” políticos de una etapa anterior; fueron de hecho forzados a ejecutar funciones características de etapas de desarrollo más avanzadas. Un grupo de estudio del Instituto Tecnológico de Massachussets lo explica de la siguiente manera.

En una sociedad liberada del dominio colonial o en una en que se haya derrocado a un gobierno tradicional. . . la mayor energía y atención debe dedicarse a superar los residuos de autoridad política derivados de una sociedad tradicional que no puede utilizarse constructivamente para los propósitos del nuevo gobierno nacional. . . el desarrollo político, debe pues tratar con los residuos políticos de la sociedad tradicional; la carencia de hombres entrenados capaces de mantener el orden, la carencia de facilidades que permitan la comunicación persuasiva con las masas, y la ausencia de una convicción generalizada de que el nuevo gobierno na-

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 151-152.

<sup>19</sup> R. Holt y J. Turner, *The Political Basis of Economic Development*. Van Nostrand Co. Inc. 1966, pp. 39-40, Ver también capítulo 2.

cional sea el vehículo apropiado para alcanzar los objetivos nacionales.<sup>20</sup>

Es muy difícil determinar antes de haber considerado las circunstancias particulares de cada sociedad, cuáles fueron los "prerrequisitos" que algunos países en vías de desarrollo no pudieron satisfacer antes de encontrarse implicados en la ejecución de funciones características de los Estados Activos. Holt y Turner, al reconocer esta dificultad, sugieren varias alternativas y sustitutos, sin necesidad de condiciones específicas universales para moverse de una etapa a otra, lo que dependerá en gran medida de los distintos casos particulares. Pero si pudiéramos convenir en una definición de desarrollo político, y en cómo puede éste medirse, podríamos establecer probablemente en el análisis de casos particulares los factores que fueron o no satisfechos y el grado en que esto afectó al desarrollo del país en otras esferas.

El profesor S. N. Eisenstadt<sup>21</sup> en su estudio sobre el desarrollo político ennumera cinco características de lo que él llama modernización política:

1. Un alto grado de diferenciación entre instituciones y papeles políticos, así como el desarrollo de una comunidad integrada y centralizada políticamente con metas y orientaciones específicas;

2. La extensión de las actividades de la administración central y de las organizaciones políticas en todas las esferas y regiones de la sociedad;

3. La tendencia de extender el poder potencial a cada vez mayores grupos dentro de la sociedad y, finalmente, a todos los ciudadanos adultos;

4. El debilitamiento de las élites tradicionales y la legitimación de los gobernantes a través del incremento

<sup>20</sup> M.I.T. Study Group. "The transitional Process", en *Political Modernization*, Comp. C. Welch op. cit., p. 33.

<sup>21</sup> S. N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development" *Bureaucracy and Political Development*, ed. by La Palombara, op. cit., p. 99.

de su responsabilidad ideológica e institucional respecto a los gobernados quienes detentan potencialmente el poder.

5. La gradual participación de los ciudadanos en la selección de sus gobernantes y en el establecimiento de cada vez mayores metas políticas.

Aunque las cinco características pueden estar presentes al mismo tiempo en un país en particular, dadas las características peculiares de cada uno puede haber considerables variaciones en el grado en que se manifiesten. Es decir, puede haber un país en el cual aparece la primera característica con intensidad, mientras que la quinta empieza a aparecer apenas.

En resumen, las nuevas funciones características del Estado Activo, junto con la adopción de complejos sistemas administrativos, hace que éstos aparezcan superpuestos a estructuras tradicionales. De aquí que países con tendencia a la inestabilidad y en lucha por establecer nuevas y adecuadas formas de organización política de acuerdo con sus necesidades, hayan sido orillados, en buena medida, por fuerzas exógenas, a ampliar las funciones gubernamentales para alentar un desarrollo económico aun a costa de la evolución del sistema político.



***El problema de las  
prioridades en los países  
en desarrollo y su efecto en el  
reclutamiento de los miembros de  
la administración pública***



Los países en desarrollo, como ya se ha visto en capítulos anteriores, han adoptado la forma del Estado activo para hacer frente a las crecientes demandas de sus ciudadanos. Entre las tareas del Estado no sólo encontramos las correspondientes al mantenimiento del orden y la conservación de las garantías individuales, sino también las que pertenecen a la intervención del Estado en los procesos económicos y sociales. Dentro de este orden, se han analizado las interacciones entre el desarrollo económico, político y la estructura administrativa de un país. Se mencionó también cómo, para alcanzar sus fines, los gobiernos han tenido que ejecutar funciones y adoptar sistemas utilizados en países muy desarrollados sin que sean siempre los instrumentos más adecuados para la solución de los problemas particulares de los países en desarrollo. Como resultado de este proceso, el sistema administrativo de los países en vías de desarrollo ha experimentado una rápida multiplicación y proliferación de oficinas administrativas, en tanto que el sistema político no ha evolucionado suficientemente para proveer la necesaria estabilidad política que el desarrollo económico y social requiere.

El reclutamiento de los miembros de la administración pública ha sido considerablemente afectado por esta situación en la cual la burocracia adquiere un carácter político y administrativo. La mayoría de los países en vías de desarrollo han sido forzados a jugar

al mismo tiempo una serie de funciones políticas y administrativas que mantienen una constante interacción y que, de acuerdo con su importancia, determinan las prioridades nacionales y afectan por tanto, en un momento dado, las decisiones administrativas y la política de reclutamiento a seguir en la administración pública.

Los países, en la búsqueda de un bienestar general para sus habitantes, pasan a través de diferentes etapas. Los estudiosos del desarrollo las han clasificado usando diferentes "convencionalismos", pero en la realidad estas etapas no están claramente definidas, y de hecho se traslapan y en algunos casos subsisten unas mientras aparecen otras.

Hemos seleccionado el modelo de Organski para identificar estas etapas, y ver con mayor claridad las prioridades que prevalecen en un país en un momento determinado.

Organski identifica cuatro etapas:<sup>1</sup>

La de la integración política.

La de los sistemas políticos desarrollados.

La del bienestar social.

La de la abundancia y automatización.

Como hemos mencionado, la observación de los países en desarrollo nos lleva a afirmar que estas etapas son meros convencionalismos analíticos. No es difícil encontrar países con entidades y actividades de Estados modernos que aún están luchando por su integración política y tratando de satisfacer demandas de bienestar social.

Por muchos años se ha hablado de la diferencia entre política y administración. Algunos tratadistas de la administración pública consideran que esta activi-

<sup>1</sup> A. F. Organski. *The Stages of Political Development*. Ed. Alfred A. Knopf New York, 1965. pp. 7 y 22. Citado por Lucila Leal de Araujo en *Características de un modelo óptimo de desarrollo político para México*. Trabajo no publicado.

dad debiera ser "neutral". Woodrow Wilson, uno de los primeros escritores sobre administración gubernamental, señalaba, a principios del siglo, que los asuntos administrativos no pertenecían a la esfera de la política.<sup>2</sup> Los tratadistas recientes reconocen que la administración está íntimamente relacionada con la política y la política con la administración.

Peter Self argumenta que cualquier distinción entre política y administración es artificial, convencional. Señala que la diferencia para efectos del análisis se puede considerar en relación con los fines y los medios. La actividad política pertenece más al uso que se da al poder del Estado y por lo tanto a los fines, mientras que la administración se encarga de traducir en acciones concretas estos fines y por lo tanto constituye un medio. También las distingue considerando a la política y a la administración como procesos. Anota Self que si nos imaginamos un arco en el que colocamos en el extremo izquierdo el proceso político y en el derecho el administrativo en la unión de este arco se presenta el punto crítico donde lo político se une y da energía a lo administrativo y donde las influencias generadas por el proceso administrativo inciden en el político.<sup>3</sup>

Por otro lado, se considera estéril mantener esta separación:

No incurramos en ejercicios estériles al pretender antagonizar política con administración.

Los administradores nos sentimos políticos porque derivamos nuestra acción de un marco de valores y objetivos fundamentales del país; los políticos, sostenemos, son administradores al traducir a hechos concretos los postulados básicos de nuestra vida pública.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Peter Self. *Administrative Theories and Politics*. George Allen and Unwin Londres, 1972, p. 20.

<sup>3</sup> *Ibidem* pp. 149 a 169.

<sup>4</sup> Luis García Cárdenas. *Memoria 1978-1979*. Instituto Nacional de Administración Pública. Ediciones INAP, México, D.F., 1979. p. 238.

En México, recientemente se expusieron las siguientes ideas. Por una parte:

Hoy en día tiene que lucharse porque la sociedad civil sea cada vez más sociedad política y de esta manera evitar que el Estado se aleje y sobreponga a la sociedad... Logrando que la sociedad civil sea cada vez más sociedad política, se impide que la administración supla al gobierno, que los administradores sustituyan a los políticos y que la administración convertida en gobierno, se independice o separe del votante.<sup>5</sup>

y por otra:

desde que era Presidente de la Comisión de Administración Pública, hace ya más de diez años, José López Portillo afirmó que se trataba de evitar recaer en una administración tecnocrática como la que se gestó en el Porfiriato... Desde entonces ha quedado bien claro que la administración no suple a la política y que las técnicas administrativas siempre deben estar subordinadas a las directrices que marque la soberanía política del pueblo a través de los procesos constitucionales. Tampoco la política suple a la administración. No debería existir contradicción entre la función política y la administrativa, sino por el contrario complementación.<sup>6</sup>

Sería deseable que política y administración mantuvieran siempre el equilibrio que Self señala o la relación que en el párrafo anterior se esboza, pero en los países en desarrollo la importancia y la influencia que cada factor tiene en el comportamiento administrativo, particularmente en las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos, depende de las prioridades nacionales. Estas determinan a nivel nacional e institucio-

<sup>5</sup> Jesús Reyes Heróles. "Le Reforma Política y sus Repercusiones en los Estados", Cuadernos INAP, Serie Praxis, 1979, No. 18 p. 14.

<sup>6</sup> Alejandro Carrillo Castro. "El Derecho y la Programación para la Conducción Democrática del Cambio Social". Cuadernos INAP Serie Praxis, 1979. No. 18, pp. 40-41.

nal las políticas de reclutamiento, ya que, como se verá más adelante, las mismas instituciones de la administración pública se ven afectadas de distinta forma por las prioridades nacionales, y en algunas, los factores políticos influyen menos que en otras.

El reclutamiento puede formalmente basarse en un sistema de "mérito", pero si las prioridades son políticas, los criterios que predominarán serán de esa naturaleza, en razón de las prioridades del país en cuestión en un movimiento determinado.

Conviene aclarar, que en términos de reclutamiento, los criterios pueden principalmente ser de tres tipos; el de mérito, el político y el "corrupto". El propósito de este trabajo es analizar los dos primeros, ya que ambos contienen una racionalidad, política en el primer caso y administrativa en el segundo y la aplicación de uno u otro dependerá de las prioridades nacionales en un momento dado.

El tercero, que puede definirse como el reclutamiento de un individuo por simples lazos familiares (nepotismo), económicos, o de simple amistad, no es resultado de un razonamiento congruente con las necesidades del estado ni responde a enfoques técnico-administrativos. Podemos encontrar burocracias que usan los criterios de mérito, político y corrupto, combinados entre sí, pero alguna de estas formas predomina dependiendo de las prioridades.

Por lo tanto, cuando se busca la integración nacional y la consolidación de un gobierno estable, no predomina el criterio del mérito para reclutar miembros de la administración pública. Este es el caso en que se encuentran buena parte de los países en desarrollo y sus Estados Activos.

El ejemplo durante el Estado Novo de Brasil y otros países en distintas épocas es revelador de esta situación:

Por treinta y cinco años los líderes brasileños de la administración pública trataron de iniciar cambios fun-

damentales en el sistema administrativo de su nación a través de la imposición de conceptos y técnicas prestadas de la experiencia norteamericana. Trataron de crear un sistema moderno de manejo de personal que viniera a sustituir las prácticas basadas en favoritismos y patrocínios, con prácticas racionales de reclutamiento... pero, en la actualidad, al observar el lado funcional del sistema brasileño encontramos que pese a muchos cambios institucionales y de legislación civil, muy poco se ha alcanzado en cuanto a economía y eficiencia.<sup>7</sup>

(En Filipinas) aunque en teoría la función principal de los legisladores debería ser decretar leyes... éstos se encuentran más preocupados por encontrar puestos para sus partidarios en la administración pública. La Oficina de Servicio Civil es un fracaso en cuanto a la ejecución de exámenes para el reclutamiento de miembros de Servicio Civil, al grado que los legisladores intervienen con éxito en esta función.<sup>8</sup>

(En Tailandia) hay también una comisión de servicio Civil con la responsabilidad de supervisar el sistema de personal, con reglas complejas para presentar exámenes como un prerrequisito para ocupar un puesto en la administración pública. (pero)... en la práctica los funcionarios importantes manejan el sistema personal para adaptarlo a sus deseos, ellos pueden de hecho manipular las reglas del servicio civil...<sup>9</sup>

El sistema de "mérito" para el reclutamiento de miembros de la administración pública en países aún no preparados para él, tiende generalmente a incrementar el formalismo<sup>10</sup> de la estructura burocrática y

<sup>7</sup> Graham, S.L. *Civil Service Reform in Brazil*, University of Texas Press, Austin, 1968, p. 4.

<sup>8</sup> F.W. Riggs *The Ecology of Public Administration*, Asia Pub. House, London, 1961, p. 107.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>10</sup> Ver F.W. Riggs, *Administration in Developing Countries*, Houghton Mifflin Boston, 1964, quien define el formalismo como la discrepancia entre lo prescrito y lo descrito, entre el poder formal y efectivo, entre la impresión dada por la constitución, leyes y reglamentos, organigramas y estadísticas y las prácticas reales del gobierno y la sociedad. Cuanto mayor es la discrepancia entre lo formal y lo efectivo, más formalista resulta el sistema.

el escepticismo del público respecto a la capacidad de los gobiernos para poner en práctica su propia legislación.

Desde este punto de vista lo importante en los países en vías de desarrollo es identificar las metas nacionales que determinan los criterios para reclutar a los miembros de la administración pública. Criterios que aunque dependen de las condiciones de cada país se aplican a todos los casos o a sectores e instituciones.

Cuando el criterio político para el reclutamiento puede fortalecer el control del gobierno a través de la burocracia, los funcionarios tienden a reclutar a personas de su confianza, y por lo general, cuando se presenta la alternativa entre *lealtad y competencia de un subordinado*, se prefiere la primera aunque vaya en detrimento de la eficiencia administrativa.

Cuando la más importante meta es la consolidación de un gobierno para ejercer un efectivo control político del país, éste tiene que confiar en la lealtad de la burocracia y reclutar sus miembros de acuerdo con un criterio político. En estas circunstancias, venalidad y corrupción podrían ser tolerables, y aun propiciadas. Lo que podría perderse en eficiencia administrativa se ganaría en desarrollo político, pues la distribución de trabajos y favores en la esfera administrativa ha probado ser un importante elemento de integración para los países en vías de desarrollo:

La existencia de una burocracia de carrera, sin el correspondiente fortalecimiento de las instituciones políticas no lleva necesariamente a la eficiencia administrativa.<sup>11</sup>

Tal fenómeno no es exclusivo de los actuales países en desarrollo. El problema existió también en

<sup>11</sup> F.W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development: a Paradoxical View", *Bureaucrats and Political Development*, Comp. La Palombara, J. Princeton University Press, 1963, p. 129.

las sociedades occidentales hoy consideradas como modernas.

Gran porcentaje de los puestos otorgados por este método durante el siglo XIX en los Estados Unidos de América y su gradual decaimiento durante el siglo XX está relacionado con la madurez del sistema político y económico del país. Los principales problemas a los que se enfrentaron las instituciones políticas antes de la Guerra Civil tenían principalmente un carácter regional.<sup>12</sup>

Sin embargo, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, las prioridades tienden a cambiar rápidamente en contraste con los países desarrollados en los cuales los cambios fueron y son más lentos y en lapsos largos. En los Estados Activos se produce una constante interacción entre las prioridades políticas y económicas, cuya importancia varía constantemente, obstaculizando el proceso de desarrollo y haciéndolo mucho más difícil.

...Con el resultado de que el Estado sólo puede sentir su camino reaccionando a los acontecimientos en lugar de controlarlos a través de un plan nacional o de alguna forma de acción predeterminada.<sup>13</sup>

Las políticas tendientes a generar un desarrollo económico alteran sustancialmente las formas tradicionales de vida, introduciendo nuevas características que por lo general originan una fricción social. Ello a su vez, crea demandas políticas que frecuentemente no pueden ser satisfechas sin cambios en las estructuras, lo que probablemente demandará satisfacción de necesidades materiales que a su vez implican un mayor desarrollo económico originando una nueva secuencia de acontecimientos.

<sup>12</sup> Graham, S. L. op. cit., p. 180.

