



39.  
27

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA MEXICANA EN EL PERIODO  
1988-1994**

**T E S I S**  
QUE PARA ASPIRAR AL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
PRESENTA EL PASANTE  
**JOSE CARLOS SERGIO ROBINSON GONZALEZ**

Asesor de Tesis: Lic. Enrique Vara Gómez

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**MEXICO, D. F.**

**1990**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INTRODUCCION	10
--------------	----

## CAPITULO I

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA EN EL PERIODO 1970-1988	18
1.1 Antecedentes históricos	19
1.2 Evolución y características (diagnóstico)	21
1.3 Situación actual	30

## CAPITULO II

PROBLEMAS BASICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA	32
2.1 Centralismo <u>versus</u> federalismo	33
2.2 Concentración del poder de decisión	38
2.3 Improvisación de los cuadros dirigentes	46
2.4 Sometimiento excesivo de la administración a la política	53
2.5 Dilapidación de los recursos	54
2.6 Ausencia de formación profesional de los recursos humanos	56

### CAPITULO III

#### PERSPECTIVAS INMEDIATAS DE LA ADMINISTRACION

PUBLICA FEDERAL	52
3.1 Resistencias económicas, políticas y culturales a la descentralización	63
3.2 Desconcentración del poder	68
3.3 ¿Qué hacer ante la improvisación?	70
3.4 El desequilibrio entre la administración y la política	72
3.5 La administración de la escasez como signo de los tiempos	73
3.6 El servicio civil como política alternativa	76

### CAPITULO IV

#### SUGERENCIAS PARA AFRONTAR DESDE LA ADMINISTRACION PUBLICA LAS CIRCUNSTANCIAS PREVISIBLES

EN EL PERIODO 1988-1994	78
4.1 Principios básicos de una política de descentralización	79
4.2 De cómo apoyar la desconcentración de las decisiones	82
4.3 Aliento a la formación de recursos de todos los niveles	83
4.4 Búsqueda del equilibrio entre la	

administración y la política	84
4.5 Fomento de la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos	86
4.6 Instauración de una política de servicio civil que trascienda los aspectos meramente técnicos	88
CONCLUSIONES GENERALES	94
BIBLIOGRAFIA	100

## INTRODUCCION

El tema del trabajo que aquí se propone tiene relación directa con la Administración Pública. Se trata de las "Perspectivas de la Administración Pública mexicana en el periodo 1988-1994". Como es de suponerse, este tema tiene inevitables vínculos interdisciplinarios con la Economía, la Ciencia Política y el Derecho. A menudo será necesario recurrir a categorías y conceptos propios de esas disciplinas. Después de todo no debe olvidarse que ninguna ciencia es un coto cerrado, aislado rotundamente de los demás.

En el espacio, el tema elegido está delimitado por los acontecimientos que previsiblemente tendrán lugar en nuestra Administración Pública durante los próximos años. En el tiempo, interesar al presente trabajo los acontecimientos que ocurrirán en un período de seis años. Alguien ha dicho, no sin razón, que en México el tiempo se mide por sexenios.

Tales delimitaciones obedecen, en primer lugar, a la formación profesional de quien esto escribe y, en segundo lugar a que, como ya se dijo, en México el tiempo político se mide en sexenios. Sin duda, lo que ocurra en el ámbito de la Administración Pública mexicana durante los próximos seis años será crucial y determinante para el futuro del país después de ese periodo.

Los teóricos de las Ciencias Sociales suelen considerar que el requisito fundamental para que se justifique el estudio de

determinado tema es que sus implicaciones prácticas afecten a un conglomerado humano significativo. Se supone que en la medida en que eso ocurre el tema o asunto es relevante y se justifica su estudio.

En el caso de las perspectivas de la Administración Pública mexicana para el periodo 1988-1994 la justificación es evidente: está en juego, ni más ni menos, el futuro de una nación con más de 80 millones de habitantes. Y no es que aquí se considere que el aspecto cuantitativo (monto de la población) sea suficiente por sí mismo como justificación. Lo que ocurre es que la situación política del país, hoy más crítica que nunca, así como las decisiones y las reestructuraciones económicas que se decidan y se adopten, serán factores determinantes en los próximos años.

El país y su sistema administrativo público se encuentran ante un momento estructural, en el que las definiciones políticas que adopte el gobierno de Carlos Salinas de Gortari tendrán importancia capital. Hoy más que nunca será cierto esto, precisamente cuando la sociedad civil mexicana se apresta a ser cada vez más participe que nunca, más combativa. Asistiremos a la discusión y al replanteamiento de conceptos, nociones e ideas que eran intocables.

Los objetivos del presente trabajo son:

- a) Analizar los problemas típicos que ha padecido la



Administración Pública mexicana en su nivel federal y las medidas que se han emprendido para solucionarlos en los recientes 18 años.

- b) Con base en esos antecedentes, prever la problemática de la Administración Pública federal mexicana en los próximos seis años y proponer alternativas para afrontarla.

El desarrollo de esta tesis se sustentará en el propósito de demostrar las siguientes hipótesis:

- a) Los problemas actuales de la Administración Pública mexicana, así como los que se avecinan, tienen su origen en ancestrales formas idiosincráticas de administración, que se remontan aun a la época prehispánica.
- b) Si pretender profundizar en ellos, se sabe que los problemas característicos de la Administración Pública mexicana son los siguientes:
- Centralismo, en detrimento del llamado "pacto federal".
  - Concentración de las decisiones en quienes circunstancialmente ejercen el poder, sin importar que estén o no capacitados para afrontar las consecuencias de tales decisiones.

- Improvisación de quienes ocupan los puestos públicos principales.
- Sometimiento excesivo de la administración a la política.
- Dilapidación de los recursos materiales y financieros.
- Ausencia de una política de servicio civil.

A partir de 1970 se ha hecho evidente la necesidad de reformar la administración pública mexicana, como estructura y como disciplina, para que responda a las necesidades y exigencias de un país cambiante y en crisis.

Precisamente la crisis económica que ha campeado en México desde aquellos años -con altas y bajas, pero sin ponerse en retirada definitiva-, obliga a que se realice una mejor y más eficiente administración de los recursos. Para ello, la conducción del gobierno, desde el punto de vista de la política y de la administración, debe estar en manos cada vez más competentes.

Por lo anterior, en momentos en los que ocurre un relevo de generaciones en el mando del país (relevo que se inicia con la administración del Presidente José López Portillo, y quizás un poco antes, desde que Luis Echeverría llegó a la Presidencia), está ocurriendo también un cambio en los enfoques tradicionales de lo que debe ser nuestra administración pública.

A esa importante cuestión -del cambio de enfoques en la administración como resultado del relevo de las generaciones en los mandos- se refirieron en sus respectivas campañas políticas Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. En su oportunidad, los tres primeros pusieron en marcha estrategias y políticas administrativas cuya intención, no siempre realizada en la práctica, era aumentar la eficiencia del aparato estatal y adecuarlo a las exigencias planteadas por la situación del país.

Estamos de acuerdo en que el científico social y, particularmente, el estudioso de la administración pública o el aspirante a ejercer la práctica de dicha disciplina, como investigador o como administrador, deben esforzarse en prever. Lo más sencillo es pontificar sobre lo que ya ocurrió. Sin embargo, oficio arriesgado es intentar prever lo que ocurrirá, sobre todo tratándose de fenómenos sociales, en los que están imbricadas variables económicas y políticas.

Desde luego, este trabajo requiere partir de una plataforma (los rasgos que han caracterizado la evolución de la administración pública en México). Sólo así estará en posibilidad de cumplir su objetivo de arriesgar hipótesis sobre lo que el gobierno federal deberá hacer en el periodo 1988-1994 para lograr que la estructura administrativa y su modus operandi se ajusten a las necesidades de

esa modernización de la que tanto se habla en nuestros días.

El presente trabajo se compone de esta introducción, un apartado de conclusiones y cuatro capítulos. En el primer capítulo se habla de los antecedentes de la Administración Pública de nuestro país, sin profundizar demasiado en cuestiones históricas que ya han sido suficientemente estudiadas.

Propósito del Capítulo II es señalar y analizar los problemas característicos de la Administración Pública en México, con el fin de sentar las bases necesarias para la sana especulación que se propone en los capítulos posteriores.

En el Capítulo III se proponen ideas sobre las perspectivas inmediatas de la Administración Pública mexicana (en lo sucesivo, AP); es decir, se señalan algunos posibles rumbos de la acción gubernamental en este campo. Hablamos aquí de los rumbos deseables, no de todos los posibles.

Las sugerencias para que la AP esté en condiciones de afrontar las exigencias que se plantearán al país durante los próximos seis años son tema del Capítulo IV.

Finalmente, como se exige a un trabajo de esta índole, en sendos apartados se presentan las conclusiones generales y la relación de

fuentes consultadas para realizarlo.

Es de advertirse que no somos ajenos a las limitaciones típicas de quienes aspiran a egresar del grado de licenciatura. En todo caso, se ha tratado aquí de que esas limitaciones afecten en la menor medida posible la calidad del trabajo realizado.

México, D. F., 1990.

**CAPITULO I**

**LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA**

**EN EL PERIODO 1970-1988**

## 1.1 Antecedentes históricos

No es totalmente obvio señalar aquí que la expresión Administración Pública tiene cuando menos dos acepciones: como estructura y como disciplina. Por lo regular, en el presente trabajo siempre será utilizado el término en su primera acepción, salvo indicación en contrario.

La organización administrativa del Estado mexicano ha desempeñado un papel fundamental en la constitución y el desarrollo de un Estado nacional, cuyas características básicas reflejan todo un proceso de desenvolvimiento histórico, que tiene profundos matices y peculiaridades que la distinguen.

La Administración Pública mexicana ha sido a la vez circunstancia y efecto de la evolución del Estado mexicano; es decir, las características que aquélla ha adoptado en determinados momentos han influido en la evolución de dicho Estado, pero también esta evolución ha determinado los rasgos adoptados por la Administración Pública en cada momento histórico.

Como lo señala acertadamente Luis García Cárdenas, "la administración pública trae consigo el sello de la sociedad que la engendra y del Estado que la conforma. Por consiguiente, toda

sociedad que adquiere cierto grado de desarrollo y en su seno se manifiestan diversas consideraciones que amenazan con devorarla, necesita una forma de asociación que sea capaz de mantener un cierto grado de cohesión social y ordenar a la propia sociedad en su conjunto. Esta forma de asociación de los hombres es el Estado."<sup>1</sup>

Los orígenes de la Administración Pública mexicana se remontan a la época prehispánica, pues nadie puede negar que los aztecas contaban con una estructura de gobierno claramente definida. Erróneamente, a menudo se ha considerado que aquellos orígenes se ubican en el momento de la conquista. En realidad, como puede constatare luego de un rápido estudio de las características de la Administración Pública de la Nueva España, rasgos de la estructura prehispánica se mezclaron con los que implantaron los colonizadores, para dar lugar a toda una "idiosincrasia administrativa", de la cual somos testigos en nuestros días, para bien y para mal.

En resumen, los antecedentes de la Administración Pública mexicana -mismos que quedarán mejor aclarados en el apartado siguiente, cuando detallemos su evolución- se remontan a la época prehispánica.

<sup>1</sup>García Cárdenas, Luis. "Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México". En: Revista de Administración Pública. INAP. México, D. F. Abril-junio de 1983. Número 54. p. 207.



## 1.2 Evolución y características (diagnóstico)

Como ya se dijo en el apartado anterior, la Administración Pública mexicana (APM, en lo sucesivo) se origina propiamente en la época prehispánica. El Imperio estaba constituido por los señoríos de México-Tenochtitlan, Texcoco y Tacuba. La clase dirigente, en la que se confundían las calidades militar y sacerdotal, se integró gradualmente, conforme fueron evolucionando las condiciones originales de la tribu hasta integrar un Estado con identificación de jerarquías y relaciones funcionales. Así, en determinado momento histórico tiene lugar el tránsito de una democracia tribal a una especie de monarquía aristocrática e imperialista.

En la cúspide de la pirámide jerárquica aparece el tlatoani ("el que habla", en náhuatl), que para los españoles equivalía a un emperador y cuya figura aparece por primera vez en 1375, para imitar al personaje investido de autoridad que gobernaba a otros pueblos del Anáhuac. Probablemente la influencia tolteca sobre la civilización de los mexicas determinó la adopción de este tipo superior de autoridad en la organización azteca.

De esta suerte, el tlatoani constituía la figura clave del gobierno de los aztecas. Representaba una mezcla de jefe guerrero y sacerdote ante el cual sus súbditos sólo podían hablar sin

contemplarlo y descalzos. Era el sumo sacerdote y tenía entonces el título de tlacatecuhtli, "señor de los hombres", o bien, de los guerreros. Su acción como gobernante con plenos poderes la ejercía en consulta con el Consejo de los Cuatro Superiores, integrado por altos dignatarios egresados del Calmécac.

