



**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**LA FUNCIÓN DE LIDERAZGO DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

**ENSAYO QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIADO  
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**presenta**

**ÓSCAR RENÉ LACY PELAYO**

**ASESORA: MTRA. MA. ESTHER NAVARRO LARA**

**Ciudad Universitaria, México, 2017**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

## **DEDICATORIA**

A la sagrada memoria de mi padre Sr. ALEJANDRO LACY ARAIZA, cuyo ejemplo de trabajo, honestidad y empeño guía mis pasos en la vida.

Con amor a mi madre, Sra. ROSALBA PELAYO DE LACY, cuyos consejos y ejemplo han sido norma y estímulo en mi tránsito vital.

A mis queridos hermanos RUBÉN, ALEJANDRO, ADDA GEORGINA, LUZ ELENA y ROSA MARÍA, cuyos consejos y apoyo han alentado mi superación constante.

Con especial cariño para mis sobrinos Rosa María, Lourdes, Yeraldine, Alejandro, Cesar René, Ana, Titis, Momy, Pily y Maqui.

Con amor a mis hijos Oscar Sebastián y Ada Georgina Lacy Vieyra.

Con admiración y respeto a quienes con su saber y experiencia iluminaron mi camino de aprendizaje, mis queridos maestros:

Dra. ELENA JEANETTI DÁVILA

Dr. JOSÉ CHANEZ NIETO

Dr. PEDRO ZORRILLA MARTÍNEZ +

Dr. ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

Dra. LIDIA CAMARENA ADAME

Dr. MIGUEL DUHALT KRAUSS

Lic. VÍCTOR FLORES OLEA

Lic. ROBERTO MOLINA PASQUEL

Dr. MARIO MARTÍNEZ SILVA

Lic. EMILIO A. MORAN

Lic. JOSÉ ROSOUZKY LEDEZMA

Dr. OCTAVIO RODRÍGUEZ ARAUJO

Dra. JULIETA GUEVARA BAUTISTA

Dr. OMAR GUERRERO OROZCO

Dr. JUAN DE DIOS OMAR MARTÍNEZ TREJO

Dra. ERIKA DORING

Dra. GUILLERMINA BAENA PAZ

Dr. FERNANDO HOLGUÍN QUIÑONES+

Ing. ÁNGEL MONTAÑÉS

Ing. ALFONSO MARÍN JIMÉNEZ

Mtro. RIGOBERTO ALVAREZ RIVERA

Mtra. MARINA CUEVA VILLASEÑOR

Mtra. CELIA HERNÁNDEZ LADRÓN DE GUEVARA

Mtra. SOLEDAD PULIDO

Prof. SOTERO MEDINA

Mtra. GLORIA ABREGO+ y Prof. BURGUEÑO+

Prof. MARTIN MENDOZA GRANILLO

Profa. SIRIA COTA

Dr. HÉCTOR CUADRA

Dr. JOSÉ LUIS OROZCO

Un reconocimiento y un agradecimiento muy especial a los sinodales de mi examen profesional, profesores Juan de Dios Omar Martínez Trejo, Yolanda Ávila y Pacheco, Ricardo Navarro Reyna, Maximiliano García Guzmán y Ma. Esther Navarro Lara.

Un saludo especial y mi dedicatoria a todos mis compañeros de aula y de trabajo en los ya muy distantes y largos años de estudio y de trabajo, con los cuales he cultivado amistad, relaciones de trabajo y he compartido análisis de las circunstancias de nuestra vida social y profesional, a Juan Almazán Saucedo, Roberto Equihua Santana, Carlos Ronson Sevilla, Mercedes Guerrero Alcalá, Jorge Meza Pérez, Rogelio Roy Ocotla, Inocencio del Prado Morales, Aída Lazcano, Víctor Alcantar Enríquez, José Luis García Carrillo y al popular Ovando, con todos los cuales nos ha unido el objetivo común de superación y bienestar de nuestra gente y nuestro México.

Una mención muy atenta a todos aquellos interesados en el estudio de la administración pública y áreas afines, cuyo trabajo esté orientado a la toma de decisiones en el ámbito del servicio público y a la participación oportuna en la resolución de su responsabilidad laboral.

*No hay nada más difícil de realizar,  
ni de más dudoso éxito,  
ni de más peligro,  
que el establecimiento de grandes innovaciones  
porque el innovador tiene por enemigos  
a cuantos vivían bien con el régimen anterior,  
y sólo cuenta tímidos defensores  
entre los favorecidos por el nuevo.*

*El Príncipe*  
Nicolás Maquiavelo

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	8
-------------------	---

### CAPÍTULO I

#### EL CONCEPTO DE DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y SU INFLUENCIA EN EL LIDERAZGO

1. El desarrollo psicológico del dirigente y la importancia de lograr el crecimiento de los actuales y futuros dirigentes.....	14
2. Diferentes estilos de dirigir con base en el comportamiento humano.....	20
3. Evolución histórica de los conceptos de dirección y liderazgo.....	30
4. Conceptualización y definiciones.....	39

### CAPÍTULO II

#### EL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO

1. Antecedentes históricos y jurídicos del Poder Ejecutivo en México.....	46
2. El Poder Ejecutivo en sus aspectos político y administrativo.....	53
3. El presidencialismo, la administración pública y los servidores públicos.....	58
4. El Poder Ejecutivo en la burocracia.....	61

### CAPÍTULO III

#### LA BUROCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

1. La burocracia.....	70
2. La funcionalidad del sector central.....	75
3. Importancia y accionar del sector descentralizado.....	78

## CAPÍTULO IV

### EL LIDERAZGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Imagen y perspectivas del sistema político mexicano.....	87
2. Los servidores públicos dentro de un nuevo entorno político-social.....	92
CONCLUSIONES.....	112
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	117
PÁGINAS WEB.....	120

## INTRODUCCIÓN

En la primera parte hago una presentación a *grosso modo* de las razones básicas y fundamentales que me inclinaron a la elección del tema, de indudable actualidad política y circunstancial, también explico la metodología utilizada y justifico el tema abordado.

En el capítulo I abordo los conceptos fundamentales del tema de este ensayo: administración pública, liderazgo, burocracia, democracia y otros, así como su evolución histórica, aunado a elementos psicológicos del dirigente. En este capítulo analizo el concepto de dirección administrativa y su influencia en el liderazgo, estableciendo las diferencias entre directivo y líder, y la importancia de la conjugación de características básicas de uno y otro para tener buenos directivos líderes y buenos líderes directivos, suficientemente dotados para el ejercicio de una función satisfactoria y, de ser posible, sobresaliente.

Procuró analizar el desarrollo psicológico del dirigente y la importancia de lograr el crecimiento de los actuales y futuros líderes al servicio de la administración pública federal, reconociendo sus diferentes estilos de dirección con base en el comportamiento humano. Asimismo hago un breve análisis de la evolución histórica de los conceptos de dirección y liderazgo.

En el capítulo II analizo el Poder Ejecutivo en México como la piedra angular del sistema político y de la administración pública mexicana que le da configuración y sustento; asimismo reviso los antecedentes históricos y jurídicos del Poder Ejecutivo con un análisis de sus dos aspectos básicos: el político y el administrativo. También analizo la relación existente entre los servidores públicos, la administración pública y el presidencialismo como parte fundamental del sistema gubernamental. Por último

enfático la relación que se da entre el Poder Ejecutivo y la burocracia, espacio donde el servidor público está llamado a desarrollar su vocación de liderazgo.

En el capítulo III abordo la organización y el funcionamiento del aparato burocrático del país, iniciando con la funcionalidad del sector central, que es donde se encuentran los órganos de gobierno con los que opera directamente el Poder Ejecutivo federal y donde el servidor público debe aplicar su decidida y efectiva función de liderazgo, para influir decisivamente en el proceso de democratización de la administración pública, que es, al fin y al cabo, su medio natural de relación y accionar específico. En este mismo capítulo analizo el trabajo del sector público descentralizado, que constituye la banca o el invernadero de políticos en ciernes, que por su experiencia, relaciones y contactos con grupos o sectores políticamente no es conveniente dejarlos como cabos sueltos.

El capítulo IV lo dedico al estudio del liderazgo propiamente dicho de los servidores públicos en el proceso de democratización de la administración pública en México, proceso lento pero inexorable e irreversible, so pena de un peligroso quebrantamiento de las premisas elementales de la estabilidad política y la paz social de la nación. En este capítulo planteo algunas hipótesis acerca de la imagen y perspectivas del sistema político mexicano, que necesariamente tendrá que ser más democrático, más justo y más equilibrado, para poder renovarse sin resquebrajar sus bases estructurales, propiciando su transición democrática por cauces legales, políticos y consensuados, para que pueda ser viable, pacífico y operativo.

Por último, analizo el nuevo entorno político-social que rodea a los servidores públicos, con toda su gama de riesgos, tentaciones y acechanzas. Cabe señalar que este ensayo abarca fundamentalmente hasta finales de los años noventa.

Al final planteo algunas conclusiones que mi experiencia personal y profesional me permite deducir; hago algunas observaciones con ánimo positivo y espíritu constructivo y con base en estas mismas críticas –que juzgo equilibradas y positivas, carentes de acentos catastrofistas– señalo algunas recomendaciones en la búsqueda del objetivo central de mi estudio para que el servidor público sea un líder de excelencia y así promueva y dinamice la democratización de la administración pública de nuestro país.

Un servidor público es, por definición y esencia, un servidor del pueblo, cualquiera que sea su nivel y su tarea, y un administrador público es también, por definición, un administrador de bienes y servicios fundamentales en la conducción y desarrollo de un pueblo hacia sus metas básicas de crecimiento y bienestar, tanto individual como colectivo. Por lo tanto, un servidor público debe poseer características básicas de liderazgo para el eficaz desempeño de la función que le ha sido encomendada. No podemos concebir la imagen de un servidor público sin carisma, sin voluntad y empeño, sin espíritu de servicio manifiesto, sin preparación anímica y académica, sin cualidades básicas de probidad y sencillez. En suma, para ser un buen servidor público, primero se debe sentir y tener la vocación para el servicio público y luego con tenacidad y esmero prepararse académicamente para un desarrollo exitoso de su propia gestión como servidor público, que lo lleve al logro de un liderazgo natural en el proceso de democratización de la administración pública, de la cual forma parte y en la cual está inmerso.

En realidad, la democratización de la administración pública en nuestro país es un proceso largo y complicado, que requiere de una gran dosis de voluntad y paciencia al más alto nivel de toma de decisiones, para luego permear toda la estructura y armazón

burocrática hasta llegar a los niveles eminentemente operativos, que son los encargados directamente de dar la cara al público usuario y demandante de los bienes y servicios que por ley el Estado está obligado a prestar a la ciudadanía. Es aquí donde empieza el gran reto. Porque la democratización de la administración pública es una exigencia popular, a través de añejas demandas que reclaman atención del aparato administrativo, en todos sus niveles, con eficacia, prontitud y entrega. Desde luego que el aparato gubernamental está obligado a responder a estas expectativas y reclamos populares a través de sus propios servidores, a los cuales tiene la necesidad de reclutar, capacitar, adiestrar y motivar, incentivándolos para que puedan cumplir con el papel que los gobiernos tienen que realizar día a día, porque, hasta ahora, no se ha inventado alguna máquina que sustituya al hombre en el trato humano con sus semejantes.

Con este pequeño esfuerzo trato de aportar una luz, aunque sea tenue, sobre el potencial de la Administración Pública en México de servir como instrumento al desarrollo del país. La inquietud es producto de mi experiencia laboral en diversas dependencias del sector público: CISSSA, DICOMESA, PROPEMEX, Vigilancia de Fondos y Valores de la SHCP, la UABC, DIF y algunos otros programas y organismos de la administración pública durante los últimos años.

El egresado de la carrera de Administración Pública, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, se siente orgulloso de ingresar a trabajar en el gobierno en los ámbitos federal, estatal y/o municipal, que son el campo propiamente dicho de su carrera, deseando además colaborar con ideas y trabajos creativos; sin embargo, se ve limitado por la incapacidad de la administración pública para absorberlo. Así, la capacidad creativa del egresado se ve frustrada, es por esto que con el presente

trabajo, deseo invitar a mis futuros lectores a motivar a los políticos y a los servidores públicos a luchar contra el centralismo y autoritarismo dictatorial, porque esta aspiración llegue a ser realidad.

La metodología que utilizo para desarrollar el presente trabajo es el método de investigación deductivo de las ciencias sociales, que parte de lo general a lo particular, iniciando mi trabajo con el análisis de las figuras jurídicas del Presidente de la República y los Sistemas de Dirección y Burocracia, terminando con una aportación personal sobre el comportamiento de la administración pública en los campos mencionados.

En un momento en el que el país está en crisis, las instituciones políticas, sociales, culturales y administrativas también lo están. Para salir de la crisis se necesita una serie de ajustes en los sistemas existentes, ajustes que implican democracia en los campos político, económico y social.

Mi interés se centra en el campo de la administración pública, que tiene estrecha relación con los otros sistemas. Así, el objeto de esta investigación es el proceso de democratización en el campo de la administración pública.

Si democratizamos la administración pública a través del liderazgo de los servidores públicos, aportando su creatividad al trabajo, ésta dejará de ser un freno para el desarrollo de México y de esta manera se dignificará la personalidad de los trabajadores al servicio de los gobiernos.

Haremos una conceptualización de lo que entendemos por administración pública, liderazgo, servidor público y democracia, posteriormente haremos un planteamiento personal acerca de las características que debe tener el liderazgo de los servidores públicos en la administración pública y su relación con el proceso de democratización de la misma.

# CAPÍTULO I

## EL CONCEPTO DE DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y SU INFLUENCIA EN EL LIDERAZGO

### **1. El desarrollo psicológico del dirigente y la importancia de lograr el crecimiento de los actuales y futuros dirigentes**

En este capítulo considero muy importante analizar, aunque sea *grosso modo*, las características y perfiles básicos que deben poseer los buenos dirigentes, enfocándonos principalmente en los dirigentes político-administrativos objeto de nuestro estudio. Lo anterior, en virtud de que el dirigente es el principal factor de cambio dentro de su entorno socio-político, dada su visión, capacidad, información y voluntad para hacer, cambiar, diferir o mantener actitudes y estructuras que en un momento dado alientan o desalientan las motivaciones de crecimiento y desarrollo del conglomerado social, al cual se deben y en el cual sustentan su posición y liderazgo.

Según la teoría “X” de McGregor, el ser humano siente repugnancia por el trabajo (“es tan malo que hasta pagan por hacerlo”, en la voz popular; quien lo dirija cree en la mediocridad de las masas como Maquiavelo: los pequeños grupos organizados siempre se impondrán a las grandes masas desorganizadas), y piensa que sólo se puede motivar por la fuerza. Así, cualquier dirigente que esté de acuerdo con esta teoría, piensa que el ser humano es, por naturaleza, malo, egoísta, dependiente, irresponsable, etcétera. Esta idea será su base de sustentación para ser un dirigente ruin, tirano, corrupto.

Así, el modelo “X” de dirección en la delegación de autoridad no solamente es un impedimento para el crecimiento del ser humano, sino que genera problemas por

ineficiencia administrativa. Por otro lado, si un dirigente concibe a la persona como un ser abierto a la experiencia, que no está determinado por un sistema ya hecho y/o que se comporta de acuerdo a sus experiencias pasadas, el dirigente tratará de estar abierto a la experiencia de dirigir personas concretas, únicas, sin ceñirse a ningún modelo nacional o universal de hombre. El modelo “Y” de McGregor permite un crecimiento del subordinado y también de la empresa.

Ya que las relaciones jefe-subordinados han tenido cambios significativos a través de la historia, hay mayor interés por una relación de igualdad entre ellos: el jefe ya no puede abusar de los subordinados porque existen sindicatos y legislaciones laborales que los protegen, centrando ahora su propósito en saber motivar; no se trata de gritar, sino de convencer y de entusiasmar para lograr los objetivos y alcanzar las metas institucionales, siendo ésta la máxima responsabilidad del líder o dirigente.

Un estudio realizado entre 400 altos ejecutivos de Europa, indica que éstos se sienten amenazados por las nuevas teorías, y afirman que ya no pueden utilizar la autoridad de posición. En vez de ello, tienen que ganar posición compitiendo con subordinados, defendiendo su cargo a cada paso; el 61% indicó que su problema principal era la administración de personal, admitiendo que prácticamente todos tienen problemas de liderazgo.

Muchos directivos se sienten amenazados cuando tienen que estimular a la gente a participar en las decisiones de la organización y los invitan a participar más libremente. La fuerza de empuje en la vida de un ejecutivo ha sido la de obtener una posición de poder y control, y sienten la erosión de su poder a medida que los métodos de control y motivación se vuelven más efectivos; temen perder el control.

Algunos hacen carrera de ejecutivos para tener poder sobre los demás, como un medio de compensar insuficiencias personales, reales o imaginarias; son impulsados neuróticamente y su perpetua búsqueda de control les obseca a sus propios sentimientos y a los demás.

Una persona madura tiene mayor capacidad de decisión que una persona que no lo es. Por ello, Stone y Church afirman que “a medida que madura el individuo, tiene una influencia creciente sobre las líneas de desarrollo que desea seguir; idea cursos de desarrollo independientes de las circunstancias inmediatas, y llega a ser dueño de su propio destino”.<sup>1</sup>

En tal virtud, podemos determinar que existe una interdependencia entre la formación del hombre y su estilo personal de dirigir; ya que las relaciones interpersonales que se establecen en el trabajo, en cualquier ámbito se dan, y es difícil imaginar que un dirigente tenga actitudes y comportamientos diferentes en su trabajo y en su vida matrimonial.