<sup>13</sup> Caiden Gerald "Development Administration and Administrative Reform", *International Social Science Journal*, 1969, vol. XXI,

Como lo señalan Huntington y Nelson en sus modelos: una vez que se ha iniciado el desarrollo económico, los gobernantes, por la escasez de recursos, deben optar entre satisfacer las necesidades políticas de la naciente clase media urbana o satisfacer las necesidades económicas y sociales de la decreciente clase rural.

Si se deciden por satisfacer las necesidades políticas de la clase urbana media el crecimiento económico se acelera pero la desigualdad aumenta y consecuentemente las clases más bajas se movilizan y empiezan a demandar participación y acceso al poder político. En el caso contrario, la participación política de la clase media se restringirá, el crecimiento económico se elevará y la igualdad socioeconómica será promovida por el poder concentrado como medio para asegurar el respaldo de las clases bajas en contra de las medias. Así, aunque a corto plazo se logre la estabilidad política, a la larga, el sistema será cuestionado por las clases bajas que habiendo sido beneficiadas por medidas que promovieron la igualdad socioeconómica buscarán acceso al sistema político.<sup>14</sup>

La dinámica social y el crecimiento económico van produciendo cambios en las metas políticas y económicas, la estructura administrativa que está en interacción constante con el sistema político y económico necesariamente se ve afectada y afecta a su vez a las otras variables. La situación inestable y dinámica de estos países determina que la política para el reclutamiento de los miembros de la administración pública debe ser cambiante para adaptarse a las circunstancias particulares. En otras palabras, los sistemas de reclutamiento habrán de tener siempre la elasticidad para ser adaptados a las necesidades de un momento determinado, y deben permitir cambios.

Los políticos, por su misma actividad, tienden con

<sup>14</sup> Huntington y Nelson *op. cit.*, pp. 21 y 23.

frecuencia a no percibir con suficiente claridad el efecto que los cambios de prioridades dentro del contexto nacional tienen en las distintas instituciones administrativas, en particular en los sistemas de reclutamiento de sus miembros, lo que hace importante crear los mecanismos adecuados que ayuden a detectar los continuos cambios de prioridades y sugieran formas reales de adaptación a ellas por lo menos en lo que a reclutamiento respecta.

La experiencia brasileña, a partir de 1937 bajo el "Estado Novo".<sup>15</sup> nos muestra la dificultad de mantener una amplia separación entre administración y política en una sociedad donde la preocupación fundamental del gobierno es aún integrativa. En este período fueron iniciadas una serie de reformas administrativas que intentaron introducir nuevos conceptos de eficiencia, economía y racionalidad en la administración pública federal.<sup>16</sup>

Sin embargo, durante el Estado Novo, el servicio civil en sus altos niveles fue utilizado junto con el ejército como elemento de integración política para superar un orden social dividido.

La forma en que los objetivos políticos determinaron las reformas administrativas pueden encontrarse en un artículo publicado por Acevedo Amaral<sup>17</sup> en abril de 1938. La idea de la separación entre política y administración, escribió, puede ser necesaria en un Estado democrático liberal, en razón del conflicto que suscite el poder, entre los distintos grupos competi-

<sup>15</sup> En 1937 Getulio Vargas, Presidente del Brasil apoyado por el ejército disolvió el Congreso y estableció una dictadura bajo el nombre de "Estado Novo", Graham, S. L., op. cit., p. 24.

<sup>16</sup> Fue establecido un plan de clasificación y creada una agencia central de personal y se estableció el principio de que la admisión a la carrera del servicio civil sería a través de exámenes públicos.

<sup>17</sup> Acevedo Amaral, "Política y Servicio Público", R.S.P., 11 de abril de 1938, pp. 13-15, citado por Graham, S. L., op. cit., pp. 50-31.

dores, pero dentro del contexto del Estado Novo, tal cosa resulta superflua.

Bajo estas circunstancias, Amaral sostuvo que no era suficiente reclutar a los miembros del servicio civil por sus características satisfactorias desde un punto de vista intelectual, cultural, moral y técnico; lo que el gobierno necesitaba era un cuerpo de servidores civiles en armonía con los objetivos del Estado. . .<sup>18</sup>

El gobierno de Vargas dio a Brasil un grado de unificación sin precedente en el país. La burocracia gubernamental se expandió enormemente, se crearon miles de trabajos pasando, quienes lo desempeñaban, a depender del gobierno. Posteriormente al Estado Novo entre 1945 y 1964, fue un período en que también predominó el criterio político y se usaron las oficinas públicas, proporcionando trabajos, favores y recompensas a aquellos que ayudaban a amasar los votos y recursos que requería la elección. Esta política, fue así, un importante factor para unir y conjugar a los distintos grupos de interés.

Este sistema altamente pragmático funcionó efectivamente durante el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961), este líder entendió los aspectos de regateo de la política de una manera que ni Quadros ni Goulart aparentemente entendieron. El sistema dependía sobre todo de mantener el patrocinio en el ministerio del trabajo y especialmente en los institutos de seguridad social.<sup>19</sup>

Las reformas administrativas intentadas por Vargas implicaban un nuevo concepto de valores pero éstos fueron simplemente impuestos en los sistemas existentes a través de legislaciones y alteraciones organizativas formales.

En la reforma administrativa. . . el servicio civil brasileño. . . se puso especial énfasis en la adquisición de

<sup>18</sup> Graham, S. L., *op. cit.*, pp. 30-31.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 123-124.

técnicas del exterior... creyeron que existía un cuerpo de técnicas de validez universal independiente del sistema político y social que las rodeara, y que cuando se aplicaban correctamente modernizarían el sistema administrativo llevando inmediatamente a las buscadas metas de racionalidad, economía y eficiencia.<sup>20</sup>

Cuando las prioridades son la integración de un gobierno nacional desde el punto de vista territorial y político, no es conveniente establecer un sistema de reclutamiento para miembros de la administración pública basado en el "mérito".

La burocracia en esos casos constituye uno de los principales elementos de apoyo a los gobiernos y debe serle incondicionalmente fiel en lo político. La superimposición del sistema de "mérito" puede convertirse en un completo fracaso que sólo logre incrementar la desconfianza de los ciudadanos en el gobierno por su aparente incapacidad para aplicar sus propias leyes. En estos casos el sistema de compadraje y de lealtad debe, y de hecho así es, predominar.

Si la estructura política es suficientemente estable, y capaz de absorber los cambios generados por el desarrollo económico, entonces será conveniente introducir en los niveles intermedios de ciertas instituciones, con posibilidades de éxito, formas de reclutamiento basadas en el sistema de "mérito", y éste es el período en el cual los burócratas adquieren el carácter de semipolíticos y semiadministradores.

Finalmente, cuando el sistema político de un período de transición empieza a agotar su capacidad de absorción de los cambios propios de una sociedad en desarrollo, las prioridades empiezan a cambiar nuevamente al campo político, demandando nuevas formas y comportamientos, usualmente hacia sistemas abiertos y democráticos. Es entonces cuando empieza a surgir un sistema de reclutamiento basado en el "mérito" característico de formas más avanzadas de desarrollo.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 31.

***Consideraciones generales sobre  
el efecto de las prioridades  
en el sistema de reclutamiento  
de la administración  
pública mexicana***



En cuanto a reclutamiento de funcionarios y construcción de una administración pública, México presenta características que lo distinguen de muchos de los países en vías de desarrollo. México pertenece a la primera generación de países colonizados después de la Edad Media.

Desde la caída de Tenochtitlán, en 1521, hasta la Independencia en 1821, hay 3 siglos a través de los cuales se formó y desarrolló un sistema complejo de gobierno y una sociedad que constituyó en sí una base sólida para el surgimiento de la nueva nación.

Algunas de las prácticas administrativas que surgieron durante ese proceso son una constante durante dicho período y se conservan, en cierta medida, en el México de hoy.

Una característica importante del caso de México es que no se conquistó un territorio virgen poblado de tribus nómadas, como fue el caso de muchos países de Africa en el siglo XIX sino a un imperio relativamente civilizado y sofisticado, con valores e instituciones distintas a las de Europa.

Lo que ahora es México contaba, en esa época con un sistema de tesorería, recaudación de impuestos, regulación del comercio y de justicia y aun un sistema de gobierno en el que confluían múltiples intereses. La conquista es más que la simple destrucción de un sistema de gobierno y el establecimiento de otro, es la síntesis de los dos sistemas cuyas características como

ya se mencionó aparecen con frecuencia en la administración pública mexicana de nuestros días.

La evolución administrativa de México, mantiene algunas características constantes durante la Colonia; el inestable siglo XIX; el Porfiriato y la Revolución que conviene mencionar.

### *La Colonia*

Desde Moctezuma, el poder esencial de la nación lo tenía el emperador. Este poder pasa intacto a la corona española. Es un poder sobre vidas, propiedades, leyes, justicia y comercio. Existe un absolutismo en el poder del rey que sólo se diluye un poco con las peculiaridades del gobierno colonial. Cuando el rey concede mercedes, nombramientos y capitulaciones delega un uso limitado de poder en su burocracia.

Si los aztecas vivían organizados en clases —sacerdotes, guerreros, comerciantes, etc.— la colonia va a vivir organizada en corporaciones y castas, la iglesia, el ejército, el gobierno virreynal, los artesanos y los hacendados, etc., por una parte; y los españoles, criollos, mestizos, indios y mulatos, etc., por la otra. Todo ello va a tener que ver con la estructura de la administración colonial y sobre todo con las características de la gente que formará parte de ella.

Existió una gran rigidez en la movilidad social y en las oportunidades de ascenso. Había características con las que se nacía, un mulato, lobo o chino no podía aspirar a altos puestos en el ejército, la burocracia, la iglesia, o el comercio derivado de mercedes. Menos aún podía llegar a ser noble. Cualquiera que fuese su capacidad se veía impedido a acceder a una educación selectiva y aristocratizante. En esa época las oportunidades de participación en la administración pública estaban limitadas a los españoles, y a los criollos.

— La distancia de las colonias, respecto a la metrópoli, propició el manejo administrativo independiente del

virrey y la Audiencia y por tanto, favoritismos, localismos y formas de corrupción.

Durante este período, aunque la estabilidad política (como hoy día se entiende) o el bienestar de los ciudadanos no constituían una prioridad determinante en el comportamiento administrativo, sí lo era la repartición y disfrute del botín de la colonia.

El rey trataba de impedir que la familia del virrey se ligara a la sociedad de las colonias para que no creara compromisos familiares y de grupo. No obstante los virreyes permitieron y aun fomentaron el enlace de sus familiares con los vecinos de la ciudad de México. Ello creó lo que entonces se llamó "Compadrajes"<sup>1</sup> y derivó en favoritismo. El rey dictó una gran cantidad de ordenanzas para desalentar los parentescos, pero a pesar de ello continuaron. Fue así como se decidió que ningún criado allegado o pariente de los ministros de la Audiencia, pudiera ser nombrado para ejecutar las resoluciones.

La Audiencia por su parte tenía escribanos de carrera que eran nombrados por el rey. Para ello era requisito que fueran graduados en la Facultad de Leyes. No obstante, previo a su nombramiento, el escribano debía pasar un examen ante el presidente y los oidores los cuales podrían reprobalo y suspenderlo por un año si fallaba la primera vez e inhabilitarlo para usar su profesión si fallaba la tercera.<sup>2</sup> Este tipo de reglas fueron abono fértil para la componenda. Es probable que antes de exponerse a tales penas, todo abogado y escribano llegaran a un previo acuerdo político.

La Audiencia llega a ser muy independiente. A la muerte del virrey Luis de Velasco, por ejemplo, el Ayuntamiento de México solicitó al rey que se suprimiera el cargo de virrey y que el presidente de la

<sup>1</sup> Mañé Rubio J.I. *Introducción al Estudio de los Virreyes de la Nueva España. 1535-1746*. México, UNAM, 1955-1959. p. 63.

<sup>2</sup> *Ibidem*. p. 75.

Audiencia fuera nombrado gobernador. La solicitud se fundamentaba en que el régimen del virrey había estado muy "emparentado" y que en los asuntos de gobierno por obra de hermanos e hijos del virrey había "mal recaudo".<sup>3</sup>

Pero "mal recaudo" podía haber a todos los niveles de la administración, dada la costumbre de arrendar, hipotecar, comprar y vender puestos públicos. Cabe mencionar el alguacilazgo mayor de Meztitlán que se arrendó en 70 pesos anuales, pero su rendimiento era tan bajo que por muchos años no hubo quien se "haya avenido a promover el arrendamiento y conseguir la propiedad".<sup>4</sup>

Práctica generalizada fue la de que emolumentos correspondientes a empleos vacantes se aplicaran a la media anata. Es decir, un arancel de la real hacienda por ventas de cargos. De esta forma encontramos que el 5 de mayo de 1646, se nombra a Diego Medrano como alcalde de Tlaxcala para que aplique el 50% de los ingresos a la Real Hacienda.<sup>5</sup> En 1662, se pone a la venta el oficio de Oficial Mayor del Consulado de México en vista de que se denegó el cargo al Sr. Juan de Ortega.<sup>6</sup> El alguacilazgo de Tepeaca sale a la venta el 6 de abril de 1662<sup>7</sup> y en 1630 una cédula real ordena al Marqués de Cerralvo para que remate el oficio de escribano público de minas y registro de San Luis Potosí.<sup>8</sup> En 1675 el 1o. de febrero, otra real cédula ordena al virrey que en las Indias se vendan al mejor postor los oficios renunciables y vacantes.<sup>9</sup> En diciembre de 1674 se ordena que en tanto sean rematados los puestos y oficios la Real Hacienda los arrien-

<sup>3</sup> *Ibidem.* p. 5.

<sup>4</sup> Ramo *Oficios Vendibles*. Tomo I. Archivo General de la Nación, México.

<sup>5</sup> *Reales Cédulas*, tomo I, índice 1609-1642 Archivo General de la Nación. México.

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> *Idem.*

de.<sup>10</sup> Para agosto 26 de 1666 se ordena al virrey que no admita demoras en los pagos que tienen que hacer los beneficiados de los oficios.<sup>11</sup> En ocasiones, como en el caso del escribano Juan Jiménez de Navarrete, se ordena que el puesto sea de nuevo sacado a pregón y que al destituido se le restituya lo que pagó por el oficio.<sup>12</sup> En 1642 se remata el oficio de juez del obispado de Tlaxcala por 25 000 pesos.<sup>13</sup>

En los cuadros del apéndice I se observan algunos ejemplos de puestos vendidos entre los siglos XVI y XVIII. La lista está incompleta puesto que se obtuvo al azar y sólo para evidenciar lo generalizado de esta práctica. Así, cualquier individuo, fuera de las restricciones por casta, siempre que pagara la media anata, que no tuviera oposición de la audiencia, y que rindiera buenas cuentas a la Real Hacienda, podría adquirir puestos públicos.

En las ventas de puestos públicos existió el germen de un sistema administrativo de "botín" mediante el cual las aduanas o escribanías más ricas, eran más disputadas pues rendían mayores beneficios. No obstante muchas leyes, ordenanzas y cédulas, tal vez a consecuencia de rumores o pruebas de corrupción, establecieron restricciones en el reclutamiento de personal.

En 1650 el escribano mayor Pedro Vázquez de la Cadena, comete un fraude en la venta de oficios. El virrey ordena actuar en su contra y destituirlo.<sup>14</sup> Unos años más tarde en 1661, se ordena que todas las ventas de oficios se realicen al contado.<sup>15</sup> En 1678 se permite que se arrienden las alcabalas pero meses después se ordena que se fomente su venta. En el caso del

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> Bribiesca S. Ma. Elena, *Ramo Escribanos*, Folio 94 Archivo General de la Nación, México 1979.

<sup>14</sup> *Reales Cédulas*, tomo I, p. 31. Archivo General de la Nación, México.

<sup>15</sup> *Recopilación de Leyes de Indias 1756*, tomo II, p. 95. Archivo General de la Nación, México.

virrey Iturrigaray, nos relata Lucas Alamán,<sup>16</sup> cómo para enriquecerse con su puesto otorgaba empleos previa gratificación, que recibían él, su esposa o sus hijos.

El 30 de julio de 1769, el rey publica un bando que ordena que todas las personas que no hayan atendido debidamente sus oficios los pierdan, que se haga un remate en favor de la Real Hacienda y que los funcionarios morosos sean castigados de acuerdo con la Ley Séptima, título 22.

Un intento de sistematización en la organización de los oficios aparece en 1769.<sup>17</sup> Una circular del virrey ordena que en vista de que constantemente hay oficios vacíos, se dé cuenta sobre ellos porque sus dueños mueren sin renunciarlos, y porque no se da noticia al virrey de cuando quedan vacíos, causando un perjuicio a la Hacienda Real. Por ello se ordena que se informe sobre "todos los alguaciles mayores, regidores, alcaldes, provinciales de minas y registros, juzgados de difuntos y censos de provincias y comarcas, tesorero de ellas, procuradores y otros que tengan calidad de vendibles y renunciables, con el día de la fecha del remate o renunciación de cada uno y del que fueren recibidos. A los que estuvieran vacíos por defecto, renunciación u otro accidente". Esto debía hacerse cada cuatro años para poner los oficios a remate y que la Hacienda Real obtuviera el cobro conveniente,

Para 1807 las corrupciones habían alcanzado, al parecer nivel de escándalo pues: "las malas artes, pactos clandestinos y viciosos de los interesados en las renunciaciones de los oficios vendibles",<sup>18</sup> fueron la causa de que se prohibiera que en las renunciaciones de oficios de

<sup>16</sup> Alamán, Lucas, *Historia de México*. México, Ed. Jus. 1972. Tomo I p. 442 y siguientes.

