

EL COLEGIO DE MEXICO
Centro de Estudios Internacionales

EL RECLUTAMIENTO DE ADMINISTRADORES PUBLICOS
EN LOS PAISES EN DESARROLLO

Tesis que para optar al grado de Licenciado
en Relaciones Internacionales
presenta:

RODULFO FIGUEROA ARAMONI

México, D.F. Julio de 1970



Mi agradecimiento a todos los
que afectiva e intelectualmente
hicieron posible la realiza-
ción de este trabajo.

INDICE

INTRODUCCION

Capítulo	Página
I. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO ACTIVO	7
II. EL DESARROLLO Y EL ESTADO ACTIVO	14
III. BUROCRATIZACION PREMATURA Y DESARROLLO POLITICO	23
IV. EL PROBLEMA DE LAS PRIORIDADES EN LOS PAISES EN DESARROLLO Y SUS EFECTOS EN EL RECLUTAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	30
V. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL EFECTO DE LAS PRIORIDADES NACIONALES EN EL SISTEMA DE RECLUTAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA	41
VI. EL PROBLEMA DE DISEÑAR METODOS ADECUADOS DE RECLUTAMIENTO DE ADMINISTRADORES PUBLICOS EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO	54
VII. CONSIDERACIONES TEORICAS FINALES	63
APENDICE I	67
APENDICE II	74
BIBLIOGRAFIA	75

INTRODUCCION

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 y eficaz de las funciones gubernamentales en el Estado Moderno. La creciente complejidad de las funciones gubernamentales, combinada con el incremento de las presiones internacionales de varios tipos, y la escasez de recursos a través de los cuales los gobiernos tienen que actuar, determina 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.

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 comportamiento

no fueron experimentadas en gran medida por las sociedades occidentales. Los países en desarrollo reflejan 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 replantamiento 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 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. Al abolirse las formas de vida tradicionales en una sociedad se generan nuevas demandas políticas que, con frecuencia, no pueden satisfacerse sin un cambio importante en la estructura política, lo que a su vez demandará mayor desarrollo económico y originará una nueva secuencia de acontecimientos que necesariamente afectará la escala de prioridades nacionales.

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 descabido en países en vías de desarrollo el establecimiento de métodos rígidos y uniformes aconsejados por la ciencia administrativa moderna. Quizás valdría la pena investigar la posibilidad de un sistema de reclutamiento lo suficientemente flexible para poder adaptarse a un constante cambio de prioridades que pueda producirse.

Existen, especialmente en los países en vías de desarrollo, algunos organismos (ministerios, departamentos, 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 son de gran importancia. Sin embargo, hay otras instituciones menos importantes 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 aquellas.

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.

CAPITULO I

EL SURGIMIENTO DEL 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 la primera parte del XX^{1/}, condujo a la existencia de una forma pasiva de gobierno dentro de la cual las funciones del estado, por lo menos en teoría, quedaban restringidas a proteger a la comunidad de enemigos externos, a mantener el orden interno, y a ejecutar algunas obras esenciales.

Pero este estado fue evolucionando gradualmente, como consecuencia, en parte, de los agudos problemas sociales creados por la revolución industrial, hacia un concepto diferente en el cual la actividad gubernamental se expandió, llegando a involucrarse 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.^{2/}

^{1/} Según J. A. Corry y J. E. Hodgets, el climax fue alcanzado alrededor de 1860. *Democratic Government and Politics*, 3rd. ed., University of Toronto Press, Toronto, 1969, p. 115.

^{2/} Idem.

Sin negar el hecho de que las sociedades occidentales modernas ^{3/} hayan evolucionado desde un concepto pasivo de gobierno característico de una filosofía de "laissez faire", hacia otro más positivo que es el que impera hoy día en tales países, los términos positivo o negativo resultan inapropiados para describir el tipo de estado de los actuales países en vías de desarrollo ^{4/} y que como se verá más adelante se acerca más a un tipo que podría llamarse Estado Activo.

El fenómeno de una mayor participación del Estado en la vida de la sociedad ha adquirido un carácter casi universal, aunque la forma, intensidad y factores que la afectan y determinan varían en cada país. El grado de participación depende también, en gran medida, de la naturaleza de las fuerzas socioeconómicas bajo las cuales los distintos gobiernos tienen que actuar. ^{5/}

Aunque la participación estatal puede contemplarse tanto en sociedades occidentales modernas como en los países en desarro-

^{3/} Aquí y 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.

^{4/} 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.

^{5/} Ver F.W. Riggs, Administration in Developing Countries, Houghton Mifflin, Boston, 1964, p. 38.

llo, 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^{6/}, el desarrollo de sus instituciones políticas y administrativas fue alcanzado independientemente dentro de cada país y como respuesta a las presiones ejercidas por los distintos grupos internos, con frecuencia en conflicto entre sí. 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 de las nuevas formas de vida.^{7/}

.....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 elites aristocráticas, sujetándolas a restricciones constitucionales e imponiéndoles cambios que no buscaban. ^{8/}

Ello no significa y sería equivocado suponer que Inglaterra, Francia o los Estados Unidos, desarrollaron sus sistemas políticos y administrativos bajo plena autonomía. Su desarrollo fue ciertamente influido en gran medida por fuerzas exógenas. Sin embargo, comparado con el grado de influencia externa a que es-

6/ Idem.

7/ "En la Gran Bretaña el proceso fue gradual, las alteraciones políticas, económicas y sociales no fueron concomitantes 'the cake of custom' cambio a través de varios siglos", (Welch E. Claude jr. Political modernization, Wadsworth Pub., Co. Belmont Calif., 1967).

8/ F. W. Riggs, op.cit., p. 39 (Esta y las siguientes traducciones fueron hechas por el autor).

tán sujetos los actuales países en vías de desarrollo, la evolución de aquellos puede considerarse en gran medida independiente.

En contraste con esta situación, es posible encontrar en los países en vías de desarrollo algunos tan dependientes de factores exógenos, que aunque formalmente son independientes, su status polípticoeconómico se parece en cierta manera al de los antiguos territorios coloniales.^{9/}

Tal vez a estos les cuadraría más bien el nombre de Estados Negativos, en contraste con los Positivos, porque los factores que determinan su comportamiento y actitudes son exógenos en gran medida. Pero sería erróneo suponer que estos estados negativos no son afectados por fuerzas endógenas. Sin embargo, 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 no siempre en su mejor interés.