El padre puede educar al hijo para su libertad responsable hasta la madurez, o puede generar dependencia, sofocando su libertad y limitando su madurez.

En la medida que el dirigente sea más maduro, podrá tener relaciones más positivas con sus subordinados, y éstos, a su vez, las proyectarán en su trato diario, personal y constante con el público usuario demandante de atención y servicios; de la misma forma, en la medida que tenga más seguridad en sí mismo, tendrá menos necesidad de manipular a los demás, agresiva o sutilmente.

---

<sup>1</sup> Stone y Church, *Niñez y adolescencia*, Ed. Horne, 1987, p. 23.

El dirigente moderno debe cumplir con lo que esperan sus subordinados, permitiendo que actúen de acuerdo con ellos mismos; conforme se abra más con ellos, los podrá motivar mejor en beneficio del crecimiento de ellos, del dirigente y de la propia organización.

Si el dirigente se comprende a sí mismo, en esa medida será más capaz de aceptar a los demás, y más si es con ellos con quienes obtiene resultados para su organización. Es necesario establecer relaciones más personales que no aplasten la individualidad de cada persona, que más bien, por el contrario, contribuyan a su desarrollo.

En este apartado considero importante referirme, aunque sea brevemente, a otro tipo de relaciones de dependencia, no sólo a las relaciones que se generan en el ámbito laboral en la relación jefe-subordinado, o compañeros de la misma jerarquía, sino en general en todo tipo de relaciones personales, con el propósito de entender más a cabalidad los diferentes tipos de liderazgo que analizaremos en el segundo apartado de este capítulo.

Andrée Perette afirma que:

(...) con la dependencia, la personalidad llega a desarrollarse bien en su relación con una u otra personalidad distinta, entonces experimenta una necesidad exagerada, que crece a medida que aumenta la postura conformista de apoyarse en los otros o en una persona determinada. (...) Así, se empieza a establecer una relación de dependencia, que es la necesidad de referirse a otra persona, de apoyarse en ella y de encontrar una gratificación de parte de ella; lo negativo de una relación de dependencia es que muchas personas no se acostumbran a tomar decisiones por ellas mismas, y su conducta estará determinada, entre otras cosas, por las expectativas, criterios y valores de los demás.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Andrée Perette, *Libertad y relaciones humanas*, Madrid, Marvea, 1973.

Mustakes<sup>3</sup> señala dos tipos de soledad: la del neurótico y la del hombre maduro. El neurótico puede estar solo, aun cuando esté con muchas personas; en realidad no está presente, no valora sus relaciones. En cambio, el hombre maduro requiere de su soledad como de las relaciones interpersonales; es como hacer un alto en el camino para ensimismarse y valorarse a sí mismo para su propio crecimiento; por lo que podemos concluir que necesitamos de los demás para nuestro propio crecimiento, aunque ocasionalmente requerimos también de nuestra soledad.

La interdependencia es sana y enriquecedora cuando respetamos a los demás como personas distintas, valiosas por ellas mismas y no porque hagan lo que nosotros queremos para obtener nuestra consideración.

Por su parte, la dependencia es des-personificadora, cosificante, es querer que otra persona haga siempre lo que nosotros queremos, olvidándonos de que ella es, y por ser, es digna y merece nuestro respeto.

En la interdependencia, el líder, como ser individual, contribuye al bien colectivo. Es importante que los dirigentes no establezcan relaciones de dependencia que limiten el crecimiento de sus subordinados y compañeros de jerarquía. Es necesario establecer relaciones sanas para que él mismo crezca y pueda lograr eficientemente los objetivos de su organización.

Claro que es importante el desarrollo del dirigente. Un jefe inseguro de sí mismo, tratando siempre de depender y hacer depender, desconfía constantemente de sus subordinados. No basta con buenas intenciones para superar las conductas

---

<sup>3</sup> Citado por Perette, *ibidem.*, p. 56.

dependientes, no bastan brillantes ideas y una aparente actitud de “apertura y respeto”, hace falta estar convencido de ello, o sea, la experiencia existencial.

Al dirigente (y cada servidor público lo es en potencia) hay que darle algo más que conceptos acerca del hombre, hay que darle la oportunidad de vivir como persona, es necesario ser, más que tener, es importante ser toda la complejidad de uno mismo, y abrirse a las realidades de los otros. Es necesario ayudar a los dirigentes a que tomen conciencia acerca de su comportamiento, que sean capaces de modificar conductas, si así lo desean, superar condicionamientos.

El desarrollo personal del dirigente va a repercutir en su calidad de vida y en sus relaciones interpersonales, permitiéndole una mayor creatividad y flexibilidad, vitalidad y humanismo.

Dada la estructura socio-política mexicana, podemos decir que ésta no es muy favorable para la madurez de los mexicanos, más bien tiende a generar relaciones de dependencia en vez de actitudes maduras que permitan el crecimiento de las relaciones interpersonales.

Por eso se piensa que la teoría “Y” de McGregor<sup>4</sup> no podrá funcionar en México, sobre todo a nivel de obreros y trabajadores al servicio del Estado. Hay que considerar que el dirigente ha vivido, desde su infancia en el seno familiar, un tipo de relación casi siempre dependiente. Hace falta mucha experiencia en grupo y en relaciones interpersonales que favorezcan el desarrollo personal, para que pueda modificar una conducta tan condicionada.

---

<sup>4</sup> D. McGregor, *Gestión y motivación de personal*, España, Díaz de Santos, 1996, p. 102.

Al mismo tiempo, los subordinados estarán acostumbrados a tener relaciones de dependencia, por lo que más bien preferirán ser dirigidos por alguien, en lugar de tomar decisiones y responsabilidades que les provoquen angustia.

Habrán dirigentes que puedan invocar teorías optimistas sobre la naturaleza humana y sutilmente no seguirlas, y estarán cayendo en sus propias mentiras sin quererlo. En el caso de México, se reafirman los postulados de la teoría “X”, por lo que muchos piensan que si se quiere ser realista, en México debería usarse la teoría “X” a nivel de obreros y empleados, y la teoría “Y” a nivel de ejecutivos.

Desde luego que la motivación no es una tarea fácil, no es manipular objetos, es sí, una tarea compleja.

El buen líder o dirigente requiere de vastos conocimientos sobre la naturaleza humana y un profundo desarrollo personal, para no tratar igual a desiguales y aplicar con equilibrio las teorías “X” y “Y” de McGregor, con una madurez que le permita relaciones interpersonales sanas y motivadoras. No bastan los conocimientos, es necesario que se prepare a los actuales y futuros líderes en desarrollo humano, viviendo su propio desarrollo.

Para lograr lo anterior se requiere de un aprendizaje significativo en las universidades y escuelas, y un cambio en los patrones de conducta en el seno familiar, en la escuela y en la sociedad, que permita a los hombres ser más libres, más independientes y más maduros.

## **2. Diferentes estilos de dirigir con base en el comportamiento humano**

El liderazgo se relaciona con la capacidad de influir sobre otros para la consecución de finalidades comunes. Desde que el mundo se convirtió en un sistema organizado e

interdependiente, los individuos se han interesado en el problema de quién dice a quién lo que se debe hacer y bajo qué circunstancia.

Aunque algunas personas toman los términos “dirección” y “liderazgo” como sinónimos, debe hacerse una distinción entre ambos. El liderazgo es un aspecto importante de “la administración”. En efecto, la capacidad para guiar y dirigir a otros con efectividad es uno de los requisitos indispensables para ser un administrador eficiente.

Al llevar a cabo sus funciones de planeación, organización, integración y control, los funcionarios obtendrán algunos resultados, pero es probable que éstos sean muy inferiores en comparación con los que podrían alcanzar si los servidores públicos incorporan en sus operaciones el ingrediente extra del liderazgo efectivo.

La esencia del liderazgo es el “seguidismo”, o sea, el deseo de las personas de seguir a alguien es lo que hace líder a un individuo. Así, las personas tienden a seguir a quienes consideran como un medio para lograr sus propios deseos y necesidades. En consecuencia, el liderazgo y la motivación están muy relacionados, por lo que podemos deducir que el liderazgo es un proceso que involucra, por un lado, tanto al líder como al seguidor, y por el otro, a una serie de situaciones variables circunstanciales que se presentan.

En cambio, el proceso de “dirección” implica un conjunto de personas encargadas de dirigir una sociedad, un establecimiento o una organización. A su vez, la dirección implica un concepto de autoridad, entendida como la facultad que tiene un individuo o grupo sobre otros que le están subordinados. Este concepto también designa a una persona revestida de algún poder, mando o magistratura. Se entiende por autoridad al crédito y fe que se le da a una persona en alguna materia.

Podemos distinguir dos caminos para conseguir la influencia indispensable para una dirección: la autoridad delegada y la autoridad adquirida. En la primera, le son transmitidas al directivo ciertas facultades por las que otras personas dependen de él, y esas facultades van unidas a ciertos medios para el ejercicio del poder como son: el orden, la fuerza y el castigo, a través de los cuales puede asegurarse la obediencia.

La autoridad adquirida se basa en la confianza, y ésta no se delega, se conquista. Para poder conquistar la confianza de los demás, el líder debe poseer indispensablemente las siguientes características: justicia, rectitud, veracidad, comprensión humana, respeto, seguridad interior, constancia, sociabilidad, conocimientos y habilidades reconocidas, discreción y lealtad.

En lo que se refiere a la teoría e investigación acerca del liderazgo, las estadísticas revelan un promedio de 21 estudios por año en la década de los treinta; 31 estudios por año entre 1940 y 1944; 55 en el período 1945 a 1949; y 152 estudios anuales de 1950 a 1953.

En 1974, cuando Stodgill terminó su encuesta y el análisis de la teoría e investigación acerca del liderazgo, encontró que era necesario resumir y analizar más de 3000 libros y artículos en este campo. Encontró que las distintas investigaciones identificaban algunos rasgos físicos relacionados con las capacidades del liderazgo, tales como energía, apariencia, altura; cuatro rasgos relacionados con la inteligencia y la habilidad; 16 características de personalidad (adaptabilidad, agresividad, entusiasmo, confianza en sí mismo, etc.); seis factores relacionados con las tareas (impulso de realización, persistencia, iniciativa, etc.) y nueve características sociales (cooperación, habilidades interpersonales, eficacia administrativa, entre otras).

Keith Davis encontró que los líderes tienen mayor inteligencia, marcados intereses sociales, madurez, fuerte motivación por la realización y gran respeto e interés por el ser humano. Fiedler, por su parte, encontró tres "dimensiones críticas" de la situación que determina el estilo más efectivo de un líder:

A) Poder del Puesto: se refiere al grado en el cual el poder de una posición capacita a un líder para hacer que los miembros del grupo cumplan las órdenes. Este es el poder que surge de la autoridad organizacional.

B) Estructura de la Tarea: si las tareas son claras, la calidad del desempeño puede controlarse más fácilmente y los miembros del grupo pueden verse sujetos a una responsabilidad mejor definida, que con tareas ambiguas.

C) Relación líder-miembro: en esta dimensión se ve la medida en que los miembros del grupo aprecian y confían en un líder y están dispuestos a seguirlo.<sup>5</sup>

Una de las teorías más tempranas acerca del liderazgo fue la de Robert Tannenbaum y Warren H. Schmidt, quienes conciben un continuo que va entre el liderazgo centrado en el jefe "en un extremo", y "el liderazgo centrado en el subordinado" en el otro.<sup>6</sup>

El estilo autoritario de un líder a menudo se basa en la hipótesis de que el poder se deriva de la posición que ocupa, y en que la gente es intrínsecamente floja y poco confiable (teoría "X"). El estilo democrático supone que el poder de los líderes lo confiere el grupo, y que básicamente los individuos pueden dirigirse a sí mismos y ser creativos en el trabajo si su motivación es adecuada (teoría "Y").

Ninguno de los extremos es absoluto, la autoridad y la libertad siempre tienen límites.

---

<sup>5</sup> Fiedler, *La Teoría Contingente del Liderazgo*, México, Mc.Graw Hill, 1987, p. 38.

<sup>6</sup> Robert Tannenbaum y Warren H. Schmidt, "Cómo elegir un estilo de liderazgo", México, Biblioteca Harvard de Administración de Empresas, núm. 5, Publicaciones Ejecutivas de México, S. A, p. 28.

Dentro de un *estilo autoritario*, el líder determina todas las políticas, señala las técnicas y pasos para alcanzar una meta establecida en un alto grado; generalmente existe el líder falto de certeza en la dirección futura; señala las tareas a los compañeros de trabajo y es “personal” en la alabanza y en la crítica sin dar razones objetivas. Permanece apartado de la participación activa del grupo, excepto cuando quiere demostrar algo.

En el continuo del comportamiento del líder “autoritario”, yendo de menos a más, el líder presenta una decisión tentativa sujeta a cambio, en un segundo nivel presenta ideas y solicita sugerencias o luego “vende” la decisión, por último toma la decisión y la anuncia.

En el *estilo democrático* las principales características son:

- a) Políticas por decisión grupal.
- b) Explicación del proceso completo en la primera reunión.
- c) Cuando se necesita una orientación técnica, sugiere varias alternativas, de las cuales se puede seleccionar alguna.
- d) Libertad a los miembros para elegir compañeros de trabajo y división de tareas.
- e) Es objetivo y tiene una mentalidad basada en los hechos, hará sus recompensas y críticas; trata de ser un miembro regular del grupo en espíritu, sin intervenir mucho en el trabajo real.

La diferencia de conducta entre los grupos dirigidos con estilo autoritario o democrático es impactante. Veamos algunos ejemplos:

1. Los grupos autoritarios tienden a ser más agresivos o más apáticos. La agresión se dirige hacia miembros de otro grupo más que hacia el líder.

2. En los grupos autoritarios hay más acercamiento de tipo sumiso hacia el líder, y también mayores relaciones de demanda de atención. Los acercamientos al líder demócrata son más amigables y relacionados con la tarea.
3. La unidad de grupo es mayor en los grupos demócratas, y los subgrupos tienden a ser más estables que en la atmósfera autoritaria.
4. En los grupos autoritarios las relaciones entre los miembros del grupo tienden a ser más agresivas y dominantes que en los grupos democráticos.
5. El trabajo constructivo decrece en forma repentina cuando el líder autoritario se ausenta temporalmente, y en cambio, disminuye muy poco en ausencia del líder demócrata.

La base de la teoría de Tannenbaum y Schmidt es que el liderazgo apropiado depende de la situación, y conceptúan tres clases de factores: en el directivo, en el subordinado y en la situación, los cuales deben determinar la elección del estilo de liderazgo por parte del directivo.

Los directivos o administradores públicos pueden ser más efectivos aprendiendo a aplicar la teoría tridimensional diseñada por Paul Hersey y Kenneth H. Blanchard.<sup>7</sup>

El núcleo de la teoría tridimensional es una idea simple, sus dos elementos básicos son la tarea que se va a efectuar y las relaciones con las personas. Los cuatro cuadrantes del comportamiento básico del líder se denominarán como sigue:

---

<sup>7</sup> Paul Hersey y Kennerh Blanchard, *Liderazgo situacional*, Estados Unidos, Centro de Estudios para el Liderazgo, 1985, p. 67.

<i>Comportamiento</i>	Alta Relación	Alta Tarea
<i>de</i>	Baja Tarea	Alta Relación
<i>Relación</i>	Baja Tarea	Alta Tarea
	Baja Relación	Baja Relación

#### *Comportamiento de Tarea*

El estilo de liderazgo de un individuo es el patrón de conducta que éste exhibe cuando trata de influir en las actividades de otros según ellos lo perciben. Si se reconoce que la efectividad de los líderes depende de la forma como se interrelaciona su estilo de liderazgo con la situación en que opera, deberá agregarse una dimensión de efectividad al modelo bidimensional.

Los estilos básicos del comportamiento del líder pueden ser efectivos o inefectivos, dependiendo de cómo lo vean sus subordinados y otras personas: usuarios, clientes, derechohabientes, cuenta-habientes, etcétera.

El estilo *dedicado*, con un comportamiento de alta orientación hacia la tarea y baja relación, cuando es efectivo se le llama *autócrata benévolo* y se le considera poseedor de métodos bien definidos para la realización de metas benéficas para los seguidores.

En cambio, cuando el estilo *dedicado* es inefectivo se le llama *autócrata*, porque se considera que impone métodos a otros; en ocasiones se le considera desagradable y solamente le interesa el rendimiento a corto plazo.

El estilo *integrado*, que muestra un comportamiento de alta relación y alta orientación hacia la tarea, cuando es efectivo se le conoce como *ejecutivo*, porque se considera que satisface las necesidades del grupo para el establecimiento de metas y la organización del trabajo, pero también proporcionan altos niveles de apoyo socio-emocional.

En cambio, cuando se considera que el líder integrado inicia más estructuras de las que el grupo necesita y a menudo no parece ser sincero en sus relaciones interpersonales, el modelo se vuelve inefectivo. A este tipo de liderazgo se le llama de *transacción*.

El estilo *relacionado*, con un comportamiento de alta relación y baja orientación hacia la tarea, cuando es efectivo se le llama *promotor*, porque se considera que tiene una confianza implícita en la gente, y que su principal interés es facilitar la realización de sus metas.

Cuando este modelo se torna inefectivo, al líder se le llama *Misionero*, porque se considera que lo que más le interesa es la armonía; a veces incluso se puede pensar que no desea realizar una tarea si esto implica arriesgar una buena relación, o perder una relación, o perder la imagen de “buena persona”.