<sup>17</sup> Ramo de Bandos. Tomo VII, exp. 44, folio 167, Archivo General de la Nación. México.

<sup>18</sup> Dublán Manuel y Lozano José María. *Legislación Mexicana o Colección Completa de Disposiciones Legislativas*, México. Imprenta de Comercio. 1976. p. 315.

cualquier género hubiera pacto oculto o contrato privado y se decreta que eran nulas y sin efecto las escrituras que no jurasen la inexistencia de pactos ocultos.

### *Siglo XIX*

Con la independencia será la nación mexicana la que herede el poder y la soberanía. La nación se da diversas formas de gobierno, pero su predominio absoluto, sobre recursos naturales, subsuelo, legislación y otras materias serán una constante en el desarrollo político. El conflicto de la iglesia y el Estado, se inicia desde que los frailes que acompañan a Hernán Cortés presentan una supremacía eclesiástica sobre la autoridad del capitán general. Este conflicto entre el poder terrenal y espiritual se presenta constantemente durante la colonia. En algunos momentos se hará más visible. Carlos III ordena la expulsión de los jesuitas y tiene serios conflictos con el clero.

En los primeros 50 años de vida independiente de México viven dos imperios, varias repúblicas federales, varias repúblicas centrales, tres constituciones, numerosas leyes orgánicas, y hay guerras con Francia, Texas y Estados Unidos.

Caudillos, cuartelazos, levantamientos y botín son el diario ir y venir de los acontecimientos. A pesar de ello se conservan ciertos antecedentes y archivos. En la Secretaría de Hacienda ello era necesario pues había que llevar el control de una cada vez más pesada y creciente deuda externa. En Relaciones Exteriores era indispensable porque todas las batallas para que la nación sobreviviera se lucharon primero en la diplomacia.

Durante esta época y debido a la guerra, el país empieza a fallar en sus finanzas. Por la independencia las potencias recurren al reclamo de deudas o a entrampar con compromisos financieros, a la nueva nación. El deterioro financiero llega al grado de que para pagar al ejército y a los empleados públicos se tiene

que recurrir a varios tipos de empréstitos. Es la época en que los empleados públicos tienen que trabajar a mitad de sueldo, los recaudadores y aduaneros a comisión y en que los puestos directivos prácticamente se subastan a cambio de favores políticos y militares.

Por otra parte el gobierno es el centro donde se mueven los grandes intereses políticos. Hay que participar en él, dirigirlo y modificarlo constantemente. No se puede llevar a cabo una política liberal con una burocracia conservadora o monarquista, y viceversa.

En realidad, la lucha civil fue por dirigir aduanas, hacienda, política exterior, negocios eclesiásticos y fomento. Era difícil que cambiaran todos los funcionarios a todos los niveles, por eso hay cierta continuidad, pero el cambio era necesario si se quería avanzar. La necesidad de lealtad de los funcionarios va a estar siempre presente durante todo este período. Las prioridades eran bien claras: alcanzar el poder y consolidar un gobierno liberal o conservador. Esto determina el comportamiento administrativo de la época y la política de reclutamiento de funcionarios durante todo este lapso. La burocracia fue un importante instrumento para este fin aunque no se abandona el esfuerzo porque se establezcan los derechos y prerrogativas de los funcionarios.

José María Luis Mora en su discurso "Sobre los perniciosos efectos de la empleomanía"<sup>19</sup> discute el problema de la igualdad legal entre los mexicanos. Mora critica que se multipliquen los empleos para contentar la ambición de todos los que lo quieran y satisfacer así el quimérico derecho de la igualdad absoluta. "Hacer consistir la libertad en el ejercicio del poder —sentencia—, y en la participación de la autoridad, es una cosa tan perniciosa como impracticable".<sup>20</sup> Un gobierno es más liberal en la medida en

<sup>19</sup> Mora, José María Luis. *Sobre los Efectos Perniciosos de la Empleomanía-Obras Seltas*. México Ed. Porrúa, 1963. p. 531.

<sup>20</sup> *Ibidem*. p. 532.

que menos influye al ciudadano y éste es más libre cuando menos relación tiene con el gobierno. Por lo tanto, aumentar los empleos públicos pone a disposición del poder, enemigo de la libertad, una gran masa de fuerza con que oprimirla y asimismo degrada a los ciudadanos, los envilece y desmoraliza. Todo gobierno, tiende a la destrucción de la libertad. Este mal es infinitamente temible con la multiplicidad de empleos repartidos por todas partes y con el aspirantismo cuando éste ha penetrado a la masa de la nación. "Cuando el sufragio se concede a las gentes más infelices, cuyos hábitos han sido de obediencia servil, es más seguro el triunfo de los agentes del poder."<sup>21</sup>

Por ello dice, debe exigirse la propiedad como condición indispensable para el ejercicio de los derechos políticos. El hecho de que se cierren todas las puertas "al mérito y a la virtud",<sup>22</sup> hace correr un gran riesgo. Los empleos resultan ser el medio único de hacer fortuna, y su multiplicación es un medio para satisfacer ambiciones de los que no han alcanzado a elevarse. Por ello los puestos deben darse a los que tienen rentas y que con sus capitales, no tienen que abatirse ante el poder ni tendrán tentaciones de robar.

Sin embargo, y por fortuna, sobre las ideas de Mora triunfarán los principios igualitarios. Haber dado los puestos a los propietarios, hubiera sido perpetuar las castas. Es a esa igualdad en derechos, llevada a la práctica a través de años en el reclutamiento de administradores públicos a lo que algunos autores modernos atribuyen la permeabilidad social del sistema mexicano.

Conforme el siglo XIX avanza las posiciones de los dos grandes grupos en conflicto se agudizan y las medidas para consolidarse se vuelven cada vez más drásticas.

<sup>21</sup> *Ibidem.* p. 534.

<sup>22</sup> *Idem.*

Miguel Hidalgo, nos dice Alamán, en medio del caos de la rebelión genera muchos empleos:

Fue grande el número de empleos militares que Hidalgo dio, pues para obtenerlos no había más que pedirlo, y cuando todavía no había nada que pudiese merecer el nombre de ejército, abundaban ya los coroneles y oficiales de todas graduaciones, y las promociones que se hacían por ligerísimos motivos.<sup>23</sup>

En 1827 se decreta que los españoles no podrán tener empleo en los supremos poderes y en 1833 se establece que los empleados de las 4 Secretarías de Despacho deben ser de confianza del Jefe del Ejecutivo, pudiendo éste remover a quienes no la merezcan. Ese mismo año las faltas de asistencia y, en el desempeño de las obligaciones, se castigan con la pérdida del sueldo correspondiente al tiempo que falten, y si éstas llegan a 30 días son motivo para perder el destino.

En 1839 se establece un reglamento de requisitos para los empleados públicos al tomar posesión de sus puestos. En el preámbulo se hace alusión a múltiples revoluciones que han desgarrado a la patria y a la frecuente y escandalosa defección de los empleados de la administración.<sup>24</sup>

que haciendo una falsa distinción de sus deberes y derechos como ciudadanos y como servidores de los gobiernos nacionales, creen que pueden opinar y obrar libremente con el primer carácter, abrazando y favoreciendo sus lemas políticos, muchas veces absurdos y contrarios al que se halla establecido y al que acaso son deudores de la creación, dotación y goces de sus propios destinos.

El espíritu del partido, ha quitado a la mayor parte de los empleados todo escrúpulo en las contiendas políticas. Se creen autorizados para calificar la justicia y conveniencia de sus servicios.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Alamán Lucas, *op. cit.*, tomo I, p. 287.

<sup>24</sup> Dublán y Lozano, J.M., *op. cit.*, pp. 622-623.

<sup>25</sup> *Idem.*

Así se decreta que los jefes, autoridades y funcionarios a quienes corresponde, exijan el juramento de las leyes a todo empleado que se nombre y además que acredite su aptitud, buena conducta y adhesión a la ley. Igualmente se decreta que se suspenda a aquellos que hagan ostensible su desafecto a las instituciones.

El abuso en reclamaciones cada vez más infladas, por los daños de la guerra civil, causa guerras e intervenciones extranjeras constantes. Las aduanas y puestos son entregados a los generales adictos. Mientras el gobierno tenga a su lado una mayoría de los ejércitos privados de los múltiples caudillos provinciales se sostendrá y estas gavillas harán carrera, vendiendo su apoyo a conservadores o liberales, según corra el viento, y llegarán al extremo de no ayudarse entre rivales personales, todo ello, cuando el país está siendo invadido por el ejército de Estados Unidos.

Guillermo Prieto<sup>26</sup> narra cómo el ejército de San Angel se negó a acudir en ayuda del de Churubusco. Cómo Santa Ana veía la batalla de Chapultepec sin ayudar a Nicolás Bravo. Hasta ese momento los enemigos no eran los norteamericanos, sino para unos los liberales y para otros los conservadores. Esta actitud del caudillismo rival, provino en gran parte de que cada quien sostenía a sus propios ejércitos de acuerdo con los grupos de interés a quien servía o de la provincia en la que ejercía influjo.

Para lograr el apoyo de las burocracias se recurrió a tratos preferenciales. En 1848 se decreta que los impuestos y contribuciones se carguen a sueldos atrasados.<sup>27</sup> Ese mismo año tiene que evitarse el comercio de recibos de sueldos atrasados que hábiles usureros compraban con descuento para cobrarlos a valor completo.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Prieto Guillermo, *Memoria de mis tiempos*. Ed. Porrúa 1964.

<sup>27</sup> Dublán y Lozano J.M., *op. cit.*, tomo V p. 354.

<sup>28</sup> *Ibidem*. p. 500.

En 1835 la Secretaría de Hacienda había ordenado que sólo se abonara un sueldo a los empleados públicos aunque sirvieran dos destinos.

Santa Ana, al abrir las Sesiones del Congreso dice:

Puedo... anticiparos que la bancarrota del erario público ha cesado y que auxiliado el Ejecutivo por el heroico sufrimiento de los empleados de la Federación ha podido amortizar grandes sumas de la deuda anterior.<sup>29</sup>

Y recomienda que el asunto de los empleados públicos sea preferido pues sin recursos la maquinaria social no puede moverse.

Resulta claro a lo largo de todo este conflicto la necesidad de una administración relativamente eficiente. Pero por otra parte se entregan el mando y los puestos a gente adicta al gobierno en turno.

Los gobiernos de México en el siglo XIX reforman las circulares, decretos y enmiendas del rey para organizar la administración a su manera. En especial Hacienda está constantemente en la actitud de revisión.

En 1837 se determina que en Hacienda no se contrate a nadie que haya malversado fondos.<sup>30</sup> En 1845 se establece que para ser Ministro del Tribunal se requiere ser mexicano, tener cuando menos treinta años, ser abogado recibido conforme a las leyes y haber ejercido su profesión ocho años y no haber sido condenado judicialmente por alguna causa o delito infamante. Para juez de primera instancia, además de lo anterior, se requiere ser vecino de la demarcación en que se le nombre y de "notoria honradez".<sup>31</sup>

<sup>29</sup> México. *Presidentes, Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de 1821-1904*. México, Impresos del Gobierno Federal, 1906, p. 179.

<sup>30</sup> Dublán y Lozano J.M. *op. cit.*, p. 458.

<sup>31</sup> Ramo Gobernación Legajo 171, Archivo General de la Nación.

A mediados del siglo XIX, existía un tipo de funcionario que hacía méritos con su trabajo para escalar posiciones en la administración. El "meritorio" trabajaba prácticamente sin remuneración hasta que obtenía una posición lucrativa. Este tipo de empleado presenta un alto interés como instrumento de permeabilidad, pues era el canal por el cual los jóvenes, sin padrinos o parientes importantes, podían ingresar a la administración. Los meritorios ya para 1849 habían logrado la suficiente importancia para que el presidente decretara que a los meritorios se les abonaran, con fundamento en el hecho de haber sido admitidos en el gobierno, "que estos servicios les sean considerados para la liquidación que deba servir de base a su cesantía".<sup>32</sup> El 21 de septiembre de 1852, apareció una disposición legal donde "se determinan las cualidades que deben tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno". Estos requisitos eran "saber leer y escribir con propiedad, inteligencia y corrección: gramática castellana, aritmética, elementos de geografía, tener buena conducta moral y civil, y cuando menos diez y seis años de edad".<sup>33</sup>

A estos niveles fue posible introducir mayor racionalidad administrativa en el reclutamiento de empleados públicos. A otros niveles por la misma estructura de las prioridades nacionales resultaba poco recomendable que se hiciera.

A los escribientes se les exigía, además de lo anterior, "escribir correctamente a la palabra", a los oficiales de contabilidad, obviamente un mejor manejo de la ciencia de Pitágoras. Los que pretendieran un empleo especializado (directores o administradores de las casas de moneda, por ejemplo) tenían que presentar un examen ante peritos nombrados por el gobierno.

<sup>32</sup> Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 653.

<sup>33</sup> Rodríguez Primitivo, Ed. 21, *La Administración Pública en la Epoca de Juárez*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1973, tomo I, p. 290.

De igual modo, a los aspirantes a oficiales de correspondencia se les pedían, además de los conocimientos indicados, "elementos de derecho constitucional y administrativo, y haber cursado alguna cátedra de literatura", el apartado señala que tendrán mayor preferencia aquellos que posean los idiomas inglés y francés". Por otro lado, se recomienda a los jefes de oficina una auscultación de conocimientos de sus empleados, para que, de no cubrir los requisitos, sean removidos de sus puestos.

Santa Ana legisló con frecuencia sobre "los requisitos que deberían tener los empleados públicos". Además de los anteriores se pedían principios de economía política.<sup>34</sup> Santa Ana ordenó también que, en los resguardos marítimos y terrestres y en el cuerpo de celadores, se colocaran precisamente a los militares retirados e inutilizados en campaña para el servicio militar, y con particularidad a los que hayan participado en las guerras extranjeras que ha sostenido la nación.<sup>35</sup>

A pesar de estos intentos de organización y sistematización, el papel de los factores políticos era determinante, y el problema fundamental era la sobrevivencia política.

Hasta Juárez los liberales logran sustituir totalmente a la burocracia antigua, de allí que Bulnes<sup>36</sup> se queje de que la Constitución del 57 y su triunfo, sea la tumba de la respetabilidad de la burocracia que hasta entonces había permanecido. Debe haber sido traumatizante para los conservadores, la llegada de un gobierno que instaura leyes de reforma, y cuyos funcionarios niegan ser católicos, frente a gobiernos que años antes proclamaban su religión y sus fueros. En su gabinete, durante la Guerra de Tres Años, estaban hombres que no sólo eran partidarios de la Reforma

<sup>34</sup> *Ibidem.* pp. 427-428.

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> Bulnes Francisco, *El Verdadero Díaz y la Revolución*, Ed. Eusebio Gómez de la Puente, México 1920, p. 47.

sino que Ocampo, Ruiz, Lerdo de Tejada y Santos Degollado eran sus exponentes principales.

En tiempos de Juárez se legisló abundantemente sobre los requisitos y reglamentos de los empleados, es particularmente reveladora la circular del 13 de agosto de 1861, donde se especifica que los empleados "justificarán no haber servido al gobierno emanado por el motín de Tacubaya, ni protestado contra las leyes de Reforma", además de los conocimientos requeridos.<sup>37</sup>

"Aptitud y antigüedad" son características para ser consideradas en las vacantes, según se indica en el reglamento para las oficinas de papel sellado del 31 de marzo de 1870. Las proposiciones de empleados debían surgir "de la oficina de labor", cuyo jefe pondría al administrador "las personas que deban ser empleadas en el departamento", el cual a su vez, las recomendaría al ministerio. Casi un año después en enero 30 de 1872, el reglamento para las oficinas de la renta del Timbre cambiaría "aptitud y antigüedad" por "aptitud y buenos servicios". Al triunfo de la Reforma, la situación política y el grupo en el poder estaba formado por terratenientes, ya laicos; los comerciantes; capitalistas mineros, y un grupo de civiles y militares, identificados ideológica y políticamente con el liberalismo. En 1880, se inicia un proceso de reestructuración del grupo en el poder, con la hegemonía de la fracción imperialista de la burguesía y para ejercer la dictadura del ejecutivo. Surge y se desarrolla una burguesía mexicana industrial, con conexiones en el comercio, la banca y el agro.<sup>38</sup>

Hacia 1890 este proceso sufre una nueva alteración con el surgimiento de fracciones burguesas regionales; éste es el caso por ejemplo de la familia Madero. Además, aparece una nueva clase hegemónica en la que se

<sup>37</sup> Rodríguez Primitivo, *op. cit.*, tomo II, p. 179.