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,

^{9/} Algunos indicadores clave 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.

las fuerzas que motivan su comportamiento son diferentes a la 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 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 con mayor facilidad ignorar las presiones externas mientras que los negativos dependen de ellas en gran medida.

... 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, permite 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. 10/

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

10/ F. W. Riggs, op.cit., p. 41-42.

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, puede significar que sucumben a esas presiones porque su aceptación pudiera ser lo mejor, 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 si bien en ocasiones de carácter liberal que 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 esa decisión administrativa individual sea aparentemente adoptada sin perder de vista el interés del país a largo plazo, resultaría secundario, ante la necesidad de satisfacer los intereses particulares del grupo en el poder.

Los términos positivo y negativo cuando se aplican a los gobiernos tienen una serie de connotaciones políticas y morales, que deben ser cuidadosamente definidas y convenidas si es que los términos han de tener un 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 po-

lítico y social en que instituciones similares actúan en situaciones de desarrollo.

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. Resulta más sencillo y apropiado introducir, en todo caso, 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 porque sus circunstancias particulares son diferentes en muchos aspectos de aquellas previamente experimentadas por las actuales sociedades occidentales modernas o por los estados dependientes.

CAPITULO II

EL DESARROLLO Y EL ESTADO ACTIVO

El estado activo como resultado en parte de la creciente complejidad e interdependencia de las relaciones internacionales y a causa del impacto que las sociedades occidentales modernas han dejado en el resto del mundo, creando demandas políticas, económicas y sociales desconocidas en estos estados, ha puesto en práctica políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de su población.

Este impacto presenta características diferentes en cada país, sin embargo, de acuerdo con algunos autores, ^{1/} podemos distinguir por lo menos tres formas: 1) intrusión física (incluyendo ciertas modalidades de colonialismo); 2) ejemplo económico; 3) e intercambio tanto de ideas como de capacidades.

1) La intrusión física afectó a los países en vías de desarrollo de dos maneras:

A) El poder colonial ejecutó políticas que directamente afectaron la vida económica, política y social de la sociedad tradicional. Es decir, construyeron puertos, diques, ferrocarriles, etc., aun cuando, quizá, más importante que lo anterior, fue que introduje-

1/ Ver M.I.T. Study Group, "The Transitional Process" Political Modernization, Ed. by E. Welch, Wadsworth Publ. Co. Inc., Belmont Calif., 1967.

ron una versión de las normas legales occidentales. Aunque las políticas fueron diseñadas originalmente con propósitos económicos y militares, también estimularon la comercialización de la agricultura, el crecimiento de las ciudades, y por vez primera pusieron en contacto a ciertas áreas del país con elementos de la vida moderna.

B) Con el transcurso del tiempo un grupo cada vez más numeroso de individuos de la sociedad colonial se familiarizaron con las ideas de occidente y eventualmente se rebelaron contra la dominación colonial y buscaron su independencia.

2) Económicamente, el contacto con sociedades más avanzadas creó conciencia de lo que el desarrollo económico ^{2/} podría significar para ellos en términos de bienestar. Las modernas actividades económicas sacaron a la gente de sus funciones convencionales en la sociedad tradicional, y ampliaron su percepción respecto a lo que el desarrollo económico podría significarle, al mismo tiempo que debilitó los elementos estabilizadores más fuertes de la sociedad tradicional.

3) Paralelamente a la comunicación de capacidades a los miembros de las élites de esas sociedades tradicionales por parte del poder colonial (entrenándolos como médicos, economistas, soldados, ingenieros, etc.), tuvo lugar la comunicación de ideas; por ejem-

2/ "Desarrollo económico" se refiere únicamente al simple incremento de productividad y crecimiento de las actividades económicas dentro de la sociedad.

plo, que todos los hombres son iguales ante la ley, la noción del derecho a voto para cada uno de los individuos, o que teóricamente todos los países son iguales en el mundo de las relaciones internacionales.

En la mayor parte de África y Asia, la rebatía por las colonias y la resultante imposición de la administración occidental tuvo efectos revolucionarios en las sociedades tradicionales... el colonialismo empezó el proceso de modernización en estas sociedades. La idea de progreso y la creencia de que mejores formas de vida pueden obtenerse a través de la aceptación de cambios en lugar de rechazarlos, alteró las reglas sociales tradicionales... y el proceso transicional comenzó. 3/

... es decir, perdieron la cohesión e integridad del sistema tradicional, pero de ninguna manera obtuvieron el status de una sociedad moderna. 4/

Aunque en los países latinoamericanos el mencionado impacto de las sociedades occidentales modernas fue más sutil que a través de una dominación colonial directa, algunos medios y las resultantes de la influencia occidental no difirieron en esencia de aquellos experimentados por algunos países asiáticos, o africanos.

El impacto de las sociedades occidentales modernas, ha generado, en la población de los países en desarrollo, entre otros efectos, una fuerza revolucionaria con demandas crecientes. Esto, combinado con la explosión demográfica, la brecha tecnológica, las limitaciones financieras y físicas de los gobiernos, el rápido

3/ M.I.T. Study Group. op.cit., p. 20.

4/ Ibid., p. 26.

deterioro de precios para ciertos productos agrícolas en los mercados internacionales y la existencia de poderosas fuerzas exógenas, a menudo contrarias a las metas e intereses de las fuerzas endógenas de los países, ha proporcionado al problema del desarrollo ^{5/} gran urgencia y dramatismo, situando a los gobiernos de los estados activos en situación sumamente difícil.

En forma similar, ideologías del "Estado benefactor" (welfare state), originalmente producto de una avanzada etapa del desarrollo capitalista, se han combinado con las tradiciones del estado paternalista, creando demandas políticas tan potentes que el estado activo ha sido forzado a aceptar responsabilidades que canalizan al consumo, recursos de urgente e ineludible necesidad en otras esferas. En contraste con esta situación, las sociedades occidentales modernas, pudieron resistir estas demandas en su proceso de desarrollo hasta que sus economías pudieron soportar la carga social con mayor facilidad. ^{6/}

Esto ha creado grandes presiones en los gobiernos de los países en desarrollo, los cuales están en lucha constante por alcanzar en forma rápida, instituciones y niveles económicos, políticos, sociales y culturales más o menos similares a aquellos que las socie-

^{5/} Cuando hablamos de desarrollo aquí nos referimos al proceso de cambio en la mayoría de las estructuras de la sociedad hacia una mayor similitud con las sociedades occidentales modernas.

^{6/} Ver R.P. Dore, "Latin America and Japan Compared" Continuity and Change in Latin America, Ed. by J.J. Johnson, Stanford University Press, 1964.

dades occidentales modernas desarrollaron en el transcurso de un largo período.