Dos de ellos se distinguían por los grandes honores que se les ofrendaban; eran el Tlacatécatl, "el que manda a los guerreros" y el Tlacochealcátl, "el de la casa de los dardos". Esto parece entrañar una diferenciación funcional conforme a la cual, el primero ejercía el mando de las tropas y el segundo tenía bajo su responsabilidad los abastecimientos y pertrechos. Estos dos dignatarios eran generalmente familiares cercanos del Soberano y varios de los emperadores Aztecas procedían de estas jerarquías.

Adicionalmente, y con una influencia notable sobre las decisiones del Emperador, encontramos la figura del Cihuácóatl, cuya jerarquía se ubicaba inmediatamente después de la del Tlatoani, y con importantes funciones sacerdotales y militares. Sustituía a éste en sus ausencias y era el único que podía entrar a la residencia del monarca sin descalzarse. Es posible que, por el cúmulo de tareas a que atendía el Emperador surgiera la necesidad de acudir al proceso de la delegación, estableciendo así una jerarquía compartida a la que incluso se le concedía derecho de linaje, apareciendo, curiosamente, dos dinastías: la del Emperador y la del Cihuacóatl. Tenía éste,

además de las atribuciones que se le otorgaban como uno de los grandes dignatarios militares y sacerdotales, poder de decisión lo mismo en asuntos de la administración del Estado, que en materia judicial.

Había también otro tipo de funcionarios con atribuciones específicamente determinadas, así encontramos al Mexicatl Achcauhtli, que era el jefe de los funcionarios de la ciudad de México y el Altépetl que se menciona como un consejero especial del Soberano con jerarquía sacerdotal, encargada de impartir justicia. Asimismo, aparece el Petlacácatl, a cuyo cargo estaba la custodia de los graneros y almacenes - una especie de jefe real del presupuesto, el cual administraba los tributos que pagaban los pueblos sometidos y, por último, el Huey Calpixqui, en cuya responsabilidad recaía la administración de la ciudad de Tenochtitlan, fungiendo también como jefe de los recaudadores de impuestos del Imperio. Es observable, como en este caso, la existencia de una pluralidad o duplicidad de funciones al facultar a un noble, Tecuhtli, para ejercer diferentes cargos simultáneamente.

Como puede apreciarse, la organización política de los aztecas era sumamente avanzada. No había aspecto del ejercicio del poder o de su control que no estuviera previsto, como lo prueba la existencia de un cuerpo colegiado para deliberar y resolver los problemas de México-Tenochtitlan había denominado Consejo Supremo de la Ciudad o

Tlatocan, el cual era presidido por el Emperador o en su defecto por el Cihuacoatl. parece ser que este organismo estaba integrado por delegados electos de los diversos Calpulli. Aunque en realidad la mayor parte de estos funcionarios eran designados por el Emperador, dando lugar a un régimen oligárquico que aunque estaba abierto a los plebeyos, en atención a sus méritos, constituía una aristocracia muy celosa de sus prerrogativas, particularmente los de linaje antiguo: los pilli(s).

En suma, acudamos a lo que expresa en forma resumida, el autor Jacques Soustelle en su libro la Vida Cotidiana de los Aztecas, para apreciar el grado de evolución que había alcanzado el aparato administrativo del gobierno Azteca.

"Organismo social y político complejo, en el que fuerzas múltiples estaban en obra para transformarlo, la ciudad mexicana del siglo XVI difería profundamente de la tribu errante que, en 1325, había escogido algunos islotes como refugio, en medio de los juncos".

Y más adelante agrega dialécticamente:

"La ciudad ya no era una tribu agrandada, sino que se había convertido en otra cosa: ahora era un Estado empeñado en una carrera expansionista, una sociedad que se diversificaba, en la que los antagonismos comenzaban a aflorar, el régimen de la propiedad a

modificarse, el servicio público y la riqueza comenzaban a entrar oscuramente en conflicto".<sup>2</sup>

Al ocurrir la conquista española ocurre un virtual aplastamiento de la estructura de organización prehispánica, aunque en algunos aspectos los colonizadores permiten que sobrevivan ciertos rasgos de la antigua organización. (Por ejemplo, se permite a los pueblos de indios seguirse gobernando mediante sus propios caciques, aun cuando éstos ahora obedecerán los lineamientos de los conquistadores).

Particularmente llama la atención que se haya agudizado la tendencia prehispánica a la centralización del poder, con la que caracterizaba a la administración española. A la par, la Colonia se distingue por el creciente auge y la proliferación ad infinitum de la burocracia.

Tal vez no sea aventurado señalar que el burocratismo (entendido como exceso de dependencias administrativas y de trámites) y la centralización (entendida como concentración física y política del poder de decisión) encontraron su caldo de cultivo en la mezcla de las tendencias administrativas prehispánica y española. Nuevamente es oportuno citar a García Cárdenas, quien nos dice que "la

---

<sup>2</sup>Véase: Rodríguez Reyes, Alvaro. Organización de los aztecas.

ISSSTE. México, 1973. pp. 10-12.

conquista española representa un impacto en dos formas de producción: la hispana, que se caracteriza por un cierto grado de desarrollo del capitalismo mercantilista pero con superestructuras eminentemente feudales, y la americana con formas asiáticas, que algunos autores le llaman despótico tributario. El encuentro origina transformaciones fundamentales en ambas formas y produce el dominio de una sobre otra, de acuerdo con la ley de desarrollo universal la cual sostiene que las formas superiores suplantán o perfeccionan para sí las inferiores. Sin embargo, lo feudal se refuerza a través de la incorporación a su seno, después de la victoria militar, de aquellas peculiaridades de las formas asiáticas, como son las formas comunitarias indígenas que facilitan la explotación del trabajo a través de la encomienda, repartimiento y tequio pero encuadradas en los cánones superestructurales feudales. Así, observamos que las estructuras administrativas del sistema colonial conllevan formas híbridas que intentarán reforzar el conjunto del dominio colonial, puesto que los agentes principales de la colonización son la Corona y los conquistadores. La primera tiende a crear órganos administrativos-judiciales para fortalecer la centralización y, por otro lado, los conquistadores prefieren formas de organización descentralizada que tratan de incorporar a los estilos feudales."<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>García Cárdenas, Luis. Op. cit., p. 209.

En términos generales, la AP colonial se caracteriza por los siguientes rasgos:

- a) Concentración del poder de decisión en pocas manos.
- b) Centralización de la administración en un reducido ámbito territorial, lo cual hace que la mayor parte de las decisiones, aun las más intrascendentes, sólo puedan ser adoptadas por los administradores y gobernantes de mayor jerarquía.
- c) Contradicción entre algunas de las características de la AP prehispánica y las de la que fue impuesta por los españoles. Esto redundó en un problema de idiosincrasia que hasta la fecha subsiste.
- d) Frecuente contraposición entre la norma administrativa y la práctica.
- e) Corrupción, expresada fundamentalmente en la compra-venta de prebendas y puestos públicos.
- f) Excesiva influencia de la iglesia católica en la toma de decisiones de interés público.
- g) Constantes reorganizaciones y reestructuraciones de la AP novohispana.

Al iniciarse la lucha por la independencia y conforme parece cada vez más inminente el triunfo final de los insurgentes, comienza también un periodo que puede considerarse de transición entre la AP

colonial y la que caracterizaría al México independiente.

Durante ese periodo de transición ocurre un proceso de síntesis que da lugar a una AP mexicana propiamente dicha. Eso ha llevado a algunos autores a ubicar el verdadero origen de nuestra AP en 1814, cuando es promulgada la Constitución de Apatzingán. Es entonces cuando se constituye una estructura administrativa basada en el esquema de secretarías y departamentos, germen de lo que es ahora la estructura gubernamental de nuestro país.

Sin embargo, hemos de insistir en el argumento de que la APM se origina en la época prehispánica.

Muchos cambios y decisiones ocurrirán durante el periodo de transición. Al proclamarse la independencia, esos cambios y decisiones profundizan en sus propósitos, de tal manera que con el advenimiento de la Reforma ya puede hablarse de una APM francamente organizada, la cual será escenario, entre otras cosas, de los avatares de las constantes luchas entre liberales y conservadores que durante tanto tiempo distraen al país y a sus gobiernos de propósitos verdaderamente trascendentes.

En ese lapso el país ha optado por un esquema de organización basado en el federalismo. Sin embargo, en la práctica siguen predominando las tendencias centralistas que distinguieron tanto a la



organización política azteca, como a la española. Asimismo, se establece una división en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Sin embargo, la APM alcanza un alto grado de complejidad, cuyo incremento parece incontenible a partir de entonces, durante el gobierno de Venustiano Carranza, cuando se promulga la Constitución más avanzada que ha tenido el país, y de las exigencias que ella impone, se deriva la necesidad de que exista una administración más extensa y complicada. Como signo de esa complejidad surgen los departamentos administrativos, como auxiliares de las secretarías de Estado y, más generalmente, del Ejecutivo en el trámite de diversos asuntos.

Las leyes que a partir de entonces han regido la organización de la APM podrían servirnos para observar la evolución formal de su estructura; sin embargo, no es tal el propósito principal de este trabajo, por lo cual no nos detendremos en un análisis que incluso podría resultar tedioso y del que ya se han ocupado diversos autores, entre ellos el propio García Cárdenas, a quien ya citamos en páginas anteriores.

Los gobiernos que se sucedieron a partir de Obregón contribuyeron en gran medida a la actual complejidad de la APM, al crear diversos organismos que constituyeron lo que ahora conocemos

como Administración Pública Descentralizada. Originalmente la creación de esos organismos obedecía a la urgencia de satisfacer determinadas necesidades sociales (seguridad social, educación, vivienda, riego, agua potable, etcétera); no obstante, con el tiempo los gobiernos mexicanos que transcurrieron desde Obregón hasta López Portillo incurrieron en el vicio de fundar organismos descentralizados sino que estuviera siempre plenamente justificado hacerlo. Esto complicó los problemas de burocratismo y gigantismo que desde tiempos lejanos han significado a la APM.

La Administración Pública mexicana ha estado basada, durante el presente siglo, en el mismo esquema esencial que fue adoptado con el advenimiento de la independencia, y ampliado y perfeccionado durante la Reforma y en épocas posteriores a ella (división en tres poderes y organización federalista). Sin embargo, los mismos problemas que la caracterizaron durante la Colonia -y aun en la época prehispánica- subsisten en nuestros días y en no pocos casos se han agudizado.

### 1.3 Situación actual

En el Capítulo II de este trabajo tendremos ocasión de abundar en los rasgos que distinguen a la Administración Pública mexicana. Sin embargo, por ahora podemos adelantar que tales problemas, entre los

más importantes, son: Centralismo encubierto en un federalismo eminentemente verbal; concentración y centralización del poder de decisión; improvisación de los cuadros administrativos; burocratismo; gigantismo; excesivo sometimiento de la administración a la política, aun cuando en los años recientes, sobre todo a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, se observa el creciente fortalecimiento del exceso contrario (mucho administración y poca política); dilapidación de los recursos económicos y ausencia de formación profesional de los recursos humanos.

Cada uno de los problemas señalados tiene diversas vertientes que es preciso tener en consideración. Así, por ejemplo, las tendencias centralistas tienen relación con el desequilibrio de poderes y el presidencialismo. Tanto en este caso como en los demás que se mencionaron en el párrafo anterior, las raíces son ancestrales y tienen vínculos con la sociología, la administración, la ciencia política, el derecho y otras ciencias sociales.

En el capítulo siguiente procuraremos profundizar en estos puntos. Por ahora sólo hemos querido mencionar los antecedentes históricos en los que se sustentarán las afirmaciones presentes en partes subsiguientes de este trabajo.

**CAPITULO II**  
**PROBLEMAS BASICOS**  
**DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA**

## 2.1 Centralismo versus federalismo

Durante el siglo pasado ocupó gran parte del tiempo de los políticos y los intelectuales mexicanos la discusión sobre si lo más conveniente para el país era un régimen centralista o uno federalista. Los conservadores, partidarios del primero, parecían tener razón al argumentar, entre otras cosas, que la historia y la idiosincrasia de los mexicanos eran más afines al centralismo. Por su parte, los liberales, partidarios del federalismo, más que nada basados en la imitación del modelo norteamericano, consideraban que esa forma de organización política era más conveniente para México simple y sencillamente por ser la "más avanzada" que hasta entonces existía en el mundo.

Finalmente, como sabemos, se impuso el modelo federal. Tanto la Constitución de 1857 como la de 1917 preconizaron el federalismo y la Administración Pública se organizó en consecuencia, basada en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en tres niveles (federal, estatal y municipal).