Al estilo de liderazgo *separado*, con baja orientación tanto hacia la relación como hacia la tarea, cuando es efectivo se le llama *burócrata*, porque se considera que delega apropiadamente en sus subordinados las decisiones sobre la realización del trabajo y proporciona escaso apoyo socio-emocional cuando el grupo necesita poco. En cambio, a este mismo estilo *separado* se le llama *desertor* y es inefectivo cuando se considera que proporciona poca estructura o apoyo socio-emocional cuando los miembros del grupo lo necesitan.

Entre las características personales más notables que distinguen un estilo básico de liderazgo, encontramos las siguientes:

1. *Líder separado*: corrige desviaciones, escribe más que habla, tiene poca comunicación personal; se interesa por reglas y procedimientos; ante problemas propone controles; ante conflictos se retira; es lógico, racional, deficiente en la conducta de relación que muchas veces es factor de ayuda, su mayor temor es dejarse influir por la emoción.

2. *Líder relacionado*: acepta al grupo tal como lo encuentra, gusta de pláticas como pretexto de conocerlo mejor. Concibe a la organización como un sistema social antes que nada. Está orientado a dirigir trabajadores profesionales. Su grupo casi siempre coopera cuando hay tensión. Tiende a hacerse más dependiente de otros y a deprimirse. Hay falta de dirección y lo que más teme es el conflicto.

3. *Líder dedicado*: tiende a dominar a otros; da muchas instrucciones verbales y es partidario de la tecnología; inicia, evalúa y dirige en gran medida. No trabaja bien cuando no tiene poder. Considera que en gran medida hay castigo si hay error. Trata los conflictos suprimiéndolos, la recompensa es una buena forma de influir. Hay poca información. No evalúa las expectativas de su personal. Destaca el uso del poder.

4. *Líder integrado*: le gusta participar, hace lo necesario para interrelacionarse adecuadamente en los grupos de trabajo; le gusta comunicarse con otros; es partidario de la comunicación bidireccional. Se identifica con sus gentes, destaca el trabajo en equipo. Juzga en términos de voluntad, de incorporación.

Hace evaluaciones con relación al compromiso y considera que el peor trabajo es el rutinario. Compromete e involucra, no usa el castigo; identifica las causas de error y les da solución compartida.

En el liderazgo *situacional*, la madurez de los seguidores o del grupo se define como la habilidad y disposición de las personas para aceptar la responsabilidad de dirigir su propio comportamiento.

El modelo continuo de inmadurez-madurez de Chris Argyris, desarrollado en las universidades de Yale y Harvard, se centra principalmente en el problema de la coexistencia de las necesidades individuales y las de la organización, y sostiene que los individuos tienen intensas necesidades de auto-actualización y que los controles organizacionales producen un sentimiento de sumisión y dependencia en el empleado, seguidor o subordinado.

Argyris elaboró un modelo de siete elementos característicos de ambos factores:

**Características de inmadurez**

Pasividad  
Dependencia  
Capacidad de comportarse en pocas formas  
  
Intereses superficiales  
Perspectiva a corto plazo  
Posición subordinada  
Falta de autoconocimiento

**Características de madurez**

Actividad  
Independencia  
Capacidad de comportarse en muchas formas  
  
Intereses profundos  
Perspectiva a largo plazo  
Posición superior  
Autoconocimiento y control

Para determinar cuál es el estilo de dirección o liderazgo que se deberá utilizar con una persona y en una situación determinada, se deben hacer varias cosas: primero, decidir

los campos o facetas de las actividades de un individuo o grupo en los que se desea influir; luego, determinar la habilidad o motivación (nivel de madurez) del individuo o grupo en cada una de las áreas elegidas, por último, decidir cuál de los cuatro estilos de liderazgo será el adecuado para este individuo o grupo de cada uno de estos campos. Determinar el estilo apropiado de liderazgo es uno de los retos más trascendentes para cualquier líder con aspiraciones de efectividad y permanencia.

### **3. Evolución histórica de los conceptos de dirección y liderazgo**

Piotr Kropotkin, príncipe ruso, teórico de la anarquía,<sup>8</sup> criticaba a los darwinistas sociales que proponían un sistema social y económico basado en “la supervivencia del más apto”. La opinión de Kropotkin era que incluso los animales inferiores sobrevivían mejor en sociedades organizadas y democráticas, donde se permitía la interdependencia mediante la integración de los roles de liderazgo y apoyo.

Podemos considerar lo anterior como un antecedente temprano de las teorías conductuales sobre la administración. Antes, Quintiliano (42-118 D. C.) y Longino (210 -273 D. C.), en sus escritos sobre el desarrollo ideal de la comunicación y la retórica humana, creían que el “hombre bueno que habla bien” podría dirigir los destinos de la política y el comercio. Fundamentados en la Retórica de Aristóteles (384-322 A.C.), propusieron medios para persuadir a los demás, valiéndose de pruebas éticas, de la lógica o de la emoción.

Todos sus principios se orientaron a la discusión abierta y al propósito honesto, bajo la premisa de que el liderazgo se relacionaba con la influencia que se ejercía sobre otros mediante la comunicación.

---

<sup>8</sup> Piotr Kropotkin, Mutual/Aid.

Actualmente, el mundo del hombre es muy distinto, lo mismo las relaciones interpersonales de hoy comparadas con las del siglo pasado. Las relaciones jefe-subordinado parecen ser más directas y personales.

En la Fundación Xoco de Bontom Watt y Cía., en 1800, se dio adiestramiento a empleados y se instituyó un programa de estudios e incentivos al trabajo. En ese tiempo la práctica normal era que el obrero comprara sus herramientas, pero en la fundación Xoco, las reparaciones y el afilamiento eran pagados por el obrero y la fundación proveía las nuevas herramientas. Se construyeron casas para los empleados, las cuales se pagaban con parte del salario. En Navidad se hacían regalos los empleados y sus familiares, y los aumentos de sueldo se anunciaban en esa fecha. Se ofreció una sociedad de seguros para los empleados la cual fue auto-administrada, excepto la autoridad final, que Bontom retuvo. Para asegurar la honradez se empleó a un contador independiente. Lo interesante de las innovaciones de Bontom fue que se adelantó a su época. Alrededor de 1800 iniciaba el capitalismo liberal, tiempo en el que se trataba a los obreros como una mercancía más.

Mientras que Bontom se especializaba en la construcción de casas, inseguras para sus empleados, el interés de los dirigentes de su época estaba centrado en la producción, sin que se les diera importancia a los obreros; Bontom sí se interesaba por sus trabajadores.

Más tarde, Robert Owen, socialista utópico que luchó por una legislación laboral, aplicó sus ideas en su fábrica de New Lamark para demostrar a los dirigentes que sus ideas se podían llevar a la práctica. En esta fábrica se construyeron casas con dos cuartos para los obreros, no se empleó en la construcción a ningún niño menor de 10 años; los niños mayores de 10 sólo trabajaban pocas horas, y no se sujetaban a castigo.

El administrador de la fábrica tenía la puerta abierta y cualesquier persona podía llevarle alguna queja acerca de las normas y la regulación, todo trabajador podía revisar el *Libro de Comportamientos* y apelar a su calificación. Los niños menores de 10 años asistían a las escuelas, manejadas por señoras, con la instrucción de contestar todas las preguntas; ningún niño era considerado malo sin razón; nunca se impusieron castigos y los niños aprendieron más rápido con el poder del ejemplo.

“El hombre es la criatura de las circunstancias”, fue la filosofía de Owen quien se adelantó varias décadas al proponer la misma atención al hombre que a la máquina y al considerar que el volumen y la calidad del producto de un trabajador eran resultado del ambiente de su trabajo y fuera de él. Sus políticas de trabajo fueron paternalistas, llamó mucho la atención pero pocos lo imitaron. Fue revolucionario en virtud de que los niños en otras fábricas estaban condenados a trabajar de 10 a 15 horas sin tener la oportunidad de ir a la escuela, y para quienes los castigos eran cosa de todos los días. Sin embargo, su actitud paternalista le hacía decidir por sus trabajadores pues supuestamente era mejor para ellos, en vez de permitir que emergiera su iniciativa.

A continuación, por considerarlo muy importante para entender la evolución de las ideas respecto a la actitud de los dirigentes con relación a sus subordinados, haremos un breve análisis de algunos textos de Administración.<sup>9</sup>

Entre 1816 y 1820 **Charles Duping**, ingeniero francés, llevó a cabo un estudio sobre la marina inglesa para descubrir las bases de la eficiencia de dicha organización con la idea de que los franceses la adoptaran para crear una marina poderosa. Los principales

---

<sup>9</sup> F. Merrill Harwood, *Clásicos en Administración*, y George Claude S. *Historia del Pensamiento Administrativo*, México, Ed. Mc. Graw Hill, 1991.

rasgos que Duping reconoció de la marina inglesa se refieren a la administración de personal y a las relaciones humanas.

**Daniel McAllen** creía en la dirección con mano de hierro, de 1854 a 1857 fungió como superintendente. Su estilo de dirigir no les pareció a los ingenieros, quienes se pusieron en huelga por 10 días, después que McAllen tomó posesión. Sin embargo, sugirió promociones con base en el mérito y definición de funciones, e insistió en la responsabilidad de los trabajadores en el éxito o fracaso de operaciones específicas. Hizo aportaciones importantes y sostenía que las promociones no debían ser por simpatía sino por mérito, pudiéndose medir los resultados. Su actitud de delegar autoridad y compartir responsabilidad con sus subordinados fue positiva.

**Friederick W. Taylor**<sup>10</sup> se enfocó en una administración de talleres, pagando altos salarios y costos unitarios bajos, con empleados seleccionados científicamente. Estableció promedios de trabajo y producción con entrenamiento científico, en un ambiente de cooperación cercana y amistosa entre la administración y los trabajadores. Taylor explica lo que es la administración científica y señala el compromiso de patrones y trabajadores y la importancia de un cambio de mentalidad entre ellos.

La administración científica implica una revolución mental de los trabajadores en cuanto a su responsabilidad en el trabajo y hacia sus patrones y también una revolución mental entre los administradores en cuanto a sus responsabilidades, sus compañeros de trabajo y también hacia sus trabajadores. Sin esta revolución mental de ambos lados, señala Claude S. George, la administración no existe.

---

<sup>10</sup> Frederick W. Taylor, *Principios de la administración científica*, Buenos Aires, Ed. El Ateneo, 1980.

La sociedad Taylor propuso 12 aspectos para valorar los recursos humanos y su progreso:

1. Asegurar al trabajador el empleo y una continua oportunidad de ganancias.
2. Evitar desperdicios; salarios y utilidades altas para los trabajadores y administradores.
3. Un nivel de vida más alto para los trabajadores como resultado de sus mejores ingresos.
4. Asegurar a los trabajadores un hogar y una vida social feliz a través de aumentos en sus ingresos.
5. Condiciones de trabajo saludables, individual y socialmente agradables.
6. Mejor oportunidad para la capacidad individual a través de la selección y adiestramiento; asignaciones, transferencia y promoción de trabajadores con métodos científicos.
7. Ofrecer oportunidades a los trabajadores de desarrollar nuevas y mejores competencias para promociones más altas vía instrucción.
8. Desarrollar la confianza y el respeto a sí mismo, por medio de la comprensión de su trabajo y de los planes y métodos.
9. Desarrollar la auto-expresión y la auto-realización entre los trabajadores a través de estímulos y evaluación. Dar libertad de contactos verticales y horizontales.
10. Modelar el carácter a través de la conducta apropiada en el trabajo.

11. Promover la justicia, eliminando la discriminación en las tasas de salarios y en cualquier otro aspecto.

12. Eliminar factores del medio ambiente que sean irritantes y causas de fricción, y promover la comprensión, la tolerancia y el espíritu de equipo.

Taylor no es un autor que se dedique a los aspectos psicológicos del comportamiento de los trabajadores, pero se interesa en lograr un ambiente de cooperación cercana y amistosa y reconoce la importancia del esfuerzo humano en la producción. Habla de un ambiente de trabajo y de características psicológicas adecuadas para que la eficiencia se pueda dar, y esto es válido para cualquier administración, tanto pública como privada.

Taylor concibe como la esencia de la administración científica una revolución mental, un cambio de actitud frente al trabajo. Lo interesante de Taylor es que frente a la necesidad de resolver los problemas cotidianos de los administradores de su época, habla de una estructura administrativa, una teoría y una metodología para entender esos problemas.

Para lograr un verdadero liderazgo, no basta solamente con motivar a los trabajadores para lograr los objetivos que nos proponemos, es importante también una buena planeación, organización e integración, porque si los trabajadores al servicio de la Administración Pública no saben lo que se espera de ellos y cuál es su papel en la organización, perderán su motivación inicial, y es posible que caigan en una dispersión de esfuerzos e ideas.

Es por esto precisamente que me interesan las propuestas que subrayan la importancia de la planeación y la organización para la eficiencia, y no solamente saber acerca del hombre y sus motivaciones

**Blondfield y Sheldon** abogado y asistente social, se interesó en las relaciones humanas, y sostenía que eran necesarios los departamentos de administración de personal. Veía la dirección de personal como un nuevo concepto que requería de un entrenamiento especial, unión, espíritu de justicia, capacidad de cooperación y comprensión de las necesidades y deseos de los trabajadores. Sheldon consideraba que el elemento humano era más importante que la producción. Que el despertar social de Inglaterra podía tener un impacto significativo sobre las relaciones humanas, en la industria y su dirección. Creía que la solución al problema “industrial” consistía en un balance entre el enfoque científico y la responsabilidad social; decía que la industria era un conjunto de hombres y no sólo una masa de máquinas y procesos técnicos.

**Mary Parker**<sup>11</sup> nació en Boston en 1868, escribió sobre la autoridad y el liderazgo. Señaló que el problema básico de toda organización era armonizar y coordinar los esfuerzos del grupo para un trabajo eficiente. Decía que la autoridad es un acto de subordinación, que es ofensiva a las emociones humanas y no podía ser buena base para una organización cooperativa. Sostenía que el liderazgo no era cuestión de una personalidad dominante, sino de la habilidad de una persona que podía obtener una interpretación dentro de un grupo de los mejores conceptos del líder y de los subordinados. Concuera con Fayol y Sheldon en el papel de la educación, ya que a través de ésta los líderes pueden ser entrenados en la comprensión de la dinámica de grupos. Decía que la agresividad, el autoritarismo y el control no eran cualidades del

---

<sup>11</sup> Mary Parker, *Dinamic Administration. The collect*, Colección de la Administración Dinámica, Edit. Harper, Nueva York, 1940.

mundo, sino al contrario, iban contra él, y ponía el siguiente ejemplo: un muchacho que fue jefe de su pandilla cuando joven, a los 48 años no progresó en su negocio, y no tenía fuerza de liderazgo en su comunidad debido a sus rasgos dominantes.

Mary Parker hace aportaciones importantes al concepto de liderazgo, ya que en su época se sostenía la idea de que para mandar había que imponerse, sin abrirse a los demás, sin escuchar sus puntos de vista ni permitir su participación. En su época se suponía que la persona que quería mandar tenía que ser agresiva; en la actualidad nos damos cuenta que estaban equivocados, como lo están los que consideran que el dirigente tiene que ser bonachón.

El líder quizá no sea líder porque sea duro o blando, sino porque es él. Es más bien un conjunto de características, que el concepto de blando o duro. Es líder una persona completa por la suma de sus cualidades personales, entendiéndola en su totalidad, y puede ser que una persona agresiva sea un gran líder en una comunidad, y un fracaso en otra.

Considero que es importante referirme aquí a la capacidad de adaptación a nuevas circunstancias, y creo que si el líder, dirigente o administrador conoce más sobre el comportamiento humano, sobre la dinámica de los grupos, y más sobre sí mismo, tendrá más posibilidades reales de dirigir con eficiencia y asertividad.

**Elton Mayo**<sup>12</sup> hace una aportación significativa en el campo de los recursos humanos. De 1927 a 1947 realizó una serie de estudios, en los cuales determinó que existen diversos factores que influyen en las relaciones industriales a través de la motivación. Propuso cambios en las condiciones de trabajo y analizó los efectos de estos cambios

---

<sup>12</sup> Elton Mayo, *Problemas humanos de la civilización industrial*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 1972.

en la producción. Por ejemplo, periodos de descanso de duración y número variables, diferentes jornadas de trabajo, sopa o café en el receso matutino, etcétera, y observó que el efecto era positivo y consistente, ya que la producción aumentaba y el personal se sentía menos fatigado.

Mayo decía que el administrador debía estar interesado en las relaciones humanas, por lo cual propone un nuevo papel y desarrolla un nuevo concepto de autoridad y mando, creando un nuevo orden social basado en la actitud cooperativa del individuo y el sistema de una organización y una comunicación coordinada. A partir de entonces, la administración se basará en el aspecto sociológico del esfuerzo de grupo.

Los estudios de Elton Mayo han tenido influencia en la dirección de los recursos incluso en la actualidad, ya que antes de echar mano de la motivación en sus investigaciones, notó que los trabajadores estaban marginados, prácticamente en el anonimato.

**Agustín Reyes Ponce**<sup>13</sup> se refiere a las afirmaciones de los trabajadores en el sentido de que cuando hacen mal las cosas son castigados, mientras que cuando las hacen bien ni siquiera se les toma en cuenta, ya que “esa es su obligación”. Lo sobresaliente de Mayo es que se tenía en cuenta al trabajador y la importancia de los grupos.

Es interesante conocer la estructura del grupo, sus características, quiénes son los líderes, pues el grupo es más que la suma de los que lo conforman, ya que cada uno de sus integrantes aporta sus propias ideas y diferentes aspectos, que en la pluralidad enriquecen el producto del esfuerzo.

**Douglas McGregor.** Como ya lo señalaba al inicio de este capítulo, McGregor es el autor de las teorías “X” y “Y” del comportamiento humano en el ámbito laboral.