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

Pero no fue, sino hasta la segunda guerra mundial, que 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; o sea, principalmente, a través de propiciar un desarrollo económico con la esperanza de que a través de él, el país avanzaría simultáneamente en otros muchos aspectos.

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 modernización es industrialización y el efecto concomitante de la industrialización sobre la

estructura social, ... etc., 7/

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.

Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo el simple incremento de productividad a través de un acelerado proceso de industrialización, no ha producido los resultados que de él se esperaban, y no ha llevado sino a una reconsideración de políticas, así como a reconsiderar el verdadero significado del desarrollo.

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 muy particular, lo cual no deja de ser una visión limitada. No ha sido sino recientemente que se han hecho intentos de considerar el desarrollo como fenómeno que se da dentro de un contexto más amplio ^{8/} que afecta todos los aspectos de la vida de un país.

7/ C. Welch, *op.cit.*, p. 6 (Ver también: Mary Matossian, "Ideologies of Delayed Industrialization: Some Tensions and Ambiguities", en Welch, *op.cit.*).

8/ Ver por ejemplo, F.W., Riggs, Administration in Developing Countries, Houghton Mifflin Co., Boston, 1964.

Los Economistas del Crecimiento (growth economists) se refieren al desarrollo como un fenómeno fundamentalmente económico ^{9/} y tienden a definirlo basados en la productividad de una 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 a 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. ^{10/}

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. ^{11/}

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 varias - hasta un cierto límite, independientemente y no necesariamente en una cercana relación entre ellos. De esta forma podemos decir que un país se está desarrollando económicamente sin implicar con esto que lo mismo está sucediendo en el sistema político o social.

^{9/} Welch, Op.cit., p. 5.

^{10/} Ibid, p. 6-7.

^{11/} Halpern Manfred, "Towards Further Modernization of the Study of New Nations", *World Politics*, XVII, 1, oct. 1964, p. 173.

Es quizás necesario acentuar el hecho de que aunque alguna de las variables, por ejemplo la variable económica, puede evolucionar independientemente, su evolución 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 la esfera política o social de la sociedad, 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 situado 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 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 es-

tos 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 Nkruma 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. 12/

Bajo estas circunstancias el Estado Activo de los países en vías de desarrollo ha estado experimentando una compleja y cara transformación de 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 problemas peculiares a cada país.

12/ Kwame Nkrumah, Ghana: The Autobiography of Kwame Nkrumah, London, Thomas Nelson, 1950, (paperback edition), p. vii.

CAPITULO III

BUROCRATIZACION PREMATURA Y
DESARROLLO POLITICO

El impacto de occidente en los países en desarrollo generó numerosas demandas en la población, que sus gobiernos han intentado absorber mediante la ejecución de acciones encaminadas a lograr principalmente un crecimiento económico, lo que ha conducido en estos países, a una rápida multiplicación y proliferación de oficinas administrativas que se supone deben desempeñar sus varias funciones efectiva y eficientemente.

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 inapropiados para los países en vías de desarrollo. Estos sistemas administrativos relativamente modernos han sido superpuestos en los países en desarrollo a otros sistemas tradicionales, creando así, un aparato burocrático con un carácter dual en el cual lo "primitivo" se yuxtapone con lo "moderno" y lo "tradicional" con lo legal "racional". ^{1/} O sea que, en sociedades cu-

^{1/} La Palombara J. "An Overview of Bureacracy and Political Development", Bureacracy and Political Development, ed, by Joseph la Palombara, Princeton University Press, 1963, p. 13.

ya meta principal, desde un punto de vista político, es integrativa ^{2/} y no necesariamente el promover cambios en la estructura económica y social que sólo conduce a una ampliación de funciones gubernamentales, se ha producido una prematura burocratización que agudiza los ya graves problemas de estabilidad política a los que se enfrentan los Estados Activos.

Algunos países que venían ejecutando funciones importantes de integración política nacional mediante la centralización 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 desarrollo político con objeto de incrementar la producción agrícola o industrial, la ejecución de nuevos programas educativos, la instalación de mejores comunicaciones, programas de seguridad social, o inclusive un nuevo concepto de diplomacia, etc.

Un alto grado de cambio social y económico creó nuevas demandas y nuevos problemas para los gobiernos las cuales están frecuentemente malinterpretadas. Los deseos de las élites gobernantes o de las masas gobernadas, por cualquier razón, de incrementar las funciones del gobierno son frecuentemente causas 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. ^{3/}

^{2/} Ver Weiner Myron, "Political Modernization and Political Development", *Political Modernization*, ed. by C.W. Welch, Wadsworth Pub.Co. Inc. 1967, p. 150.

^{3/} Weiner Myron. *op.cit.* p. 165.

En algunos otros países, como en Iran y Etiopía, el liderazgo político se encuentra todavía en manos de gobernantes tradicionales, mientras se establecen modernos sistemas administrativos. En otros, de un tercer grupo, que estuvieron bajo el dominio extranjero, la misma administración colonial creó un aparato burocrático no sujeto a un control interno, ésto llevó a una proliferación de instituciones administrativas mientras que los sistemas políticos permanecieron embrionarios y por lo tanto incapacitados de controlar a la burocracia con efectividad. ^{4/}

Pero aparente y desafortunadamente, como ya se mencionó, las demandas de los ciudadanos de los países en vías de desarrollo fueron reconocidas principalmente como una necesidad de desarrollo económico.

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... 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, prime-

^{4/} F.W. Riggs. "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View", Bureaucracy and Political Development, ed. by La Palombara J. Op.Cit., P. 124-125.

ro 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 y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. 5/

No ha habido sino en forma muy superficial un reconocimiento de los aspectos políticos de las demandas de la población y el resultado de ello ha sido un relativo desarrollo económico pagado a muy alto precio: el estancamiento en el proceso de desarrollo político. 6/

La mayoría de los países en desarrollo están promoviendo la modernización de su sistema social al precio de la degeneración política... 7/

R. Holt y J. Turner 8/ sostienen la tesis de que con anterioridad a que una economía pueda moverse hacia una determinada etapa de crecimiento económico, debe satisfacer ciertos "prerequisitos", y que algunos "requisitos" deben ser satisfechos antes de que esa etapa pueda considerarse terminada o completa. Si esto es

5/ Vernon R. El Dilema del Desarrollo Económico de México, ed. Diana, S. A., México, D.F. 1966, p. 156.