El centralismo en México se da acompañado de una excesiva concentración de poder en manos del Ejecutivo. Esto tiene causas históricas, fundamentalmente, pues ya entre los aztecas el tlatoani poseía un excesivo poder, antecedente que, mezclado con las

tendencias centralistas del decadente feudalismo español, se vio acentuado.

El centralismo, que se opone en la realidad al federalismo "consagrado" en la letra constitucional, obedece sobre todo al exceso de poder del Presidente. A juicio de Jorge Carpizo, esta concentración excesiva de poder presidencial se debe a las siguientes causas:

- a) El presidente es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.<sup>4</sup>
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales está interesado el Presidente.

<sup>4</sup>A raíz de los acontecimientos de julio de 1988, la mayoría oficial en el Congreso ya no es absoluta.

- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene el presidente en materia económica.
  
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
  
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto de los medios de comunicación, tanto estatales como privados.
  
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el ejecutivo.
  
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como la de designar a su sucesor, a los gobernadores de las entidades federativas y a los presidentes de los municipios más importantes del país o en los que él tiene algún interés especial.
  
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

- j) El gobierno directo de la región más importante -con mucho-, del país: el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico (más bien idiosincrático), tal vez arraigado en la noche de las conciencias de los mexicanos más antiguos: que en lo general se acepta y hasta es bien visto el papel predominante del Ejecutivo, sin que se le cuestione seriamente y a fondo.<sup>5</sup>

Es precisamente la tentación del centralismo y de la concentración del poder presidencial, misma que se repite a escala en todos los niveles de gobierno, la que ha llevado a no pocos mexicanos a "interesarse en política", según lo consigna Roderic Ai Camp en su brillante estudio sobre la formación de los gobernantes mexicanos.<sup>6</sup> Diversos autores han llegado incluso al extremo de preguntarse para qué sirve la división de poderes en una sociedad en la que la máxima discreción para decidir corresponde al presidente. Esto los ha llevado a plantearse la pregunta de para qué sirve la existencia de un congreso y cuáles son los inconvenientes de que el presidente mexicano sea demasiado fuerte.<sup>7</sup>

En su conocido trabajo titulado La democracia en México, Pablo González Casanova señala que "si el poder del gobierno y su dinámica

<sup>5</sup>Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Segunda edición. Siglo XXI Editores. México, 1979. pp. 25 26.

<sup>6</sup>Véase: Ai Camp, Roderic. La formación de un gobernante. Fondo de Cultura Económica. México. 1981.

<sup>7</sup>Véase: González Llaca, Edmundo. Cuadernos Deslinde números 69 y 103, que tratan del presidencialismo y la existencia del congreso.



no se ajustan a los modelos de la teoría clásica de la democracia, cuando se ve la preponderancia casi absoluta del partido gubernamental sobre los demás partidos, y la de los sindicatos y uniones gubernamentales, el poder del presidente dentro del congreso se aleja por lo menos en la misma magnitud de ese modelo.

"En el Poder Legislativo, la Cámara de Senadores está integrada exclusivamente por representantes del partido del gobierno. Resultaría muy difícil y minucioso descubrir o medir su poder frente al Presidente.

"La Cámara de Diputados sólo en el pasado presentó fuerte oposición. Durante la Presidencia de Madero hay un poderoso grupo de diputados de oposición que es encabezado por el famoso "cuadrilátero", representante de las ideas y los intereses del porfirismo. El Presidente muere asesinado. Tras su muerte la oposición pasa a formar parte del nuevo Ejecutivo encabezado por Victoriano Huerta, uno de los autores intelectuales del asesinato. Entonces, la inmensa mayoría de los senadores y diputados maderistas presenta fuerte oposición al usurpador."<sup>8</sup>

Todo parece indicar que estamos lejos de tales exacerbaciones. El presidente mexicano sigue teniendo grandes poderes, casi limitados y metaconstitucionales. El centralismo, a tono con ese

<sup>8</sup>González Casanova, Pablo. La democracia en México. Duodécima edición. Serie Popular Número 4. México, 1980. pp. 29-30.

exceso de poder, también alcanza extremos inconcebibles en una democracia europea. Sin embargo, todo parece indicar que a partir de julio de 1988 ha tenido lugar una recomposición del equilibrio de fuerzas políticas, el cual ha llegado a ser "catastrófico" -utilizando la expresión de Gramsci-, para no decir endeble y crítico.

Desde hace varios años los gobiernos federales mexicanos han externado reiteradamente el propósito de abrir cauce a un verdadero federalismo. Sin embargo, este propósito ha chocado con una realidad "terca", constituida por vicios ancestrales, costumbres arraigadas, ideas de remoto origen e intereses creados cuya subsistencia depende de que el federalismo mexicano siga siendo una especie de "centralismo que no quiere decir su nombre".

## 2.2 Concentración del poder de decisión

En todas las escalas y en todos los niveles de la administración pública de México se repite el mismo fenómeno: el poder de decisión, lejos de seguir los esquemas que señala la teoría, queda sujeto a la concentración de la fuerza política de quienes deciden, a su ubicación en la estructura administrativa, a la importancia y el peso de sus relaciones personales, a la trascendencia jerárquica que

ostentan quienes los han colocado en el puesto que ocupan, etcétera.

Técnicamente hablando, la toma de decisiones "es el proceso de selección entre alternativas. El proceso se divide en una secuencia de etapas -tres o cinco, de acuerdo con el modelo que se utilice-, que comienza con el reconocimiento inicial del problema, la clarificación y análisis de los cursos alternativos de acción, y concluye con la selección final de la medida a tomar. Aunque este proceso básico se repite en cada situación de toma de decisiones, algunas de estas decisiones son rutinarias y susceptibles de programarse; otras son únicas o tan fundamentales para el organismo que requieren que se complete todo el proceso antes de que se seleccione una acción. Normalmente, a medida que se asciende en la jerarquía burocrática se toma un mayor número de decisiones no programadas y existe una incertidumbre más grande sobre qué decisiones deben ser tomadas." (Los subrayados son nuestros).

Como puede apreciarse, desde el punto de vista teórico encuentra cierto grado de justificación el hecho de que conforme se avance en la jerarquía burocrática ciertas decisiones queden confiadas exclusivamente a la "intuición" del que las adopta. Sin embargo, esto, llevado a los extremos que solemos observar en México, tiene efectos catastróficos.<sup>9</sup> Desde el punto de vista político, la toma de decisiones es un proceso social por el cual se seleccionan

<sup>9</sup>Diccionario de Política y Administración Pública. A-F. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, 1977. pp. 340-341.

entre las alternativas disponibles los objetivos o los medios necesarios para conseguir esos objetivos, con el propósito de responder a los requerimientos de una situación actual o que se cree ocurrirá en el futuro.

El número de alternativas consideradas disponibles está restringido por varias limitaciones, originadas en el medio y en la propia estructura de la toma de decisiones. Además, las reglas y los procedimientos que gobiernan este proceso también constituyen factores importantes que afectan a la decisión. En política las decisiones toman la forma de lineamientos (políticas) gubernamentales o votos sobre candidatos, fines o procedimientos concretos, ejecución de otras decisiones, etcétera. Su estudio ha comprendido las elecciones, las votaciones parlamentarias, el proceso legislativo de una norma en particular, los votos de los jueces, las decisiones cruciales de un estadista, el papel de los grupos de presión, la opinión pública y prácticamente todos los demás tipos de situación o medios políticos.

Las investigaciones sobre la adopción de decisiones políticas se han basado en la contribución de diversos autores, entre los que destacan Simon, quien rechazó que al decidir puedan conocerse todas las opciones, por lo que concluyó que la racionalidad siempre es limitada y, consecuentemente, las decisiones nunca son óptimas sino satisfactorias; Snyder, que en sus estudios introdujo los niveles

psicológicos y sociológicos de los individuos que toman decisiones y del grupo u organización en que éstos operan; Laswell, quien sobre la base de sus investigaciones en procesos judiciales identificó siete estadios de la decisión: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y terminación; Downs, que consideró las decisiones electorales según los postulados del comportamiento económico y dedujo 25 proposiciones sobre las decisiones tomadas por los partidos y por el gobierno, etcétera.

Sin embargo, de las investigaciones realizadas difícilmente es factible derivar resultados teóricos susceptibles de comprobación empírica, ya que la mayoría de ellas se refieren a estudios de caso.

Los elementos fundamentales de la toma de decisiones son: la dimensión, la información, las presiones, la oportunidad, la personalidad y el contexto. La combinación de esos elementos determina la orientación y el carácter de las decisiones.

Tanto en el campo de la administración como en el de la política, en los años recientes hemos asistido a un creciente fortalecimiento de la responsabilidad y el poder de decisión en pocas manos. Paralelamente, sin embargo, puesto que ninguna tendencia se da sin su opuesta, ha proliferado la decisión mediante comités y consejos, cuyos inconvenientes son señalados constantemente. (Alguien dijo que el camello es un caballo cuyo diseño se encomendó a un

comité). Existen acérrimos partidarios de la toma de decisiones individual, tanto como los hay de la toma de decisiones colectiva. Y aunque esa discusión no figura entre los propósitos de este trabajo, es de señalarse que tanto las decisiones colectivas como las individuales presentan graves desventajas. Llevadas al exceso, constituyen los dos extremos de un mismo error. Las decisiones en colectivo hacen que su responsabilidad se diluya; en solitario, pueden conducir a la irracionalidad.

Por lo que se refiere a la tendencia que se observa en los gobiernos, "en el ámbito del Derecho Público el siglo XX se ha caracterizado por la ampliación de las funciones del órgano ejecutivo, lo cual es un fenómeno que se ha presentado prácticamente en todo el mundo. Esto obedece a varias causas, pero sin duda una de las más importantes en occidente es el intervencionismo surgido a raíz de la crisis del capitalismo clásico. La etapa del neocapitalismo puede ubicarse genéricamente a partir de que se resuelve la gran depresión de 1929, aunque en varios países ya se habían realizado previamente algunos aspectos de participación del gobierno en la economía. En la fase del señalado neo-capitalismo el Estado asume nuevas funciones financieras como la distribución del ingreso y de la riqueza; la asignación de recursos; así como la estabilidad y el crecimiento. Para realizar estas funciones se estableció en buen número de países la progresividad en el impuesto sobre la renta; se desarrolló la empresa pública; surgieron controles

gubernamentales específicos sobre los precios y las condiciones de trabajo; el Estado comenzó a administrar sectores básicos de la economía, y se desarrollaron los sistemas de seguridad social y vivienda. Estos son algunos de los instrumentos que le han permitido al ejecutivo de nivel nacional actuar deliberadamente en los procesos sociales y económicos para obtener fines concretos, y que le conceden un amplio margen de acción a pesar de la supervisión general que sobre este órgano ejerce la legislatura."<sup>10</sup> Por lo anterior, "la participación directa del ejecutivo en la problemática social y económica implica una nueva organización del Estado, ya que la existencia de un ejecutivo dominante rompe el esquema jurídico de la división de poderes derivado del liberalismo. El Estado decimonónico con un órgano legislativo fuerte y en ocasiones preponderante fue incapaz de resolver los problemas sociales y económicos planteados, entre otros aspectos porque el establecimiento de la libertad y de la igualdad jurídica no se realizó sobre una base de equidad económica. Sin embargo, desde que se presentó el intervencionismo estatal en materia económica se ha suscitado la discusión de si dicha participación se ha efectuado para reforzar al capitalismo, y en particular a los poseedores de los medios de producción, o si significa una nueva forma de organización socioeconómica distante tanto del capitalismo clásico, como del socialismo centralista

---

<sup>10</sup>Gil Valdivia, Gerardo. "La representación parlamentaria y las estructuras sociales y económicas." Deslinde. Número 104. Agosto de 1978. UNAM. pp. 11-12.

"la administración pública capitalista, como todo tipo de administración que brota del antagonismo de clases y de la necesidad de conducción del trabajo asociado a gran escala, se encuentra caracterizada por una doble naturaleza: dirección y dominio. La lucha de clases implica el antagonismo entre quienes tienen la propiedad de los medios de producción y quienes tienen sólo la propiedad de su fuerza de trabajo; como las clases dominantes explotan a las dominadas -es decir, se apropian del producto de su trabajo-, en cuanto las clases dominantes someten a las dominadas al orden social establecido. El Estado, como Estado de clase, encarna el dominio de la burguesía sobre las clases productoras, haciendo de la administración pública un vehículo para la realización del dominio de clase. La administración pública capitalista, pues, nace del antagonismo de clases para imponer el dominio de las clases dominantes sobre las clases dominadas."<sup>13</sup>

Por lo demás, otro de los factores que han influido en el fortalecimiento del órgano ejecutivo es la cada vez mayor complejidad de la Administración Pública. El progreso científico y tecnológico del siglo XX, así como el surgimiento de los problemas característicos de las sociedades industriales modernas han provocado la tecnificación del gobierno. La utilización de sistemas tecnológicos complejos a cargo de especialistas es sin duda la mejor forma de resolver determinados problemas sociales. Sin embargo, esto

---

<sup>13</sup> Ibidem, p. 183.



plantea en las sociedades industriales modernas con instituciones democrático-representativas eficaces el distanciamiento entre el político y el técnico, lo cual es particularmente grave en virtud de que en dichas sociedades el político suele ser depositario de la representación popular. No es este el caso de la sociedad mexicana, donde muchas decisiones y acciones gubernamentales siguen inspiradas en estilos tribales.