---

<sup>13</sup> Agustín Reyes Ponce, *Administración de Personal*, Edit. Limusa México, 1991

Considera que el ser humano se habitúa y busca responsabilidades, y que la imaginación, el ingenio y la capacidad creadoras son características de grandes sectores de la población; que en la vida industrial, la potencialidad intelectual del hombre se usa sólo en parte.

Señala que los límites de la colaboración humana con la organización no son limitaciones del hombre, sino fallas de la empresa para descubrir el potencial de sus trabajadores. Nos dice que en la teoría “X” se explica el funcionamiento ineficaz de la organización a través de sus empleados, y en la teoría “Y” de las responsabilidades de la resolución de los problemas de la empresa a la gerencia. La teoría “Y”, dice McGregor, no supone abdicación de autoridad o blandura administrativa; da por sentado que el individuo va a ejercer la dirección y el control por sí mismo para lograr los objetivos de la organización en el grado en el que se comprometa con ella: si su compromiso no es vigoroso, producirá una pequeña autodirección y autocontrol, necesitará mucha influencia interna. Pero si el compromiso es sincero, sobrarán los controles internos, así, las tácticas y prácticas de la gerencia influyen notablemente en la fuerza del compromiso.

#### **4. Conceptualización y definiciones**

##### *Administración Pública*

Según el Rafael de Pina y Pina Vara,<sup>14</sup> la Administración Pública “es un conjunto de órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los Municipios y los Organismos Descentralizados, atienden la satisfacción de las necesidades generales, que constituyen el objeto de los servicios públicos”.

---

<sup>14</sup> Rafael de Pina y Pina Vara, *Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal*, México, Ed. Porrúa, 1983, p. 67.

De acuerdo con el *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio,<sup>15</sup> “se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de actividades directamente pre-ordenadas, para la concreta persecución de las tareas y los fines que se consideran de interés público o común, en una colectividad o en un ordenamiento estatal”.

Por su parte, el *Diccionario Enciclopédico Salvat*<sup>16</sup> define a la Administración como “la actividad del Estado encaminada al cumplimiento de las leyes y fomento de los intereses públicos”. Para realizar tales actividades dispone de órganos centrales, provinciales y locales.

La definición del *Diccionario Jurídico Mexicano*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,<sup>17</sup> entiende por Administración Pública “aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa”.

De esta manera, a partir de estas definiciones vemos que se considera a la Administración Pública desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y otro, desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos.

Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

---

<sup>15</sup> Norberto Bobbio, *Diccionario de Política*, México, Ed. Siglo XXI, 1993, p. 38.

<sup>16</sup> *Diccionario Enciclopédico*, México, Salvat Editores, 1991, p. 39.

<sup>17</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1982-1984, p. 99.

Por su parte, Miguel Acosta Romero<sup>18</sup> afirma: “La Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen, directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.

Sin embargo, precisa Vedel<sup>19</sup>, citado por Acosta, “La Administración no es la única función del Ejecutivo; pero la Administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo”.

En efecto, en México, el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República quien es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno y jefe de la Administración Pública. Así pues, además de la función administrativa, el Ejecutivo mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado.

### *Liderazgo*

De acuerdo con el *Diccionario de Psicología* de Howard C. Warren,<sup>20</sup> “Es el papel desempeñado por un individuo como iniciador, director u organizador de actividades de grupo en una comunidad (...) depende de las actividades o hábitos de dominio de ciertos individuos, y de la conducta sumisa de otros; sistema de jefatura: forma de autoridad determinada por la casta, la clase u otros factores ajenos a la aceptación o selección popular, sin caudillaje”.

---

<sup>18</sup> Miguel Acosta Romero, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1996, p. 28.

<sup>19</sup> Acosta, *op. cit.*, p. 59.

<sup>20</sup> Howard C. Warren, *Diccionario de Psicología*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 87.

## *Burocracia*

En el *Diccionario de Política*, de Daniel Moreno,<sup>21</sup> encontramos la siguiente definición: “Burocracia es una palabra híbrida que proviene del francés *bureau* (oficina, escritorio) y del griego *cratos* (gobierno). Literalmente se puede entender: gobierno de los que trabajan tras los escritorios, gobierno de los funcionarios”.

En la actualidad, al término “Burocracia” se le da un sentido peyorativo, de manera que el burocratismo se entendería como la influencia exagerada de los empleados públicos dentro del gobierno, o bien, el conjunto de empleados y funcionarios sobre todo de instituciones oficiales.

Pero en los últimos lustros la burocracia también se manifiesta en los sindicatos, en las universidades, y en toda organización industrial y comercial de la iniciativa privada. En la medida que los organismos económicos se van volviendo rutinarios, se dice que se burocratizan.

Maurice Duverger,<sup>22</sup> en su obra *Sociología de la Política* afirma que:

La teoría de la burocracia fue formulada en primer lugar por Max Weber en 1922, a partir de un análisis de la administración prusiana, a la que admiraba fuertemente. Se relaciona con la distinción entre tres tipos de autoridad: Tradicional, fundada en la costumbre; Carismática, fundada en el prestigio personal de un líder, y la autoridad Legal-Racional, que se basa en un cuerpo de reglas legales lógicamente dispuestas. La Burocracia es la forma más desarrollada de la autoridad Legal Racional.

---

<sup>21</sup> Daniel Moreno, *Diccionario de Política*, México, Ed. Porrúa, 1981, p. 102.

<sup>22</sup> Maurice Duverger, *Sociología de la Política*, España, Ed. Ariel, 1989, p. 91.

Para mencionar la difícil tarea que representa responder a la pregunta consistente en quiénes en México forman parte de la Burocracia, Gaetano Mosca<sup>23</sup> al tratar de clasificar en sus líneas fundamentales a todos los organismos políticos, desembocó en dos tipos: “el feudal y el burocrático”.

Mientras en el primero tenemos las funciones directivas básicas ejercidas por los mismos individuos y al mismo tiempo un componente de pequeños agregados sociales, en el segundo –grandeza, civilización, racionalización política y económica aparte–, la actividad militar y casi todos los servicios públicos son ejercidos por empleados asalariados.

De acuerdo con esta última vertiente, en la burocracia mexicana tendríamos a todos los servidores públicos en todas las jerarquías del ejercicio del poder: federal, estatal y municipal.

Lo que importa es desentrañar qué se entiende por burocracia, en su acepción y función más cercanas. Para autores como **Bertha Lerner**,<sup>24</sup> “las burocracias florecen en todo tipo de sistemas políticos, sean totalitarios o liberales, constitucionales o anárquicos; la jerarquización y una clara división del trabajo les son inherentes.”

Para la mencionada autora, la burocracia mexicana finca sus bases en el presidencialismo, sobre todo a partir de 1930: del Ejecutivo o del titular del Ejecutivo deriva una estructura vertical de poder con líneas de mando y obediencia, asimismo se produce una división del trabajo.

---

<sup>23</sup> Gaetano Mosca, *La clase política*, México, Fondo de Cultura, México, 1984, p. 64.

<sup>24</sup> Bertha Lerner Sigal, *Democracia política o dictadura de las burocracias*, México, UNAM, 1993, p. 39.

Hablar de burocracia nos remite al grupo político que está al frente del Estado; asimismo requiere de una tipificación, de una mayor concreción. En el siglo XX mexicano también vemos, de alguna manera, otro tipo de burocracias: la privada en la sociedad civil, la militar en el ejército, la confesional en las iglesias.

Según Lerner, hay que distinguir a la burocracia que encabeza al Estado de las otras burocracias, puesto que se trata de burocracia política, pero no de toda la burocracia política.

En el Estado capitalista, como lo es el Estado mexicano del siglo XX, florecen cuerpos jerarquizados, con centralización y división del trabajo, pero que no gobiernan. Hay una burocracia gobernada. Pero la que se sitúa en una posición de mando es la burocracia gobernante, lo cual reafirma de manera contundente la referida tratadista.

### *Líder*

Es la persona que dirige un sindicato, un grupo político, social, religioso, un país o una competencia deportiva. Palabra inglesa que significa conductor, dirigente de un partido político

### *Democracia*

Es la doctrina política en la que el pueblo participa al elegir a sus gobernantes. La democracia concientiza a los ciudadanos. Nación gobernada por la voluntad del pueblo, el cual es quien ejerce la soberanía.

Luego de la definición de estos conceptos y de aproximarnos a la influencia del liderazgo de los servidores públicos en la administración pública, pasaremos a reflexionar en el siguiente capítulo sobre el tema del Poder Ejecutivo como piedra fundamental del sistema político y de la Administración Pública. Asimismo,

estudiaremos los antecedentes históricos y jurídicos del Poder Ejecutivo, haciendo énfasis en lo político y en lo administrativo.

## CAPÍTULO II

### EL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO

#### **1. Antecedentes históricos y jurídicos del Poder Ejecutivo en México**

En México, existe el atavismo que una y otra vez opone la descentralización político-administrativa, señalada por la corriente federalista, al equilibrio de la división de poderes públicos.

Habiendo importado las ideas de Europa y Norteamérica, la naciente República Mexicana pasó por varias convulsiones políticas en el siglo XIX y presagia un triste final. Pese a todo, la situación se mantiene: favoreciendo algunas veces el predominio de una voz sobre las otras, y en otras anulándose y acotándose un poder al otro.

El sistema político basado en la división de poderes es difícil, en virtud de la cultura política que presupone o requiere. Nuestro país nació en las peores condiciones debido a la pobre posición política del pueblo mexicano, después de siglos de colonialismo.

La Constitución se adelantó muchos años a la realidad política del país. Los constituyentes plantearon un “deber ser” empeñado en ideas que nada tenían ver con la realidad. La lucha en el siglo XIX entre conservadores y liberales propició el fracaso constitucional y condicionó el caos, ajustando la Constitución al desorden. Ello nos muestra que la situación imperante con el presidente Juárez era un título de legitimidad para fundamentar su mando y bandera, para reunir y guiar sus huestes invocando la Constitución como principio, presentándola como el objeto de la lucha, pero no la obedecía. Como jefe de una sociedad en peligro, asumió todo el poder, se arrogó hasta las facultades más absolutas y antes de dictar una medida extrema expedía un decreto que le atribuyese la autoridad. Fundó siempre en la ley el ejercicio del poder sin límites.

Posteriormente, el presidencialismo dictatorial del general Porfirio Díaz fue un rotundo fracaso en el equilibrio de poderes. Los gobiernos post-revolucionarios se caracterizaron por la idea de un Ejecutivo fuerte, sobre el cual girara el peso político del país.

Si las vicisitudes por las que atravesaron las constituciones políticas del país, mostraron la incapacidad para emprender la práctica de una sociedad plural, la incapacidad ciudadana también se manifestó al no responder a las instituciones creadas constitucionalmente.

La escasa cultura política de la sociedad que nace con la independencia nacional fue producto de la herencia de los regímenes monárquicos del siglo XVIII. La posición liberal de la etapa independentista, que concilió a la Constitución y a la dictadura, con relación al respaldo que el pueblo debía proporcionar a la democracia burguesa, fue objetada por dos aspectos esenciales: primero, porque el país no tenía semejanza con las economías capitalistas industriales, y segundo, porque en el panorama político, tanto en las sociedades autóctonas como en la época colonial, no hay rastro alguno de participación popular en el gobierno.

Por tradición, sobresale, bajo la dualidad político-administrativa, el poder ejercido por el líder máximo encumbrado en lo alto de la jerarquía política de las diferentes sociedades que se sucedieron en el territorio del México actual. Por tal motivo, llámese Rey o Virrey, Presidente o Ejecutivo, la forma unidimensional del poder del gobierno ha sido constante a lo largo de nuestra historia.

El predominio del centro sobre los estados fue inaugurado por los hijos de Aztlán. En efecto, los aztecas tenían una eficiente organización corroborada por el dominio que ejercieron sobre los pueblos vecinos. Establecieron un imperio con la alianza de los

reinos de Tacuba y Texcoco, siendo que cada uno de ellos estaba gobernado por un señor principal pero sobresalía el Señor Mexica, el principal y gran gobernante concentrador de atribuciones y facultades. Se le llamaba Señor Supremo de la guerra, la justicia, y de la dirección del aparato administrativo, dedicado al cobro de tributos y a la organización económica y social del imperio.

Es a partir del Señor Supremo en la cumbre del sistema teocrático mexica, que existe la sujeción de los grupos al mandato del soberano.

Del fervor teísta de los pueblos pre-colombinos surgió una sociedad militar, combinada con un fanático respeto por la persona del monarca, considerado como ser divino. De esta forma, fue posible que un cuerpo de eficientes funcionarios del poder supremo llevara a cabo suntuosas obras de ingeniería y organizara en una sociedad eminentemente agrícola, la incorporación de las masas a sistemas de trabajo colectivo, haciendo posible el esplendor de Tenochtitlán, en donde centros ceremoniales, suntuosas residencias para el Rey y sus allegados militares, obras de alcantarillado, acueductos, caminos, etcétera. se hicieron con el fin de honrar a los dioses, pero sin posibilidad de acceso de las masas a los órganos de poder.

Las masas participaban masivamente en los actos religiosos, y mientras más fervor mostraban, era indicio de que más respetaban las instituciones creadas a imagen de la voluntad divina, y más se sujetaban a la decisión absoluta del soberano.

Una dinastía consanguínea detentó el poder absoluto de la nación azteca, sin la participación del pueblo; no obstante, se dio cierta movilidad social por medio de la promoción de los más valerosos guerreros y sabios sacerdotes a ciertos niveles del poder piramidal. Pero invariablemente el poder correspondía a un miembro de la familia, hermano o sobrino, pero siempre la misma dinastía o linaje familiar.

En 1521 sucumbe el Imperio Azteca o Mexica, y se impone el dominio de la Corona española. Mientras los vencidos se refugiaban en las ruinas de sus reminiscencias, el conquistador los hacía objeto de encomiendas, labores, congregas, y demás sistemas productivos durante la época colonial. En tales circunstancias, el indígena no tenía derecho a opinar acerca del gobierno y de las cuestiones públicas. En la sociedad colonial no había oportunidad de promoción política ni de hacerse representar. Ni criollos ni mestizos ni indígenas accedieron al gobierno colonial, y su actividad fue proscrita por la monarquía. Por eso se afirmaba que “al español cristiano, viejo de vida y costumbres, todo; al indio y al mestizo, nuevo en su fe cristiana, nada”.<sup>25</sup>

La Nueva España importó formas del gobierno monárquico español adaptándolas a las condiciones del Nuevo Mundo, de manera que en la Colonia se crearon instituciones sujetas a las figuras de organización tradicionales de España.

El dominio absoluto del monarca español y la sujeción espiritual total hicieron de la sociedad de la Nueva España un pueblo sin cultura política, sin tradición en la participación de las instituciones de gobierno, y en suma, entes sin derechos políticos incorporados a la jerarquía establecida entre la metrópoli y la colonia.

Bajo el régimen colonial, las instituciones públicas estaban reservadas a los administradores españoles; solamente cuando hubo mucha presión por parte de los criollos se les permitió el acceso a cargos de menor jerarquía.

Esta situación se convirtió en un factor negativo que determinó que las instituciones creadas ya en el periodo independiente, fueran ineficaces comparadas con las

---

<sup>25</sup> Manuel López Gallo, *Economía y Política en la Historia de México*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 89.

coloniales, debido a la falta de personal preparado en cuestiones administrativas y políticas.

Herman Heller dice: “la Constitución de un Estado coincide con su organización, ya que es producida mediante actividad humana consciente”.<sup>26</sup>

Si esta fuera la naturaleza de las constituciones, la organización del Estado mexicano en el siglo XIX hubiera sido excelente; sin embargo, fue un centro de experimentación política donde se ensayaron diversas formas políticas que debieron coincidir con documentos jurídicos constitucionales.

Emilio Rabasa señala:

(...) 25 años después de 1822, la nación mexicana tuvo 7 Congresos Constituyentes que produjeron un acta constitutiva, 3 Constituciones, y 1 Acta de Reforma; 2 golpes de Estado, varios cuartelazos a nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones, y de cuanto el ingenio del descontento pudo inventar.<sup>27</sup>

Si a las manifestaciones jurídicas sumamos las constituciones de 1854 y 1917, tendremos una idea del acontecer político desde que se logra la independencia nacional.

No es en las constituciones ni en los documentos jurídicos donde encontramos la explicación a la adecuación entre organización estatal y constitución, ya que las manifestaciones jurídicas y las formas del Estado no pueden comprenderse por sí mismas, sino que, por el contrario, radican en las condiciones materiales de vida conocidas como sociedad civil. La sociedad civil y su anatomía, hay que buscarla en la

---

<sup>26</sup> Herman Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 97.

<sup>27</sup> Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, México, Ed. Porrúa, 1980, p. 23.

economía política según señala Carlos Marx en su obra *Contribución a la Crítica de la Economía Política*.

No es objeto de este trabajo concluir si la economía determina el Derecho, pero sí podemos señalar que la disparidad entre el texto constitucional vigente y la realidad nacional es un hecho, y que la idea de que existe un paralelismo entre la organización del Estado y las constituciones es más formal que real.

En los tiempos modernos, el constitucionalismo se entiende como el acto de estipular límites en el ejercicio del poder que se practica en nombre del Estado. El constitucionalismo es el procedimiento para establecer y hacer cumplir las leyes desde el punto de vista jurídico.

El orden establecido en torno del Estado presupone la existencia de una constitución escrita, que serían las libertades y restricciones, tanto para los ciudadanos como para los gobernantes. Así, el constitucionalismo se compromete como ideología normativa de la clase en el poder.