6/ Ver la obra de J. la Palombara "Bureaucracy and Political Development: Notes, Queries and Dilemmas" Bureaucracy and Political Development, ed. by la Palombara J. op.cit. -6- S.N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development", idem, -6- C. Welch, Political Modernization, op.cit.

7/ Huntington P. Samuel, "Political Development and Decay" Reader in Political Sociology, Lindenfeld Frank, Funk and Wagnalls N.Y. 1968, p. 161.

8/ R. Holt y J. Turner, The Political Basis of Economic Development, Van Nostrand Co. Inc. 1966, pp. 39-40, ver también el capítulo 2.

cierto, es quizás 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 "prerequisitos" y "requisitos" políticos de una etapa anterior, y que 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 halla 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 pueden 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 nacional sea el vehículo apropiado para alcanzar los objetivos nacionales. 9/

Es muy difícil determinar antes de haber considerado las circunstancias particulares de cada sociedad, cuáles fueron los "prerequisitos" 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, 9/ M.I.T. Study Group. "The Transitional Process", en Political Modernization, ed. by C. Welch, op.cit. p. 33.

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, podría establecerse probablemente en el análisis de casos particulares los factores que fueron o no satisfechos y el grado en que éste afectó al desarrollo del país en otras esferas.

El profesor S.N. Eisenstadt ^{10/} en su estudio sobre desarrollo político, enumera 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) Debilitamiento de las élites tradicionales y la legitimación de los gobernantes a través del incremento de su responsabilidad ideológica.

^{10/} S.N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development" *Bureaucracy and Political Development*, ed. by La Palombara, op.cit., p. 99.

lógica 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 que cada uno presenta, puede haber considerables variaciones en el grado en que cada una de las características aparece. Es decir, puede haber un país en el cual aparece la primera característica con mayor intensidad, mientras que la quinta empieza a aparecer tan solo, si existe del todo.

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

CAPITULO IV

EL PROBLEMA DE LAS PRIORIDADES EN LOS PAISES EN DESARROLLO Y SUS EFECTOS EN EL RECLUTAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Como ya se ha visto en capítulos anteriores, el Estado Activo, típico de los países en vías de desarrollo, en parte, a causa del impacto de las sociedades occidentales modernas y de las diferentes fuerzas bajo las cuales ha sido forzado a actuar, se ha visto implicado en la ejecución de una amplia gama de funciones en la vida del individuo y de la sociedad.

La ejecución de estas funciones se ha llevado a cabo, en general, a través de la adopción de una serie de sistemas utilizados en países más desarrollados pero sin que sean siempre los instrumentos más adecuados para la solución de los problemas particulares de los Estados Activos.

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 requieren.

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... De acuerdo con unos cálculos once de doce países en desarrollo, fuera de los países latinoamericanos, que alcanzaron su independencia antes de la II guerra mundial, experimentaron 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... diez y siete de los veinte países latinoamericanos tuvieron golpes o intentos de golpe de estado entre 1945 y 1964, quedando sólo México, Chile y Uruguay con un buen record de estabilidad política. 1/

El reclutamiento de los miembros de la administración pública 2/ ha sido considerablemente afectado por esta situación en la cual la burocracia adquiere un carácter político y administrativo determinado en gran medida por la escala de prioridades en el país en un momento dado. 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 en un momento dado la política de reclutamiento a seguir en la administración pública.

- 1/ Huntington P. Samuel. "Political Development and Decay" Reader in Political Sociology, Lindenfeld Frank, Funk and Wagnalls, N.Y. 1968, pp. 151-152.
- 2/ Cuando hablamos de reclutamiento de miembros de la administración pública, nos referimos principalmente a aquellas personas que tienen puestos ejecutivos. Es decir, que tienen una función directiva, ya sea en las oficinas centrales o en las de campo, por ser ellos los responsables de proveer la información necesaria para la elaboración de las políticas, asistir a la formulación de programas, y tener a su cargo la dirección de personas que son las encargadas de traducir las políticas en realidades.

El reclutamiento puede formalmente basarse en un sistema de "mérito", pero si las prioridades son fundamentalmente políticas, muy posiblemente encontraremos que el criterio predominante se basa en el "compadrazgo", en la lealtad al líder o al partido, criterios esencialmente políticos que predominan con cierta amplitud, en razón de las prioridades del país en cuestión y conforme a las necesidades del momento.

Por lo tanto, si se busca una integración nacional y el establecimiento de un gobierno estable de carácter nacionalista para la sobrevivencia política, y esta razón ocupa un lugar preponderante en la escala de prioridades, no es deseable recomendar la adopción de un método de reclutamiento para miembros de la administración pública basado en el "mérito" ya que probablemente no podrá aplicarse con éxito. La experiencia sugiere que este es el caso en que se encuentran la mayoría de los estados activos.

Por treinta y cinco años los líderes brasileños de la administración pública han tratado de iniciar cambios fundamentales en el sistema administrativo de su nación a través de la imposición de conceptos y técnicas prestadas de la experiencia norteamericana. Han tratado de crear un sistema moderno de manejo de personal que venga a sustituir las prácticas basadas en favoritismos y patrocinios, 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. 3/

3/ Craham, S.L. Civil Service Reform in Brazil, University of Texas Press, Austin, 1968, p. 4.

(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 del Servicio Civil es un fracaso en cuanto a la ejecución de exámenes para el reclutamiento de miembros del servicio civil, al grado que los legisladores intervienen con éxito en esta función.. 4/

En Tailandia hay también una Comisión del Servicio Civil con la responsabilidad de supervisar el sistema de personal, con reglas complejas para presentar exámenes como un prerequisite para ocupar un puesto en la Administración Pública. (Peró)... en la práctica los funcionarios importantes manejan el sistema de personal para adaptarlo a sus deseos. Ellos pueden de hecho manipular las reglas del servicio civil... 5/

El sistema de "mérito" para el reclutamiento de miembros de la administración pública en países aun no preparados para él, tiende generalmente a incrementar el formalismo ^{6/} de la estructura burocrática y el escepticismo del público respecto a la capacidad de los gobiernos para poner en práctica su propia legislación.

Desde este punto de vista la incógnita vital en los países en vías de desarrollo es identificar las metas nacionales que eventualmente determinan una escala de prioridades de acuerdo con la cual

4/ F. W. Riggs The Ecology of Public Administration, Asia Pub. House, London, 1961, p. 107.

5/ Ibidem, p. 110.

6/ 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.

se establecerá el criterio que sirva para el reclutamiento de los miembros de la administración pública.