<sup>38</sup> *Ibidem.*, tomo III, pp. 457, 518, 804, 809, 810, 997, 998 y 1299.

destaca el grupo de los "científicos", que tienen acceso directo al poder político, son poseedores de cierta riqueza, y apoderados de compañías extranjeras.

Porfirio Díaz, al ocupar la jefatura del Estado, se dedicó a: construir una maquinaria política y administrativa que diera a su régimen estabilidad y poder<sup>39</sup> para ello atrajo hacia su seno a sus más connotados enemigos, apoyó a los terratenientes en sus expansiones y permitió el ingreso de caudillos al ejército regular, todos bien pagados, y contentos. Pacificó a la élite del poder mestizo distribuyendo gubernaturas, control militar, contratos, concesiones y monopolios; al mismo tiempo que pudo concentrar todo el poder efectivo en el gobierno federal, específicamente en la presidencia.<sup>40</sup>

Existía una jerarquización en la mente del dictador con respecto a los favorecidos para ocupar los puestos públicos: sus parientes, sus compañeros de armas o los parientes de éstos; y los parientes de políticos y militares que se encontraban en el poder. En resumen, todo era controlado por la persona del presidente, nada escapaba de su control y todo giraba gracias al favoritismo: de arriba hacia abajo se formaba una larga cadena de deudas y agradecimientos.

De esta manera se consolidó una nueva élite mestiza, que sustituía a la antigua aristocracia criolla; el sector público proporcionaba las máximas facilidades para la ascensión económica. Con ello se incrementó el número de mestizos instruidos, ávidos por participar en el banquete burocrático, a lo que el porfirismo contestó con un aumento de puestos públicos:

Entre 1876 y 1910 la nómina del gobierno aumentó en 900 por ciento. Bulnes estimó en 1876 que el 16 por ciento de la población letrada de México trabajaba para el gobierno en los niveles nacional, estatal y muni-

<sup>39</sup> Vernon Raymond. *El Dilema del Desarrollo Económico de México*. Ed. Diana 1966. p. 66 México.

<sup>40</sup> Hansen Roger, *La Política del Desarrollo Mexicano*, Ed. Siglo XXI, México 1971, p. 188.

cial; para 1910 más del 70 por ciento estaba empleado en la burocracia.<sup>41</sup>

Era sencilla la manera de ingresar a la burocracia: saber leer, escribir y sumar, además de tener un "padrino político". Bulnes, gran crítico de los regímenes de Díaz y Juárez, abunda sobre la sutileza de los nombramientos políticos.

Se llegaba a los altos puestos, por la humildad, el disimulo profundo de la ambición. El General Díaz acostumbró a los mexicanos a que nunca conocieran nombramientos de funcionarios antes de haber sido hechos. Bastaba con que la opinión pública indicara a determinada persona para determinado cargo, para que el General Díaz se considerara lastimado en su fiera divinidad. Los nombramientos debían caer sobre quienes menos se esperaba; de este modo, el "Supremo" hacía sentir que su poder no emanaba de la nación, sino de sí mismo.<sup>42</sup>

Los nombramientos de gobernadores de los estados, eran muy meditados por el Dictador. Por supuesto, debían recaer en un amigo incondicional a toda prueba. De no ser posible lo anterior, el candidato debía ser un católico rico, y si era aristócrata, mejor.<sup>43</sup>

La burocracia fue para Díaz algo más que un instrumento de gobierno. Fue un medio de crear favor y empleo. Si en 1868 el erario gastaba siete millones 700 mil pesos en sueldos, en 1910 gastaba 70 millones. En 1868 sólo el 12% de la clase media vivía del gobierno. En 1876 esto había aumentado al 16% y como ya dijimos en 1910 esta proporción llegaba al 70%.<sup>44</sup>

#### *Período posrevolucionario. 1910-1960.*

Durante las primeras etapas de los gobiernos revolucionarios las prioridades políticas fueron práctica-

<sup>41</sup> *Ibidem.* p. 197.

<sup>42</sup> Bulnes, Francisco, *op. cit.*, pp. 194 y 195.

<sup>43</sup> *Ibidem.* p. 195.

<sup>44</sup> *Ibidem.* p. 42.

mente las mismas que en el siglo XIX, e impusieron un sistema de reclutamiento basado fundamentalmente en criterios políticos y en el nepotismo. Conforme el país se fue desarrollando, estos criterios tuvieron que combinarse, aunque sin seguir un patrón claro, con la necesidad de satisfacer las exigencias técnicas que las nuevas funciones del Estado moderno fueron presentando. Ello condujo a la implantación de procedimientos mixtos de reclutamiento que combinaban la necesidad de preservar a la burocracia como un elemento más de lealtad y estabilidad política y la necesidad de efectuar con mayor grado de eficiencia y efectividad algunas funciones gubernamentales, principalmente aquéllas destinadas a generar el desarrollo de la economía.

El gobierno que nace de la revolución y promulga la Constitución de 1917, no pudo en algunos casos aplicarla sino hasta el fin de la década de los treintas. Las prioridades políticas predominaban sobre cualquier otra consideración, incluyendo la aplicación estricta de las normas legales.

Los primeros gobiernos revolucionarios quedaron sometidos a fuertes presiones exógenas y endógenas que amenazaban su propia estabilidad y aun su propia existencia. En relación a las fuerzas externas resulta de especial importancia mencionar la serie de presiones ejercidas por el gobierno de Estados Unidos durante el período revolucionario, por ejemplo durante el gobierno del presidente Alvaro Obregón (1920-1924), los Estados Unidos valiéndose del reconocimiento diplomático como un efectivo instrumento de política exterior, forzaron al gobierno mexicano a garantizar que el Artículo 27 de la nueva Constitución no fuera aplicado retroactivamente.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> El artículo 27 de la Constitución instituía la propiedad del subsuelo a la nación. Y gran parte de la explotación del petróleo en el país se encontraba en manos de compañías norteamericanas que operaban con base en concesiones que les fueron otorgadas con este fin durante el porfiriato.

El gobierno de México tuvo que aceptar transitoriamente, y a cambio del reconocimiento diplomático de los Estados Unidos, la interpretación de éstos respecto a la forma en que el artículo 27 debería aplicarse a los intereses norteamericanos en el país.<sup>46</sup>

En cuanto a las fuerzas endógenas, por un lado la iglesia católica<sup>47</sup> como una de las únicas instituciones con tradición que en forma más o menos coherente sobrevivieron a la revolución, aglutinó los intereses de otros grupos, también tradicionales, dispersos en el país, y presionó al gobierno para que le restituyera su *status* prerrevolucionario en relación a sus propiedades y actividades políticas desempeñadas durante tantos años. La situación se polarizó a tal grado que en 1926 una confrontación armada resultó inevitable. Esta duro tres años (1926-1929) y la iglesia fue finalmente derrotada políticamente. Por otra parte, distintas facciones revolucionarias también ejercieron presión para que el gobierno pusiera en vigencia la Constitución, en especial, en los aspectos relacionados con la distribución de la tierra.

En esa época existían en el país cuatro partidos políticos nacionales y ocho regionales<sup>48</sup> que en su mayoría eran instrumentos de "caciques" locales pero que apoyaban al gobierno en su conflicto contra los grupos internos antirrevolucionarios y contra la presión ejercida por las fuerzas exógenas que los amenazaban. Sin embargo, con frecuencia, constituían un importante factor de intranquilidad política y de inestabilidad para el régimen.

<sup>46</sup> México y Estados Unidos firmaron los acuerdos de Bucareli y la nacionalización del petróleo tuvo que esperar hasta 1938.

<sup>47</sup> La Constitución en sus artículos 3, 5, 27 y 130 redujo a la Iglesia Católica a una inexistencia legal, prohibiéndole poseer bienes raíces así como participar en actividades de tipo político, educacional, u otros que se les parecieran.

<sup>48</sup> Fuentes Díaz V., "Partidos y Corrientes Políticas" México-50 años de Revolución Comp. Secretaría de la Presidencia de la República (vol, III, la política), F.C.E., pp. 389-390.

Los desórdenes que las pugnas electorales engendrabán eran incontables, cada grupo por pequeño que fuese, se atribuía el triunfo electoral e instigaba a sus candidatos para que ejercieran funciones de autoridad... Como consecuencia de tales hechos, la incertidumbre se apoderaba de todas las gentes, por el temor fundado de que los grupos políticos recurriesen a las armas para solucionar graves conflictos. Inclusive no eran raros los candidatos o gobernadores que desconocieran al gobierno del centro alegando que había habido fraude en las elecciones.<sup>49</sup>

Es natural que las prioridades del gobierno mexicano en aquel período fueran esencialmente de consolidación política. Si bien se hallaba comprometido a la aplicación de ciertos postulados revolucionarios: justicia social, mejores niveles de vida, un gobierno democrático, etc., su primera preocupación era consolidar un gobierno nacional estable y unificado que necesitaba de la lealtad incondicional de cada uno de sus miembros.

Todavía en la década de los años treinta, el objetivo primordial del gobierno federal fue más bien el de centralizar y tratar de dar fin al regionalismo e inestabilidad políticos. En 1929 el expresidente Calles, hombre fuerte del país, decidió crear un partido político nacional: el Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.) con la finalidad de integrar en él a todas las facciones revolucionarias y a las distintas personalidades que creaban continua intranquilidad en el país.

Los móviles a que obedeció el nacimiento de dicha institución política fueron, sin duda, generosos, y no tuvieron otra finalidad que la de fusionar en un conglomerado nacional a la inmensa mayoría de los elementos revolucionarios —que se hallaban dispersos— y disciplinar debidamente las tendencias de los pequeños organismos regionales que dificultaban la marcha de la

<sup>49</sup> Portes Gil Emilio, *Quince Años de Política Mexicana*, Ed. Botas, México, D.F. 1941. pp. 197-198.

revolución, por la manera desordenada como desarrollaban sus actividades y sus tendencias.<sup>50</sup>

El partido se creó de arriba a abajo por la decisión del grupo en el poder y se puede afirmar que cumplió en forma satisfactoria su objetivo esencial: la estabilidad del gobierno. Para 1940, en las postrimerías del régimen del general Cárdenas, ese objetivo, si no totalmente, estaba casi alcanzado.<sup>51</sup>

Aunque el partido ha experimentado reorganizaciones y ha cambiado su nombre dos veces desde su creación, subsiste a la fecha, en lo esencial con el nombre de Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), y sigue siendo válida la opinión de un observador de este asunto que en 1964 señalaba lo siguiente:

Desde 1929... no ha perdido nunca una elección presidencial, una elección de gobernador, una elección de senador... ha llevado al poder a seis presidentes, a casi 200 gobernadores, a 282 senadores.<sup>52</sup>

Con la nueva estabilidad y ciertos requisitos políticos cumplidos, el gobierno empezó a involucrarse con mayor intensidad en la aplicación de políticas destinadas a producir mayor desarrollo en el campo económico. La centralización del poder en el presidente acabó con las disidencias del congreso, del ejército, y de la iglesia católica; y el PRI por su parte, absorbió a los caudillos y caciques.

La era de 1910 a 1940 fue..., un período en el cual México comenzó a desarrollar las precondiciones esenciales para el nuevo papel del poder público. Durante esos treinta años, el Estado recuperó el control

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 197.

<sup>51</sup> Vernon R., *El Dilema del Desarrollo Económico de México*, Ed. Diana, S.A., México 1966, p. 77.

<sup>52</sup> Brandenburg Frank. *The Making of Modern Mexico*, N.J. Prentice Hall, 1964, citado por Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, Ed. Bra., 1965, p. 11.

físico sobre el territorio nacional, empezó a formar y definir una nueva filosofía para su existencia, y un papel distinto en la ejecución de sus objetivos.<sup>53</sup>

Durante estos treinta años el desarrollo económico del país fue casi nulo, fenómeno explicable si atendemos al hecho de que las prioridades nacionales eran esencialmente políticas y a que los esfuerzos se concentraron en la creación de un sistema político estable. En 1910 el producto nacional, a precios de 1950, se estimaba en 13 5000 millones de pesos; y en 1934 era únicamente de 15 900 millones de pesos; para 1959 fue ya, en cambio, de 63 400 millones y para 1964 de 93 200 millones de pesos. Para 1968 alcanzaba la cifra de 120 400.<sup>54</sup>

Durante este primer período, no existió ninguna forma institucionalizada de reclutamiento para los miembros de la administración pública con excepción de la que hubo en la Secretaría de Relaciones Exteriores (ver apéndice 2). Todo el proceso dependía de las prioridades políticas del período; se buscaba fundamentalmente la integración desde un punto de vista político y territorial. Desde la formación del PNR los miembros de la administración pública entraron de hecho a formar parte integral del sistema político nacional y su reclutamiento dependía de su lealtad a los líderes y al gobierno. Los empleados públicos fueron la base y financiaron, en cierta medida, al nuevo Partido Nacional de la Revolución.

En su primera etapa le fue particularmente criticado al P.N.R., que incorpora mecánicamente a sus filas a los empleados públicos y que se les descontara a

<sup>53</sup> Vernon, R., *op. cit.* p. 77.

<sup>54</sup> Fernández Hurtado E. "Private Enterprise and Government in Mexican Development". En *Mexico's Recent Economic Growth*, University of Texas Press, 1967, p. 50 y Pérez López E. "The National Product of Mexico 1895-1964". En *Mexico's Recent Economic Growth*, p. 26, y Banco de México, S.A., *Informe Anual de 1968*, México 1969,

éstos, sin previa consulta, un día de sueldo en los meses de 31 días, medida explicable si se atiende al deseo de sus organizadores de fortalecerlo con la mayor rapidez posible.<sup>55</sup>

Los procedimientos administrativos en consecuencia se hallaban en gran medida condicionados a consideraciones de tipo político.

El profesor Riggs describe muy bien esta situación en términos generales.

Los burócratas empiezan a verse envueltos en un conflicto interburocrático en el cual cada departamento o alto funcionario establece alianzas, se une a grupos y empieza a buscar el control de pequeños imperios... las designaciones, por ejemplo, se hacen con la idea de fortalecer estos imperios y no con el objeto de encontrar a la persona más calificada para una determinada posición.<sup>56</sup>

En términos generales, los objetivos de la revolución tuvieron que esperar hasta 1940 cuando los efectos de la Segunda Guerra Mundial comenzaron a sentirse en México y el gobierno había alcanzado ya un grado relativamente alto de estabilidad política.

Para entonces el sistema había evolucionado hasta un alto grado de centralización y control político que es descrito por un autor mexicano en estos términos:

...en México hay partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno... el movimiento obrero se encuentra en condiciones semejantes de dependencia... el congreso es controlado por el presidente... los estados son controlados por la federación... los municipios son controlados por los estados y la federación... en resumen no se da el modelo de los "tres poderes"... sino una concentración de poder: a) en

<sup>55</sup> Fuentes Díaz V., *op. cit.*, p. 392.

<sup>56</sup> F.W. Riggs., *The Ecology of Public Administration, Asia Publ., House, 1961*, p. 108.

el gobierno, b) en el gobierno del centro, c) en el ejecutivo y d) en el presidente.<sup>57</sup>

Es así que para estas fechas las prioridades nacionales empiezan a cambiar de objetivos políticos, a objetivos mayormente relacionados con el desarrollo económico.

...La maquinaria del gobierno estaba empezando a adquirir los conocimientos para desempeñar un papel más activo en la vida económica de la nación. Por primera vez, la maquinaria administrativa mexicana fue capaz de mantener una genuina política monetaria y de créditos. La protección selectiva de importaciones y las exenciones de impuestos particulares se convirtieron en lugar común en el proceso administrativo.<sup>58</sup>

El gobierno fue involucrándose cada vez más en la aplicación de políticas económicas. Hubo una rápida multiplicación y proliferación de oficinas gubernamentales y el Estado llegó a ser un participante directo y activo en la vida económica de la nación a través de la creación de empresas descentralizadas que resultaron cruciales para la economía del país.

En 1917 había sólo seis Secretarías de Estado, cuatro departamentos en la administración pública federal y 64 mil personas empleadas por el gobierno. En 1934 las secretarías eran nueve, 3 los departamentos y el número de empleados ascendía a 154 mil. Finalmente, para 1960, había 15 secretarías, 3 departamentos y 502 mil empleados públicos y las empresas descentralizadas eran 191<sup>59</sup> cubriendo un gran número de actividades importantes.

<sup>57</sup> González Casanova, Pablo, *op. cit.*, p. 27.

<sup>58</sup> Vernon R., *op. cit.*, p. 195.

<sup>59</sup> Mendieta y Núñez L. "La Administración Pública", *México 50 Años de Revolución*, *op. cit.*, p. 98. *50 Años de Revolución en Cifras*, *op. cit.*, p. 29, y Anguiano Roberto, *Las Finanzas del Sector Público en México*, U.N.A.M., México 1968, p. 15.