En el caso de México, se ha dado cabida a preceptos jurídicos constitucionales, administrativos, laborales, etcétera, obedeciendo a la necesidad del “deber ser” planteado ideológicamente a través de las normas del Derecho; no se presenta el desconocimiento de la realidad y en muchas ocasiones nos demuestra que está muy alejado de los preceptos jurídicos que sirven de base a la Constitución de 1917.

Los esquemas elaborados por los clásicos de la Teoría de la División de Poderes constituyen solamente un antecedente ya que en México sólo los tomamos en cuenta como doctrinas, en virtud de que la forma real de organización del país difiere mucho de ella. Esto no quiere decir que debemos desechar dichas doctrinas por insuficientes a

la realidad que tratan de interpretar; sino que nos sirven como factores teóricos de legitimación estatal, facilitando la manipulación ideológica la existencia de las instituciones y los mecanismos para la renovación de los cuadros políticos dirigentes.

El modelo teórico no compite con la realidad, ésta lo ha rebasado con creces. La realidad aparece como su negación irreconciliable, ya que es incompatible con la vida socio-política de la nación. En realidad, la estructura del gobierno y las decisiones políticas van por caminos distantes de los modelos doctrinales de los siglos XVIII y XIX, pero en cierto sentido también exige los cambios.

No es por intermedio de estos modelos el funcionamiento real de los partidos, el sufragio, las elecciones, los tres poderes, la soberanía de los estados federales, etcétera.

Pablo González Casanova afirma que:

La democracia tradicional opera de tal forma, que las decisiones políticas poco o nada tienen que ver con los modelos teóricos de la lucha de partidos por el cambio de poder, o con el equilibrio y control de unos poderes sobre otros, o con una federación de estados libres y soberanos, la dinastía política, el cambio, los equilibrios y controles, la concentración y distribución del poder, hacen de los modelos clásicos, elementos simbólicos que sancionan una realidad distinta.<sup>28</sup>

El Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo con la Constitución de 1917, se identifica con el Presidente de la República, porque en su artículo 80 señala textualmente que “se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo llamado Presidente”<sup>29</sup>

De acuerdo con José Iturriaga, la inestabilidad política del Poder Ejecutivo ha producido desde la consumación de la independencia hasta nuestros días (174 años),

---

<sup>28</sup> Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, México, Ed. ERA, 1970.

<sup>29</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 1917.

119 cambios, lo que significa que cada Presidente electo o reelecto gobernó un promedio de 1 año 4 meses. Sólo 15 Presidentes han cubierto completos sus lapsos 20 mandatos en un lapso de 114 años, cuatro años gobernaron Guadalupe Victoria, Manuel González, Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón, 2 periodos de 4 años Benito Juárez; 6 periodos de 4 años y 1 sexenio Porfirio Díaz, un sexenio sucesivo los Presidentes Cárdenas, Ávila Camacho, Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos, Díaz Ordaz, Echeverría, López Portillo, fenómenos inusitados en nuestros hábitos políticos.<sup>30</sup>

## **2. El Poder Ejecutivo en sus aspectos político y administrativo**

La característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado, con algunas excepciones.

Lo mismo en los países capitalistas que en los socialistas, en los regímenes presidenciales que en los parlamentarios, las facultades de decisión se han concentrado en el poder Ejecutivo, como lo hemos visto en los casos de Clinton, Yeltsin, Castro o cualquier otro ejecutivo contemporáneo, aunque con sus especificidades.

La figura presidencial mexicana constituye una estructura de poder, y su función en el medio socio-económico está condicionada por el subdesarrollo crónico que padece el país en todos los niveles.

---

<sup>30</sup> José E. Iturriaga, *Estructura social y cultural de México*, México, SEP, 1987 y Jorge Carpizo Mc.Gregor, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1982, p 65.

Para entender el presidencialismo trataremos primero al poder como factor de análisis socio-político. Así, tenemos que para Max Weber el poder es la probabilidad de imponer la propia voluntad en una relación social aún contra toda resistencia.<sup>31</sup>

El mismo sociólogo alemán define a la dominación como un estado de cosas en el que una voluntad manifiesta del dominador influye sobre los actos del dominado, de manera que solamente éstos actos tienen lugar, como si los dominados hubieran aceptado por sí mismos el mandato.

Por lo tanto, es posible afirmar que el Presidente actúa sobre la sociedad civil por medio de la organización burocrática, así como por el sistema político y las leyes del Estado que encabeza, logrando de esta manera la producción de efectos deseados, mismos que son logrados por el Presidente bajo la creencia de que la coacción ejercida está bien fundada, y por tanto, es legítima; por su parte, los dominados adoptan los mandatos por sí mismos como una forma normal de actuar, tratándose de un tipo de dominación de carácter racional que da legalidad al mando de la autoridad.

Hasta antes del año 2000, los factores que otorgaban predominio al poder Ejecutivo en México eran los siguientes:

1. El Presidente es el jefe nato del partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional, de acuerdo a sus estatutos internos.
2. El debilitamiento del poder Legislativo. Como la mayoría de los legisladores del país eran miembros del PRI, en caso de oponerse al Presidente, podrían ver frustrada su carrera política.

---

<sup>31</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

3. En general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se opone a las decisiones del Presidente.
4. Influencia del poder Ejecutivo federal en la economía a través del Banco Central, las paraestatales y las facultades que tiene en materia económica.
5. El Ejecutivo es el Jefe Supremo del Ejército y de la Armada.
6. El control que ejerce sobre los medios masivos de comunicación.
7. La concentración de recursos económicos en el Ejecutivo federal, (presupuestalmente 10 veces más que todos los estados juntos).
8. Aunadas a estas facultades constitucionales están las meta-constitucionales, como designar a candidatos a gobernadores y a su propio sucesor.
9. Participa en asuntos internacionales casi sin freno del Senado, hasta el 2000 mayoritariamente priísta.
10. La designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal, El factor psicológico, de acuerdo al cual todo mundo acepta el predominio del Ejecutivo sin cuestionamiento alguno.

Así, nos damos cuenta de que uno de los aspectos más importantes es la Administración Pública federal, tanto centralizada como paraestatal, la cual explica en buena medida el poder omnímodo del presidente.

Para el objeto de este trabajo, emplearemos el concepto de sector del gobierno central como sinónimo de la administración pública federal, y nos referiremos al sector público como el conjunto de instituciones, legislaturas, ejecutivas y judiciales, en los tres niveles de gobierno.

De tal manera que corresponde al Presidente de la República la cúspide piramidal, tanto del sector público como de la administración pública federal, y a partir de este último escalón se nos presenta como el poder a una persona en actos administrativos reglamentados jurídicamente.

El poder personal del Presidente actúa en dos ámbitos distintos: el político y el administrativo. El poder político emana de las organizaciones políticas, y el poder administrativo emana del aparato administrativo llamado burocracia.

El Ejecutivo federal posee el poder político como atributo que el sistema le otorga, y el poder contenido en los medios administrativos, en virtud de los cuales está facultado para hacer uso de los atributos del poder.

El Presidente de la República tiene un poder dual que, aunque diferenciado, aparece unido para el desempeño de su cargo y se da en la dinámica político-administrativa del poder Ejecutivo. Si en nuestro país el poder del Estado se ha estabilizado, se debe en forma importante al perfil del Ejecutivo, el cual se manifiesta como jefe de gobierno, jefe de Estado y jefe de la administración pública federal.

Las atribuciones particulares del dominio político-administrativo del Ejecutivo están contenidas en el artículo 89 de la Constitución, donde se destacan facultades tanto políticas como administrativas, a saber:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso, proveyendo lo necesario en la esfera administrativa.
2. Nombrar y remover libremente a Secretarios de Estado, Jefes de Departamento, Diplomáticos.
3. Nombrar Ministros, Diplomáticos y Cónsules con la aprobación del Senado.

4. Nombrar a los Coroneles del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada con la aprobación del Senado.
5. Disponer de la totalidad del ejército y la Fuerza Aérea en temas de seguridad interna y externa de la Nación.
6. Declarar la guerra.
7. Celebrar tratados con potencias extranjeras sometiéndolos a la ratificación del Congreso.
8. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.
9. Facilitar y auxiliar al Poder Judicial en lo que necesite.
10. Habilitar todo tipo de puertos, aduanas marítimas y fronterizas.
11. Conceder indulto a los reos de tribunales federales o del fuero común.
12. Conceder privilegios a los descubridores e inventores de algún ramo de la industria.
13. Nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 14) Pedir la destitución formal de autoridades judiciales por mala conducta.

En el desempeño del cargo presidencial, es difícil establecer un límite entre lo estrictamente político y lo meramente administrativo, sin embargo podemos decir que el acto administrativo es la política en acción y opera en el marco de las organizaciones públicas formales.

A pesar de que el acto administrativo es una extensión lógica del acto político, tiene una importancia especial en el análisis del ejercicio del poder Ejecutivo.

Desconocer el peso del aparato administrativo equivale a ignorar una parte del poder presidencial, que se concentra en varias organizaciones a través de las cuales se lleva a cabo todos los días el acto político-administrativo.

Las organizaciones del Ejecutivo reproducen su poder con recursos humanos, materiales, tecnológicos, financieros, sistemas y programas de trabajo, leyes y hombres, etcétera.

### **3. El presidencialismo, la administración pública y los servidores públicos**

El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, debido al debilitamiento de los poderes del parlamento o a la hipertrofia de los poderes del Presidente, de ahí su nombre.

Funciona en los países latinoamericanos que han adoptado sistemas políticos de países avanzados –como Francia o Estados Unidos de Norteamérica– en sociedades diferentes en su grado de desarrollo, en el caso de México, con subdesarrollo técnico, predominio agrario, grandes propiedades agrícolas, y la condición de semicolonias de la pujante economía de los Estados Unidos de Norteamérica.<sup>32</sup>

Lo anteriormente dicho determina las condiciones prevalecientes en México con relación a la forma de gobierno conocida como presidencialismo mexicano, con rasgos propios que lo hacen diferente al presidencialismo en Centroamérica y Sudamérica.

En México, al Presidente de la República le corresponde, como Jefe de Estado, representar a la Nación en asuntos internacionales; como Jefe de Gobierno tiene el mando de las Fuerzas Armadas, decide la política económica, inicia leyes y veta

---

<sup>32</sup> Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, España, Ed. Ariel, 1991, p. 87.

aquellas que no estén acordes con su estrategia; nombra y remueve libremente a sus colaboradores cercanos, etcétera.

La característica más sobresaliente del presidencialismo mexicano en el siglo XX fue la estabilidad política, debido al papel que jugó el partido oficial.

El general Plutarco Elías Calles, en su último informe presidencial, dado el 1º de diciembre de 1928, establece las reglas del juego para los que pretendan participar en la lucha por el poder y funda el Partido Nacional Revolucionario, abuelo del PRI.

La fundación del partido político del grupo revolucionario en el poder fue resultado- en parte de una determinación presidencial, no fue fruto de un acto democrático voluntario proveniente de las capas inferiores o de sus bases militantes. La creación del partido oficial repercute favorablemente en el medio político y económico, al propiciar estabilidad en buena parte del siglo XX.

El partido oficial ha cumplido la función histórica para la cual fue creado, sin embargo, la evolución de las fuerzas productivas, la expansión económica, la demanda de los grupos populares de participar en las decisiones gubernamentales, empujan al partido en el poder a la renovación constante de sus cuadros políticos, postulados y principios, así como a ceder parte del monopolio del poder.

Por eso se ha dicho que “la República Mexicana es la única que se daba el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta, en línea transversal”.<sup>33</sup> Los candidatos emergían del partido oficial y nunca perdieron una elección presidencial, hasta el 2000, aunque sí varias gubernaturas, senadurías y diputaciones federales, lo que le representó una pérdida de escaños en el Congreso y en el monopolio del poder.

---

<sup>33</sup> Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Ed. Joaquín Mortíz, 1974, p. 59.

Durante mucho tiempo, el milagro de la estabilidad política mexicana fue motivo de envidia y al mismo tiempo ejemplo para muchas naciones latinoamericanas. Tal milagro se debió al binomio Partido Oficial/Presidente de la República, que contribuyó a incrementar la tasa anual del Producto Interno Bruto hasta 1982.

El eje dinámico de la política nacional a todos los niveles se identifica con la figura del Presidente de la República, ya que casi no existe actividad pública en la que éste no tenga participación.

Vistas así las cosas, el poder del presidente es omnímodo (totalmente centralizado en un solo individuo). El presidente no es un ser mítico, es un ser real, de carne y hueso, y aunque no es el único que hace política, el presidente constituye la piedra angular de un sistema político piramidal, a partir del cual se arbitra el desarrollo político de una nación caracterizada por la alta concentración política y económica.

Weber afirmaba que en el Estado moderno, “(...) el verdadero dominio no consiste en discursos ni proclamas, sino en el manejo diario de la administración, que se encuentra en manos de la burocracia militar y civil”.<sup>34</sup>

La amplia gama de atribuciones que el Presidente tiene se lleva a cabo por medio de organizaciones públicas formales; la carencia de estas organizaciones nos daría como resultado la inexistencia del poder Ejecutivo pues no contaría con los medios necesarios para el ejercicio del poder.

Se ha dicho que la Administración Pública Federal es fuente y recurso de poder para el Ejecutivo Federal; es un conjunto de órganos creados con propósitos específicos y

---

<sup>34</sup> Weber, *op. cit.*, p. 54.

coordinados individual y colectivamente, de acuerdo a sistemas de comunicación preestablecidos.

#### **4. El Poder Ejecutivo en la burocracia**

En la institucionalización de los diversos órganos estatales que constituyen los elementos de poder destaca la burocracia, que aparece no sólo como instrumento de poder sino como el poder mismo. Por ejemplo, para entender la dinámica del Ejecutivo debemos ver previamente el poder concentrado en la administración pública contemporánea.

Robert Michels expuso a principios de este siglo su famosa “Ley de Hierro”, referente a la organización de los partidos políticos. Por esto él entiende la tendencia oligárquica al interior de las organizaciones. Michels afirma que toda organización conlleva invariablemente la concentración de autoridad en los niveles más altos de su estructura, como resultado del liderazgo y el control de los puestos clave que el líder reserva para sus seguidores. Michels sostiene: “Quien dice organización dice oligarquía.”<sup>35</sup> La “Ley de Hierro” preocupa a los teóricos políticos de Oriente y Occidente, ya que por el momento no hay una opción adecuada a los dilemas de las democracias burguesas o proletarias basadas en organizaciones de dominio a gran escala.

El análisis de Michels nos recuerda la concentración de poder en los niveles de control político en México. Ahora bien, sabemos que la evolución del país exigirá organismos públicos cada vez más eficientes para enfrentar el reto que el desarrollo económico y social trae consigo; la flexibilidad de éstas dependerá de las luchas que se libren entre

---

<sup>35</sup> Robert Michels, *Los Partidos Políticos*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1969, p. 79.

los funcionarios administrativos, en especial el jefe del Estado, y los *administrados*. De esta manera, el futuro de la nación depende de las organizaciones públicas y privadas por el papel que les corresponde jugar en el ámbito político.

La organización y sentido que el presidente en turno da a su administración, involucra factores que van desde la política interna e internacional, hasta el conocimiento personal que el Ejecutivo tenga sobre materias propias de las ciencias sociales.

Los Planes Sexenales y las estrategias de economía política condicionan la conducta administrativa que se sigue en cada período de gobierno. En lo general, el aparato administrativo sigue la orientación que el Presidente determina. En lo particular, los sistemas y procedimientos de apoyo administrativo, la administración de recursos humanos, etcétera, siguen una línea que depende más bien de las técnicas en boga, y que a juicio de los mandos directivos intermedios permiten un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

El Presidente en turno siempre imprime a su administración un sello particular que lo diferencia de sus antecesores, ya sea por el ajuste a las estructuras burocráticas vigentes, o simplemente por la cantidad de obras de infraestructura que suelen proyectarse y/o que se llevan a cabo como muestra de la actividad administrativa.

Desde la consumación de la Independencia, los presidentes han encabezado diferentes tipos de aparatos administrativos que han ido de los de franca bancarrota, los de desorganización crónica, hasta llegar a aquéllos con una estructura administrativa que funcionó con un mínimo de eficacia para los requerimientos y fines propuestos.

Durante buena parte del siglo XIX, quienes intentaron corregir el rumbo de la Administración Pública se vieron frustrados. Ni siquiera la organización hacendaria,

necesaria para el mantenimiento de todo Estado moderno, funcionó regularmente; por el contrario, sobre ella recayeron los problemas de la creciente deuda pública, solamente el sector militar alcanzó niveles de mínima eficiencia. La Administración Pública ni siquiera pudo establecer un sistema de tributación nacional y no por la ausencia de hombres con la preparación suficiente para emprenderlo, sino por la inexistencia de un verdadero Estado nacional.

El aparato público del siglo XIX a duras penas pudo mantenerse a flote debido a la inestabilidad política que amenazaba con hundirlo; sin embargo, logró sobrevivir después de muchas peripecias y adaptaciones.

Las reformas a la Administración Pública mexicana se han venido sucediendo a lo largo de cada periodo presidencial debido a la necesidad de contar con un mínimo de eficacia en la organización del Estado.

El sector centralizado tiene una tradición que viene desde la consolidación de la independencia nacional, mientras que el sector paraestatal aparece más recientemente en la vida económico-administrativa del país, bajo el empuje de las presiones económicas y sociales posteriores a la Revolución de 1910.

Wilburg Jiménez Castro nos dice:

Por centralización se entiende la concentración de autoridad a un nivel jerárquico particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar las decisiones más importantes. La centralización es el poder que tiene la autoridad central para coordinar las labores en su ámbito de influencia.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Wilburg Jiménez Castro, *Introducción al estudio de la teoría administrativa*, México, Ed. Limusa, 1987, p. 102.