Un sistema "corrupto" (spoil system) de reclutamiento puede fortalecer el control político 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 independientemente de que esto sea en detrimento de la eficiencia administrativa.

Cuando la más importante prioridad es la consolidación de un gobierno a efecto de capacitarlo 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 de patrocinio. En estas circunstancias venalidad y corrupción podrían ser tolerables y aún aceptables. 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, ya que:

La existencia de una burocracia de carrera sin el correspondiente fortalecimiento de las instituciones políticas no lleva necesariamente a la eficiencia administrativa. 7/

7/ F.W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development: a Paradoxical View", Bureaucrats and Political Development, ed. by La Palombara, J. Princeton University Press, 1963, p. 129.

Tal fenómeno no es exclusivo de los actuales países en desarrollo. El problema existió también con anterioridad en 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. 8/

Sin embargo, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, las prioridades tienden a cambiar muy rápidamente en contraste con los países desarrollados en los cuales los cambios fueron y son más lentos y durante largos lapsos. En los Estados Unidos 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. 9/

Las políticas tendientes a generar un desarrollo económico alteran sustancialmente las formas tradicionales de vida, introduciendo

8/ Graham, S.L. op.cit., p. 180.

9/ Caiden Gerald "Development Administration and Administrative Reform" International Social Science Journal, Vol. XXI, No. 1.

do nuevas características que por lo general originan una fricción de tipo social. Ello, a su vez, crea demandas de tipo político que frecuentemente no pueden ser satisfechas sin cambios en las estructuras políticas, que probablemente generará demandas por una mayor satisfacción de necesidades materiales lo que implica un mayor desarrollo económico, originando una nueva secuencia de acontecimientos.

La situación altamente inestable y dinámica de estos países determina que la política para el reclutamiento de los miembros de la administración pública debe estar siempre cambiando para adaptarse a las circunstancias particulares. En otras palabras, los sistemas de reclutamiento habrán de tener siempre la necesaria elasticidad para ser adaptados a las prioridades que exige un momento determinado, y que de ser necesario, puedan operarse cambios sustanciales en los sistemas de reclutamiento;

Los políticos, por su misma actividad, tienden con 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" ^{10/} nos muestra la dificultad de mantener una relativamente amplia separación entre administración y política en una sociedad donde la preocupación fundamental del gobierno es aun integrativa desde un punto de vista político. 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. ^{11/} 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 altamente dividido.

La forma en que los objetivos políticos determinaron las reformas administrativas del período pueden encontrarse en un artículo publicado por Azevedo Amaral ^{12/} 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 suscita el poder, entre los distintos grupos competidores, pero dentro del contexto del Estado Novo, tal cosa resulta superflua.

^{10/} 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.

^{11/} 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.

^{12/} Azevedo Amaral, "Politica e Servicio Público", R.S.P., 11 de abril de 1938, pp.13-15, citado por Graham, S.L. op.cit., pp.30-31.

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... 13/

El gobierno de Vargas dió a Brasil un grado de unificación sin precedente en el país. La burocracia gubernamental se expandió enormemente, se crearon miles de trabajos, pasando, quienes los desempeñaban, a depender del gobierno.

Posteriormente al Estado Novo, el período entre 1945 y 1964, fue un período de política de patrocinio, el uso de las oficinas públicas, proporcionando trabajos, favores y recompensas a aquellos que ayudaban a amasar los votos y recursos necesarios que requería la elección, constituyó un importante factor capaz de unir y combinar a los distintos grupos de interés,

Fue un sistema altamente pragmático y funcionó muy efectivamente durante el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961)..., un líder político que 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. 14/

Las reformas administrativas intentadas por Vargas implicaban un nuevo concepto de valores pero estos fueron simple-

13/ Graham, S.L., *op.cit.*, pp. 30-31.

14/ *Ibidem*, pp. 123-124.

mente impuestos en los sistemas existentes a través de legislaciones y alteraciones organizativas formales.

En la reforma administrativa... del servicio civil brasileño... se puso especial énfasis en la adquisición de técnicas del exterior... creyeron que existía un cuerpo de técnicas de validez universal independientes 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 económica y eficiencia. 15/

Cuando las prioridades son pues, la integración de un gobierno nacional especialmente 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. 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 "patrocinio" 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

15/ Graham, S.L., op.cit., p. 31.

de ciertas instituciones, con posibilidades de éxito, formas de reclutamiento basadas en el sistema de "mérito", y este será el período en el cual los burócratas adquieren el carácter de semipolíticos y semiadministradores.

Finalmente, cuando el sistema político del período transicional empieza a agotar su capacidad de absorción de los cambios característicos a una sociedad en desarrollo, las prioridades empiezan a cambiar nuevamente al campo político, demandando nuevas formas y comportamientos, usualmente hacia sistemas políticos abiertos y democráticos. Es entonces cuando las condiciones propician la aparición gradual de un sistema de reclutamiento basado en el "mérito", pero este último caso no es, por razones obvias, característico de los Estados Activos, sino de etapas más avanzadas de desarrollo.

CAPITULO V

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL EFECTO DE LAS PRIORIDADES NACIONALES EN EL SISTEMA DE RECLUTAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

México ofrece en ciertos aspectos de su evolución administrativa buen ejemplo de la forma en que sus distintas prioridades nacionales determinaron, en términos generales, el comportamiento real de la administración pública en relación al reclutamiento de sus miembros.

Durante las primeras etapas de los gobiernos revolucionarios las prioridades políticas impusieron un sistema de reclutamiento basado fundamentalmente en criterios políticos de patrocinio 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 gubernamentales 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 aquellas destinadas a generar un desarrollo económico.

El gobierno que nace de la Revolución y promulga la Constitución de 1917, no pudo comenzar a aplicarla sino hasta el fin de la década de los treintas. Los problemas políticos eran obviamente más importantes en los inicios del sistema que poner en práctica las normas legales.

Efectivamente, los primeros gobiernos revolucionarios quedaron sometidos a fuertes presiones exógenas y endógenas que amenazaban su propia estabilidad y aún su propia existencia. Por ejemplo, en relación a las fuerzas externas resulta de especial importancia mencionar algunos aspectos de la política norteamericana hacia México 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 sería aplicado retroactivamente.^{1/}

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.^{2/}

^{1/} El artículo 27 de la Constitución instituyó la propiedad del subsuelo a la nación. Y gran parte de la explotación de 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.

^{2/} México y Estados Unidos firmaron los acuerdos de Bucareli y la nacionalización del petróleo tuvo que esperar hasta 1938.