En este período las prioridades nacionales imponen la práctica de un sistema mixto de reclutamiento en el cual se combinan criterios políticos con algunos matices del sistema de "mérito". Es decir, fue necesario reclutar a individuos para la administración pública que combinaran las características técnicas con la lealtad política a los líderes, al grupo y al gobierno, para poder ejecutar las nuevas funciones gubernamentales que el desarrollo económico exigía.

Es importante señalar que el cambio en las prioridades nacionales que determinaron el uso de este sistema, fue más bien un proceso que no respondió a un plan previamente concebido, sino más bien, a las exigencias que las nuevas y complejas funciones gubernamentales fueron presentando en la práctica. Los antiguos administradores empíricos fueron rebasados por los nuevos problemas y los políticos se vieron paulatinamente en la necesidad de reclutar a personas que les fueran leales, pero que a la vez contaran con fundamentos técnicos o académicos que les permitieran desempeñar las funciones administrativas con mayor grado de eficiencia.

Esto no significa que los nuevos funcionarios públicos en sus niveles altos e intermedios perdieran totalmente su carácter político, sino que conservándolo, tuvieron que convertirse también, en administradores capaces.

#### *Período posrevolucionario 1960-1979*

Durante la década de los sesentas los países en desarrollo aceleraron sus esfuerzos para alcanzar mejores niveles de bienestar y de dignidad. En los foros internacionales se manifestó la necesidad de planificar el desarrollo y en racionalizar y fortalecer las estructuras administrativas de las naciones para orientarlas hacia el desarrollo. Particularmente en México se emprendieron tareas que condujeran eventualmente a la racionalidad de la acción gubernamental. Con este fin

se intentó vincular la incipiente planeación gubernamental con una reforma administrativa.

Se diseñó un Plan Nacional de Desarrollo que no operó tal vez, por ceñirse a un patrón demasiado rígido, frente a circunstancias que cambiaban con rapidez.<sup>60</sup>

En cambio la reforma administrativa continuó coordinada y promovida por una Comisión de Administración Pública creada exprofeso, que entre sus principales tareas tenía las siguientes:

1) Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberán hacerse a su organización, a fin de coordinar mejor sus actividades y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país.

2) Introducir las técnicas modernas de organización administrativa que resulten convenientes para alcanzar este objetivo, y

3) Lograr una mejor capacitación del personal gubernamental.

Este movimiento de reforma provocó un cambio importante en la administración pública mexicana. Sus antecedentes históricos, en nuestra opinión, aportan una experiencia que muestra los mejoramientos que se han hecho en materia de reclutamiento. Su descripción es importante para continuar con nuestro análisis.

Podríamos decir que la Reforma Administrativa en México se ha desarrollado desde el siglo pasado. A los tratadistas mexicanos les gusta referirse frecuentemente a un manifiesto del gabinete del Presidente Juárez que se publicó en 1861 y que señalaba la necesidad de una reforma administrativa como apoyo a la reforma política y social entonces implantadas.

Durante los primeros años de la revolución se hicieron esfuerzos para adecuar la administración pú-

<sup>60</sup> Alejandro Carrillo Castro, "La Reforma Administrativa Actual y Futura" *Revista de Política y Administración*. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., marzo-agosto 1975. pp. 25-29.

blica a las demandas revolucionarias. También en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se hicieron esfuerzos de racionalización administrativa. Se creó en ese tiempo, la Dirección Técnica de Organización Administrativa. Sin embargo, si aceptamos la definición formal de reforma administrativa como la transformación administrativa inducida artificialmente en contra de la resistencia al cambio, debemos más bien ubicar su inicio en 1965.

A partir de este año se puede identificar un período de gestación de las ideas sobre este proceso, un período de institucionalización jurídica y los primeros esfuerzos para implementar estas reformas.

Los antecedentes inmediatos fueron la estrategia de las Naciones Unidas para el desarrollo internacional, plan que adoptó la reforma administrativa como un factor importante para el desarrollo económico de los pueblos en vías de desarrollo y la decisión del gobierno mexicano.

En 1965, se establece en nuestro país la Comisión de Administración Pública que se encargará de la promoción y coordinación de la reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal. Esta comisión que funciona de 1965 a 1970, fue presidida desde su inicio por el Lic. José López Portillo, actual presidente de México, y concibió la reforma administrativa ligada estrechamente a la programación formal del desarrollo nacional.

En 1967 se publicaron los resultados del diagnóstico realizado de 1965 a 1967, conocido como "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública" donde se propusieron los principios fundamentales que debieran regir la reforma a la administración pública y los principales mecanismos para ejecutarlos.

De 1967 a 1968 se realizaron estudios para conocer los problemas que a los niveles macro y microadministrativo padecía nuestro sistema de administración. Como resultado se publicaron unos documentos que contenían lineamientos para el mejoramiento de las

unidades de organización y métodos, de almacenes y de adquisiciones en diferentes dependencias del Ejecutivo Federal.

En 1970 al inicio del gobierno del presidente Echeverría se recogieron varias de las sugerencias que la propia Comisión de Administración Pública había formulado para la nueva administración.<sup>61</sup> De tal forma que en 1971 desaparece la Comisión de Administración Pública y se crea la Dirección de Estudios Administrativos dependiente de la Secretaría de la Presidencia. En apoyo a las tareas de esta dirección también se crean mediante decretos presidenciales, las Comisiones Internas de Administración y se ordena establecer en cada dependencia una Unidad de Programación. Gracias a este apoyo presidencial, la Dirección General de Estudios Administrativos, pudo elaborar las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal para 1971-1976" que establecía el Plan Global de Reforma.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> *Idem.*

<sup>62</sup> En dicho plan se pretendía garantizar que la función interna de cada institución o entidad pública se llevara a cabo, tomando en cuenta los criterios y las medidas que paralelamente se debían de intentar tanto a nivel de los sectores económicos como de los sistemas generales de apoyo de la administración pública en su conjunto.

El plan establecía once programas:

1. Establecimiento e institucionalización de los propios mecanismos de reforma a nivel tanto de cada dependencia como del sector público en su conjunto.
2. Racionalización y adecuación administrativa del sistema de programación.
3. Racionalización del gasto público.
4. Estructura del sistema de información y estadística.
5. Desarrollo del sistema de organización y métodos.
6. Revisión de las bases legales de la actividad pública federal.
7. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos.
8. Reestructuración del sistema de administración de recursos materiales.

Con la llegada a la presidencia de la República en 1976 de quien presidiera la comisión que inició la reforma administrativa en México, se presentó una espléndida oportunidad para que por primera vez ésta se implementara con el apoyo político al más alto nivel.

El presidente López Portillo dio nuevo aliento a la reforma administrativa y se fijaron cinco grandes objetivos en esta materia<sup>63</sup> entre los que figura, en forma destacada, sistematizar el desarrollo del personal público federal.

9. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.

10. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.

11. Planteamiento de los requerimientos de reforma a nivel macroadministrativo tanto por lo que se refiere a la organización sectorial como a la regional de la administración pública federal.

Al final del sexenio se reconocía que en todos estos programas se habían desarrollado acciones importantes, aunque no todas con el mismo nivel de avance.

Los logros más importantes fueron en el campo de la programación principalmente por el establecimiento de los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico en todos los Estados de la Federación, así como de Comisiones de Estudios Sectoriales, como los de energéticos, siderurgia, sector agropecuario y sector industrial entre otros.

También se inició el establecimiento del presupuesto por programas. Se lograron avances importantes en la administración de recursos humanos, al crearse la Comisión del caso y al implantarse la semana de trabajo de cinco días. También se mejoró la administración de recursos materiales y se habían revisado disposiciones jurídicas importantes concernientes a las dependencias públicas.

63 I. Organizar al gobierno para organizar al país.

II. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno.

III. Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal.

IV. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México. y

V. Mejorar la administración de justicia.

Este objetivo pretende "establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones".<sup>64</sup> Busca un mejoramiento en las actividades relacionadas con la administración del personal público federal especialmente el de base y el de confianza aunque en el proceso de instrumentación son beneficiados otros niveles.

Sin embargo, en cuanto al reclutamiento de administradores o funcionarios prevalecen en buena medida los modelos mixtos que algunos estudiosos de la administración tratan con amplitud en sus trabajos. El modelo "de la sociedad prismática de Riggs" que nos señala que el sistema de reclutamiento se basa no sólo en la capacidad técnica de los individuos sino también

Estos objetivos básicos se han ido cumpliendo mediante etapas convencionales de estrategia.

La primera etapa iniciada en enero de 1977, estuvo básicamente orientada a instrumentar las reformas derivadas de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública.

La segunda etapa llamada de "Sectorización de las Actividades de la Administración Pública", se inició en julio de 1977. En ella se asignaron responsabilidades de coordinación a los titulares de las dependencias centrales, en su calidad de "cabezas de sector" y se establecieron instrumentos para integrar sus sectores y facilitar su operación articulada.

La tercera etapa, que se inició a fines de 1977 pretende la coordinación de los esfuerzos de los distintos sectores.

La Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, que es el nuevo organismo encargado de coordinar la reforma administrativa señaló como futuras etapas:

La desconcentración geográfica de la administración federal, la racionalización del uso de los recursos materiales y la famosa "reforma de las ventanillas" que consiste en simplificar procedimientos y resolver los problemas de trato directo de los empleados de gobierno con el público. Y, finalmente, la sistematización de la administración y el desarrollo del personal público.

<sup>64</sup> Carrillo Castro Alejandro "La Reforma Administrativa Actual y Futura", *Revista de Política y Administración*, marzo-agosto 1975. pp. 25-29.

en su aspiración de elevarse a la condición de élite.<sup>65</sup> Otra característica de este modelo prismático la constituye la influencia del reclutamiento a través de los *clats* que tiende a favorecer a los miembros de algunas organizaciones de grupos sociales y a discriminar a los de otros. De tal suerte que se reúne en puestos o instituciones relacionadas entre sí (mismos departamentos o dependencias) a gente que comparte símbolos comunes de identificación fuera de su papel dentro de la organización.<sup>66</sup>

En el caso concreto de México, nos dice William Tuohy<sup>67</sup> que “el reclutamiento está muy influenciado por criterios políticos y por el mecanismo de control y recompensa”. Y señala que: el proceso de reclutamiento puede ser visto como un juego sobre carreras políticas que constituye una preocupación importante y una diversión favorita de los círculos políticos en México. Existen patrones de movilidad definidos de acuerdo a las siguientes causas: debido a los frecuentes y necesarios cambios de puestos, el éxito es caracterizado como la posesión permanente de posiciones deseables. Lo mejor son los puestos gubernamentales de alto nivel, algunos cargos en el PRI a nivel nacional y algunos a nivel estatal. Para escoger y cultivar buenos contactos políticos en un proceso que puede ser considerado como lotería política, se necesita tanto suerte como habilidad. Los ambiciosos aventuran su carrera de manera frecuente al éxito de ciertos políticos que juzgan como prominentes y con posibilidades de triunfo. Todo mundo espera entonces ver qué sucede. Si se tiene éxito se pasa a ocupar un puesto mientras el individuo agrada a su jefe políti-

<sup>65</sup> Fred W. Riggs. “Poder Burocrático y Prodigalidad Administrativa” *Revista de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Administración Pública y Ciencias Políticas No. 7, enero-abril 1975, pp. 5-15.

<sup>66</sup> *Ibidem.* p. 11.

<sup>67</sup> William Tuohy. “El Centralismo y Comportamiento de la Elite Política en México” *Revista de Política y Administración*, no. 1, enero-abril 1975, pp. 61-69.

co, no por un período mayor que el período constitucional. Una vez que se llega al término, la norma de "sufragio efectivo, no reelección" permite el acceso de otros hombres.

Continúa Touhy en forma un tanto cínica con las siguientes reglas o recomendaciones para tener una carrera exitosa en la administración mexicana: escoja a sus aliados políticos con cuidado; adhírase a las reglas fundamentales de la vida política del régimen; evite las situaciones peligrosas producto de expresar opiniones sobre asuntos específicos de gran interés para los gobiernos federal y estatales; evite las situaciones en las que las protestas públicas se dirijan en contra de su persona o autoridad. Siempre que sea posible demuestre capacidad política y/o administrativa, aunque no necesariamente iniciativa.<sup>68</sup>

Otro tratadista que en 1975 hace un estudio a fondo del comportamiento de la burocracia en la Secretaría de Recursos Hidráulicos llega a interesantes conclusiones sobre las prácticas de reclutamiento. Entre otras ha señalado que la historia del reclutamiento burocrático en México ha sido la historia de una lucha continua entre las necesidades del sistema político y los requerimientos de personal técnicamente calificado. Señala que el reclutamiento del sistema burocrático mexicano se hace en base a relaciones personales y políticas, familiares, contribuciones al Partido y conocimientos técnicos.<sup>69</sup>

Un factor importante en el reclutamiento es la continuidad de la élite burocrática. Por ejemplo Greenberg señala:

los miembros de la élite burocrática de la Secretaría han alcanzado sus puestos después de extensas carreras

<sup>68</sup> *Ibidem.* pp. 67-68.

<sup>69</sup> M. A. Greenberg. "La Burocracia en la Sociedad en Transición, el Caso de México". *Revista de Política y Administración*. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, enero-abril 1975. p. 86.

en algún sector de la burocracia. La situación es radicalmente distinta cuando se trata de los líderes administrativos de la Secretaría. Si bien los miembros de la élite técnica han hecho sus carreras en gran parte en el ministerio, los líderes administrativos han prestado sus servicios en todas partes de la burocracia.<sup>70</sup>

Sobre este mismo orden de ideas se elaboró hace algunos años un estudio sobre la continuidad y cambio dentro de la élite política mexicana por Peter H. Smith quien llegó a las siguientes conclusiones:

A partir de la revolución el modelo que describe a los funcionarios de primer nivel se parece más a una puerta giratoria con el juego de sillas vacías. El padrinazgo político ha estado siempre en vigor y sus beneficios se han difundido ampliamente. El potencial de ingreso selectivo a la élite ha permanecido alto, situación que sin duda ha contribuido a la estabilidad y durabilidad del sistema político mexicano. La implicación inmediata de este modelo es de que el sistema político mexicano ha comprado su estabilidad continua (a través de un amplio padrinazgo político) a expensas de la experiencia ya que en este modelo de puerta giratoria ha habido poca oportunidad para que los individuos acumulen mayor experiencia relacionada con su puesto.<sup>71</sup>

En fin, podríamos continuar respaldando nuestra afirmación de que el reclutamiento de funcionarios públicos obedece a una práctica de carácter mixto, no sólo en el aspecto de la capacidad técnica y la capacidad política sino también por la mezcla ya analizada entre política y administración.

La mezcla entre política y administración se encuentra hoy día bastante generalizada en el gobierno mexicano, prueba de ello es el gran número de personas

<sup>70</sup> *Ibidem.*, p. 87.

<sup>71</sup> Peter Smith. "Continuidad y cambio dentro de la Elite Política Mexicana". *Revista de Política y Administración*, marzo-agosto 1975, p. 110. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.

que con cada gobierno cambian de trabajo siguiendo a sus amigos de una oficina a otra, fenómeno que se repite sexenalmente en casi todos los niveles. En la práctica, para aspirar a la Presidencia de la República, se considera como un requisito indispensable el haber ocupado previamente un puesto preponderante en la administración pública federal, y no necesariamente el haber desempeñado actividades políticas que podrían considerarse como importantes: como son la presidencia del Partido, el haber sido miembro de una cámara o gobernador de un estado. Esto se debe en cierta medida a que la experiencia administrativa tiene tanta o más importancia política que los puestos "políticos" de acuerdo con su connotación más clásica y ortodoxa.

La práctica de reclutamiento mencionada, que hemos llamado mixta y que se establece aproximadamente en 1940, ha permanecido en términos generales invariable. Existen, sin embargo, excepciones, como son la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año de 1970 (ver apéndice 3), y quizá otras dependencias gubernamentales, en las que en una forma aislada se ha intentado introducir la práctica de reclutamiento de sus miembros basada en el mérito.

Este fenómeno que hasta ahora se ha presentado en forma aislada y sin responder a un plan nacional preconcebido que afecte a la administración en general es, probablemente, la primera reacción a un posible cambio que se está llevando a cabo y que probablemente demande la introducción de mayor racionalidad administrativa en las funciones gubernamentales. En resumen, es relativamente claro cómo en la evolución administrativa mexicana las distintas prioridades determinan la práctica de la administración pública en general y del reclutamiento en particular. La forma en que un sistema casi en su totalidad "corrupto", como el de la colonia, evoluciona hacia uno "mixto" y cómo este último empieza a transformarse en uno más mo-

dero, permite esperar que evolucione paulatinamente hacia lo que se conoce en la ciencia administrativa moderna, como un sistema de mérito.

Sin embargo, como se ha dicho en otros capítulos toda reforma administrativa requiere de la satisfacción casi simultánea de otros elementos básicos que permitan la introducción de dicho sistema con posibilidades de éxito.



***El problema de diseñar métodos  
adecuados de reclutamiento de  
administradores públicos en los países  
en vía de desarrollo***



Debido a la relación que existe entre el desarrollo político y económico y sus efectos en la evolución de una determinada estructura administrativa, es muy difícil, si no imposible, establecer sistemas rígidos de reclutamiento para los miembros de la administración pública en los Estados Activos.