El progreso científico no ha influido para que en México se abata la concentración del poder de decisión en pocas manos. En su ámbito de acción, el Presidente de la República, los secretarios de Estado, los subsecretarios, los gobernadores, los presidentes municipales, los líderes sindicales y, en fin, todos aquellos que tienen el poder de decidir, son prácticamente semidioses. Esto, que tiende a ser erradicado en el campo de la empresa privada, ha costado a nuestro país en términos de atraso político, social, económico, científico y tecnológico.

### 2.3 Improvisación de los cuadros dirigentes

Como podrá observarse a lo largo de esta exposición, todos los problemas de la Administración Pública mexicana se encuentran estrechamente interrelacionados. Hasta ahora ha predominado el

reclutamiento de funcionarios públicos basado en la amistad (conocida en el medio como "compadrazgo"), más que en la presunción de que el designado para la ocupación de determinada responsabilidad es el idóneo para desempeñarla adecuadamente. En este punto se nota una aguda influencia de la idiosincrasia española. Tan es así, que durante la colonia se estiló la compra-venta de puestos públicos. En estas operaciones comerciales lo que menos importaba era que el aspirante fuera capaz o incompetente, probo o deshonesto. Importaba el puro pragmatismo de la operación.

En nuestros días perdura la costumbre de entregar puestos públicos con base en el pragmatismo de la conveniencia. Ya no se pide o se recibe dinero a cambio, pero existe el rígido compromiso de la lealtad ad hominem, por encima de la lealtad institucional que sería de esperarse. Así, cuando un individuo es designado candidato a diputado federal, cuando resulte electo no deberá lealtad ni a su partido ni a sus electores formales (los votantes que acudieron a las urnas), sino a su elector real (el líder en turno, que "tuvo a bien" incluirlo, "palomearlo" en las listas de aspirantes y dejarle el paso franco hacia esa posición). Esto se observa en todos los niveles y ámbitos de la administración pública. Un caso típico es el de los presidentes municipales.

En cada estado de la República se sabe que determinados municipios son "posiciones" de conocidos grupos de presión política.

Al decir que esos municipios son sus posiciones se quiere significar que ellos tienen la facultad de "proponer" al partido un candidato que no podrá rechazar. Sucede con frecuencia que el agraciado ni siquiera sabe leer y escribir. Sin embargo, eso no importa, pues de lo que se trata es de ocupar la posición, "llenarla" -aunque sea con un fardo- para que no pueda ser asignada a un grupo diferente o rival.

En la administración sucede a menudo que ciertos individuos son colocados al frente de una responsabilidad no tanto para que la desempeñen con eficiencia y sirvan a la ciudadanía, sino para cumplir las siguientes funciones:

- a) Informar a sus jefes "reales" o "formales" de lo que sucede en su ámbito, lo cual no les sería informado si quien ocupara esa posición fuera un individuo no adicto a ese grupo.
- b) Defender los intereses particulares de quien los designó, más que los de la institución en la que están encuadrados.
- c) Propiciar acciones de corrupción con las que puedan beneficiarse sus verdaderos jefes. Y decimos "verdaderos jefes" porque no siempre éstos figuran en el escalafón administrativo. (Por ejemplo, cuando Jonguitud mandaba en

el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, había subsecretarios de Educación Pública que no rendían cuentas al secretario o al presidente en turno, sino al propio Jonguitud).

- d) Rellenar el puesto, para que no pueda ser ocupado por adversarios, aunque éstos sean más competentes.

Los anteriores puntos denotan que en no pocos casos, en tratándose de la designación de funcionarios públicos, la administración está al servicio de la política peor entendida en su acepción de acaparamiento de puestos, en perjuicio del servicio público y del país.

Lo dicho indica también que el criterio para designar a un servidor público se sujeta, en la mayoría de los casos, a los dictados de los intereses creados, no a las necesidades del servicio. Célebres son los casos de choferes convertidos en "licenciados" por azares de la meritocracia, de secretarias ascendidas a jefas de departamento o subdirectoras gracias a méritos de alcoba. Esto implica una gran improvisación en los cuadros.

Una de las grandes preocupaciones de la administración en los últimos años ha sido perfeccionar los métodos de selección y reclutamiento de los empleados y servidores tanto privados como

públicos. Ciertamente, un individuo mal seleccionado para la ocupación de un puesto puede causar graves daños a la estructura de una empresa; pero ese daño se ve multiplicado si la selección errónea ocurre en el ámbito de la administración pública.

"La existencia de un sistema adecuado de reclutamiento de personal para la administración pública constituye uno de los más importantes requisitos para la ejecución efectiva de las funciones gubernamentales en el Estado moderno. La creciente complejidad de las funciones gubernamentales, combinada con el incremento de diversas presiones internacionales y la escasez de recursos de todo género, determinan que el problema de reclutamiento asuma particular interés y significación en los países en vías de desarrollo."<sup>14</sup>

El reclutamiento de funcionarios públicos debería llevarse a cabo de acuerdo con una escala de prioridades nacionales, que en la práctica "cambian más rápidamente en un país en desarrollo. Una de las características peculiares del subdesarrollo es precisamente que las metas de la sociedad se encuentran vagamente establecidas y que las prioridades por tanto tienden a cambiar más rápidamente que en un país altamente desarrollado. "Los sistemas de reclutamiento de la administración pública deben en consecuencia tener la elasticidad necesaria, reconociendo la posibilidad de cambio y la adaptación a

<sup>14</sup>Figueroa, Rodolfo. "Prioridades nacionales y reclutamiento de funcionarios públicos." Jornadas. El Colegio de México. Número 95. México, 1981. p. 3.

las distintas prioridades en un momento determinado. Semejante elasticidad permitirá, en caso necesario, cambios radicales en los sistemas de reclutamiento, por cuya razón puede no ser deseable en países en vías de desarrollo el establecimiento de métodos rígidos y uniformes aconsejados por la ciencia administrativa moderna."<sup>15</sup>

El problema de la improvisación de los cuadros dirigentes ha llamado la atención de los estudiosos desde hace mucho tiempo. Más aún, hay quienes consideran que en ese punto radica una de las razones nodales de la ineficiencia del sector público mexicano. Esta afirmación no carece totalmente de validez si se observa que en los países más desarrollados la selección de los cuadros se hace en función de sistemas y criterios impersonales, a la par que a los seleccionados se les imponen obligaciones con un servicio igualmente impersonal. En cambio, es típico que en países como el nuestro el servicio público está condicionado por la preeminencia de las lealtades personales sobre las lealtades institucionales.

Fritz Morstein Marx ha desarrollado una útil reflexión acerca del punto en el que se bifurcan la administración basada en los méritos en el servicio (premisa básica del servicio civil) y la administración basada en los intereses personales del funcionario. Hemos visto que la primera es típica de los países desarrollados, mientras que la segunda predomina en los países subdesarrollados.

---

<sup>15</sup> Ibidem, p. 5.

Ambas son una realidad en todo el mundo. Están presentes en todas las estructuras administrativas; lo que varía en última instancia es la preeminencia de una de ellas.

Marx se pregunta: "¿Qué se puede pensar acerca de los intereses personales del funcionario de carrera, en especial de cualquier partidismo desconocido y no expresado que es dable esperar que sustente? ¿Cómo actúa la burocracia cuando compete ella misma en la arena política, como un grupo que se proyecta en la lucha entre centros de poder e intereses organizados?"<sup>16</sup> Indudablemente, como lo demuestra el citado autor, todo grupo burocrático es por sí mismo un grupo de acción política que no sólo atiende los intereses institucionales -en el mejor de los casos-, sino que también lucha por defender sus intereses personales, por ver cumplidas sus ambiciones de poder. Después de todo, el afán de competencia por acumular más poder y escalar más altas posiciones está presente en todos los grupos humanos. En México hablamos de una exacerbación de esa tendencia natural. Tal exacerbación obedece a que se ha llevado al extremo el descuido en el reclutamiento y la selección de funcionarios públicos. Prueba de ello es que todos los intentos de reforma administrativa que se han puesto en marcha durante los gobiernos recientes se han propuesto entre sus fines primordiales perfeccionar la selección de los servidores públicos. Que no se haya

<sup>16</sup>Mornstein Marx, Fritz. "El servicio civil de nivel superior como grupo de acción en el desarrollo político occidental". En: J. LaPalombara y otros. Burocracia y desarrollo político. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1963. p. 65.

hecho esto de la manera adecuada es otra cuestión, porque se ha puesto demasiado énfasis en los aspectos puramente técnicos del servicio civil (perfeccionamiento de los tabuladores, mejoramiento de los reglamentos escalafonarios, etcétera) y se han descuidado los aspectos cualitativos de la cuestión.

#### 2.4 Sometimiento excesivo de la administración a la política

Los puntos expuestos en los apartados anteriores denotan un excesivo sometimiento de las decisiones administrativas a los intereses políticos. La politización de las decisiones administrativas es inevitable; no importa de qué país ni de qué nivel se trate. Por algo la Ciencia Política, la Administración y el Derecho son ciencias obligadas a trabajar constantemente de manera interdisciplinaria, pues sólo así puede obtenerse una visión aceptable y completa de los problemas y proponerse rumbos de acción convenientes.

En México, por desgracia, la política ha sido entendida como la acción de conservar a como dé lugar las posiciones de poder, en cuyo ejercicio este último es visto como un objetivo en sí mismo.

Sí a ese rasgo añadimos el problema del federalismo, la concentración del poder de decisión y la improvisación de los cuadros



dirigentes, el panorama es francamente desalentador.

A partir del régimen de José López Portillo se ha intentado llegar al extremo contrario: someter las decisiones políticas a la administración, lo cual también constituye un error, a nuestro juicio. Esto ha conducido a que en diversas e importantes áreas del gobierno haya sentado sus reales la tecnocracia. Atildados funcionarios egresados de universidades extranjeras han sido puestos al frente de áreas neurálgicas, en las que se requeriría la sensibilidad política que no tienen los técnicos a ultranza, esos especímenes que sienten gran desprecio por la actividad política pura.

Consideramos que debe estarse tanto en contra del sometimiento de la administración a los intereses de la realpolitik, como del sometimiento de la política a las determinaciones técnicas de la administración.

## 2.5 Dilapidación de los recursos

Debido a que en muchos casos los intereses políticos se imponen a la racionalidad de las decisiones administrativas, la dilapidación de los recursos económicos es cosa común. Una súbita reorientación del

interés de un determinado funcionario conduce al replanteamiento de los planes y programas de egresos. Es común que a los proveedores de las dependencias y empresas públicas se les haga esperar indefinidamente su pago con la explicación de que, por ejemplo, un súbito viaje al extranjero hizo que se tuvieran que gastar en inserciones pagadas los recursos que estaban destinados al pago de adeudos. Hay áreas de la administración que, debido al talante incierto de sus dirigentes, son auténticos barriles sin fondo, en los que el gasto de los recursos disponibles está sujeto a todos los avatares posibles, pero no a una programación seria del gasto.

Del mismo modo que ha ocurrido en el caso del sometimiento de la administración a la política, en lo que se refiere al gasto también se ha observado en los últimos tres sexenios la tendencia a someter el presupuesto a rígidos corsés que no tienen en cuenta cierto margen de sucesos imprevisibles, ni la importancia de atender gastos sociales urgentes, generalmente motivados por hechos súbitos e imprevistos (terremotos, huracanes y otros accidentes de la naturaleza). Esto ha hecho que la frialdad tecnocrática impere en las áreas dedicadas a la confección de los presupuestos.

No obstante, puede concluirse que sigue prevaleciendo la dilapidación dictada por eventuales "caprichos" del funcionario en turno, más que por el interés público. Después de todo, la dilapidación de recursos estatales es, por definición, contraria al

interés público.

## 2.6 Ausencia de formación profesional de los recursos humanos

Este punto ya ha quedado tratado en alguna medida al desarrollar el apartado 2.3. Sin embargo, aquí queremos referirnos, así sea de manera global, a la carencia de formación profesional (profesionalización) de los servidores públicos. No se trata de que cada servidor posea un título universitario o técnico, sino de que esté adecuadamente capacitado, mediante una sólida estrategia de servicio civil, para desempeñar las funciones que se le encomiendan.