En cuanto a las fuerzas endógenas, por un lado la Iglesia católica ^{3/} 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 presionaba al gobierno para que le restituyera su "status" prerevolucionario 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 duró tres años (1926-1929) y la Iglesia fue finalmente derrotada políticamente. Por otra parte, distintas facciones revolucionarias también ejercieron presión para que el gobierno hiciera vigente 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 ^{4/} que en su mayoría eran instrumentos de "caciques" locales pero que apoyaban al gobierno en su conflicto contra los grupos internos antirevolucionarios y contra la presión ejercida por las fuerzas exógenas que los amenazaban. Sin embargo, con frecuencia, constituían un importante factor de

^{3/} La Constitución en sus artículos 3, 5, 27 y 130 redujo a la Iglesia Católica a una inexistencia legal, prohibiéndole poseer ninguna propiedad, así como tampoco participar en ninguna actividad de tipo político, ni educacional, etc.

^{4/} Fuentes Díaz V. "Partidos y Corrientes Políticas" México 50 años de Revolución (Vol. III, la política), F.C.E., pp.389-390.

intranquilidad política y de inestabilidad para el régimen.

"Los desórdenes que las pugnas electorales engendraban 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 a gobernadores que desconocieran al gobierno del centro alegando que había habido fraude en las elecciones". 5/

Es natural que las prioridades del gobierno mexicano en aquel período eran 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.

Hasta 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, aún 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 intran-

5/ Portes Gil Emilio, Quince Años de Política Mexicana, Ed. Botas, México, D.F. 1941. pp. 197-198.

quilidad 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 Revolución, por la manera desordenada como desarrollaban sus actividades y sus tendencias. 6/

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 sus objetivos esenciales: la estabilidad del gobierno. Para 1940, en las postrimerías del régimen del general Cárdenas, este objetivo, si no totalmente, estaba casi alcanzado. 7/

Aunque el partido ha cambiado su nombre dos veces desde su creación, existe todavía a la fecha, con el nombre de Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), y

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. 8/

Con la nueva estabilidad y ciertos requisitos políticos cumplidos, el Gobierno empezó a involucrarse con mayor intensidad en

6/ Portes Gil Emilio, Ibidem, P. 197.

7/ Vernon R. El Dilema del Desarrollo Económico de México, ed. Diana, S.A., México 1966, P. 77.

8/ Brandenburg Frank. The Making of Modern Mexico, N.J. Prentice Hall, 1964, citado por Pablo González Casanova, La Democracia en México, Ed. Era., 1965, P. 11.

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 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 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. 9/

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 13.5 millones de pesos; y en 1934 era únicamente de 15.9 millones de pesos; para 1959 fue ya en cambio de 63.4 millones y para 1964 de 93.2 millones de pesos. Finalmente, para 1968 la cifra alcanzó 120.4. 10/ La distribución de tierras, otro de los objetivos de la Revolución, fue también muy lenta durante el primer período; de 1915 a 1934 únicamente se distribuye-

9/ Vernon, R., *Op. Cit.*, P. 77.

10/ 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*, *Ibidem*, P. 26, y Banco de México, S.A., *Informe Anual de 1968*, México 1969.

ron 7.5 millones de hectáreas mientras que entre 1934 y 1940 fue de 17.8 millones de hectáreas. ^{11/}

La población rural del país constituía en 1921 el 69% de la población total, para 1940 se redujo únicamente a 64.9% mientras que para 1960 era de sólo 49%. Por otra parte, un fenómeno similar se presentó en los índices de analfabetismo, en 1921 la población analfabeta (de once o más años) constituía el 65.7%, el 61.5% en 1930, mientras que para 1960 era de sólo 33.49%. ^{12/}

Durante este primer período, con excepción de la Secretaría de Relaciones Exteriores (ver apéndice I), no existió ninguna forma institucionalizada de reclutamiento para los miembros de la administración pública. Todo el proceso dependía del patrocinio basado en las prioridades políticas del período con metas puramente integrativas 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 sirvieron de base inclusive para financiar al nuevo partido nacional de la Revolución.

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

^{11/} 50 Años de Revolución en Cifras, Pub. por la Presidencia de la República, México, D.F., 1963, P. 46.

^{12/} González Casanova Pablo, *La Democracia en México*, Ed. Era. México, D.F. 1961, pp. 64-65.

se les descontara a 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. 13/

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 político 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. 14/

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 sociólogo mexicano en estos términos:

... en México hay un partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno, ... el movimiento obrero se encuentra en condiciones semejantes de dependencia... el congreso es con-

13/ Fuentes Díaz V., Op. Cit., P. 392.

14/ F.W. Riggs., The Ecology of Public Administration, Asia Publ., House, 1961, P. 108.

trolado 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 el gobierno, b) en el gobierno del centro, c) en el ejecutivo y d) en el presidente. 15/

Es así que para estas fechas las prioridades nacionales empiezan a cambiar de objetivos principalmente 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. 16/

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 solo 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 Departamentos y el número de empleados de 154 mil. Fi-

15/ González Casanova, Pablo, Op.Cit., P. 27.

16/ Vernon R., Op.Cit., P. 195.

nalmente, para 1960, había 15 Secretarías, 3 Departamentos y 502 mil empleados públicos y las empresas descentralizadas eran 191 ^{17/} cubriendo un gran número de actividades importantes.

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

Es importante señalar que el cambio en las prioridades nacionales que determinaron el uso de éste sistema, además de haber sido un proceso gradual, se da en forma desordenada. Esto es, no responde a un plan previamente concebido, sino más bien, a las exigencias que las nuevas y complejas funciones gubernamentales fueron presentando. 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

^{17/} 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.

o académicos que les permitieran desempeñar las funciones administrativas con mayor grado de eficiencia y efectividad.

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. 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 que con cada gobierno cambia de trabajo siguiendo a sus protectores de una oficina a otra, fenómeno que se repite sexenalmente en casi todos los niveles. De hecho, 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 líder de una Cámara o Gobernador de un Estado.

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 y la Dirección General de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ver apéndice II), en las que de 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 en las prioridades nacionales que probablemente demandan la introducción de mayor racionalidad administrativa en las funciones gubernamentales. Igualmente podría argumentarse de la reciente creación de la Comisión de Administración Pública encargada de estudiar, organizar y proponer reformas a los sistemas administrativos del Gobierno Federal.