El sistema o sistemas, deben tener la suficiente flexibilidad para adaptarse al constante cambio de prioridades en el país.

Como ya se ha expresado, cuando las prioridades implican en primer término la consolidación de un gobierno central y la creación de un sistema político integrado relativamente estable no constituye un problema decidir qué método de reclutamiento debe establecerse. La situación en algunos países es a tal grado inestable, en lo político, que el gobierno requiere en forma prioritaria de la lealtad de sus miembros en todos los niveles. En ese momento todos los miembros de la burocracia serán igualmente importantes en la tarea de alcanzar el fin primordial: la integración política.

Sin embargo, en los países en vías de desarrollo, como resultado de las características de los Estados Activos (capítulos I, II, y III), las funciones gubernamentales han ido adquiriendo un carácter político y administrativo que convierte el problema de reclutamiento de los miembros de la administración pública en algo especialmente difícil y complejo.

En el capítulo IV se ha dicho que las políticas de reclutamiento en los países en vías de desarrollo dependen de hecho de la escala de prioridades del país en un momento determinado; y aunque es posible superponer, en teoría, sistemas modernos a estructuras tradicionales, los procesos administrativos continuarán en la práctica determinados por las diferentes prioridades y no por las previsiones legales.

Igualmente se ha hecho referencia a la importancia que tiene que las distintas prioridades sean comprendidas y apreciadas en toda su magnitud por los políticos, ya que éstos son quienes determinan las acciones a seguir en un momento determinado.

Sin embargo, en la práctica, el problema no debería quedar en su totalidad al criterio de los políticos. Debe diseñarse un sistema de reclutamiento de miembros para la administración pública peculiar y adecuado a las necesidades de los países en vías de desarrollo.

Es importante hacer dos aclaraciones fundamentales: en primer lugar que toda reforma administrativa en países en vías de desarrollo debe tender a adecuar la organización formal de la administración a la práctica administrativa.

Esto es en virtud de que la práctica, la realidad, está determinada en gran medida, como se ha visto, por factores políticos, económicos y sociales.

En segundo lugar aunque se ha sugerido que cada Secretaría de Estado o institución en general de los países en desarrollo, debe diseñar su sistema de reclutamiento de acuerdo con su relativa importancia política dentro de la escala de prioridades nacionales, es necesario conservar ciertos principios de tipo general que en todo caso normen el reclutamiento. El principio más importante, es buscar y reclutar siempre a la persona más *idónea* de acuerdo con las necesidades previamente establecidas.

Dentro de la estructura de los Estados activos resulta más fácil que en otros determinar con precisión la importancia política de las distintas instituciones ad-

ministrativas. Puede realizarse un "análisis horizontal comparativo" entre diferentes Secretarías de Estado o ministerios, entre los distintos departamentos y en general entre las oficinas administrativas a un mismo nivel, con el objeto de probar que algunas instituciones administrativas dentro del contexto nacional son políticamente más importantes que otras.

Incluso en los países desarrollados (Estados Positivos) cierto es que con menos intensidad, puede observarse el mismo fenómeno. En la Gran Bretaña, por ejemplo, es posible afirmar que el ministerio del tesoro, el del interior y el de relaciones exteriores son tal vez políticamente más importantes que los demás.

En los países en vías de desarrollo las diferencias son sin duda mayores. En Brasil, por ejemplo, como se ha dicho, el sistema político durante las presidencias de Kubitschek, Quadros y Goulart, dependía en gran medida de mantener el patrocinio del ministerio del trabajo, el cual era políticamente más importante que el ministerio de obras públicas o el ministerio de aeronáutica.

En México el análisis es más revelador. Durante el lapso comprendido entre 1920 y 1946, de siete presidentes de la república, seis fueron generales del ejército, y únicamente uno provisional, fue un civil. De 1946 a 1976 en cambio, sus presidentes fueron todos civiles; cuatro ocuparon previamente la Secretaría de Gobernación, uno la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y otro la de Hacienda y Crédito Público, casos por primera vez registrados en la historia de México. Esto significa que la Secretaría de la Defensa era políticamente más importante en el período en que la prioridad nacional era la pacificación del país. Mientras que en el segundo período, la de gobernación, por obvias razones de control político, era más importante que la del trabajo y de hacienda y éstas últimas a su vez más que la de Comunicaciones y Transportes.

En los países en desarrollo hay instituciones íntimamente ligadas o que forman parte integral del sistema

político del país, por cuya razón se hallan involucradas en mayor grado en el proceso político. Existen otras, en cambio, que dentro del sistema político nacional tienen relativamente, escasa importancia o casi ninguna.

En los países en desarrollo adquiere especial significación este análisis horizontal comparativo para determinar, (debemos acentuarlo dentro de ciertos límites)<sup>1</sup> el peso político de las diferentes instituciones dentro del contexto nacional, ya que dicho análisis puede revelar la importancia de las distintas instituciones dentro del orden jerárquico de las prioridades establecidas para alcanzar los objetivos nacionales.

El resultado de este análisis puede hacer posible el diseño de una política de reclutamiento para miembros de la administración pública, para cada una de las instituciones administrativas de acuerdo con el lugar que ocupan dentro de la jerarquía de los objetivos nacionales. Sin embargo, para el caso de que las mismas características coincidan en más de una institución, entonces tal vez habría que diseñar un sistema de reclutamiento a través del cual varias instituciones puedan ser agrupadas de acuerdo con sus características. Así las secretarías o ministerios "A", "B" y "C", podrían reclutar sus miembros mediante el sistema "1" y las secretarías o ministerios "X", "Y" y "Z" podrían hacerlo utilizando el sistema "2", y así consecutivamente.

Sin embargo, este análisis horizontal "comparativo" tendría que complementarse con uno vertical para determinar el lugar que ocupan los distintos puestos conforme a las prioridades nacionales y a las jerarquías internas de cada institución. Esto es, determinar hasta qué niveles debe basarse el reclutamiento en el mérito y hasta qué niveles debe hacerse de acuerdo con otros criterios.

<sup>1</sup> Es cierto que política y administración siempre estarán relacionadas ya que es imposible separarlas. Pero es igualmente cierto que esta relación puede adquirir varios y muy diferentes grados y características.

Por ejemplo, una vez determinado que la secretaría o ministerio "A", es esencial para la estabilidad del sistema político, y que la secretaría o ministerio "Z" es políticamente menos importante, podemos dividir en forma experimental el personal de ambas en diez distintos niveles. Por un lado, encontramos que el ministerio o secretaría "A" tendrá que diseñar un método de reclutamiento en el cual únicamente los primeros tres niveles (que consistirán de los puestos menos importantes en la escala administrativa) serán reclutados con base en un sistema de "mérito", dejando los siete restantes para ser cubiertos de acuerdo con criterios políticos. Por otra parte el ministerio o secretaría "Z" posiblemente pueda diseñar un sistema de reclutamiento en el cual el concepto del "mérito" sea aplicable a los niveles del uno al siete, dejando los tres restantes para ser cubiertos de acuerdo con otros criterios.

Estas sugerencias no se encuentran en conflicto con la elasticidad sugerida en el capítulo IV, ya que debe siempre existir una revisión constante de los niveles reclutados con criterios políticos a la luz de los constantes cambios que experimente la escala de prioridades nacionales, con objeto de poder introducir conforme el país se desarrolle el sistema de "mérito" a cada vez mayores niveles.

Hemos visto que dentro de cada país la importancia de las instituciones administrativas cambia en el mismo sentido que las prioridades de las metas nacionales.

Por ejemplo, se ha declarado con relación al caso mexicano:

Así está concebida la Reforma, como un servicio eficaz y eficiente que tiene que ser congruente al desarrollo económico y social del país.<sup>2</sup>

Así en las primeras etapas de desarrollo, en socie-

<sup>2</sup> José López Portillo. "Filosofía Política 1979". Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1979. p. 58.

dades eminentemente rurales, las instituciones que tienen que ver con políticas de integración política o social gozan casi siempre de una prioridad mayor. Pero conforme el país se industrializa las prioridades nacionales tienden a cambiar, y por lo tanto, la importancia política de las distintas instituciones dentro del nuevo contexto nacional; es aquí donde cada institución debe aportar un sistema de reclutamiento adecuado a sus exigencias.

Cuando una institución administrativa tiene alta prioridad política, el sistema de reclutamiento deberá ser particularmente elástico. Esta necesidad disminuye en la medida en que los grados de desarrollo político y económico tiendan hacia un estado de equilibrio. Cuando se alcanza este equilibrio, el sistema de "mérito" se aplicará a muchos niveles, y entonces el término "país en vía de desarrollo", es probable que ya no sea apropiado.

La existencia de un sistema uniforme de reclutamiento para miembros de la administración pública es adecuado sólo cuando la prioridad es la estabilidad política, y los criterios políticos de reclutamiento deben aplicarse en todos sus niveles; cuando el desarrollo político y económico guardan un cierto estado de equilibrio y el país se considera como desarrollado, el sistema de "mérito" es susceptible de aplicarse de idéntica manera.

En resumen, no es deseable para la mayoría de los países en vías de desarrollo, establecer sistemas rígidos de reclutamiento para miembros de la administración pública. En su lugar, debe diseñarse un sistema o sistemas más flexibles para poder aplicarlos en diferentes situaciones. Estos sistemas deben estar determinados por el análisis de la estructura administrativa de acuerdo con la escala de prioridades de ese país en un momento determinado.

## ***Consideraciones finales***



Resulta de particular importancia hacer hincapié que el proceso de desarrollo es especialmente complejo y dinámico en los países en vías de desarrollo. Es muy difícil, si no imposible, diseñar teorías o políticas de carácter universal aplicables a cada situación. Todo país presenta sus características particulares y el diseño y aplicación de una determinada política ha de conformarse a ellas, sin perder de vista las condiciones socio-económicas y políticas en las que está destinada a operar. La práctica de reclutamiento de los miembros de la administración pública debe ser adaptada a las circunstancias particulares de cada país, así como a su determinado momento de desarrollo.

Es importante tener presente que desde el punto de vista teórico de la administración, el sistema de "mérito" de reclutamiento cuando es posible aplicarlo con éxito, tiende a generar una estructura administrativa más efectiva y eficiente.

El sistema de "mérito" puede siempre aplicarse con éxito cuando se trata de los niveles más bajos de la administración. Por ejemplo, el reclutar a un chofer o a un ayudante de oficina puede hacerse en términos generales, con base en un criterio de mérito, (lo mismo sucedería con algunas secretarías o empleados), pero el problema se complica cuando se asciende a los niveles intermedios que como se ha mencionado, desde un punto de vista administrativo, son más importantes que las personas colocadas en los extremos de la jerarquía administrativa.

Conforme el país se desarrolla es posible introducir sistemas de reclutamiento de "mérito" a mayor nú-

mero de niveles administrativos, y debe orientarse hacia la implantación de un sistema uniforme de reclutamiento aplicable a la administración pública en general.

Uno de los principales elementos de éxito o fracaso de este sistema de reclutamiento reside, tal vez, en su constante y metódica revisión, así como en su transformación de acuerdo con la escala de prioridades. Pero los políticos frecuentemente no ven y se vuelven insensibles a los problemas y necesidades de la estructura administrativa. Por lo que debe reconocerse la necesidad de crear un cuerpo imparcial dentro de lo posible, consejo o comisión, encargado de revisar constantemente los sistemas de reclutamiento y funcionamiento en general de la administración pública.

Este consejo, que eventualmente podría transformarse en una oficina central de reclutamiento, entrenamiento e investigación, en un principio deberá únicamente vigilar la introducción de criterios racionales en los sistemas de reclutamiento aplicados, pero luego deberá mantener a los políticos conscientes respecto a las necesidades de la estructura administrativa.

Para ello, el consejo o comisión, deberá incluir entre sus miembros a los individuos más prestigiados del país, tales como destacados académicos, profesionistas y respetados líderes de la comunidad. La razón es obtener provecho de la influencia moral que ejerzan frente al gobierno y la sociedad en general con sus recomendaciones y observaciones. Esta situación posiblemente presionará a los políticos a considerar con detenimiento las recomendaciones del consejo, aunque no las acepten puesto que tendrán que dar una explicación convincente en caso de no atender sus recomendaciones.

La relación entre este consejo o comisión y los políticos en el poder, tendrá que ser muy sutil. Y aunque la existencia del consejo dependerá en última instancia de consideraciones de tipo político, debe de ser políticamente imparcial, asegurando a sus miem-

bros largos períodos en el consejo. La conveniencia de un largo período de la membresía es crear confianza respecto a las recomendaciones del consejo y evitar al máximo intimidaciones por parte de los políticos, quienes verían amenazado su prestigio en caso de hacerlo.

En resumen, el consejo podría operar como un cuerpo regulador de carácter transitorio y podría servir como base para la eventual creación de una institución permanente y muy importante de la estructura administrativa. Una situación histórica transitoria como la que viven los países en desarrollo, requiere también de soluciones transitorias que se adecúen a condiciones rápidamente cambiantes.



## *A p é n d i c e I*

<i>Tipo de Oficio</i>	<i>Localización del Doc.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Pos- turas</i>	<i>Evalua- ción</i>	<i>Valor del Remate</i>
Escribanía de Diputación	*Br. 3	22-III-1600 2-III-1600			26,400 en oro
Escribanía Pública		17-XII-1613 23-XII-1613	1 000 pesos 1 350 pesos		2 000 pesos
Escribanía Mayor de Gobierno o Guerra	*Br. 145	8-VIII-1742 26-III-1775			
Escribanía Pública	*Br. 18	17-I-1663 20-VIII-1772		25 000 pesos	4 600 pesos
Escribanía de Diputación	Br.	23-II-1683 6-XI-1683			3 700 pesos
Escribanía Pública o de Cabildo		15-II-1742 20-V-1742		450 pesos	450 pesos

<i>Rematado para</i>	<i>Quien Ejercía</i>	<i>Lugar del Movimiento</i>	<i>OBSERVACIONES</i>
Alonso Bernal	Rodrigo Hurtado	México ciudad	Se encontraba vacante por haber fallecido quien ejercía, y el Presidente de la Audiencia en México mandó pregonar y poner en Almoneda Pública dicho oficio.
Jesús de Torres	Fco. González Carrasco	Veracruz ciudad	Se remató por haber fallecido quien lo ejercía y fue puesto en remate por los oficiales de la Real Hacienda, Contador Diego de Ochangia, Tesorero Alonso de Santoyo y Oidor de la Real Audiencia.
Juan José de Soria	Juan Martínez de Soria	México ciudad	Juan Martínez de Soria, a favor de su hijo y por Real Cédula del 22 de abril de 1772 que señala no haber dado el justo valor al citado oficio.
José López de Benavides	Cristóbal de Soto	Ciudad de Veracruz	Reales provisiones en las que consta el pago del remate mencionado, Cristóbal de Soto otorgó poder a los señores Alonso Camacho Morales y a Juan López de Pareja para hacer las diligencias de avalúo.
Diego García de la Paz	José de Lumberras	Santiago de Querétaro	El remate se hizo por no haber presentado Don José de Lumberras, anterior escribano de esa ciudad, la confirmación de su cargo en el término de 5 años que se le consideraron para presentarla.
Nicolás Antonio Suárez	Nicolás González Pardo y Figueroa	Valle de Tlaltenango y Villa Jerez	La tercera parte del importe del precio del avalúo le correspondía a su majestad por ser segunda renuncia.

<i>Tipo de Oficio</i>	<i>Localización del Doc.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Pos-turas</i>	<i>Evalua-ción</i>	<i>Valor del Remate</i>
Alguacil Mayor	*Br. 131	25-IX-1750 25-X-1750	—	400 pesos	38 pesos 2 tomines 8 gramos
Alguacil Mayor	*Br. 35	13-VII-1759	—  1 600 pesos	—	1 660 pesos
Alguacil Mayor	*Br. 15	26-VIII-1665 22-II-1673	—	—	3a. parte de su valor real
Alguacil Mayor	**CRF-300	20-V-1592	30 000 pesos	25 000 pesos	30 000 pesos
Regidor Alférez Real	*Br. F. 63	7-III-1719 23-VIII-1719	—	425 pesos	425 000 comunes

<i>Rematado para</i>	<i>Quien Ejercía</i>	<i>Lugar del Movimiento</i>	<i>OBSERVACIONES</i>
Juan Ramos	Miguel de Castro Cid	Chicantepec, Zochicoatlán	El remate se hizo a Don Juan Ramos por la cantidad de 400 pesos pero sólo entregó por concepto de media anata 38 pesos 2 tomines y 8 gramos. Oficio Alguacil Mayor de los partidos de Metztlán, Zochicoatlán y Chicontepe.
José Hurtado de Mendoza	—	Pachuca Minas	Remate de Alguacil Mayor del Real y Minas de Pachuca pregonado por reales órdenes.
Nicolás Caballero de Ozio	Francisco del Valle Alvarado	Villa de Salamanca	Francisco del Valle Alvarado renunció el dicho oficio a favor de Nicolás Caballero de Ozio a quien se le despachó mediante reales provisiones la confirmación y la información de haber entregado la tercera parte de su valor total en la Caja Real.
Jorge Vacas	—	Ciudad Cholula	Por cuanto en la real almoneda de S.M. en la ciudad de México se trajo en pregon y pública almoneda en nombre de S.M., la vara de alguacil mayor de la ciudad de los Angeles, estando puesta a precio de 25 000 pesos, hizo la puja de 30 000 con ciertas declaraciones y condiciones.
José de Zavaleta Caballero	Francisco Antonio Rosales	La Nueva Veracruz	Remate del dicho Oficio de la Ciudad de la Nueva Veracruz, a Francisco Antonio Zavaleta, Caballero de la Orden de Santiago.