No existe una estrategia de profesionalización de los servidores públicos, como la que se observa en los servicios diplomáticos y en la mayoría de los ejércitos. Son factores muy distintos a esa estrategia los que determinan la ubicación de ciertos individuos en delicadas funciones públicas.

Guadalupe Rivera Marín señala que "entre los fenómenos inherentes al desarrollo económico, cuenta de manera principal la ampliación paulatina de los servicios de la Administración Pública. Baste para ello pensar que un mayor presupuesto nacional, resultante del mejor aprovechamiento de los recursos, necesita para su manejo

organismos especializados y personal técnico capacitado para el desempeño de funciones específicas.

"Sin embargo, y a pesar de que en nuestro país aparentemente ha existido concordancia entre el crecimiento de renglones económicos tales como el ingreso nacional y el gasto público y los órganos administrativos avocados para realizar las funciones inherentes a su manejo, no por ello se ha notado una mejoría en el índice de rendimiento del servicio civil."

La autora citada considera que siguen prevaleciendo, con razón, las críticas sobre la tradicional lentitud, la tramitación complicada y la duplicidad de funciones, de lo cual suele culparse a los funcionarios.

Acto seguido, Rivera Marín hace notar que "el hecho es de tal forma relevante que, entre los puntos principales de los programas de gobierno sustentados por las últimas administraciones, así como en las plataformas de los diversos partidos políticos, destaca la necesidad de reformar la situación prevaleciente..."<sup>17</sup>

Por su parte, Alvaro Rodríguez advierte que "en la medida en que

<sup>17</sup>Rivera Marín, Guadalupe. "Técnica del manejo de personal en la Administración Pública Mexicana". En: Aportaciones al conocimiento de la administración federal. (Autores mexicanos). Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976. p. 481.

los estados van incorporando a su radio de acción nuevas tareas y responsabilidades surge la necesidad de planear, coordinar y ejecutar las operaciones administrativas con un grado satisfactorio de eficiencia. La realización de los programas gubernamentales en continuo proceso de expansión, ha determinado que la introducción de nuevos métodos y procedimientos se haya hecho con precipitación y desatino. La observación general, es que sobre la marcha, se han tenido que ir adaptando las formas organizativas a la realización de los propósitos gubernamentales.

Rodríguez opina que el problema de la eficiencia administrativa constituye una gran preocupación de todos los gobiernos, no sólo porque en ello está comprometido el prestigio de la acción oficial, sino en forma principal porque existen numerosos obstáculos para lograrla, que van, desde la inercia por el cambio, hasta la influencia política, muchas veces determinante de la acción burocrática.

Y es que, ciertamente, dondequiera que ha existido el empeño de una radical reforma administrativa han surgido las más tremendas oposiciones por parte de los grupos directamente afectados. Se ha dicho que los reformadores mueren con la reforma, y en la esfera administrativa un propósito de reorganización reclama un precio elevado del esfuerzo y la tranquilidad del funcionario. Sin embargo, la eficiencia administrativa es la premisa para que los programas y

planes de un gobierno puedan ponerse en práctica, y cuando no se le da la importancia debida, la actividad gubernamental se desarrolla en forma anárquica, arbitraria y desperdiciada, con graves implicaciones para el interés público y por ende, para la estabilidad del propio gobierno.<sup>18</sup>

Lo anterior permite afirmar que la eficiencia administrativa y el éxito de toda reforma depende de la profesionalización exitosa de los servidores públicos.

"Por la naturaleza misma de la administración pública como centro rector de la política económica, social y cultural de un país, la mayoría de los gobiernos han reconocido como una responsabilidad estrictamente nacional, la reorganización administrativa, con miras a operar sus programas bajo normas de eficiencia. La reforma administrativa no depende de la importación de mecanismos o de técnicas aplicadas en forma indiscriminada sobre las instituciones existentes; en última instancia lo que determina el cambio de un sistema administrativo es la actitud humana inspirada en un espíritu de comprensión y colaboración. Las organizaciones no son ni mejores ni peores que los elementos que las integran, y la condición fundamental para alcanzar un resultado eficiente, es la orientación del esfuerzo organizado, como acto de cooperación humana motivado y estimulado por fuerzas espirituales y respondiendo, asimismo, a

<sup>18</sup> Véase: Rodríguez, Alvaro. "La formación de funcionarios públicos". En: Fuente citada en la nota 15. p. 500.

intereses de orden económico.

La siguiente transcripción, aunque larga, nos parece de suma importancia por la veracidad de sus afirmaciones:

"Esta consideración ha servido de base para que buena parte de los estados contemporáneos hayan otorgado un lugar primerísimo a la tarea de seleccionar, formar y educar a los jóvenes que, en el futuro, tendrán a su cargo las funciones directivas de la acción gubernamental.

En seguida se señala que

"El énfasis de esta formación educativa es un derivado de la posición tradicional de cada país así como del grado de su evolución histórica. La administración pública no opera en el vacío y quienes en ella participan imprimen en el desarrollo de su trabajo un sello original, producto de factores personales que no es posible hacer a un lado porque forman parte de la atmósfera social, cultural y económica en que se han formado."

En todo caso, como lo sostiene el citado autor, cualesquiera que sean las divergencias en la formación de los funcionarios públicos, la idea central sobre lo que debe hacerse es coincidente con el principio de preparar los elementos humanos necesarios para dar

cumplimiento de mejor manera a la función pública."<sup>19</sup>\*

Como ya lo señalábamos, en los últimos sexenios, sobre todo a partir del de José López Portillo, se ha tomado conciencia de la necesidad y la importancia de profesionalizar el servicio público mexicano, para que éste no siga dependiendo de confianzas y lealtades personales que se sobreponen a las institucionales.

Hemos hecho hasta aquí un resumen de los principales problemas característicos de la administración pública mexicana. En los dos próximos capítulos abundaremos en el señalamiento de las perspectivas y el señalamiento de algunas recomendaciones que, en nuestra opinión, podrían permitir superar dichos problemas.

---

<sup>19</sup> Idem.

\* Los subrayados son nuestros.



**CAPITULO III**  
**PERSPECTIVAS INMEDIATAS**  
**DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

### 3.1 Resistencias económicas, políticas y culturales a la descentralización

En nuestra opinión, la descentralización es la expresión pura del federalismo. Ella constituye el único camino posible para que este último sea una realidad. Sin embargo, como es de deducirse a partir de lo expuesto en el capítulo anterior, los esfuerzos descentralizadores encuentran resistencias.

Desde el gobierno de Luis Echeverría se puso en evidencia la urgente necesidad de descentralizar la administración pública, para hacerla consonante con la declaración federalista de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero fue durante el gobierno de José López Portillo cuando se acentuó la preocupación por descentralizar.

En su discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República, López Portillo anunciaba: "Para optimizar la programación, mantendremos normatividad y control en el centro, aproximando las decisiones a los lugares de su ejecución, esto es, a partir de un conjunto de criterios sistematizados, descentralizaremos las funciones y desconcentraremos las acciones; acercándonos y estrechando nuestras relaciones para que nuestro cuerpo social, a semejanza de los organismos vivos, se recree continuamente y habiendo

concordancia entre el todo y sus partes, exista en armonía." Para ello, el nuevo presidente promulgó una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la cual decía en aquella ocasión que, por medio de ella, "se asientan los cambios que reclama la estructura sectorial, y se reordenan por funciones las Secretarías de Estado a fin de contar con la organización y los instrumentos idóneos para realizar el Programa de Gobierno."<sup>20</sup>

El gobierno de López Portillo apostó fuerte a la descentralización.

Después de su campaña electoral, Miguel de la Madrid, sucesor de López Portillo, hizo acto de fe federalista al afirmar que "el federalismo evoca entre nosotros un sistema político y jurídico. Raramente un sistema económico y social. Ello se debe al feroz centralismo que padecieron las provincias de la Nueva España y a las debilidades estructurales de nuestra experiencia federalista. El desarrollo equilibrado del país exige consolidar la autonomía política y económica de las entidades federativas."<sup>21</sup>

En la misma oportunidad, De la Madrid declaraba que "centralismo y democracia son términos antinómicos. Como fenómeno político,

<sup>20</sup>López Portillo, José. Mensaje al pueblo de México. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. México, 1976. p. 21.

<sup>21</sup>De la Madrid Hurtado, Miguel. Cien tesis sobre México. Editorial Grijalbo. México, 1982. p. 37.

administrativo, económico, social y cultural, el centralismo implica la supremacía de una parte sobre el todo, la existencia de una casta burocrática que impone su voluntad a comunidades remotas, el ejercicio de una autoridad que toma decisiones en nombre y a espaldas de los interesados. La democracia, en cambio, significa igualdad y participación. Descentralizar la vida nacional es principio obligado para democratizar y modernizar la sociedad."<sup>22</sup>

Una de las banderas de campaña y de la propia administración delamadridista -aunque fallida-, fue la descentralización.

Durante su campaña, Carlos Salinas de Gortari señaló ante un público de administradores públicos: "El gran proceso de la descentralización de la vida nacional que ya está en marcha nos ha confirmado que no podemos seguir tomando decisiones desde el centro con criterios generales. Cada estado es distinto, cada uno tiene peculiaridades que no pueden soslayarse, aunque en todos ellos se comparten los mismos principios. Debemos entonces reconocer la diversidad con la misma certidumbre con la que admitimos lo común.

"Propongo -decía Salinas- que unamos nuestros esfuerzos para convertir la descentralización en una de las grandes vertientes de la política moderna. Para lograrlo contaremos, desde luego, con la voluntad del estado, pero será fundamental la participación

---

<sup>22</sup> Ibidem, p. 97.

democrática de la sociedad. Somos corresponsables de la descentralización que descansa en la democracia. Nos interesa la participación de los diversos sectores sociales en la toma de decisiones que el desarrollo exige y, por supuesto, en la ejecución de las propias acciones. En efecto, la descentralización se enlaza con la democracia. Hay que reasignar responsabilidades y recursos; redistribuir el poder."<sup>23</sup>

¿Qué ha impedido que, habiendo tal voluntad política, se concreten los afanes descentralizadores? Lo que lo ha impedido es ese conjunto de factores que aquí denominamos "resistencias a la descentralización", que las haya económicas, políticas y culturales. A continuación nos referiremos brevemente a ellas.

Las resistencias económicas tienen su origen en que ciudades como el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca se han beneficiado con el centralismo, pues ellas mismas, en sus respectivas regiones de influencia, ejercen una función eminentemente centralista. Quienes ejercen actividades económicas, y hasta los mismos líderes políticos locales, resultan beneficiados con el centralismo, pues éste redunda en una mayor influencia de esas ciudades en sus respectivos ámbitos. Las resistencias políticas son de índole parecida a las económicas: los políticos y gobernantes de las regiones beneficiadas por el centralismo suelen ser los primeros

---

<sup>23</sup>Salinas de Gortari, Carlos. "Discurso en la reunión del IEPES sobre federalismo y descentralización".

interesados en que las cosas sigan como hasta ahora. En la medida en que la centralización aumenta, lo hace el poder de esos líderes y gobernantes. Por lo demás, cierto feudalismo que caracteriza a la administración y a la política mexicanas fortalece las tendencias anti-federalistas.

En cuanto a las resistencias culturales, como bien lo señalaba De la Madrid, tienen su origen en la sociedad novohispana, aun cuando nosotros nos atreveríamos a señalar que ese origen se remonta a la época prehispánica. Nuestros antepasados mexicas eran eminentemente centralistas en el ejercicio del poder. Todos los pueblos de los alrededores estaban sometidos a ellos y debían entregarles jugosos tributos a cambio de vivir en paz. Esto, al combinarse con el centralismo feudalista que caracterizaba a la sociedad española, dio lugar a una exacerbación de la tendencia, misma que hemos recibido como una de las herencias coloniales nefastas que hoy impiden nuestro desarrollo.

Por razones culturales nuestra idiosincrasia es eminentemente centralista. A los mismos ciudadanos que con frecuencia se manifiestan interesados en que se emprenda un proceso de descentralización les parece riesgoso y hasta inconveniente que un proceso de ese tipo sea llevado hasta sus últimas consecuencias.

### 3.2 Desconcentración del poder

Como parte de los esfuerzos de descentralización y desconcentración del ejercicio del poder, Miguel de la Madrid promulgó el 3 de febrero de 1983 reformas al texto del artículo 115 constitucional, con el fin de fortalecer al "municipio libre" al que se refiere la Carta Magna. Sin embargo, en la práctica se ha visto que en el fortalecimiento de la vida municipal están implícitas necesidades de desconcentrar el poder, mismas que no han podido verse concretadas. Los gobernadores de los estados siguen considerando que su fuerza política depende de su capacidad para "mantener a raya" a los presidentes municipales y a los municipios, ya sea condicionándoles el otorgamiento de obras, reteniéndoles los apoyos presupuestales y sometiéndolos por todas las vías cuando se atreven a emprender acciones de insubordinación.