En resumen, es relativamente claro como en la evolución administrativa mexicana las distintas prioridades determinaron y 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", evoluciona hacia uno "mixto" y como éste último empieza a transformarse en uno más racional, que es de esperar, conforme las prioridades nacionales cambien, evolucione paulatinamente en lo que se conoce en la ciencia administrativa moderna, como sistema de mérito.

Sin embargo, esto, como es lógico en toda reforma administrativa, requiere de la satisfacción casi simultánea de otros elementos

básicos que permitan la introducción de dicho sistema con posibilidades de éxito. 18/

18/ Por ejemplo, crear una carrera del servicio civil, igualar y mejorar salarios, combatir institucionalmente la corrupción, etc.

CAPITULO VI

EL PROBLEMA DE DISEÑAR METODOS ADECUADOS DE RECLUTAMIENTO DE ADMINISTRADORES PUBLICOS EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

Debido a la relación que como hemos visto existe entre 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 un primer término la consolidación de un gobierno central y la creación de un sistema político integrado y relativamente estable, no constituye un problema decidir qué método de reclutamiento debe establecerse. La situación es a tal grado inestable, políticamente hablando, 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 (captu-

los I, II y III), las funciones gubernamentales han ido adquiriendo un carácter político y administrativo que convierte el problema del 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, pues 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 provisiones 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 puede quedar en su totalidad al criterio de los políticos, por lo que debe diseñarse un sistema de reclutamiento de miembros para la administración pública adecuado a los países en vías de desarrollo.

Es importante señalar, previamente a entrar en materia, 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 está determinada en gran medida, como se ha visto, por factores políticos, económicos y sociales, fuera del control de toda norma o reglamento propiamente administrativo.

En segundo, que aunque se ha sugerido, por considerarlo adecuado, 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, en este sentido, es el 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 probablemente más fácil que en otros, determinar con mayor precisión la importancia política de las distintas instituciones administrativas. Puede realizarse un "análisis horizontal comparativo" entre las diferentes Secretarías de Estado o ministerios, entre los distintos departamentos, y en general entre las demás oficinas administrativas a un mismo nivel, con objeto de probar que algunas instituciones administrativas dentro del contexto nacional son políticamente más importantes que otras.

Incluso en los países desarrollados (Estados Positivos), cier-

to 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 anteriormente, el sistema político durante las presidencias de Kubitschek, Quadros y Goulart, dependía en gran medida de mantener el patrocinio en el 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 1964 en cambio, de cuatro presidentes de la república todos fueron civiles; tres ocuparon previamente la Secretaría de Gobernación ^{1/} y uno sólo había ocupado la de Trabajo y Previsión Social, caso por primera vez registrado en la Historia de México. Esto parece significar que la Secretaría de la Defensa era políticamente más importante en un período en que la prioridad nacional era la pacificación del

1/ En la actualidad el candidato a la presidencia del partido dominante también ocupó previamente a su candidatura la Secretaría de Gobernación, y es de esperar que ocupe la presidencia de la República en diciembre de 1970.

país. Mientras que en el segundo período considerado, la de Gobernación, por obvias razones de control político, es más importante que la del Trabajo y esta última a su vez, más que las de Comunicaciones y Transportes u Obras Públicas.

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 asumen, relativamente, escasa importancia o casi ninguna.

En los países en desarrollo adquiere especial importancia este tipo de análisis horizontal comparativo para determinar, (debemos acentuarlo dentro de ciertos límites) ^{2/}, la importancia política 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

2/ 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.

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 "A", "B" y "C", podrían reclutar sus miembros mediante el sistema "1", y los Ministerios "X", "Y" y "Z" podrían hacerlo utilizando el sistema "2", y así consecutivamente.

Sin embargo, este "análisis horizontal comparativo" tendría que complementarse con un análisis vertical de cada institución, con la mira de 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.

Por ejemplo, una vez determinado que la secretaría "A" es esencial para la estabilidad del sistema político, y que el Ministerio "Z" es políticamente mucho menos importante, podemos dividir en forma experimental el personal de ambas en diez distintos niveles. Por un lado, encontraremos que el Ministerio "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 sis-

tema de "Mérito", dejando los siete restantes para ser cubiertos de acuerdo con criterios políticos de patrocinio. Por otra parte, el Ministerio "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 por el sistema "corrupto" 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. En las primeras etapas de desarrollo, en sociedades eminentemente rurales, las instituciones que tratan con los problemas del campo (Ministerio de Agricultura, Recursos Hidráulicos, Instituciones oficiales de crédito al campo, etc.), gozan casi siempre de una prioridad política mayor. Pero conforme el país se industrializa las prioridades nacionales tienden a cambiar, y por tanto, la importancia política de las distintas instituciones dentro del nuevo contexto nacional, de donde

cada institución debe adoptar un sistema de reclutamiento adecuado a sus exigencias.

Cuando una institución administrativa tiene alta prioridad política, el sistema de reclutamiento deberá ser particularmente elástico. Mas esta necesidad disminuye en la medida en que los grados de desarrollo político y económico tiendan hacia un estado de equilibrio. Conforme se alcanza este equilibrio, el sistema de "mérito" se aplicará a un máximo posible de niveles, pero al darse este caso el término "país en vía de desarrollo", aplicado al Estado en cuestión, 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 es entonces cuando criterios de patrocinio deben aplicarse en casi todos sus niveles; o también, cuando el desarrollo político y económico guardan un cierto estado de equilibrio y el país es considerado como desarrollado, en este caso 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 con el fin de poder aplicarlos en diferentes situaciones. Estos sistemas deben estar

determinados por el análisis de la estructura administrativa de acuerdo con la escala de prioridades en un momento determinado.

CAPITULO VII

CONSIDERACIONES TEORICAS FINALES

Resulta de particular importancia hacer hincapié que el proceso de desarrollo es especialmente complejo, dinámico y difícil en los países en vías de desarrollo. Es muy difícil, si no imposible, diseñar teorías o políticas de carácter universal aplicables a toda situación. Cada 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 que si el sistema practicado fuera cualquier otro.

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 número de niveles administrativos. La tendencia debe orientarse hacia la implantación de un sistema uniforme de reclutamiento aplicable a la administración pública en general y basado en el "mérito".