<i>Tipo de Oficio</i>	<i>Localización del Doc.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Posturas</i>	<i>Evaluación</i>	<i>Valor del Remate</i>
Regidor Depositario	*Br. F. 200	9-III-1698 7-IV-1698	2 00 pesos	—	200 pesos
Regidor y Fiel Ejecutor	*Br. F. 78	9-VIII-1775 2-VI-1780	350 pesos	—	350 pesos
Regidor y Alférez Mayor	*Br. F. 19	6-IV-1705	—	—	606 pesos 5 tomi- nes ** 4 grs.***
Bachiller (Titula- ción)	*Br. 218	8-VIII-1712	—	—	8 pesos 2 tomi- nes** 2 grs.***
Bachiller (Titula- ción)	*Br. 224	21-VIII-1726 1o. IX-1726	— —	— —	8 pesos 2 tomi- nes** 2 grs.***

<i>Rematado para</i>	<i>Quien Ejercía</i>	<i>Lugar del Movimiento</i>	<i>OBSERVACIONES</i>
Luis de Aguilar y Arteaga	Juan Antonio de Valencia	Ciudad de Celaya	Renuncia hecha por Juan Antonio de Valencia a favor de Amaro Domínguez Castrejón quien a su vez lo remató a Lucas Aguilar en 200 pesos que es la tercera parte de su valor real.
José Isidro Castellanos		Villa de Zamora	Nombramiento rematado.
Roque de Pinidal	Esteban Rodríguez Medina	Antequera Valle de Oaxaca	Renuncia de Oficio y rematado posteriormente.
José Jacinto del Rincón	—	México ciudad	José Jacinto Rincón pide se le permita presentar examen para obtener el grado de abogado por lo cual se le asignó el pleito de don Juan de Villaverde contra Francisco de la Piedra sobre dinero y entrega por concepto de media anata, lo especificado en el valor del remate.
Felipe Verdugo	—	México ciudad	Felipe Verdugo pide se le permita presentar su examen de abogado por lo cual se le señaló el pleito que sigue Juan Guerrero Sandoval contra Gabriel Villegas por una cantidad de dinero. Entregó por ello lo que se menciona en el remate.

<i>Tipo de Oficio</i>	<i>Localización del Doc.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Pos-turas</i>	<i>Evalua-ción</i>	<i>Valor del Remate</i>
Bachiller (Titula-ción)	*Br. 250	20-III-1798 9-V-1978	— —	— —	10 pesos 2 tomi- nes** 6 grs.***
Bachiller (Titula-ción)	*Br. 210	2-V-1713 7-I-1717	— —	— —	8 pesos 2 tomi- nes** 2 grs.***
Bachiller (Titula-ción)	*Br. 228	2-VI-1717 27-VIII-1727	— —	— —	8 pesos 2 tomi- nes** 6 grs.***
Receptor de la Real Audiencia	Br. 57	31-VIII-1723 13-X-1723	—	1 700 pesos	1 700 pesos

Rematado para	Quien Ejercía	Lugar del Movimiento	OBSERVACIONES
José Antonio Horabuena	— —	México ciudad	Bachiller, examen de abogado. Después de haberlo examinado de 5 sinodales, se le designaron los autos seguidos por don Francisco de Aspi-cueto acerca de la elección de Alcalde ordinario de Guajuato hecha a su favor con el que se aprobó. Pago por el derecho de media anata, lo mencionado en el valor del remate.
Juan Escobar y Llamas	— —	México ciudad	Constancia de haber obtenido el grado de bachiller y solicitud que hace para que se le permita presentar examen para obtener el grado de abogado. Se le señaló el pleito seguido por Marcial de Rivera contra el Marqués de Guadalajara por la libertad de su mujer. Entregó por concepto de media anata, lo mencionado en el Valor del Remate.
Juan José González le la Vega	— —	México ciudad	Juan José González pide se le permita su examen de abogado. Se le señaló el pleito de don Juan Esteban de Iturbide con don Marcos López Vorsita por una cantidad de dinero. Entregó por concepto de media anata lo mencionado en el Valor del Remate.
Juan Francisco de Castro	Diego de Arenas	México ciudad	El remate de dicho oficio que ejerció don Diego Arenas, se hizo a favor de Juan Francisco de Castro, en la cantidad de 1 700 pesos.

<i>Oficio Tipo de</i>	<i>Localización del Doc.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Pos. turas</i>	<i>Evalua- ción</i>	<i>Valor del Remate</i>
Receptor de la Real Audiencia	Br. 55	29-II-1720 27-V-1721	2 000 pesos	—	2 000 pesos
Receptor del Número de la Real Audiencia	Br. 48	16-X-1711 23-VII-1717	—	500 pesos	500 pesos
Receptor del Número de la Real Audiencia	Br. 59	17-VIII-1724 31-VIII-1724	—	700 pesos	700 pesos

---

\* Br. = Bribiesca, M.E. 1979. Ramo escribanos. México, D. F., Archivo General de la Nación. El número se refiere al número de ficha.

\*\* C.R. = Cayetano R.G. 1973. Índice y Extractos de los Protocolos de la Notaría de Cholula (1590-1600). Depto. Etnología y Antropología Social. México, D. F., el número corresponde a la ficha.

<i>Rematado para</i>	<i>Quien Ejercía</i>	<i>Lugar del Movimiento</i>	<b>OBSERVACIONES</b>
Tomás de Ledos	Francisco Javier Scuitillán	<b>México ciudad</b>	Autos para rematar el mencionado oficio de Receptor de la Real Audiencia en 2 000 pesos.
José Ruiz Caval	Juan de Mora Santa	México ciudad	Título de Receptor de la Real Audiencia por renuncia que a su favor hizo Juan de Mora Cruz en el momento de su fallecimiento, entregó a la Real Caja 500 pesos, correspondientes a la tercera parte de su valor.
José Galindo	José de los Ríos	México ciudad	El Remate de Oficio de Receptor del Número de la Real Audiencia que ejercía, Don José de los Ríos el cual habiendo caducado por su fallecimiento.

\*\*\*\* Un tomín (moneda antigua de plata), es la tercera parte de un adame; Adame es peso antiguo de 179 centigramos.

\*\*\* Gramo, equivale a 5 centigramos y es la cuarta parte de un kilate.



## *A p é n d i c e II*



## LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MEXICANA

El Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de febrero de 1922 decía en su artículo 6o. textualmente: "Cada vez que haya que llenar una o varias vacantes de aspirantes<sup>1</sup> a la Carrera Diplomática, la Secretaría de Relaciones Exteriores convocará a un concurso a todos los que deseen ingresar a dicha carrera y se consideren aptos para ello..." y más adelante en su artículo 8o. precisaba: "Compulsada la regularidad y suficiencia de los documentos presentados (por los aspirantes a ingresar), el Secretario de Relaciones Exteriores resolverá si es de admitirse o no la solicitud respectiva, sin que sea necesario que exprese los motivos de su resolución..." En esta forma se introdujo el sistema de "mérito" para el reclutamiento de los miembros del Servicio Exterior. Sin embargo, como se ve, éste no era un sistema totalmente basado en la competencia administrativa del aspirante, pues dejaba a discreción del Secretario en turno, aceptar o no, las solicitudes de quienes desearan presentarse a los concursos.

Esto se explica atendiendo al hecho de que en 1922 las prioridades nacionales, que en última instancia, como se ha visto, determinan la práctica de reclutamiento para la administración pública, seguían siendo predominantemente políticas, lo que hacía imposible

<sup>1</sup> Posteriormente en una reforma hecha a este artículo y publicada el 22 de abril de 1926 se sustituyó la palabra aspirante por la de tercer Secretario.

aplicar un estricto sistema de "mérito". El Secretario podía o no aceptar las solicitudes de los candidatos sin dar ninguna explicación al respecto.

En 1934 una nueva Ley es expedida<sup>2</sup> (derogando a la de 1922) en la que se conserva el sistema de "mérito" de reclutamiento, es decir, las vacantes de vicecónsul habrían de cubrirse a través de un concurso público (artículo 96), Sin embargo, la nueva ley dejaba una cláusula de escape para nombramientos fuera de concurso y a cualquier nivel del escalafón, pues si bien desaparecía la facultad discrecional del Secretario del Ramo para salvar los resultados del concurso, le otorgaba facultades al Ejecutivo (artículo 80.) para nombramientos fuera del escalafón.

En esta ocasión tampoco fue posible aplicar el sistema de mérito con éxito. Prueba de ello es que de las personas que ingresaron en el Servicio Exterior entre 1934 y 1946 aproximadamente, una mayoría lo hizo de acuerdo con el artículo 80. de la Ley.<sup>3</sup>

En consecuencia el procedimiento consistió en la práctica, en buena medida, en escoger a las personas que los altos funcionarios deseaban tener como colaboradores y hacerlos ingresar con base en las facultades de designación del Ejecutivo. Su regularización conforme a la Ley se dejaba para más adelante —aunque no en todos los casos—, a través de exámenes cuya principal finalidad resultó la de convertir situaciones de hecho en situaciones de derecho.

Posteriormente, cuando los aspectos de control político pierden su importancia relativa dentro de la escala nacional de prioridades, la Secretaría de Relaciones estableció mayor coherencia entre su práctica de

<sup>2</sup> Ley del Servicio Exterior Mexicano, publicada el 25 de enero de 1934.

<sup>3</sup> Ante la imposibilidad de tener acceso a los datos exactos de cuántas fueron las personas que ingresaron de 1934 a 1946 en las condiciones señaladas, y cuántos a través de concursos públicos, hemos basado esta aseveración en entrevistas personales con actuales y antiguos funcionarios de la Secretaría de Relaciones.

reclutamiento y la Ley. Así, pudo ir incorporando cada vez mayor número de aspirantes mediante concurso público y no de acuerdo con la cláusula de escape estipulada por el artículo 8o.

En la actualidad, a la luz de las nuevas prioridades nacidas como consecuencia de encontrarse el país en una avanzada etapa de desarrollo económico, se plantea de nuevo, como ya se ha expresado, la necesidad de reconsiderar las prácticas administrativas y adaptarlas a las nuevas necesidades que demandan, en apariencia, la introducción de una mayor racionalidad en el proceso administrativo. La Secretaría de Relaciones ha sido aparentemente otra vez la innovadora, pues en 1967, a su propia iniciativa, se promulgó una nueva Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, ya que la de 1934, como dice textualmente la iniciativa de la nueva Ley,

fue promulgada... para las necesidades del Servicio Exterior de su época... En estas circunstancias es natural que la Ley en vigor no corresponda a la creciente necesidad que tiene el país de contar con un Servicio Exterior altamente capacitado y representativo del México de nuestros días.<sup>4</sup>

La nueva Ley, aunque en espíritu obedece más a las necesidades actuales conforme a las nuevas prioridades nacionales, y por tanto es de pensarse sería más factible de ser aplicada con éxito, resulta en realidad limitada en lo que respecta a reclutamiento concretamente. La nueva Ley no sólo desconoce, sino que también obstaculiza el principio más importante que debe regir todo reclutamiento de miembros para la Administración Pública: seleccionar en todo momento a la persona más idónea de acuerdo con las necesidades vigentes.

La Ley en su artículo 26, instituye que todos los candidatos admitidos para cubrir las plazas vacantes

<sup>4</sup> Iniciativa de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1966.

sujetas a concurso, recibirán un nombramiento provisional de vicescánsul, o sea el más bajo del escalafón de funcionarios. De esta forma cierra toda posibilidad de ingreso a niveles superiores, no obstante que es factible que la persona más capacitada para ocupar una vacante, por ejemplo, de primer secretario, sea una persona ajena al Servicio, pero dispuesta a concursar por dicho puesto, en caso de que éste fuera sometido a concurso público general. Debiera existir la posibilidad de ingreso para personas capacitadas en todos los niveles del escalafón a través de concursos públicos. Se puede añadir que esta apertura serviría además como incentivo de superación para quienes formando ya parte del Servicio Exterior, deseen ser promovidos.

La idea fundamental no es acabar con la "carrera diplomática". El objeto es alentar la competencia, evitando la burocratización de los miembros antiguos del Servicio Exterior que, por simple antigüedad, adquieren derechos para ser ascendidos. Es de suponerse que al someter las plazas vacantes a concurso,<sup>5</sup> el mejor aspirante para el puesto resulte ser con mayor frecuencia un miembro del Servicio con amplia experiencia administrativa. Pero es de suma importancia que las alternativas no se cierren en la forma en que lo hace la nueva Ley.

De idéntica forma podría argumentarse respecto al hecho de fijar como límite máximo de edad para ingresar al Servicio a los 28 años (en caso de tener un título académico superior al de bachillerato), puesto que de la misma forma que lo dicho anteriormente, limita el criterio de universalidad que debe regir todo reclutamiento (artículo 25, inciso "a" de la nueva Ley).

Por otra parte, la nueva Ley da la impresión de que no capta los cambios sustanciales que las funciones propias del Servicio Exterior han experimentado dada

<sup>5</sup> Conviene aclarar que dentro de esta proposición, no incluimos, por razones obvias, a los embajadores.

la nueva problemática que presentan las relaciones internacionales en la actualidad, cuyos aspectos más importantes son aquellos que tienen conexión con las finanzas, el comercio internacional, la investigación científica, la asistencia técnica, el intercambio cultural, los asuntos militares, etc., y por lo general ningún país utiliza a los miembros ordinarios del Servicio Exterior para tratar estos asuntos. Lo común es que se envíe como agregados o formando parte de las delegaciones, a representantes de las instituciones especializadas en las materias a tratar. O sea, que los asuntos realmente importantes son tratados por miembros de la administración pública especializada y no por miembros del Servicio Exterior, propiamente dicho. Es lógico suponer, sin embargo, que el tratamiento de dichos asuntos especializados implique un intenso trabajo de organización, previo a las discusiones entre las delegaciones y posteriormente a ellas, y que este trabajo sea desempeñado en gran medida por miembros del Servicio Exterior. Pero es igualmente cierto que dicho trabajo es fundamentalmente de tipo administrativo y en última instancia de relaciones públicas.

La nueva Ley incluso acentúa este problema, al establecer que en igualdad de circunstancias, en los exámenes de ingreso, se dará preferencia a quienes se hayan graduado en diplomacia o relaciones internacionales (artículo 24), hecho que permite preguntar: ¿son éstos los aspirantes más idóneos para desempeñar las actuales funciones del Servicio Exterior? o ¿quizá sería más propio aceptar que las funciones del Servicio se han vuelto eminentemente administrativas y que la preparación adecuada para estos funcionarios se encuentra contenida en otras disciplinas, como por ejemplo la ciencia de la administración? Aparentemente, lo que las misiones diplomáticas y consulares necesitan realmente es un personal administrativo más capacitado.

De establecerse en México un sistema de reclutamiento para administradores públicos federales de carácter nacional y basado en el "mérito" —lo que es

de esperar que eventualmente suceda— será preciso incorporar a éste a los miembros del Servicio Exterior, ya que sus funciones en la actualidad no difieren esencialmente de las del resto de la administración pública.

Para concluir, baste quizá con mencionar que aunque una estructura administrativa puede, en términos generales, evolucionar coherentemente junto con las distintas prioridades nacionales (como lo hizo la mexicana en los dos grandes períodos esbozados) es factible encontrar con relativa frecuencia, casos en los que una o varias instituciones, que a la vez forman parte integral de la mencionada estructura, tienden a seguir formalmente cauces evolutivos distintos, cayendo, en la práctica, en un “formalismo” innecesario.

## *A p é n d i c e III*



# Entidad del Sector Público

REQUIERE

## JEFE DE DEPARTAMENTO

- Licenciado en administración de empresas o contador público.
- Amplia experiencia administrativa y en manejo de personal.
- Capacidad organizativa demostrada y de preferencia con conocimientos de cómputo electrónico.
- Iniciativa, criterio, potencial de desarrollo y dinamismo.
- Deseable con conocimientos administrativos relacionados con el sector público.

## CONTADORES PUBLICOS

- Titulados o pasantes.
- Amplia experiencia en análisis e interpretación de estados financieros.
- Deseable con experiencia en elaboración y control de presupuestos.

## SECRETARIAS Y MECANOGRAFAS

- Experiencia en taquigrafía, mecanografía y manejo de asuntos de oficina.
- Buena presentación.