De la Madrid dijo al iniciar su periodo de gobierno que "si concebimos a la nación como la suma dinámica de sus partes, hemos de preocuparnos por el buen funcionamiento del municipio, que constituye el núcleo primario del poder político y la institución más cercana a los intereses de los ciudadanos. Hemos de procurar que el municipio desempeñe plenamente el papel que le asignan nuestras leyes impulsando su desarrollo."<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> De la Madrid, Miguel. Op. cit., p. 38.

Ciertamente, el gobierno de la Madridista otorgó un gran apoyo jurídico al municipio, pero ese apoyo se vio obstaculizado por las resistencias que en la realidad encontraron las reformas emprendidas.

La administración de De la Madrid decía partir de que "la descentralización, entendida como tarea política y no como simple mecanismo administrativo, es un verdadero proceso descolonizador en el sentido de que todo modelo centralista se inspira en modelos de colonialismo externo o interno. La organización federal se opone por su propia naturaleza a la concentración del poder aunque a veces, como ha ocurrido en México, carezca de la fuerza necesaria para cumplir sus fines. Por eso, la descentralización debe ser el medio primordial para consolidar el federalismo político, el federalismo económico y el federalismo cultural."<sup>25</sup>

Un requisito esencial de todo proceso de descentralización administrativa y de desconcentración del poder es el fortalecimiento del municipio y de las organizaciones de base, tanto sociales como políticas y económicas.

---

<sup>25</sup> Ibidem, p. 98.



### 3.3 ¿Qué hacer ante la improvisación?

La única perspectiva viable para frenar la improvisación en los cuadros administrativos consiste en implantar un auténtico servicio civil de carrera, mediante el cual se asegure que quienes ocupen los puestos públicos sean los idóneos u obtengan la capacitación necesaria para serlo en una medida aceptable. De acuerdo con Moshe Weiss, "el papel de la burocracia se determina en gran medida por las metas nacionales del Estado. Los problemas a los que se enfrentan actualmente los países en desarrollo son completamente distintos."<sup>26</sup>

Partiendo de la base de que los cuatro fines principales del Estado son propiciar un amplio cambio social, la rápida industrialización, el crecimiento económico y la integración nacional, es obvio que la amplia esfera de actividades socioeconómicas del gobierno incrementa el poder de las burocracias y que la expansión del poder burocrático causa serios problemas, tales como corrupción, ineficacia y desconfianza del gobierno por parte de la población. El clima de corrupción trae como consecuencia que, a largo plazo, los fines nacionales sean sustituidos por los intereses

<sup>26</sup> Weiss, Moshe. "El papel de las burocracias gubernamentales en los países en desarrollo." En: Burocracia y subdesarrollo. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Revista de Política y Administración. Número 1. México, 1977. p. 58.

personales del burócrata.

Algunos estados en desarrollo han tratado de vencer la plaga de la corrupción mediante la promulgación de leyes", sin embargo, un tratamiento completo del problema requiere el establecimiento de un aparato efectivo de control y el logro de una especie de equilibrio entre las instituciones creadoras de políticas y las estructuras burocráticas que hacen que estas políticas sean cumplidas.

En gran parte, fenómenos como la corrupción, a la que se refiere el citado autor, obedecen a la improvisación de los cuadros burocráticos.

La experiencia ha demostrado que con leyes es prácticamente imposible frenar ese tipo de fenómenos.

La lucha contra la improvisación tiene que ser parte de una estrategia global que incluya el combate al centralismo y la implantación de auténticos criterios federalistas, y la erradicación de las concentraciones de poder. Un sistema de servicio civil que tienda a combatir la improvisación de los servidores públicos debe estar acompañado de los elementos señalados anteriormente. De lo contrario, estará condenado al fracaso.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari será un imperativo

inaplazable la lucha contra la improvisación de los servidores públicos, sin llegar, desde luego, a los excesos tecnocráticos cuya amenaza siempre estará acechándonos.

#### 3.4 El desequilibrio entre la administración y la política

"Mucha política y poca administración", fue una de las frases acuñadas durante el porfirismo. Hoy parece agudizarse la tendencia contraria que aconseja "mucha administración y poca política." Ya dijimos en alguna parte del presente trabajo que ambas posturas constituyen excesos y, por tanto, errores.

Es evidente que en el sexenio 1988-1992 nos amenaza la perspectiva de que el segundo extremo se imponga.

Claro es para todos nosotros que la frialdad tecnocrática no es el camino que conduce a una sana administración pública. Deberá evitarse que las decisiones puramente administrativas se sometan a la política, pero no podrán dejar de tenerla en consideración. Asimismo, deberá evitarse por todos los medios que la política sea sumisa ante la administración, por las razones que ya fueron señaladas en párrafos anteriores.

### 3.5 La administración de la escasez como signo de los tiempos

El problema de la deuda externa seguirá imponiendo graves limitaciones presupuestales al país. Como ha venido sucediendo desde hace 18 años, pero cada vez con mayor agudeza, los administradores estarán obligados a optimizar el uso de los recursos económicos disponibles. Existe el riesgo de que importantes renglones económicos se rezaguen como consecuencia de aquellas limitaciones. En este punto la imaginación y la pericia de los administradores desempeñarán un importante papel.

A diferencia de lo que ocurrió en sexenios anteriores, en el que se ha iniciado en diciembre de 1988 los problemas económicos serán más graves, y cualquier reforma de carácter administrativo que se emprenda deberá tener en cuenta esa situación.

En un trabajo titulado México: la lucha por la paz y por el pan, de Frank Tannenbaum, publicado en español en 1951 y recibido con sumo recelo en aquellos tiempos, por provenir de un autor norteamericano, se señala que México no debe seguir el camino del desarrollo norteamericano ni, en general, el de los países capitalistas avanzados; es decir, no debería imitar el modelo de las llamadas "sociedades industriales". Para demostrarlo, Tannenbaum se preguntaba, por ejemplo: ¿Cómo hacer para comunicar a los que

habitaban el mundo primitivo de las selvas y las regiones más atrasadas del sur y del sureste del país, con los pobladores de las ciudades modernas y del norte más o menos adelantado?

Para el autor estadounidense, la convivencia entre un México desarrollado (Jalisco, Nuevo León, Estado de México y Distrito Federal) y un México arcaico crearía serios problemas si se adoptara un modelo típicamente occidental de desarrollo industrial. Tannenbaum fue profeta. Hoy, el país se encuentra crucificado entre los diversos desequilibrios regionales que lo acosan.

"El abismo entre lo atrasado y lo adelantado no podía llenarse sin un requisito básico: la elevación del nivel de vida de la población rural", cuyos patrones de vida no respondían de ninguna manera a los de los países industrializados y, ni siquiera, a los de las zonas más desarrolladas de nuestro país.<sup>27</sup> Enrique González Pedrero se declara sorprendido por la clarividencia de Tannenbaum, quien "ponía en guardia contra los peligros que suponía un proyecto de industrialización a ultranza y señalaba, como alternativas racionales y más viables, los caminos seguidos por países medianos tales como Suiza y Dinamarca. Se trataría, esencialmente, de centrar el desarrollo en las pequeñas comunidades, dotándolas de todo el acervo científico y tecnológico capaz de hacerlas

<sup>27</sup>Citado por: González Pedrero, Enrique. La riqueza de la pobreza. Joaquín Mortiz. Colección Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1979. pp. 110-111.

autosuficientes."<sup>28</sup> Por tanto, "el acento se pondría en el impulso a la producción agrícola. Se fomentaría, además, la piscicultura en pequeñas obras hidráulicas locales, que facilitaría el riesgo y contribuirían a la alimentación de las diversas regiones. La inversión y los gastos de administración no serían excesivos. Tannenbaum recomendaba, por otra parte, lo que ahora llamamos tecnologías intermedias. En cada comunidad se fomentaría las artesanías locales y se instruiría a los habitantes en todas aquellas técnicas que pudieran mejorar la cría de animales, el rendimiento del agro y las demás actividades productivas que la comunidad pudiera desarrollar de acuerdo con los recursos propios de la región."<sup>29</sup> Tannenbaum no se oponía a la industrialización, sino que proponía un modelo de ella adecuado a un país geográficamente accidentado y constituido por un sinnúmero de comunidades dispersas en torno de apenas unas cuantas grandes ciudades.

¿Por qué hemos considerado útil y necesaria esta digresión sobre las "proteccías" económicas de Tannenbaum? Porque la administración de recursos escasos y la improductividad que ha caracterizado al modelo de desarrollo económico mexicano prueban que aquel autor tenía razón y que las advertencias que en el interin han formulado estudiosos tanto mexicanos como extranjeros, acerca de la inviabilidad del modelo de desarrollo (y su consecuente idea de progreso) elegido por nuestro país también están plenamente fundadas.

---

<sup>28</sup> Ibidem, p. 113.

<sup>29</sup> Idem.

La perspectiva para los próximos años es clara: muchos de los problemas administrativos que padece el país sólo podrán resolverse en la medida en que el modelo de desarrollo y la idea de progreso que lo acompaña se adecuen a las exigencias de un país como el nuestro.

### 3.6 El servicio civil como política alternativa

Desde 1970 se ha tomado conciencia de la necesidad de incrementar la capacitación de los servidores públicos, como requisito indispensable para elevar la eficiencia de la administración pública mexicana. Así, Alejandro Carrillo Castro atribuía a la reforma administrativa echeverrista el fin de desarrollar una administración pública que permitiera a los trabajadores al servicio del Estado "desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que reclama el actual desarrollo del país."<sup>30</sup>

Subyacía en aquella interpretación la idea de un servicio civil de carrera. Esta aspiración se acentuó durante el gobierno de López Portillo, al crearse la Dirección General del Servicio Civil,

<sup>30</sup>Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma administrativa en México." En: Leemans, A. F. (Compilador). Cómo reformar la administración pública. Fondo de Cultura Económica. México, 1977. p. 215.

adscrita a la estructura de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Con Miguel de la Madrid, a las atribuciones de esa Dirección General se sumaron las de una Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, de vida efímera. No obstante, tanto en los gobiernos de Echeverría y López Portillo, como en el de Miguel de la Madrid, los alcances del servicio civil se quedaron en aspectos puramente técnicos (mejoramiento de los reglamentos de escalafón, perfeccionamiento de los tabuladores) y fueron dejados de lado importantes aspectos cualitativos, como el adiestramiento, la capacitación y la formación permanentes de los recursos humanos de base, así como el señalamiento de mejores criterios para el reclutamiento y la selección de los mandos medios y superiores de la administración. Por lo que se refiere a las perspectivas que se avizoran en el periodo 1988-1994, es evidente que se ha agudizado la conciencia de la necesidad de un auténtico servicio civil.

Es necesario que su diseño no sea dejado en manos ni de los tecnócratas, incapaces de entender la profundidad cualitativa del problema que se busca resolver, ni de los líderes sindicales, que con el consabido discurso de "mejorar las condiciones de vida de los trabajadores" propiciarían prácticas demagógicas, como el ascenso de los "compañeros de base" a puestos de mayor responsabilidad sólo porque el escalafón así lo indica. En el apartado 4.6 abundaremos en esta cuestión, tan urgente pero tan riesgosa a la vez para los intereses del país.



**CAPITULO IV**

**SUGERENCIAS PARA AFRONTAR DESDE LA**

**ADMINISTRACION PUBLICA LAS CIRCUNSTANCIAS**

**PREVISIBLES EN EL PERIODO 1988-1994**

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

#### 4.1 Principios básicos de una política de descentralización

En nuestra opinión, una adecuada política de descentralización de la administración pública mexicana debe partir de la premisa de que, en primer lugar, es necesario hacer realidad el federalismo y, por tanto, fortalecer en la práctica al municipio, para liberarlo de todas las ataduras económicas y políticas que lo mantienen postrado. Carrillo Castro mencionaba, entre los obstáculos que encontró la reforma administrativa echeverrista, que "la tradición burocrática se ha caracterizado por el profundo arraigo de la centralización de las decisiones y el crecimiento incremental de los tramos de control. Así, de las 367\* dependencias públicas existentes, un buen número acuerda directamente con el Presidente de la República, dificultando y congestionando su labor con un tramo de control tan extenso. Por su parte, la tendencia a las reformas incrementales en las instituciones expande también los tramos de control de sus funcionarios internos, lo cual se traduce en concentración de los asuntos de rutina a nivel de los más altos funcionarios y ello, por lo general, les impide dedicar el tiempo suficiente a la programación y evaluación de sus tareas y sobre todo a los programas de reforma administrativa."<sup>31</sup>

---

\*Según datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto dados a conocer en marzo de 1990.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 225.