En México, al Jefe del Ejecutivo Federal le atañe la responsabilidad de las dependencias del sector central de la Administración Pública Federal.

La concentración de autoridad en el Presidente de la República en el marco de organizaciones centralizadas alineadas en un patrón jerárquico se da de arriba hacia abajo para delimitar los grados de autoridad formalmente delegada, y en forma horizontal para identificar los puestos existentes en los órganos del mismo sector.

El Sector Centralizado de la Administración Pública Federal conforma en lo exterior, dependencias que poseen una jerarquía en lo particular; y globalmente la autoridad para la toma de decisiones más importantes se *concentra en la cúspide de la pirámide*.

En dichas dependencias se da delegación de autoridad con responsabilidad compartida, división del trabajo, competencia de atribuciones y ámbitos de acción, distribuidos en las estructuras de cada una de ellas.

La representación política ha perdido terreno, y actualmente la conformación democrática se da en los grupos que luchan por dividir el poder dentro de la administración gubernamental.

Los diputados y senadores dentro del Congreso de la Unión ya no tienen el poder que ostentaban todavía a finales de la década de los sesenta, ya que a partir de los setentas quienes ostentan el poder son los Secretarios de Estado. Por otro lado, los grupos de presión que se manifiestan en la vía pública son los instrumentos de poder frente a la crisis de representación política en las Cámaras.

El representante popular está siendo desplazado por los grupos de presión, por lo cual debemos reemplazar a los representantes populares con líderes en la Administración

Pública, reintroduciendo la democracia en todas las instituciones mexicanas, con el objeto de *democratizar* la Administración Pública y la vida misma de la Nación.

En los albores del sexenio 1994-2000 pudimos observar que mientras el Presidente Ernesto Zedillo confirmaba su estilo personal de hacer política (la abstención del presidencialismo, pero sin conducir la transición democrática), el sistema político anduvo sin rumbo, según observa Carlos Ramírez en su “Archivo Político” del 24 de septiembre de 1995. “(...) en el pasado los problemas existían, pero había política y políticos para encauzarlos en los carriles del sistema, sin embargo, la presidencia zedillista careció de sistema, no tuvo espacios políticos y no supo hacer política.”

Pero cualquiera de los problemas aislados se puede convertir, en cualquier momento, en una crisis política más, de ahí la urgencia de contar con un liderazgo de los servidores públicos en el proceso de democratización de la Administración Pública en México, liderazgo que haga frente exitosamente a la crisis en la transición política, que más temprano o más tarde, tendrá necesariamente que darse.

En ese mismo análisis Ramírez señala:

Pocos son los autores que con seriedad han intentado adentrarse en los secretos del sistema político que ha garantizado varios decenios de estabilidad política, pese a haber atravesado por los túneles de la crisis económica y la desagregación social. ¿Cuál ha sido la fórmula secreta de la organización política de México?<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Carlos Ramírez, “Archivo Político”, en *La Opinión*, Torreón, Coahuila, 24 de septiembre de 1995, p. 3.

Daniel Cosío Villegas se refiere a la curiosidad que despertaba el sistema político mexicano, que llevó a algunos países africanos –tras su independencia– a enviar misiones que estudiaran la posibilidad de adoptar este sistema en sus naciones.<sup>38</sup>

En España, el presidente Felipe González intentó construir un sistema político a partir del modelo mexicano, y comenzó con el esfuerzo de transformar el Partido Socialista Obrero Español en un “PRI ibérico”.

Por considerar de riguroso interés académico el análisis de Ramírez aquí comentado, cito textualmente algunas partes que refuerzan mi convicción en el sentido de que cada día, con mayor urgencia y conciencia, el servidor público debe prepararse para asumir el liderazgo en la democratización de la Administración Pública en México:

En el sistema político mexicano, su estabilidad no fue producto de la casualidad, sino del desarrollo histórico de las fuerzas sociales y políticas del país. No hay ningún secreto que guardar, el sistema político mexicano no nació de ningún plan secreto.<sup>39</sup>

Jaime Castrejón Díez<sup>40</sup> aporta algunas explicaciones no sólo del porqué de la crisis, sino de las razones que urgen por una transición hacia un sistema democrático.

El punto de partida del libro de Castrejón no se oculta:

La crisis del sistema político mexicano es su crisis terminal. La conclusión es bastante sensata. El sistema se tiene que reformar pero a partir del criterio de que ya no hay regreso al estado original; pese a todos los frenos e inercias del sistema, México se encuentra en un proceso de cambios drásticos.

---

<sup>38</sup> Daniel Cosío Villegas, *El Sistema Político Mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortíz, diciembre de 1972, p. 90.

<sup>39</sup> Ramírez, *op. cit.*, p. 3.

<sup>40</sup> Jaime Castrejón Díez, *La política según los mexicanos*, México, Ed. Océano, 1995, p. 120.

El *habitus* político se transforma, las soluciones tradicionales han dejado de serlo y el sistema tendrá que adaptarse a esta mutación cultural. En medio de estas coordenadas se localiza la indagación de Castrejón para saber qué pasó con el país, dónde hizo crisis el sistema y cuáles son los nuevos retos de la estabilidad política.

El sistema político mexicano es resultado de un acuerdo histórico y cultural entre las élites políticas y militares para responder a las expectativas de bienestar de la sociedad.

La historia del siglo XIX comenzó con el intento frustrado de Iturbide de crear, a partir del Plan de Iguala y con el apoyo de todos los mexicanos que querían lograr la independencia, el Imperio del Anáhuac, y terminó con el Porfiriato, como un sistema político consensuado con las principales fuerzas productivas.

La Revolución Mexicana inició como una protesta armada de los grupos más radicales y marginados del país, y terminó con un pacto de las élites políticas en 1929 para darle estabilidad a la República. El acuerdo histórico y cultural de 1929 produjo una sofisticada maquinaria política que funcionó durante 60 años, hasta que la crisis de 1988 evidenció la ruptura de esos acuerdos. De 1988 a 1995, el debate nacional giró en torno a la creación de un nuevo sistema político. ¿Por qué nuevo? Porque el viejo no encontró piezas de recambio en el mercado político.

Una revisión global del viejo sistema político permite identificar sus pilares, es decir, sus instrumentos de estabilidad.<sup>41</sup>

1. El Presidente de la República.
2. El PRI.
3. La política económica.

---

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

4. La ideología como cultura política.
5. Los corporativismos, acuerdos y entendimientos.

El Presidente de la República era la figura mítica del consenso nacional; el PRI garantizaba el reparto equitativo del poder, la política económica distribuía los beneficios del crecimiento o de las crisis, la ideología actuaba como el elemento aglutinador de los consensos, y los corporativismos, acuerdos y entendimientos permitían una disputa civilizada de las diferencias políticas, ideológicas y de poder.”

Los cinco pilares básicos del sistema operaban en un edificio de tres pisos:

1. La Constitución como el proyecto nacional de desarrollo aprobado por todos los mexicanos.
2. El PRI como instrumento de gobierno y el factor de promoción de las grandes reformas sociales, políticas y económicas del país, además de espacio para el reparto pacífico del poder.
3. La Revolución Mexicana como el elemento cultural por excelencia que unía a todos los mexicanos en torno a una ideología compartida.

El estudio de la crisis del sistema político mexicano, en consecuencia, no debe limitarse a la devaluación del peso con Echeverría, a la nacionalización de la Banca con López Portillo, al crecimiento cero y a la alta inflación con De La Madrid, al asesinato de Colosio con Salinas, o al error de diciembre de 1994 con Zedillo. Estos elementos son expresión, como bien analiza Castrejón, de un conjunto de modificaciones sustanciales en las estructuras políticas del poder y en las fuerzas sociales de México y **explora**

justamente las mutaciones estructurales de la vida política del país, y a ella acredita precisamente los desacuerdos que después se convierten en crisis políticas.

Detrás de las expresiones concretas de la crisis actual del sistema político se encuentra, sin duda, el modelo salinista. Castrejón capta el hecho de que Salinas introdujo un nuevo proyecto nacional de desarrollo, pero no le construyó su acuerdo histórico-cultural. Es decir, Salinas se concretó a modificar la estructura del Estado como si éste fuera un aparato de gobierno, de leyes y de funcionarios, y se quedó esperando un ajuste automático de fuerzas sociales y políticas. Ya se vio que no: el sistema político mexicano era un complejo sistema de pesos, contrapesos y tensores. Los seguros del viejo sistema político dejaron de funcionar porque cambió el enfoque del proyecto nacional de desarrollo.”<sup>42</sup>

A continuación haré una breve reflexión acerca del aparato burocrático del país en el sector central y su relación con el Poder Ejecutivo, y cómo influyen los servidores públicos en la democratización de la Administración Pública, en las tres formas de gobierno.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

# CAPÍTULO III

## LA BUROCRACIA

### EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO

#### **1. La burocracia**

Antes de entrar de lleno al análisis del sistema burocrático en el contexto mexicano, considero necesario puntualizar algunas ideas fundamentales teórico-reflexivas acerca del concepto de burocracia, su origen, desarrollo y funcionamiento.

El contexto regular y propio al desarrollo de una burocracia es el capitalismo. En una fase específica del capitalismo se presentan las burocracias y el orden burocrático.

Se caracteriza porque el Estado y su personal adquieren a la vez un papel mediador y represivo y por la implantación de un progresivo proceso de racionalización. La búsqueda de una mayor ganancia es uno de los móviles fundamentales de la racionalización (racionalización de la economía, racionalización impuesta por la ley, racionalización técnica, etcétera).

Un Estado y un personal político capaces de administrar la sociedad se hacen necesarios. En el contexto capitalista, en su fase burocrática, tienden a surgir y desarrollarse las burocracias.

El grupo político del Estado mexicano del siglo XX tiene características propias de una **burocracia**, ya que sus miembros pertenecen a una jerarquía donde hay una clara división del trabajo. Son características del grupo político del país precisamente su integración en función de jerarquías administrativas y un principio de la división definida del trabajo, que se expresa en claras líneas de subordinación. Por tal razón

concluimos que este tipo de organización al interior del grupo político le define como una burocracia.

La clave está en el **presidencialismo**, factor peculiar del Sistema Político Mexicano post-revolucionario. El Presidente emana una estructura vertical de poder con líneas de mando y obediencia; a partir de este cargo político se produce, asimismo, una división del trabajo. La organización burocrática está en la base del presidencialismo.

El contexto social impregnado de un proceso de racionalización presiona asimismo hacia una organización centralizada y jerarquizada en el poder político, una organización burocrática.

La burocracia que está al frente del Estado mexicano es una burocracia política. En un Estado capitalista, como lo es el Estado mexicano del siglo XX, florecen cuerpos jerarquizados, centralización y división del trabajo, pero que no gobiernan; hay una burocracia gobernada. Quien se sitúa en una posición de mando es la burocracia gobernante, o sea lo que se conoce como la élite de la burocracia. Si tratamos de especificar el concepto de burocracia gobernante, lo podemos asemejar con los conceptos de élite o clase política.

Así, la burocracia gobernada podríamos identificarla como el grupo de trabajadores al servicio del Estado.

La burocracia contiene los elementos suficientes para ser un instrumento de desmitificación del grupo político, porque la burocracia ha sido vista como eje de la civilización, pero también como freno a todo progreso.

En las sociedades industriales contemporáneas, dice Duverger, las organizaciones tienden a adquirir características particulares que se expresan a través de dos palabras muy empleadas pero no siempre claramente definidas: burocracia y tecnocracia.

La primera “es una de las palabras clave del vocabulario de las ciencias sociales contemporáneas” según Michel Crozier; el segundo término, menos utilizado en la investigación científica, levanta más polémica ya que, como dijo Alfred Sauvy, “llamamos tecnócrata al técnico que no apreciamos”. Sin embargo, John K. Galbraith describió bajo el término de “tecno-estructura” una forma de organización tecnócrata de las sociedades más desarrolladas que merece ser examinada.<sup>43</sup>

Para el objetivo de este trabajo, centraremos nuestro análisis en el estudio de la burocracia y dejaremos de lado el de la tecno-estructura, aun cuando hoy en día está más o menos entendida la idea de que los sabios y los técnicos que detentan los nuevos secretos que permiten dirigir a la naturaleza y manejar las máquinas, detentan así las fuentes de la fuerza, fundamental para el mundo moderno. Con todo, la tecnocracia, señalada por Ernest Renan en 1848, sigue estando muy lejana, y nada prueba que pueda establecerse un día.

Según Michel Crozier, la burocracia tiene tres sentidos. En sus orígenes designaba el gobierno de las “oficinas”, es decir, de organizaciones estatales formadas por funcionarios nombrados y jerarquizados que dependían de una autoridad central todopoderosa.

Al extenderse este mecanismo fuera del campo político y administrativo en las sociedades industriales modernas a causa de las exigencias técnicas, la burocracia ha

---

<sup>43</sup> Crozier y Galbraith, citados por Maurice Duverger, en *Sociología de la Política*, España, Ariel, 1989, pp. 10-12.

señalado después un tipo de estructura aplicado a todas las organizaciones, caracterizadas por lo rutinario de las tareas y de los procedimientos, la impersonalidad de la autoridad y la jerarquización.

Por último, en el lenguaje corriente la palabra burocracia tiene un sentido peyorativo: evoca la lentitud, la rutina, la complicación, la inhumanidad, la inadecuación a las necesidades, ocasionando frustraciones graves del personal, tanto de los sometidos a ella como trabajadores, como de los usuarios como clientes.

Según el propio Duverger, a quien he venido siguiendo en este análisis, la teoría de la burocracia fue formulada en primer lugar por Max Weber en 1922, a partir de un análisis de la Administración Prusiana, a la que admiraba fuertemente. Se relaciona con la distinción fundamental del autor entre tres tipos de autoridad: “La Autoridad Tradicional fundada en la costumbre, la Autoridad Carismática fundada en el prestigio personal de un líder y la Autoridad Legal-Racional, que se basa en un cuerpo de reglas legales lógicamente dispuestas. La burocracia es la forma más desarrollada de la autoridad legal-racional.”<sup>44</sup>

Así pues, según Max Weber, la burocracia está formada por funcionarios profesionales que hacen una carrera de perfil particular. La entrada, el ascenso, la disciplina, las ventajas y los inconvenientes, la salida, están reglamentados minuciosamente.

Las competencias de carácter personal se limitan al máximo posible.

A todos los niveles, las calificaciones están definidas en términos objetivos por diplomas, concursos, exámenes etcétera. Aparte de éstos, la antigüedad constituye otro medio de progresión a lo alto de la escala jerárquica.

---

<sup>44</sup> Duverger, *op. cit.*, pp. 10-12.

La seguridad del empleo es mayor que en otras partes. De modo general, toda organización burocrática funciona según reglamentos minuciosamente definidos de antemano, que son lo más impersonales posible, ya se trate de relaciones internas de autoridad, de relaciones con el personal, o de contacto con los usuarios.

Tal como acaba de describirse, la burocracia podría aportar elementos democráticos; las decisiones en la cumbre y a ciertos niveles intermedios son tomadas por consejos elegidos, o por consejos controlados por éstos.

Sin embargo, Max Weber cree en la superioridad del tipo autocrático puro, al cual estima “el medio más racional que se conoce para ejercer un control imperativo sobre seres humanos”. Piensa que su éxito es tan inevitable como el de las máquinas de precisión en la producción en serie, y que la burocracia se extenderá así a todo tipo de organizaciones: hospitales, empresas privadas, grupos de presión, sindicatos, partidos políticos, iglesias, escuelas, universidades, etcétera.

Este modelo burocrático crea rigideces que difícilmente le permiten adaptarse a los problemas nuevos, igualmente, suscita conflictos entre dirigentes y ejecutantes, y entre ejecutantes y público, que ocasionan un gran desperdicio de energía, usándose la organización para tratar de solucionarlos en lugar de trabajar por sus objetivos.

Michel Crozier insiste en la idea de que la burocracia debilita la desigualdad, la dependencia y la dominación, que resultan del ejercicio del poder.

## **2. La funcionalidad del sector central**

El crecimiento del sector centralizado lo podemos considerar como la agregación de órganos a dependencias ya establecidas, o la creación de nuevas dependencias. Este

crecimiento organizacional ha estado condicionado por los manejos políticos sexenales, por lo cual podemos afirmar que la creación o el cierre de órganos en las dependencias centralizadas ha obedecido más a compadrazgos y nepotismo, que a una delineada y efectiva estructuración organizacional, en la cual cada órgano idealmente tiene una función específica que satisfacer o desarrollar.

La dinámica interna del sector centralizado genera el crecimiento paulatino de sus órganos en razón real o aparente de las necesidades públicas por satisfacer. Altas tasas de natalidad registradas en el país en las décadas previas a los ochenta, obligaron a la estructura gubernamental a ampliar los aparatos de salud y educativo con más hospitales gineco-obstétricos y centros escolares; también es claro que la industrialización del país a partir de la década de los cuarentas y cincuentas, justificó el fortalecimiento y desarrollo de las estructuras gubernamentales del sector central, para dar atención prioritaria y directa a la naciente industria nacional al principio, y a la transnacional maquiladora varias décadas después. De esta manera se justificó la expansión y el reforzamiento de la otrora Secretaría de Industria y Comercio, hoy Secretaría de Economía, además de la creación de la Secretaría de Energía, y algunos otros organismos descentralizados creados con objetivos similares.

Esta ha sido la única respuesta a las fuerzas productivas internas o sea el crecimiento económico, en otras palabras es la burocratización creciente del sector centralizado al paso del tiempo histórico del país.

Esto implica que el crecimiento del sector central de la Administración Pública, tanto Federal como Estatal y Municipal, no respondió a un mecanismo de control estricto sobre las dimensiones existentes, o sobre el tamaño o estructura interna de las dependencias.