Sueldos atractivos y amplias prestaciones. Concertar cita con el Lic. Arturo Alvarez Escudero al tel.: 5-22-74-91

DIRECCION GENERAL DE EGRESOS  
(SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO)

“Excélsior”  
18 de enero de 1970  
2a. Sección  
Página 21  
Columna 7



## ***Bibliografía***



## LIBROS

- Alamán, Lucas. *Historia de México*. México, Ed. Jus. 1972. 1972.
- Angeles Luis. *Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana*. México, Ed. "El Caballito". 1979.
- Anguiano Roberto. *Las Finanzas del Sector Público en México*. UNAM. México, D. F. 1968.
- Blau, Peter M. "Bureaucracy in Modern Society. University of Chicago Press. 1966.
- *La Burocracia en la Sociedad Moderna*. Buenos Aires, Argentina. Ed. Paidós. 1971.
- Bladenburg, Frank. *The Making of Modern Mexico*. N. J. Prentice Hall, 1964.
- Barre, Raymond. *El Desarrollo Económico*. México, FCE. 1973.
- Braibanti, Ralph, Friedrich y otros. *Political and Administrative Development*. Duke University Press Durhan N. C. 1969.
- Briebesca Sumano, María Elena. *Catálogo del Ramo de Escribanos*. México, Archivo General de la Nación. 1979.
- Bulnes, Francisco. *El Verdadero Díaz y la Revolución*. México, Ed. Eusebio Gómez de la Fuente. 1920.
- Carrillo Castro, Alejandro. *El Derecho y la Programación para la Conducción Democrática del Cambio Social*. México, Cuadernos INAP. Serie praxis No. 18.
- *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Uno de los Medios para Alcanzar el Modelo del País al que Aspiramos*. México, ISSSTE. 1977.
- *La Reforma Administrativa en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1975.
- Caiden Gerald. *Development Administration and Administrative Reform*. International Social Science Journal, vol. XXI No. 1.
- *Administrative Reform*. Aldine Publishing Co. Chicago, 1964.

- Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal Administración Central. Ed. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal: México, 1975.
- Corry J. A. and Hodgets J. F. *Democratic Government and Politics*. Third University of Toronto Press, 1959.
- Córdova, Arnaldo. *La Formación del Poder Político en México*. México, Ed. Era. 1972.
- Corson, J. J. and Harris P. J. *Public Administration in Modern Society*. McGraw-Hill, 1963.
- Chapman, Richard A. *Pris Madi Theory in Public Administration. A Review of the Theories of Fred W. Riggs. Public Administration*. Winter, 1966.
- De Kadt, Emmanuel. "Brazil", in *Latin America and the Caribbean*. Ed. By Claudio Veliz, Anthony Blond, 1968.
- Deutsch, Karl. *Politics and Government*. Houghton Mifflin Company Boston 1974.
- Diccionario de Política y Administración Pública. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. 1978.
- Dore, R. P. "Latin America and Japan Compared" *Continuity and Change in Latin America*, ed. by J. J. Johnson, Stanford University Press 1964.
- Dublán, Manuel y Lozano, José María. *Legislación Mexicana y Colección Completa de Disposiciones Legislativas*, México, Imprenta del Comercio, 1976.
- Freiro, Mario. *Administración para el Desarrollo*. Apuntes, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México.
- Fernández Hurtado P. "Private Enterprise and Government in Mexican Development". *Mexico's Recent Economic Growth*. University of Texas Press. Austin 1967.
- Fisenstadt, S. N. "Bureaucracy and Political Development" *Bureaucracy and Political Development*. Ed. by La Palombara, Princeton University Press. 1963.
- Flores de la Peña, Horacio. *Teoría y Práctica del Desarrollo*. México, FCE 1976.
- *Los Obstáculos del Desarrollo Económico*. México, FCE, 1975.
- Fuentes Díaz, Vicente. "Partidos y Corrientes Políticas" *México 50 Años de Revolución*, vol. III, La Política, Fondo de Cultura Económica, 1961.
- Furtak K., Robert. "El Partido Revolucionario Institucional: Integración Nacional y Movilización Electoral". *Foro In-*

- ternacional*. Vol. IX No. 4, abril-junio de 1969. El Colegio de México, México, D.F.
- García Cárdenas, Luis. *Memoria 1978-1979*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1979.
- “*La Administración Pública en el Desarrollo Socioeconómico de México*”. Trabajo presentado en la II Reunión Nacional de Oficiales Mayores de los Gobiernos de los Estados, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. 1978.
- González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*, México, Ed. Era, 1965.
- y Florescano, Enrique. *México Hoy*. México, Ed. Siglo XXI, 1979.
- Graham S.L., *Civil Service Reform in Brazil*. University of Texas Press, Austin, 1968.
- Halpern, Manfred. “Toward Further Modernization The study of New Nations”, *World Politics*, XVII, I, October, 1964.
- Hansen, Roger D. *La Política del Desarrollo Mexicano*. México Ed. Siglo XXI, 1971.
- Helleiner G. K. G., *¿Hacia un Nuevo Orden Económico Internacional?* México, Ed. Siglo XXI, 1979.
- Hill Michael J. *The Sociology of Public Administration*. Crane Russak and Company Inc. New York, 1972.
- Hirschman, Albert. *La Estrategia del Desarrollo Económico*. México, FCE, 1973.
- Holt, T. R. and Turner, P. J. *The Political Basis of Economic Development*, Pub. by Van Nostrand, 1966.
- Huntington P. Samuel, “Political Development and Decay” *Reader in Political Sociology*. Lindenfeld Frank. Funk and Wagnalls, N. Y., 1968.
- y Nelson Joan M. *No Easy Choice Political Participation in Developing Countries*. Harvard University Press Cambridge, 1976.
- Ianni, Octavio. *El Estado Capitalista en la Epoca de Cárdenas*. México, Ed. Era. 1977.
- Instituto Tecnológico de Massachussets. Study Group. “The Transitional Process”, en *Political Modernization*. Ed. by C. E. Welch, Wadsworth Publ. Co. Inc. Belmont, Calif. 1967.
- Jaguaribe Helio. *Desarrollo Económico y Político*. México, FCE. 1979.
- Jacoby, Henry. *La Burocratización del Mundo*. México, Ed. Siglo XXI. 1972.

- Kahl, Joseph A. *The Measurement of Modernism*. University of Texas Press. Austin. 1968.
- Kingsley J. D. "Recruiting Applicants for the Public Service: The Problem and its setting". *Ideas and Issues in Public Administration*, Ed. by D. Waldo, McGraw-Hill, 1953.
- Knapp, Betsy. "Is Patronage Necessary". *Ideas and Issues in Public Administration*. Ed. by D. Waldo, McGraw-Hill. 1953.
- Kwane Nkrumah, *Ghana: The Autobiography of Kwane Nkrumah*. London, Thomas Nelson, 1950.
- La Palombara, Joseph. *Burocracia y Desarrollo Político*. Buenos Aires, Argentina. Ed. Paidos. 1970.
- "An Overview of Bureaucracy and Political Development". *Bureaucracy and Political Development*, Ed. by J. La Palombara, Princeton University Press. 1963.
- La Palombara J. "Bureaucracy and Political Development: Notes, Queries and Dilemmas", *Bureaucracy and Political Development*, Ed. by J. La Palombara, Princeton U. 1963.
- *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press, 1963.
- Leal, Juan Felipe, *México: Estado, Burocracia y Sindicatos*. México, Ed. El Caballito. 1979.
- *La Burocracia y el Estado Mexicano*. México, Ed. El Caballito. 1979.
- Lipset, Seymour M. "Bureaucracy and Social Change" *Reader in Bureaucracy*, Ed. by K. R. Merton, The Free Press, N. Y. 1967.
- López Portillo, José. *Filosofía Política*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979.
- *Filosofía Política*, México, SPP, 1978.
- Maddick, Henry. *Democracy Decentralization and Development*. Asia Publishing House, 1966.
- Matossian, Mary. "Idiologies of Delayed Industrialization: Some Tensions and Ambiguities", *Political Modernization*, Ed. by C. E. Welch, Wadsworth Pub. Co. Inc. Belmont, Calif. 1967.
- Mendieta y Núñez Lucio, "La Administración Pública" *México, 50 Años de Revolución*, (vol. III, La Política), Fondo de Cultura Económica, 1961.
- Mauzelis, Nico P. *Organization and Bureaucracy (Analysis of Modern Theories)*. Chicago; Aldine Publishing Company, 1967.

- Montgomery John and Siffin Williams. "Approaches to Development" *Politics, Administration and Change*. McGraw-Hill Book Company, New York, 1966.
- Mora, José María Luis. *Sobre los Efectos Perniciosos de la Empleomanía*. Obras Sueltas. México, Ed. Porrúa. 1963.
- México Presidentes, *Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de 1821-1904*. México, Impresos del Gobierno Federal. 1905.
- M.I.T. Study Group. "The Transitional Process", *Political Modernization*. Ed. by C.E. Welch Wadsworth Pub. Co. Inc. Belmont, Calif. 1967.
- Mehmet, Ozay. *Economic Planning and Social Justice in Developing Countries*. St. Martin's Press. New York, 1978.
- Nerfin, Marc. *Hacia otro Desarrollo: Enfoques y Estrategias*. México, Ed. Siglo XXI, 1978.
- Organski, A.F. *The Stages of Political Development*. New York, Ed. Alfred A K No. P. F. 1965.
- Pérez, López E. "The National Product of Mexico 1895 to 1964". *Mexico's Recent Economic Growth*, Pub. by the University of Texas Press, Austin, 1967.
- Portes Gil, Emilio. *Quince Años de Política Mexicana*, Ed. Botas, 1941.
- Poulantzas, Nicos. *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. México, Ed. Siglo XXI, 1974.
- Prieto, Guillermo. *Memoria de mis Tiempos*, México, Ed. Porrúa, 1974.
- Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. *Base Legal y Lineamientos para el Financiamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal*, 1977.
- Reyes Heróles, Jesús. *La Reforma Política y sus Repercusiones en los Estados*. Cuadernos INAP, Serie Praxis No. 18.
- Reynolds, Clark. *La Economía Mexicana su Estructura y Crecimiento en el Siglo XX*. México, FCE. 1973.
- Riggs, Fred W. *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*, Houghton Mifflin Co. Inc. Boston, 1964.
- "Bureaucrats and Political Development: a Paradoxical View", *Bureaucracy and Political Development*, Ed. by La Palombara J., Princeton University Press, 1968.
- Riggs, Fred W. *The Ecology of Public Administration*, Asia Pub. House, London, 1st. Ed. 1961.

- Rodríguez, Primitivo. *La Administración Pública en la Época de Juárez*. México. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, 1973.
- Rodríguez Araujo, Octavio. *La Reforma Política y los Partidos en México*. México, Ed. Siglo XXI. 1979.
- Rostow, W. W. *Las Etapas del Crecimiento Económico*, México FCE, 1974.
- Rubio Mañe, J. I. *Introducción al Estudio de los Virreyes de la Nueva España 1535-1746*. México, UNAM, 1955-1959.
- Secretaría Privada de la Presidencia. *50 Años de Revolución en Cifras*, México, D. F., 1963.
- Self, Peter. *Administrative Theories and Politics*. George Allen and Unwind Ltd. London. 1972.
- Schaffer Wendell, K. G. "La Administración Pública Mexicana". *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. VII, No. 1, México. 1965.
- Smelser, J. N. *The Sociology of Economic Life*, Prentice-Hall Inc. 1963.
- Social Science Quarterly*. Vol. 60 No. 1, June, 1979. University of Texas.
- Solis, Leopoldo. *La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectiva*. México, Ed. Siglo XXI, 1979.
- Sunkel Osvaldo y Pedro Paz. *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. México. Ed. Siglo XXI, 1976.
- Turn, William. "In Defense of Patronage", *Ideas and Issues in Public Administration*, Ed. by D. Waldo, McGraw-Hill, 1953.
- Vernon, R. *El Dilema del Desarrollo Económico de México*. México, Ed. Diana, S. A. 1966.
- Weiner, Myron. "Political Integration and Political Development", *Political Modernization*, Ed. by C. E. Welch, Wadsworth Pub. Co. Inc. Belmont, Calif. 1967.
- Welch, Claude E. *Political Modernization*, Wadsworth Pub. Co. Inc. Belmont, Calif. 1967.

## DOCUMENTOS

### ARCHIVO GENERAL DE LA NACION

- Ramo Oficios Vendibles.* Tomo I. México.
- Ramo de Bandos.* Tomo VII, Exp. 45, Fol. 169, México.
- Ramo de Bandos.* Tomo XII, Exp. 169, Fol. 67, México.
- Ramo de Bandos.* Tomo VII, Exp. 44, Fol. 167, México.
- Ramo de Bandos.* Tomo VIII, Exp. 48, Fol. 218, México.
- Ramo de Bandos.* Tomo IX, Exp. 7, Fol. 41, México.
- Ramo Gobernación.* Legajo 202, Exp. 58, Fol. 2, México.
- Reales Cédulas.* Tomo I (índice) 1609-1642, México.
- Reales Cédulas.* Tomo IV, pág. 157, 1651-1653, Exp. 67, México.
- Reales Cédulas.* Tomo I, pág. 31, México.
- Reales Cédulas.* Tomo I, México.
- Recopilación de Leyes de Indias.* 1756, Tomo I, pág. 213, México.
- Recopilación de Leyes de Indias.* 1756, Tomo II, pág. 5, México.
- Recopilación de Leyes de Indias.* 1756, Tomo II, pág. 95, México.
- Bandos Publicados.* Tomo IX, Exp. 24 Fol. 222, México.

### SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

- Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano.* Diario Oficial, Tomo XX, No. 14, 17 de enero de 1922, México.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano.* Diario Oficial, Tomo XX, No. 42, 18 de febrero de 1922, México.
- Ley del Servicio Exterior (Orgánica de los Cuerpos Diplo-*

*mático y Consular Mexicano*), expedida el 25 de enero de 1934, y su Reglamento, de fecha 30 de abril de 1934. Incluyendo sus reformas hasta el 31 de diciembre de 1959. México 1959.

*Iniciativa de Ley, Orgánica del Servicio Exterior Mexicano*, México 1966.

*Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano*, Diario Oficial, Tomo CCLXXXI, No. 4, 4 de marzo de 1967, México.

## ARTICULOS

- Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa Actual y Futura*, en Revista de Política y Administración, No. 2 (mayo-agosto de 1975).
- Greensberg, M.A. *La Burocracia en la Sociedad de Transición: El Caso de México*, en Revista de Política y Administración (enero-abril 1975).
- Riggs, Fred W. *Poder Burocrático y Prodigalidad Administrativa*, en Revista de Política y Administración, No. 7, (enero-abril 1975).
- Smith, Peter. *Continuidad y Cambio dentro de la Elite Política Mexicana*, en Revista de Política y Administración, No. 2 (mayo-agosto de 1975).
- Touthy, William. *El Centralismo y Comportamiento de la Elite Política en México*, en Revista de Política y Administración, No. 1, (enero-abril de 1975).
- Uribe Castañeda, Manuel. *Sectorización y Desarrollo Económico*, en Revista de Administración Pública, No. 31-32, (julio-diciembre de 1977).



Estas Jornadas de Rodolfo Figueroa A., se terminaron de imprimir en el mes de agosto de 1981 en Litográfica Cultural Mexicana, S. A. Centeno 590-A. Se tiraron 3 000 ejemplares más sobrantes para reposición. Cuidó de la edición el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.

<b>C</b>	<b>BIBLIOTECA</b>
<b>M</b>	<b>INVENTARIO 2015</b>
<b>DANIEL COSIO VILLEGAS</b>	

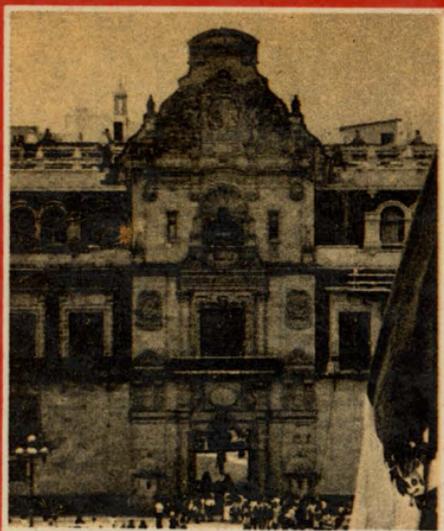
EL COLEGIO DE MEXICO

308/188/no. 95/ej. 2



\*3 905 0014144 R\*





El camino y la residencia, dos momentos, dos acepciones de *jornada* definen el carácter de esta colección que El Colegio de México ha venido ofreciendo desde sus primeros días al lector interesado en las humanidades y las ciencias sociales. Cada una de estas *jornadas* es así un libro sencillo —ni la monografía especializada ni el tratado monumental— que satisface la curiosidad por el tema que aborda y, al mismo tiempo, proporciona los medios necesarios para detenerse en él y aun para emprender un nuevo trayecto.



**Centro de Estudios Internacionales  
El Colegio de México**