Para evitar este y otros problemas, una adecuada política de descentralización debe:

- a) Comprender que un requisito para la activación de la democracia es la descentralización.
- b) Reasignar responsabilidades y recursos.
- c) Redistribuir el poder de decisión entre todos los niveles de gobierno.
- d) Responsabilizar a los estados y a los municipios de sus propias decisiones en materia de desarrollo.
- e) No confundir descentralización con dispersión.
- f) Perfeccionar los instrumentos administrativos vigentes.
- g) Regionalizar las decisiones federales en materia de política económica.
- h) Implantar un servicio civil de carrera, entre cuyos propósitos fundamentales debe figurar el de concientizar a los servidores públicos de que su compromiso imperativo es con las instituciones y no con los personajes que los han colocado en los puestos que ocupan.

económicos y políticos o de cualquier otra índole que se oponen al inaplazable proceso de descentralización que exige el país.

Con respecto al tema de la descentralización es recomendable leer lo que el actual Presidente de la República dijo durante su campaña acerca de ese tema. No se necesita ser priista o presidencialista de cepa para estar de acuerdo con sus aseveraciones. Sólo faltas que las acciones que se emprendan durante estos años respondan a las expectativas creadas durante la campaña.<sup>32</sup>

Todo parece indicar que la administración de Carlos Salinas de Gortari ha comprendido que la centralización y la concentración de las decisiones administrativas se han convertido en pesados lastres para el desarrollo del país. Las decisiones que han sido tomadas por dicha administración a lo largo de 1989 denotan que la comprensión de ese problema es meridiana.

Uno de los signos que nos permiten sostener la anterior afirmación es la reprivatización de diversas entidades paraestatales que, por no ser prioritarias en los términos del artículo 28 constitucional, se habían convertido en obstáculos para que el Estado

---

<sup>32</sup>Particularmente véanse el discurso de Salinas y el diálogo entre él y algunos personajes. 18 de enero de 1989. Véase el tomo V de los discursos de campaña. (Relacionado en bibliografía).

mexicano se concentre en el cumplimiento de sus propósitos fundamentales. Reprivatizar empresas públicas no prioritarias para el desarrollo nacional es, en cierto modo, una forma de apoyar la descentralización y la desconcentración administrativas y económicas.

#### 4.2 De cómo apoyar la desconcentración de las decisiones

Típica del subdesarrollo es la concentración de las decisiones. Brevemente baste decir que una consecuencia lógica de la descentralización debe ser la desconcentración de las decisiones políticas. Así, en la medida en que a los estados y los municipios se les haga responsables de las decisiones relacionadas con su propio desarrollo, es de esperarse que los cotos, cacicazgos y feudalismos administrativos tiendan a la extinción.

Por cuanto tiene de cultural el fenómeno de la concentración de las decisiones, deberá ser combatido por todos los medios, pues aunque como ya se dijo es de esperarse que la descentralización lo abata, tal vez sea necesario el apoyo de otras medidas.

Una de las pruebas de que existen agudas resistencias culturales ante la descentralización y la desconcentración la constituyen las reacciones que se han suscitado ante la ola reprivatizadora del

gobierno federal. Tales resistencias provienen sobre todo de la oposición de izquierda y de los grupos "progresistas" ubicados en el seno del partido gubernamental.

Sin embargo, la orientación de la economía y la política mundiales han demostrado que muchos dogmas tendrán que ser derribados para permitir el avance de las sociedades. Lo que está ocurriendo en la sociedad soviética a raíz de la perestroika de Gorbachov es un ejemplo de que los dogmas que antes fueron útiles han dejado de serlo. Hungría y Polonia, pero sobre todo el primer país, sirven también de ejemplos.

Tal parece que en el mundo está predominando en nuestros días una orientación ideológica centrista, como consecuencia de la cual los radicalismos de izquierda y de derecha tienden a ubicarse en el centro. (En México tenemos un importante ejemplo a la mano: la plataforma de principios del Partido de la Revolución Democrática, producto de la confluencia pragmática de comunistas, socialistas, ex priístas y simples demócratas).

#### 4.3 Aliento a la formación de recursos de todos los niveles

Como ya se dijo en algunas otras partes del presente trabajo, es

inaplazable el establecimiento de un servicio civil de carrera, pero éste deberá ser entendido no como una prestación adicional de las llamadas "bases", ni como una promesa de estabilidad en sus puestos para los mandos medios y superiores de la administración. Al implantar dicho servicio debe pensarse en el interés del país, que requiere servidores públicos mejor capacitados, más conscientes de sus deberes y, por tanto, más adecuados para el desempeño de sus funciones. Sólo partiendo de que la necesidad del servicio civil es del país y no de los trabajadores, la administración pública aumentará su eficiencia y estará preparada para el cambio. Los llamados "trabajadores de base" ya tienen suficiente estabilidad en el empleo y en eso consiste uno de los más graves problemas de recursos humanos del sector público. En cuanto a los mandos medios y superiores, no es recomendable ofrecerles una prestación como la estabilidad sin antes asegurarse de que cada puesto está ocupado por la persona más conveniente.

#### 4.4 Búsqueda del equilibrio entre la administración y la política

En la medida en que se adopten las acciones señaladas en los apartados anteriores, como parte de una estrategia global de reforma del sector público y su administración, una consecuencia deseable será el restablecimiento del equilibrio entre la administración y la

política. Tal vez sólo baste con que quienes estén al frente de la administración pública en los próximos años estén conscientes del riesgo tecnocrático. La tentación de la tecnocracia es un hecho, toda vez que los problemas del país, de índole económica, en no pocos casos requieren respuestas eminentemente técnicas y esto hace que los técnicos se sientan la única opción, los "elegidos" para salvar al país.

No puede ignorarse que en las circunstancias que vive la nación los políticos también desempeñarán una importante función: la de contenedores y canalizadores de las inquietudes populares acumuladas a lo largo de sexenios de inacción y yerros.

En lo que se refiere al presente régimen, debe recordarse que tradicionalmente los gobernantes mexicanos utilizan los primeros años de su administración como "ensayo", como aprendizaje de política. Sin embargo, en el caso de Salinas de Gortari, a quien se atribuía ser exclusivamente un técnico metido a político, muchos observadores han quedado sorprendidos, no tanto por el tino de las decisiones, con las que muchos ciudadanos pueden estar en desacuerdo, sino por su índole y por su evidente carácter político.



#### 4.5 Fomento de la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos

Toda estrategia para adecuar las características de la administración pública mexicana a las exigencias de su circunstancia deberá estar necesariamente acompañada por un gran rigor en el manejo de los recursos económicos. Para ello, deben reforzarse los mecanismos de control establecidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; sin embargo, también deben precisarse las funciones de esa dependencia, con el fin de evitar que se confundan con las de la Procuraduría General de la República.

Una medida de gran importancia que debe adoptarse para mejorar el manejo de los recursos públicos debe consistir en limitar el gasto en "imagen", publicidad, propaganda y otros aspectos relacionados con éstos. Generalmente las informaciones sobre asuntos que interesan al gobierno son pagadas (bajo encargo) por éste, sobre todo en un momento en que mediante acciones espectaculares la administración está buscando obtener la simpatía popular que no tuvo en las elecciones del verano de 1988.

Cada vez que una de esas acciones espectaculares tiene lugar, fluyen de manera casi ilimitada los recursos económicos gubernamentales para pagar espacios en los medios y para "atender" a

quienes trabajan en ellos.

Lo anterior deberá suprimirse. Después de todo, los gobernantes deben comprender que, aunque suene obvio, la popularidad que no es espontánea y arraigada, es superficial, artificial y efímera.

En cuanto a los demás aspectos del manejo de los recursos públicos, una rigurosa programación, suficientemente inteligente para que no tenga que ser alterada con frecuencia, es el primer requisito para que exista un sano manejo de aquéllos.

Desde luego, cualquier intento de modificar las situaciones relacionadas con la vida social, como es el caso de los problemas de la administración pública mexicana, da origen a cuestiones debatibles. Realmente no existe un acuerdo sobre el rumbo que debe tomarse en este terreno. Sin embargo, nadie duda que la estrategia de desarrollo neoliberal elegida desde la administración de Miguel de la Madrid exige adecuaciones, entre las cuales destaca no perder de vista que la búsqueda de la eficiencia en la administración pública no debe confundirse con la desatención de las áreas de la economía cuyo desarrollo es prioritario desde la perspectiva del interés social mayoritario.

#### 4.6 Instauración de una política de servicio civil que trascienda los aspectos meramente técnicos

Ya se dijo en su oportunidad que aun cuando desde hace tres sexenios se ha tomado conciencia de la necesidad de implantar un servicio civil en la administración pública mexicana, tal necesidad ha sido mal interpretada, y su solución, inadecuadamente instrumentada. Se ha confundido una necesidad eminentemente cualitativa (el mejoramiento de la eficiencia de la administración pública) con un conjunto disperso de necesidades técnicas (mejoramiento de los reglamentos escalafonarios, perfeccionamiento de los tabuladores, etcétera) y, en general, con una prestación adicional de los trabajadores.

Aunque suene antipopular, consideramos que sólo en última instancia el servicio civil que se implante debe responder a los intereses de los trabajadores. Debe responder, en primer lugar, a las exigencias de la administración pública mexicana. No debe ser una prestación más para garantizar estabilidad en el empleo a los trabajadores del sector público, sino todo un sistema y una estrategia para garantizar en la mayor medida de lo posible que los puestos públicos en todos los niveles estén ocupados por las personas idóneas. Esto sólo podrá asegurarse seleccionando y reclutando a las más capaces, profesionalizando a quienes ya están incrustadas en

dichos puestos, o prescindiendo de quienes, estándolo, resultan nocivos para los intereses de la nación.

### Corolario

En general, podemos identificar algunos puntos que tienen que ver con la reestructuración de la administración pública y con sus perspectivas en el periodo 1989-1994. Tales puntos son los siguientes:

#### a) Neoliberalismo

La corriente neoliberal, aplicada no sólo a la economía, sino también a la política, se ha aposentado entre nosotros y tendremos que convivir con ella durante mucho tiempo. Ninguna sociedad está a salvo de su influencia, como lo demuestran las rectificaciones y reorganizaciones que están ocurriendo en la Europa del Este, de las cuales todavía falta mucho por ver. Sin embargo, las sociedades que adoptan esa corriente -aun contra su voluntad-, deben impedir que sus efectos sean perjudiciales para la mayoría de la población, como ha ocurrido con las medidas liberales ortodoxas implantadas en los

países subdesarrollados.

Lo único plausible del neoliberalismo es que obliga al sector público a ser cada vez más eficiente. Sus premisas, en cambio, atentan contra la justicia social y, por tanto, contra la estabilidad política, tan preciada en nuestro país y tan deseada por otros países que no viven en ella desde hace muchas décadas.

#### b) Restructuración de la administración pública

Como parte de la política neoliberal puesta en marcha por el gobierno de Miguel de la Madrid y continuada por la presente administración, se ha promovido la reestructuración de la administración pública paraestatal. Todo parece indicar que continuará. No obstante, debe tenerse mucho cuidado en no confundir reestructuración con abandono de los objetivos sociales propios de la administración pública.

Cierta dosis de privatización del sector público es inevitable y hasta deseable. Un ejemplo típico es la situación del campo, en la que sólo con la participación del sector privado y la optimización de la del sector público será posible resolver los grandes problemas de productividad que parecen complicarse.

Asimismo, es inevitable y deseable la eliminación de los tradicionales subsidios a los productos básicos. Los mexicanos debemos comprender que así como el país debe aprender a vivir sin el financiamiento (endeudamiento) externo, ha llegado el momento de que cada quien aprenda a vivir sin el financiamiento estatal. Está demostrado que lo que la población ahorra en la compra de productos básicos lo canaliza a la compra de artículos suntuarios.

Lo mismo, sin embargo, es válido para los subsidios al sector privado y a la liberalización comercial. Las fronteras deben abrirse para que los productos nacionales compitan ampliamente con los productos extranjeros, de tal modo que sólo sobrevivan aquellos cuya calidad sea contundente y, con ellos, las empresas que los fabrican.

Si el Estado mexicano está poniendo el ejemplo de que busca la eficiencia al reestructurarse y replantearse a sí mismo, todos los sectores sociales deben hacer lo mismo, sin argumentar, como en tiempos pasados, que el Estado sólo quiere la eficiencia en los demás.

c) Liquidación de empresas paraestatales y reestructuración del sector público centralizado

Todas las empresas paraestatales ineficientes deben ser liquidadas o vendidas, así como aquellas cuyo objeto social no sea prioritario de acuerdo con los fines del Estado. Asimismo, debe reducirse el personal en el sector público centralizado, cuyo burocratismo es proverbial. La población exige -sobre todo ahora que pagará más y mayores impuestos- una atención ágil y eficaz en las ventanillas de la administración pública. La reestructuración de la administración pública no debe limitarse al sector paraestatal; debe abarcar también al centralizado.