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 investiga-

ción, en un principio deberá únicamente vigilar la introducción de criterios más racionales en los sistemas de reclutamiento aplicados, pero fundamentalmente con el fin de 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 para sus recomendaciones y observaciones. Esta situación es posible que tienda a presionar a los políticos a considerar con detenimiento, aunque no necesariamente a aceptar, las recomendaciones del Consejo, puesto que tendrán que dar una explicación convincente en caso de no atender a 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 dentro de las circunstancias, políticamente imparcial, asegurando a sus miembros largos períodos en el Consejo. El propósito del largo período de la membresía es la de crear confianza respecto a las recomendaciones del Consejo y a evitar al máximo intimidaciones por parte de los po-

líticos que detentan el poder, quienes a su vez se verían sometidos a una pérdida de 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 las condiciones rápidamente cambiantes.

APENDICE I

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 ^{1/} 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, este ya 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 pri-
^{1/} Posteriormente en una reforma hecha a este artículo y publicada el 22 de abril de 1926 se substituyó la palabra aspirante por la de tercer Secretario.

ridades nacionales, que en última instancia, como se ha visto, determinan la práctica de reclutamiento para la administración pública, seguan siendo predominantemente políticas, lo que hacía imposible 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 ^{2/} (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 (Art. 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. ^{3/}

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

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

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 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 80.

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 promul-

gó 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. 4/

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 sujetas a concurso, recibirán un nombramiento provisional de vicecónsul, 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, 4/ Iniciativa de Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1966.

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, ^{5/} 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 5/ Conviene aclarar que dentro de esta proposición, no incluimos, por razones obvias, a los Embajadores.

los cambios sustanciales que las funciones propias del Servicio Exterior han experimentado dada 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 envía 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 re-

laciones internacionales (artículo 24), hecho que permite preguntar: ¿son éstos los aspirantes más idóneos para desempeñar las actuales funciones del Servicio Exterior? o ¿quizás 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 quizás 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.

APENDICE II

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 e inscritos. • 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. Conceder cita con:

• Lic. Arturo Álvarez Escudero al teléfono 5-23-34-41.

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

"EXCELSIOR"
18 DE ENERO DE 1970
2a. SECCION
PAGINA 21
COLUMNAS 7

BIBLIOGRAFIA

- ANGUIANO, ROBERTO. "Las Finanzas del Sector Público en México", U.N.A.M. México D.F. 1968
- BLAU PETER M. Bureaucracy in Modern Society, University of Chicago Press, 1966.
- BRANDEMBURG, FRANK. The Making of Modern Mexico, N.J. Prentice Hall, 1964.
- CAIDEN GERALD E. "Development Administration and Administrative Reform", International Social Science Journal, Vol. XXI, No. 1, 1969.
- CHAPMAN RICHARD A. "Prismatic theory in Public Administration; A Review of the theories of Fred W. Riggs" Public Administration, Winter 1966.
- CORRY, J.A. and HODGETS J.E. Democratic Government and Politics, third ed. University of Toronto Press, 1959.
- CORSON, J.J. and HARRIS P.J. Public Administration in Modern Society, McGraw-Hill, 1963.
- DE KADT, EMMANUEL. "Brazil", in Latin America and the Caribbean, ed. by Claudio Veliz, Anthony Blond, 1968.
- DORE, R.P. "Latin America and Japan Compared" Continuity and Change in Latin America, ed. by J.J. Johnson, Stanford University Press, 1964.
- EISENSTADT, S.N. "Bureaucracy and Political Development" Bureaucracy and Political Development, ed. by La Palombara, Princeton University Press, 1963.
- FERNANDEZ, HURTADO E. "Private Enterprise and Government in Mexican Development", Mexico's Recent Economic Growth, University of Texas Press, Austin, 1967.
- FUENTES, DIAZ 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 Internacional, Vol. IX. No. 4, abril-junio de 1969, El Colegio de México, México, D.F.

GONZALES, CASANOVA PABLO. La Democracia en México, Ed. Era, S.A. México, 1965.

GRAHAM, S.L. Civil Service Reform in Brazil, University of Texas Press, Austin, 1968.

HALPERN, MANFRED. "Toward Further Modernisation the Study of New Nations", World Politics, XVII, 1, October 1964.

HOLT, T.R. and TURNER, E.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.

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.

LA PALOMBARA J. "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 Un. 1963.

LA PALOMBARA J. Bureaucracy and Political Development, Princeton University Press, 1963.

- LIPSET, SEYMOUR M. "Bureaucracy and Social Change" Reader in Bureaucracy, ed. by K.R. Merton, The Free Press, N.Y. 1967.
- MADDICK, HENRY. Democracy Decentralisation and Development, Asia Publishing House, 1966.
- MATOSSIAN, MARY. "Ideologies of Delayed Industrialisation: Some Tensions and Ambiguities", Political Modernisation, ed. by C.E. Welch, Wadsworth Pub. Co. Inc. Belmont, Calif. 1967.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "La Administración Pública" México 50 Años de Revolución, (Vol. III, La Política), Fondo de Cultura Económica, 1961.
- M.I.T. STUDY GROUP. "The Transitional Process", Political Modernisation, ed. by C.E. Welch, Wadsworth Pub. Co. Inc. Belmont Calif. 1967.
- PEREZ, LOPEZ 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.
- RIGGS, FRED W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society, Houghton Mifflin Co. Inc., Boston 1964.
- RIGGS, FRED W. "Bureaucrats and Political Development: a Paradoxical View", Bureaucracy and Political Development, ed. by La Palombara J., Princeton University Press, 1963.
- RIGGS, FRED W. The Ecology of Public Administration, Asia Pub. House, London, 1st. ed. 1961.
- SECRETARIA PRIVADA DE LA PRESIDENCIA. 50 Años de Revolución en Cifras, México D.F. 1963.
- SCHAEFFER WENDELL K.G. "La Administración Pública Mexicana", Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. VII, No. 1, México 1955.

SMELSER, J.N. The Sociology of Economic Life, Prentice-Hall Inc. 1963.

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, Ed. Diana, S.A. 1966.

WEINER, MYRON. "Political Integration and Political Development", Political Modernisation, Ed. by C.E. Welch, Wadsworth Pub.Co.Inc. Belmont Calif. 1967.

WELCH, CLAUDE E. Political Modernisation, Wadsworth Pub.Co., Inc., Belmont Calif. 1967.

DOCUMENTOS

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano. Diario Oficial, Tomo XX, No. 14, 17 de enero de 1922, México, D.F.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano. Diario Oficial, Tomo XX, No. 42, 18 de febrero de 1922, México, D.F.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. Ley del Servicio Exterior (Orgánica de los Cuerpos Diplomático 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.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. Iniciativa de Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. México, 1966.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial, Tomo CCLXXXI, No. 4, 4 de marzo de 1967, México, D.F.

PERIODICOS

Excelsior. 18 de enero de 1970.