Esto a pesar de que el 24 de abril de 1979 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un Acuerdo Presidencial en el que se establecía que el Ejecutivo Federal es quien trazará los lineamientos generales de crecimiento organizacional de la Administración Pública Federal en su conjunto; con lo cual corresponde al Presidente de la República el Programa Anual de Reforma Administrativa, y les toca a los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado someter a su consideración los proyectos que impliquen la modificación de sus respectivas estructuras orgánicas hasta el nivel de dirección general.

Por lo anterior, podemos decir que la expansión de la Administración Pública Federal queda dentro de la competencia del Presidente de la República, sin que importe que dichas modificaciones a la estructura de la administración impliquen cambios o incrementos presupuestales, los que por ley corresponde autorizar al poder Legislativo.

Es así que el Presidencialismo en México se ve fortalecido al quedar centralizada en el Presidente de la República la toma de decisiones sobre la Administración Pública Federal.

En este ámbito, ¿qué puede significar para el personal público al servicio del Estado, su preparación, capacidad o motivación?

Esto ha sido un motivo de interés personal y en este trabajo me interesa analizar la dinámica que genere cambios en la Administración Pública, que haga surgir un nuevo tipo de liderazgo más acorde a los retos de los tiempos modernos.

Entre los retos modernos que tiene que enfrentar la Administración Pública Federal, con su estructura tanto central como descentralizada, destacan las macro-tendencias, que son el resultado de lo viejo que funcionaba antes y lo nuevo que no puede operar

eficazmente. Estas macro-tendencias, de acuerdo con Jaime Castrejón Díez, serían el punto de partida de un nuevo sistema político, a saber:

1. Una gran tensión entre la estructura central y las locales.
2. El activismo como instrumento de presión de la sociedad insatisfecha.
3. Una mayor sensibilidad hacia la opinión pública.
4. La concertación para la solución de conflictos.
5. Menos ideología y mayor pragmatismo de los partidos políticos.

En este sentido, el análisis de Castrejón Díez llega a la esencia del conflicto mexicano actual:

(...) las viejas soluciones: centralismo, marginalidad de la sociedad, ausencia de debate, conformismo y programa ideológico que desmovilizaba a la sociedad aparecen hoy en día como la nueva agenda del conflicto político que quiere convertirse en cimiento de la democracia. (...) El elemento más destacado de la crisis actual es la aparición activa de la sociedad mexicana. No hay pues una crisis inexplicable, sino que la crisis es la expresión de la transición social de México con desajustes políticos sucesivos, acreditados justamente a un sistema político que no quiso, más bien no lo dejaron, evolucionar.

La crisis de México es de fondo, el problema es, nuevamente, de percepción. En 1929 bastó con la creación del Partido Nacional Revolucionario, con un programa ideológico surgido de las luchas históricas para lograr el consenso nacional.

Hoy el PRI es insuficiente para reencauzar la estabilidad nacional, pues hay otro escenario con otros actores. Así, la transición mexicana debe de considerar a, cuando menos, catorce actores clave, según Castrejón: “la sociedad en general, congreso, la sociedad civil, el gobierno (los servidores públicos), la justicia, los partidos políticos,

el ejército, los obreros, los campesinos, los empresarios, las iglesias, los medios de comunicación, la corrupción, el narcotráfico.”<sup>45</sup>

De la devaluación del 30 de agosto de 1976, al asesinato del candidato presidencial priísta Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo de 1994, el país viene padecido una larga crisis nacional de transición hacia alguna parte. Es aquí donde toca a los servidores públicos con sensibilidad política y vocación social, captar e interpretar los anhelos populares, para conducirlos y cristalizarlos a través de una real y auténtica **democratización** de la Administración Pública Mexicana, poniendo al aparato administrativo del Estado a la vanguardia, y no a la zaga de los adelantos tecnológicos que privilegien la atención y solución efectiva de los grandes problemas y rezagos nacionales.

### **3. Importancia y accionar del sector descentralizado**

El ámbito estructural del Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal comprende el conjunto de organizaciones (institutos, comités, comisiones, consejos y centros, etcétera.) que, en contraposición al sector centralizado, se encuentran ubicadas en un renglón separado y dotadas de un régimen jurídico particular que les caracteriza.

A partir de los años treinta del siglo XX, los organismos paraestatales y descentralizados por función, región y colaboración, así como las empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, inquietaban a los estudiosos del sistema político-administrativo del país. Tanto las nacionalizaciones como el periodo conocido como el **Maximato** contribuyeron a incrementar cuantitativa y

---

<sup>45</sup> Castrejón, *op. cit.*, p. 65.

cualitativamente los organismos paraestatales, los cuales entraron de lleno en la producción de bienes y servicios. Entre ellos podemos mencionar a Nacional Financiera, Banco de México, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Petróleos Mexicanos (en la producción y comercialización del petróleo ), Comisión Federal de Electricidad (en la producción, distribución y comercialización de la energía eléctrica) Ferrocarriles Nacionales de México (en la prestación de un servicio básico como el transporte masivo de bienes y personas), Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado y el Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia en la prestación de servicios fundamentales de seguridad social popular, INFONAVIT y FONAPO, en la construcción de vivienda popular, y BANOBRAS como aporte y soporte financiero del desarrollo económico del país.

Sería prolijo enumerar la gran cantidad de organismos paraestatales que realizan funciones de servicio público, que por la multiplicidad de funciones encomendadas por ley a los órganos centrales del gobierno, éste se ve en la necesidad de encomendar dicha función a un organismo específico.

No obstante, es necesario decir que el sector descentralizado del gobierno federal no debe ser, de ninguna manera, un refugio de políticos desahuciados, cartuchos quemados o emisarios del pasado, pero que en la banca política representan un verdadero peligro para el establecimiento gubernamental, por las corrientes políticas y los grupos de interés que representan, pues prefieren cualquier cosa que vivir en el error.

Tampoco deben ser los organismos descentralizados y empresas paraestatales, cheques en blanco o premios a la ineficiencia de amigos, compadres o favorecidos del régimen en turno, pues éstos son quienes más daño hacen al pueblo y al propio gobierno, a quien

supuestamente sirven, ya que se sienten intocables por el apoyo y la confianza que el Ejecutivo Federal les ha dispensado al designarlos para tal puesto.

Un simple botón de muestra de mi aseveración anterior es el informe que emitió la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión sobre la Cuenta Pública del Gobierno Federal en el ejercicio 1993. De 551 auditorías practicadas a 32 entidades del sector público federal, 18 paraestatales y 5 del Departamento del Distrito Federal, salieron a relucir enormes y fundadas interrogantes sobre el uso que se dio a los recursos del Fondo de Contingencia Económica, alrededor de 70,000 millones de nuevos pesos, 3 billones de los viejos, o sea 23.3 mil millones de dólares al tipo de cambio de 1993.

Entre la multitud de irregularidades que la Comisión de Vigilancia pudo detectar, destacan las que se refieren a los llamados “Libros Blancos” de la privatización bancaria, en los cuales no se consignaron documentos esenciales para el proceso de desincorporación de los bancos, por lo cual puede decirse que éste fue totalmente irregular.

Ojalá que las auditorías sobre los famosos “Libros Blancos” se profundicen, a fin de determinar el origen, los causantes y los beneficiarios de tantas irregularidades, pues existe la sólida presunción en la opinión pública nacional de que en el manejo que se dio a la Cuenta Pública federal de 1993, se gestó la debacle económica y financiera de diciembre de 1994, la cual costó al país, tan sólo en el primer semestre de 1995, la cancelación de 2.3 millones de puestos de trabajo y el cierre de millones de empresas sobre todo medianas, pequeñas y micro.

Obviamente que los malos servidores públicos involucrados en el manejo de estas cuentas están muy lejos de poder encabezar el proceso de democratización de la

Administración Pública Federal. Si se llegara a aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos con todo rigor, cientos de ex funcionarios y funcionarios tendrían que ser enjuiciados, sancionados administrativamente, cesados o inhabilitados para ocupar cargos públicos, y dado el caso, hasta consignados penalmente, pues el daño que le hicieron al país con sus torpezas y corruptelas, fue demasiado grande, hipotecando a la Nación y a las futuras generaciones.

Tradicionalmente, el sector descentralizado había sido una especie de paracaídas político del sistema que funcionaba como bolsa de trabajo para reclutar aspirantes a ingresar al servicio público, o para consolar políticos en desgracia, con quienes el sistema tenía facturas pendientes, para pagar apoyos y favores, y como medio de control de grupos de presión o interés político. Pero a partir de la década de los ochenta, después de la crisis de 1982, cuyos devastadores efectos se vieron reflejados con mayor crudeza en 1987 y en la llamada gran crisis del error de diciembre de 1994, la política económica de corte neoliberal, aplicada por el régimen de Miguel de la Madrid y su secretario de Programación, Carlos Salinas de Gortari, optó por adelgazar el aparato burocrático paraestatal privatizando, fusionando, transfiriendo o liquidando organismos y empresas no productivas, ni prioritarias, ni estratégicas para la estabilidad y desarrollo económico del país. Con los ingresos provenientes de estas operaciones, se creó un Fondo de Contingencia Económica, que tan sólo entre 1993 y 1994 tuvo flujos acumulados de ingresos por un total de 132,865.3 millones de nuevos pesos, de los cuales 889.50 fueron ingresos por desincorporación de Telmex, 78,672.30 por concepto de privatización de las instituciones bancarias y 12,012.3 por privatización de otras entidades públicas, habiéndose generado en el lapso de enero de 1993 a diciembre de 1994 intereses por un total 5, 290.60 millones de nuevos pesos.

Después de cubrir la amortización de valores gubernamentales por un total de 119,457.60 millones de nuevos pesos y luego de liquidar las acciones de Banxico en el fondo de protección de ahorro y otros pasivos bancarios por un total de 5,057.60 millones de pesos, el Fondo de Contingencia Económica tuvo un remanente de 5,771.20 millones de nuevos pesos en 1994 para mostrar un saldo final a diciembre de 1994 de 9,269.00 millones de nuevos pesos de los cuales 8,052.70 millones de nuevos pesos correspondieron a 1993, y solamente 1,216.30 millones de nuevos pesos a 1994, por lo que puede entenderse claramente por qué en 1995 dicho fondo se había agotado.<sup>46</sup>

Volvamos al tema de los organismos descentralizados. De acuerdo con el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estos organismos son creados por disposición del Congreso o por el Ejecutivo Federal por medio de un decreto presidencial, de donde tenemos una facultad que determina al Ejecutivo como fuente de creación de sus propias organizaciones.

Dada la situación que priva en el país de adelgazamiento del aparato burocrático tanto central como descentralizado, esta facultad del Ejecutivo se ve restringida. Es importante señalar que el gasto público hoy contraído que se esparce a lo largo de la Administración Pública Federal, afecta la composición de la estructura económica.

Como instrumento de política económica en manos del presidente, es propicio para canalizar las decisiones del Ejecutivo, involucrando para esto al conjunto de sus organizaciones.

---

<sup>46</sup> Sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, ver Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Informes trimestrales, 1993 y 1994", en *Siempre*, núm. 2205, pp. 23 y 29,

Por lo regular, el crecimiento organizacional y financiero de la Administración Pública Federal ha ido en contra de la evolución armónica de las administraciones estatales y municipales; por lo que el crecimiento administrativo financiero debe procurar ir acompañado del equilibrio relativo respecto a los niveles político-administrativos conexos. De otra manera, el predominio del centro sobre la periferia continuará desdoblado su espiral abrumadora, hasta que de la figura federalista no quede más que una simple caricatura.

En lo que a las entidades descentralizadas se refiere, además de la personalidad jurídica particular que les caracteriza, les corresponde cierta autonomía en cuanto a la organización y manejo de los recursos disponibles, así como la asignación de un patrimonio, factible de ser utilizado en los términos que mejor convengan al organismo de que se trate, siempre y cuando no rebase los lineamientos generales establecidos en las leyes financieras diseñadas para regular este tipo de actos, corriendo el control presupuestario antes a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) desaparecida, después a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y también de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y teniendo el Poder Legislativo a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, facultades para llevar a efecto auditorías contables sobre los libros de los organismos descentralizados, como lo acabamos de ver en páginas anteriores.

En la búsqueda de una optimización operativa y una eficaz racionalización de los recursos disponibles por parte de la Administración Pública Federal, fueron creados 12 sectores dentro de los cuales se encuadraron los órganos centrales de gobierno, y todos los organismos descentralizados. Dichos sectores son:

1. Administración y Defensa.

2. Agropecuario y Forestal.
3. Asentamientos Humanos.
4. Comercio.
5. Comunicaciones y Transportes.
6. Educación.
7. Fomento Industrial.
8. Pesca.
9. Política Económica.
10. Salud y Seguridad Social.
11. Trabajo.
12. Turismo.

La operatividad de esta sectorización no ha sido fácil ni sencilla, entre otras cosas por desequilibrios en lo que respecta a la capacidad administrativa de varias dependencias cabezas de sector.

En este sentido, son fácilmente superadas por las entidades a las que formalmente deben coordinar, limitando con esto los logros factibles de alcanzar por el sector; disgregación por la situación de entidades que, correspondiendo a un sector determinado, obedecen a criterios y directrices de instituciones de otro. Tal es el caso de NAFINSA que, correspondiendo al sector de política económica, recibe injerencia de entidades de otros sectores como el agropecuario y forestal, el de fomento industrial, el de comercio, etcétera.

Con relación a la sectorización de las Entidades Paraestatales, es una modalidad del régimen administrativo lopezportillista, incorporado a la organización macroestructural de la Administración Pública Federal con la idea de generar mejores mecanismos de coordinación entre las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales, así como para unificar objetivos y metas comunes a las organizaciones que están comprendidas en un sector específico.

La Administración Pública Federal, como ámbito de acción propio del Poder Ejecutivo, cumple los propósitos dirigidos a la manutención del poder político mediante las organizaciones centralizadas y paraestatales. Se desprende de este planteamiento que del éxito relativo de la burocracia política dependa que el partido en el poder continúe teniendo relación estrecha con las riendas de la administración pública, puesto que se supone que de éste emerge el candidato a la cúspide jerárquica del aparato administrativo, y a partir de éste se determinan los siguientes niveles de dirección y control aun cuando esta cuestión se haya dirimido en el propio ámbito de la estructura administrativa.

Como una observación adicional, podemos afirmar que el Sector Central de la Administración Pública Federal fue la escuela y la fragua donde se forjaron todos los presidentes post-revolucionarios hasta Luis Echeverría. A partir del gobierno de López Portillo se desarrolló el sector hacendario y financiero, vía Banco de México, Banamex, NAFINSA, Banco Obrero, Banco del Ejército y la Armada, etcétera.

La formación de los tres últimos mandatarios del país y sus colaboradores ha sido en las escuelas de estudios de posgrado de las universidades estadounidenses, adoleciendo de la práctica política, la militancia partidista y de experiencia diplomática.

En el capítulo IV nos referiremos al liderazgo de los servidores públicos especialmente en el proceso de democratización de la Administración Pública y a las perspectivas del sistema político mexicano.

**CAPÍTULO IV**  
**EL LIDERAZGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**  
**EN EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN**  
**DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**1. Imagen y perspectivas del sistema político mexicano**

A lo largo de este modesto trabajo he procurado analizar, con el mayor rigor posible, los aspectos y características más sobresalientes de la operatividad del sistema político mexicano, con sus pros y contras, altas y bajas, ventajas y desventajas.

He tratado de analizar con detalle los antecedentes históricos y jurídicos del Poder Ejecutivo como piedra angular de todos los demás sistemas que conforman la vida en común del pueblo de México, o sea, lo económico, lo social, lo cultural, etcétera. Mención especial ha merecido el Poder Ejecutivo en sus dos dimensiones: la política y la administrativa, como fuente y expresión por antonomasia del ejercicio del poder público y donde el ejercicio del liderazgo dentro de la Administración Pública adquiere su máxima expresión. Esto no significa que los poderes Legislativo y Judicial y que los otros sistemas no requieran de líderes natos y auténticos en su estructura; no obstante, es justamente el poder Ejecutivo el más urgido de contar con líderes con vocación, tradición, preparación y prestigio, para lograr un liderazgo humanista, efectivo y convincente, que permee toda la pirámide de la estructura y funcione como una auténtica palanca del desarrollo nacional, o sea, un remo que impulse y no un remo que retraiga.

En esta serie de ideas he abordado el presidencialismo, no en su connotación peyorativa, sino como una realidad política, con cualidades y defectos, procurando

evitar cualquier polarización y asumiéndolo como una realidad dentro de la Administración Pública y como cabeza de la burocracia nacional.

El presente trabajo quedaría incompleto si me limitara al análisis de lo que es y ha sido el aparato burocrático de la Administración Pública del país, sin considerar que el dinamismo de los tiempos exige imaginación y capacidad de adaptación a los nuevos retos y circunstancias. Es cierto que cada generación ha tenido sus propios retos y circunstancias, recursos y limitaciones, posibilidades y carencias, pero la generación actual, si bien ha sido beneficiaria de una rica tradición y cultura, también ha heredado retos y problemáticas acumuladas ancestralmente, por lo que cada vez el aparato gubernamental resulta más insuficiente en su operatividad asertiva. En términos coloquiales podríamos decir que “la cobija ya no alcanza para todos ni haciéndola girones”.