Los empleados que sean liquidados como consecuencia de esa reestructuración podrán colocarse en el sector privado, en virtud de que como resultado de la política neoliberal, este último está creciendo.

Una gran porción de mexicanos ha vivido tradicionalmente del erario estatal, desempeñando puestos improductivos y sin que se le exija eficiencia a cambio de la seguridad en el empleo. Precisamente esta seguridad es la que ha fomentado la indolencia y la irresponsabilidad en el sector público.

Los empleados que sean liquidados serán obligados, así, a dedicarse al desempeño de tareas productivas para ellos y para la sociedad en general.

Muchos puntos más podrían agregarse a los anteriores; sin embargo, consideramos que en ellos se resumen los aspectos fundamentales del problema estudiado aquí.



## CONCLUSIONES

1. El centralismo, tendencia ancestralmente arraigada en la administración pública mexicana y opuesta al federalismo proclamado constitucionalmente, sólo podrá ser combatido mediante una estrategia que redistribuya el poder y ayude a fortalecer la lucha contra la concentración de las decisiones, combata la improvisación de los cuadros dirigentes de la administración, permita instaurar un adecuado equilibrio entre la administración y la política, contribuya a la implantación de sistemas rigurosos para el manejo escrupuloso de los recursos públicos, aliente el establecimiento de un auténtico servicio civil de carrera, etcétera. Sólo con una estrategia integral podrán revertirse las agudas tendencias centralistas. Sin embargo, lo más importante es la voluntad política, expresión hoy tan de moda en los discursos políticos.
  
2. Consecuencia de una estrategia global anti-centralista será la descentralización del poder de tomar decisiones políticas. Al centralismo va generalmente aparejada la concentración del poder de decisión. Por tanto, las soluciones a ambos problemas están íntimamente vinculadas.
  
3. Como consecuencia del centralismo, así como del caudillismo,

el feudalismo y el caciquismo administrativos que lo acompañan, ha sido práctica común reclutar y seleccionar a los cuadros de la administración pública con base en criterios tan inconvenientes como la amistad y la lealtad personal (por encima de la institucional), lo cual ha traído graves consecuencias para el país. Es de preverse que al revertirse las tendencias centralistas, los estilos para reclutar y seleccionar cuadros se vean revolucionados. En todo caso, una política adecuada de servicio civil contribuirá de manera determinante a que las formas viciadas de ocupación de los puestos públicos sean sustituidas por formas convenientes para los intereses del país.

4. Al otorgarse excesivo poder de decisión a los individuos que ejercen el poder político o el administrativo, se ha ocasionado que la administración esté patológicamente sometida a la política, Sin embargo, en la estrategia para solucionar este desequilibrio está presente el riesgo, que hoy se avizora con claridad, de que se llegue al extremo contrario, es decir, a la sumisión de la política ante la administración. Lo que deben entender tanto los políticos como los técnicos, es que a lo que debe tenderse es a un equilibrio entre ambos campos, y no al predominio de uno sobre el otro.

5. El quinto elemento de la estrategia que se propone para que en los próximos años la administración pública mexicana se adecue plenamente a las exigencias del país, es la implantación de sistemas adecuados para el manejo escrupuloso de los recursos públicos. Son recomendables una mayor rigidez en la programación, mayor y más eficaz vigilancia contra la corrupción, castigo a las desviaciones con respecto a los programas decididas ad libitum por los funcionarios en turno, etcétera. Un paquete de medidas de este tipo servirá para garantizar que en este delicado campo se limite el poder de decisión de los individuos y se deje un mayor margen de decisión institucional colegiada. De otro modo, como ha sucedido hasta ahora, el manejo de los recursos gubernamentales seguirá sujeto a los cambios hormonales de quienes toman las decisiones, con el consecuente perjuicio para los intereses del país.
  
6. Particularmente debe concluirse que la modernización de la administración pública, entendida (como la han entendido las administraciones de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari) a partir de la disyuntiva sobre la ampliación o la reducción física de la estructura administrativa estatal, debe encaminarse hacia la reducción, con el fin de que el Estado pueda concentrarse en el cumplimiento de sus fines

esenciales. Ciertamente, hubo una época en la que del Estado mexicano no podía ni debía esperarse que se contrajera, pues las condiciones económicas y políticas tanto internas como internacionales exigían una creciente participación estatal en la economía con el fin de sustituir a los particulares en los ramos económicos en los que ellos eran omisos y aminorar la marginación de vastos sectores dañados por las desigualdades sociales inherentes al sistema capitalista. Hoy, sin embargo, cuando las condiciones internas e internacionales han cambiado, la eficiencia de la administración pública está indudablemente reñida con su vasta extensión. En nuestros días, para ser eficiente, la administración pública (como estructura) debe ser selectiva y apuntar más hacia la búsqueda de lo cualitativo, que hacia su extensión cuantitativa.

7. Paralelamente a esa selectividad administrativa que exigen nuestros tiempos, la administración pública mexicana debe modernizar sus estructuras, procesos y capacidad de gestión. La modernización en estos puntos debe entenderse como una búsqueda de mejor adaptación a las necesidades sociales, políticas y económicas de nuestros días.

8. Sólo si se cumplen las condiciones anteriores, la administración pública podrá contribuir a un futuro más sólido para nuestro país, y hasta garantizarlo.

Para finalizar debemos recalcar que cualquier estrategia que se emprenda para buscar que la administración pública mexicana responda a las circunstancias que vivirá el país en los años próximos, deberá ser integral, global, totalizadora. Las acciones aisladas de antemano están condenadas al fracaso.

## BIBLIOGRAFIA

AGUILAR Villanueva, Luis F. Política y racionalidad administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública. Colección Estudios. Serie V. Teoría de la Administración Pública. Número 3. México, 1982. 151 pp.

ARNAIZ Amigo, Aurora. "¿Qué es el Estado?" Deslinde. Cuadernos de Cultura Política Universitaria. Número 112. Abril de 1979. Centro de Estudios sobre la Universidad de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. 34 pp.

AI Camp, Roderic. La formación de un gobernante. Fondo de Cultura Económica. México, 1981. 276 pp.

CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano. Siglo Veintiuno Editores. Segunda edición. México, 1979. 240 pp.

CARRILLO Castro, Alejandro. La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios para alcanzar el moderlo del país al que aspiramos. Editorial del Magisterio Benito Juárez. México, 1977. 99 pp.



CASTELAZO, José R. Apuntes de introducción al estudio de la Administración Pública. Cuadernos de Política y Administración. Número 1. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1977.

CENTRO Nacional de Estudios Municipales. Las reformas constitucionales al artículo 115 y las adecuaciones a las leyes federales. Textos Municipales. Número 3. Secretaría de Gobernación. México, 1985. 80 pp.

CENTRO Nacional de Estudios Municipales. El artículo 115 constitucional y las nuevas atribuciones municipales. Textos Municipales. Número 4. Secretaría de Gobernación. México, 1984. 64 pp.

DE LA MADRID, Miguel. Cien tesis sobre México. Editorial Grijalbo, S. A. México, 1982. 116 pp.

DE LA MADRID, Miguel, et al. Planeación para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1981. 334 pp.

DICCIONARIO de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1977. 596 pp. (Tomo A-F).

FEDERACION de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Testimonios históricos. La lucha por una ley protectora de los trabajadores y el surgimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Dos tomos. México, 1982.

FIGUEROA, Rodolfo. "Prioridades nacionales y reclutamiento de funcionarios públicos." Jornadas. Número 95. El Colegio de México. 143 pp.

GIL Valdivia, Gerardo. "La representación parlamentaria y las estructuras sociales y económicas." Deslinde. Cuadernos de Cultura Política Universitaria. Número 104. Agosto de 1978. México. Centro de Estudios sobre la Universidad de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. 22 pp.

GONZALEZ Casanova, Pablo. La democracia en México. Serie Popular

Era. Número 4. Duodécima edición. Ediciones Era. México, 1980. 332 pp.

GONZALEZ Casanova, Pablo. (Compilador). México, hoy. Siglo Veintiuno Editores. Quinta edición. México, 1981. 419 pp.

GONZALEZ LLACA, Edmundo. "El presidencialismo o la personalización del poder." Deslinde. Cuadernos de Cultura Política Universitaria. Número 69. México, 1975. Centro de Estudios sobre la Universidad de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. 21 pp.

GONZALEZ LLACA, Edmundo. "¿Qué es eso de la democracia social?" Deslinde. Cuadernos de Cultura Política Universitaria. Número 88. México, 1977. Centro de Estudios sobre la Universidad de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. 36 pp.

GONZALEZ LLACA, Edmundo. "¿Un congreso para qué?" Deslinde. Cuadernos de Cultura Política Universitaria. Número 103. México, 1978. Centro de Estudios sobre la Universidad de la

Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. 33 pp.

GONZALEZ PEDRERO, Enrique. La riqueza de la pobreza. Cuadernos de Joaquín Mortiz. Editorial Joaquín Mortiz, S. A. México, 1979. 135 pp.

GRAMSCI, Antonio. Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno. Tomo I. Juan Pablos Editor. México, 1975. 334 pp.

GUERRERO, Omar. Introducción a la administración pública. Editorial Harla, S. A. de C. V. México, 1985.

GUERRERO, Omar. La administración pública del Estado capitalista. Segunda edición. Distribuciones Fontamara, S. A. Número 22. México, 1988. 276 pp.

HELLER, Claude. Poder, política y Estado. Cuadernos de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación

Superior. México, 1976. 119 pp.

JIMENEZ Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. Cuarta edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1982. 391 pp.

LaPALOMBARA, J., et al. Burocracia y desarrollo político. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1970. 435 pp.

LEEMANS, A. F. (Compilador). Cómo reformar la administración pública. Fondo de Cultura Económica. México, 1977. 378 pp.

LOPEZ DIAZ, Pedro. "Crisis y coyuntura del desarrollo económico en México. 1970-1976." Deslinde. Cuadernos de Cultura Política Universitaria. Número 98. México, 1978. Centro de Estudios sobre la Universidad de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. 24 pp.

LOPEZ PORTILLO, José. "Mensaje al pueblo de México." Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la

República. Diciembre de 1976. 33 pp.

LOPEZ Rosado, Diego G. La burocracia en México. (Cinco tomos).  
Secretaría de Comercio. México, 1980. 212 pp (primer tomo).

LOS PRECANDIDATOS y sus ideas. 1988-1994. Periódico El Día.  
México, 1987. 289 pp.

LOS RETOS y las perspectivas de la nación. (Planteamientos de  
precampaña de los precandidatos a la Presidencia de la República  
Mexicana). Partido Revolucionario Institucional. México,  
1987. 255 pp.

MANDEL, E., y I. Deutscher. ¿Qué es la burocracia? Ediciones Quinto  
Sol, S. A. México. 155 pp. (S/a.)

MIJARES Palencia, José. El gobierno mexicano: su organización y  
funcionamiento. Colección Fuentes para el Estudio de la  
Administración Pública Mexicana. Serie B. Número 3. Dirección  
General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la

Presidencia. México, 1976. 192 pp.

PICHARDO Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Instituto Nacional de Administración Pública. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Colección Libros de Texto INAP-CONACYT. Tres tomos. México, 1984.

PLAN Nacional de Desarrollo 1989-1994. Presidencia de la República. México, 1989.

PRESIDENCIA de la República. La administración y el desarrollo de personal público. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios. Número 9. 293 pp.

PRESIDENCIA de la República. Quinta etapa de la reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal. México, 1970.

REESTRUCTURACION del sector paraestatal. Cuadernos de Renovación Nacional. Número IV. Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica. México, 1988. 126

pp.

REVISTA de Administración Pública. Números 24, 26, 42, 49, 53, 54, 59 y 60. Instituto Nacional de Administración Pública.

REVISTA de Política y Administración. "Burocracia y subdesarrollo."  
Número 1. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, 1975.

REVISTA de Política y Administración. "El Estado como empresario."  
Número 4. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, 1975.

RODRIGUEZ Reyes, Alvaro. Organización de los aztecas. Subdirección de Acción Cultural del ISSSTE. México, 1973. 13 pp.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, y Diego Valadés. (Coordinadores). Nuevo Derecho Constitucional mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983. 626 pp.



SALINAS de Gortari, Carlos. Discursos de campaña. Tomos IV, V y VIII. Secretaría de Información y Propaganda del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. México, 1988.

SAUVY, Alfred. La burocracia. Segunda edición. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, 1976. 127 pp.

UVALLE Berrones, Ricardo. El gobierno en acción. Fondo de Cultura Económica. México, 1983.

VARIOS AUTORES. Aportaciones al conocimiento de la administración federal. (Autores mexicanos). Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México, 1976. 646 pp.

WEBER, Max. Qué es la burocracia. Editorial La Pléyade. Buenos Aires, 1982.