Hablando con franqueza lisa y llana, la imagen que proyecta el sistema político mexicano entre la sociedad, es una imagen negativa en muchos aspectos: de ineficiencia, improbidad, nepotismo, corrupción, prepotencia, compadrazgo y amiguismo. A partir del reconocimiento de esa realidad, el servidor público profesional y decidido debe asumir la responsabilidad que implica pertenecer a una estructura perfectible, ser parte actuante y luchar desde adentro y con sus reglas para transformar positivamente la maquinaria administrativa puesta coyuntural y transitoriamente bajo su atención y cuidado, sin olvidar que se puede reformar sin destruir.

Las perspectivas del sistema político mexicano no son muy halagüeñas ni optimistas, habida cuenta de la debilidad político-administrativa que hoy caracteriza a la estructura gubernamental, sumida en una crisis generalizada que ha llevado al país a un grado de

postración tal, que se requerirán muchos años para que pueda recuperarse en su planta productiva y en sus niveles mínimos de bienestar y desarrollo.

En vista de lo anterior, muchas reglas del juego están cambiando en la Administración Pública. De un sistema paternalista y cerrado se está pasando rápidamente a uno más democrático y abierto. En realidad, el sistema presidencialista omnipotente y único, fuente de injusticias y arbitrariedades, ha dejado de ser operativo y eficiente, y resulta inaplicable la política de pan o palo para someter a las voces discordantes y contestatarias del sistema, por lo que éste ha tenido que abrirse cada vez más a la pluralidad política participativa, ante una oposición cada vez más tenaz y decidida que ocupa espacios antes reservados a sectores y figuras de la política nacional o regional, que en su momento garantizaron la estabilidad y funcionamiento del sistema gubernamental.

Aunque con las mismas reglas, son otros los actores que hoy irrumpen en el campo de la Administración Pública en estados, municipios, órganos centrales de la Administración Pública, y en órganos claves del Poder Legislativo. Pero más allá de colores y emblemas partidarios, el servidor público del futuro tiene un serio compromiso con su país, con el organismo y entidad a los que sirve y consigo mismo. Por eso, en el siguiente apartado me ocuparé de analizar su situación y las características básicas que deberá poseer para ser un efectivo aporte al proceso de democratización de la Administración Pública.

A lo largo del siglo XX, la imagen internacional de México, de su gobierno, economía, sociedad y cultura ha oscilado entre la excelencia por un lado, y la imperfección congénita por el otro. México fue visto desde afuera como paradigma de país en desarrollo durante el Porfiriato, el alemanismo, o en los cinco primeros años del

salinismo, y fue relegado a la categoría de sociedad sin salvación durante el periodo revolucionario, los primeros años de gobierno de Plutarco Elías Calles o bajo el Cardenismo. Las etapas intermedias fueron generalmente vistas como afianzamiento de lo alcanzado (el ruizcortinismo), caminos de salvación (avilacamachismo, diazordacismo o delamadrismo) o de destrucción (echeverrismo, lopezportillismo).

El de hoy es un momento peculiar, pues la oscilación de la excelencia a la deficiencia se dio sin punto intermedio, ocurrió de pronto y dentro de un mismo sexenio: el de Carlos Salinas y en los primeros días del siguiente. En su momento cumbre el presidente Salinas, con su política de apoyo incondicional al capital extranjero, logró que los sectores más representativos de la opinión pública internacional (prensa y medios académicos e intelectuales extranjeros, círculos financieros y cancillerías) aceptaran su discurso triunfalista. Después, con los dramáticos acontecimientos de 1994, como la rebelión indígena de Chiapas y la crisis económica, pasando por los asesinatos políticos de Colosio y Ruiz Massieu, las cosas cambiaron. Finalmente, el mundo tomó conciencia de las debilidades congénitas del salinismo, que por cinco años se había negado a ver.

A partir del estallido de la crisis económica de diciembre de 1994, y quizá como consecuencia de la frustración que produce el autoengaño, el péndulo de la opinión externa se movió con celeridad hacia el extremo opuesto, hacia el negativo. Este cambio preocupó mucho a los encargados de la política gubernamental, entre otras cosas porque el modelo económico neoliberal no estaba funcionando como se esperaba, no parecía viable sin recibir una inyección masiva de capital y confianza externa, particularmente por parte de Estados Unidos.

Frente a los indicadores de avance democrático, todavía está presente el estancamiento en el viejo y persistente autoritarismo. El ejemplo más claro de esto último es la enorme desigualdad en los recursos de que disponen los partidos políticos para hacer proselitismo entre los votantes. Las democracias modernas cuentan con una legislación clara y minuciosa con relación a las fuentes de financiamiento de los partidos y a los montos que pueden usar en sus campañas. Asimismo hay un mecanismo efectivo para que los partidos den cuenta a una autoridad independiente de todos y cada uno de sus gastos. Hasta hoy, nada de esto existe en México, teniendo como consecuencia, entre otras cosas, que un solo partido (el PRI), en un solo estado (Tabasco) se gaste en una campaña 237 millones de nuevos pesos, una suma superior a la que el presidente de Estados William Clinton gastara en toda su campaña electoral.

Vistas así las cosas, es incuestionable que el sistema político mexicano del futuro tendrá necesariamente que basarse en un aparato gubernamental democrático y moderno, cuya conformación pluripartidista y multiclasiista admita en su núcleo coincidencias y divergencias ideológicas, con pleno respeto a la discrepancia responsable, respetuosa y sustentada.

Los días de partido único, de sistema monolítico, de Presidente infalible, simplemente ya son historia; grupos, intereses y fuerzas que antes permanecían al margen, incluso por así convenir a sus propios intereses, hoy muestran un activismo político inusitado, y lo más sorprendente para ellos mismos, con un amplio margen de aceptación social que se puede ver reflejada en las urnas.

Así como hoy tenemos algunas figuras destacadas de la oposición en puestos clave de la procuración de justicia y la fiscalización del propio aparato gubernamental, en un futuro nada lejano habremos de ver más cabezas visibles de partidos de la oposición

desempeñando tareas administrativas de cogobierno, por lo que también los futuros servidores públicos habrán de adecuarse a las nuevas circunstancias y retos de competencia y trabajo bajo presión constante. Es de esperarse, desde luego, que esta competencia sea justa y equilibrada, y la presión normal y desapasionada, para que los servidores públicos, bien remunerados, capacitados y estimulados con el reconocimiento público y privado presten el servicio que de ellos se espera, con eficiencia, probidad, talento y voluntad.

## **2. Los servidores públicos en un nuevo entorno político-social**

Los servidores públicos al servicio de la Administración Pública Federal en cualquiera de sus dos esferas; la central y la descentralizada, lo mismo que quienes prestan sus servicios a administraciones gubernamentales estatales y municipales, deben ser muy conscientes de los retos y compromisos que les esperan, porque al margen de su credo político, se encuentra la calidad de su desempeño laboral. Independientemente de su militancia política, están obligados a respetar a sus jefes, tratar con consideración a sus compañeros y al público derechohabiente y demandante de sus servicios, con verdadera cortesía, atención y esmero.

Es bueno el concepto de agresividad de los dirigentes, entendida ésta como una capacidad auto-afirmadora, con una actitud llena de motivación y fuerza. Si un dirigente no permite que sus subordinados opinen y les impone una manera de pensar, acaba con su motivación. Un buen líder está convencido de lo que él quiere, está motivado para lograr sus objetivos y está consciente de que puede estar equivocado, que puede aprender algo nuevo cada día, que los demás pueden tener algo que aportar y por lo

tanto está abierto al pluralismo; sabe que cada persona es distinta y aprovecha su riqueza de diferente modo.

Lo mejor es una actitud franca hacia los demás por una parte, y una confianza básica en sí mismo, en sus ideas, es motivar a los demás y venderles sus ideas, entusiasmandolos, porque él está convencido de su valor y transmite esta seguridad. Por otra parte, debe ser capaz de escuchar a los demás, permitirles su participación, estimular su interés y estar abierto a las aportaciones que puedan hacer. En resumen, que sea una persona flexible, mas no insegura, firme mas no aplastante. Hay que recordar que muchas veces el liderazgo lleva consigo elementos afectivos más que demostraciones lógicas; un buen líder sabe entender a sus subordinados y por eso mismo sabe motivarlos. Lo siguen porque encuentran en él algo que de alguna manera les satisface, algo que les da, algo que les permite, a diferencia del tirano que lo impone todo por la fuerza.

Los nuevos tiempos exigen de los líderes actuales una mayor efectividad en su desempeño como líder y, como dice Franklin: “El hombre decide al final por sí mismo y, en suma, la educación debe orientarse hacia la capacidad para decidir”.

En una democracia real y madura, alcanzar la autonomía es el objetivo final del ser humano. Ser autónomo significa gobernarse a sí mismo, determinar el destino propio, aceptar la responsabilidad de las acciones y los sentimientos propios y deshacerse de patrones inaplicables e inapropiados para vivir.

Hasta cierto punto cada individuo tiene la capacidad de ser autónomo. A pesar de que la autonomía es un derecho humano desde que se nace, pocos la consiguen realmente.

Erick Berne<sup>47</sup> escribió: “El hombre nace libre pero una de las primeras cosas que aprende es a obedecer y pasa el resto de la vida haciéndolo”. Así pues, su primera esclavización viene de sus padres. Él sigue sus instrucciones por siempre jamás, refiriendo el derecho, sólo en algunos casos, de escoger sus propios métodos y consolidarse a sí mismo con una ilusión de autonomía. Según Berne, una persona verdaderamente autónoma es la que demuestra “la liberación o recuperación de tres capacidades: el conocimiento, la espontaneidad y la intimidad”.

El conocimiento es saber lo que está ocurriendo. Es percibir al mundo a través del encuentro personal, y no de la manera como fuimos “enseñados” a verlo. Una persona consciente se escucha a sí misma y escucha a los demás; sabe dónde está, qué está haciendo y cómo se siente al respecto. Como decía Abraham Lincoln, “si pudiéramos saber primero dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos, podríamos juzgar mejor qué hacer y cómo hacerlo”.

La espontaneidad del líder, es la libertad de escoger en el espectro completo de la conducta y de los sentimientos. Un individuo espontáneo está liberado. Escoge y acepta la responsabilidad de sus propias selecciones. Se libra a sí mismo de vivir un estilo de vida predeterminado, en cambio, aprende a enfrentarse con situaciones nuevas y a explorar nuevas maneras de pensar, sentir y responder.

La intimidad de un líder, es un tipo de situación que involucra a dos personas y que permite la validación de todos los componentes de la excelencia personal.

Sólo líderes efectivos, honestos, verticales y creativos, en conjunción de ideas y acciones, podrán aportar algo a la democratización de la Administración Pública del

---

<sup>47</sup> Erick Berne, *La estructura y dinámica de organizaciones y grupos*, México, Ed. Mc.Graw Hill, 1973, p. 112.

país. Los principios del liderazgo efectivo pueden aprenderse de un libro, pero el líder mismo debe decidir si quiere ponerlos en práctica.

Una vez hecho esto, queda tan sólo un simple paso para llevar las ideas a la acción. La acción surgirá de las respuestas que un líder dé a las siguientes preguntas:

1. ¿Quiero ser más efectivo?
2. ¿Cuál es mi contribución potencial?
3. ¿Cuáles son mis áreas de efectividad?
4. ¿Cuáles son mis objetivos?
5. ¿Qué se necesita aquí para ser efectivo?
6. ¿Qué requiere cambio?
7. ¿Cuál es la filosofía de la organización?
8. ¿Cómo puedo mejorar la efectividad de mi superior?
9. ¿Cómo puedo mejorar la efectividad de mis colaboradores?
10. ¿Cómo puedo mejorar la efectividad de mis subordinados?
11. ¿Cómo puedo cambiar la tecnología?

En cuanto al primer cuestionamiento, es natural que un líder directivo diga: “por supuesto, quiero ser más efectivo; todos los directivos quieren”, pero en la práctica, no todos están preparados para realizar esfuerzos por lograrlo. En suma, como se dice, “son muchos los llamados y pocos los escogidos”.

En cuanto a su contribución personal como líder, una vez que se ha decidido a ser más efectivo debe, en primer término, averiguar de qué modo contribuirá más efectivamente a lo que se está haciendo.

Desde luego que el líder que no conozca cuáles son sus áreas de efectividad estará condenado al fracaso. Evidentemente, no todos los líderes sirven para todo, por lo tanto, para que un líder pueda llegar a ser efectivo precisa establecer primero las áreas de efectividad para una posición y después los objetivos. En cualquier nivel, éstos deber ser elaborados conjuntamente con el superior so pena de que puedan parecer ilógicos, inaceptables, incorrectos o de difícil aplicación.

Algunos líderes directivos, particularmente los que se encuentran en el tope de un organismo, encuentran que sus áreas de efectividad podrían tomar una serie de formas diferentes, según el repertorio de estilos inherentes al puesto del directivo superior. En ese caso, la fijación de estas áreas se transforma en una toma de decisiones sobre la mejor manera de efectuar una contribución.

Las áreas de efectividad se convierten en objetivos anuales; es decir, son las contribuciones específicas, medibles, limitadas en el tiempo en que el directivo planifica efectuarlas. El superior tiene que estar siempre de acuerdo con ellas, los colaboradores deben tener la oportunidad de comentarlas, y los subordinados de conocerlas.

Los objetivos fijados por primera vez, difícilmente se alcanzan, esto puede reflejar una sustitución de la esperanza por la realidad o simplemente una falta de destreza.

La administración por objetivos, o sea la orientada a resultados, como la mayoría de las demás destrezas, requiere asesoramiento y guía, entrenamiento, práctica y

retroalimentación de resultados. Los objetivos se refieren solamente a lo que debe lograrse y no a cómo lograrlo. Los objetivos sin planes son sueños. Deben hacerse planes, y estos generalmente significan un cambio. Y es aquí donde advertimos que existen cinco elementos cuya modificación puede planificar un directivo:

1. La filosofía de la organización.
2. El superior.
3. Los colaboradores.
4. Los subordinados.
5. La tecnología.

No todos estos elementos pueden ser cambiados en el corto o largo plazo por todos los directivos, pero cada uno debe ser por lo menos considerado como meta de cambios, de modo que aumente la efectividad directiva.

La decisión de cambiar la filosofía de la organización puede tomarse tan sólo en el nivel superior. Si no es así, y sin una dedicación planificada, ningún cambio resulta posible. Los directivos intermedios e inferiores están obligados a comprender, apoyar e implantar la política o el cambio propuesto. En caso contrario, con toda honestidad debe ceder el paso a líderes nuevos con mentalidad fresca bien identificados con la filosofía de la organización.

La mayoría de los directivos intermedios quieren influir en su superior de algún modo y la mejor manera para lograrlo es satisfaciendo ampliamente las expectativas del superior. Es improbable que el directivo pueda hacer gran caso por cambiar el estilo de su superior, pero puede hacerlo más efectivo. Esto es más factible si las diferencias de

status y de poder entre los dos son limitadas. El superior también puede ser influido si se utiliza un enfoque indirecto, es decir el directivo hace que alguien más le diga las cosas. Esta influencia puede ser ejercida por otro directivo, por un libro o artículo, un asesor o un curso.

Los colaboradores en el trabajo suelen estar más abiertos a las influencias que se reciben en reuniones de comité, a las que asisten con los directivos. Una vez transcurrido cierto tiempo, a un directivo hábil le resulta relativamente sencillo elevar el nivel de aspiraciones de sus colaboradores. Comparte con ellos triunfos y fracasos del pasado, puede presentar las cosas tal como son; está en condiciones de sugerir que los niveles podrían ser muy superiores, y con su ejemplo personal demuestra que esto es realmente lo que se propone hacer.

Al mejorar la efectividad de sus subordinados, un directivo líder también aumenta su propia efectividad. Quizá la prueba más sólida de la efectividad de un directivo sea la efectividad de sus subordinados. El mejor modo de lograr esto último es dándoles responsabilidades que constituyan un desafío al comienzo de su carrera. Si bien se puede contribuir al desarrollo del directivo con cursos formales, el 35% de todo el desarrollo directivo real se produce en el contexto de las relaciones entre superior y subordinado. La calidad de esta relación determina la efectividad. El superior ejerce con mucho la mayor influencia en su estructuración.

Si un directivo puede agregar un nuevo subordinado y definir las áreas de efectividad de éste, entonces sus propias áreas de efectividad pueden variar dentro de ciertos límites; es capaz de cambiar las cosas que hace, o por lo menos a las que da importancia.

Las áreas de efectividad son particularmente susceptibles de cambio cuando el puesto es reciente o el directivo es nuevo; cuando se ha desarrollado algún tipo de situación

crítica o cuando los directivos operan en equipo, y por lo tanto, están dispuestos a que haya un intercambio flexible de tareas entre diferentes puestos.

Algunas de las alternativas que se pueden considerar cuando se modifican las áreas de efectividad son poner énfasis ya sea en la tarea o en las relaciones; reforzar la planificación, la dirección o la administración; tomar una actitud de participación o tomar distancia para asesorar a su departamento y trabajar con más o menos subordinados.

Ningún líder puede conocer su nivel actual de efectividad, si no se plantea con toda la autocrítica requerida los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Conoce sus áreas de efectividad?
2. ¿Tiene objetivos claros?
3. ¿Innova suficientemente?
4. ¿Son efectivos sus subordinados?
5. ¿Podría asumir la tarea de su superior?
6. ¿Podría asumir la mayor parte de las tareas de sus colegas?
7. ¿Es demasiado grande la distancia entre los conocimientos que tiene y los que debería de tener?
8. ¿Trabaja demasiado?
9. ¿Pospone innecesariamente la toma de decisiones?

Al contestar afirmativa o negativamente los siguientes cuestionamientos, el líder está en condiciones de encontrar caminos rápidos hacia la efectividad, decidiendo sus áreas de efectividad, fijando objetivos, dejando a otros parte de su trabajo, reorganizando el uso de su tiempo, manejando los documentos una sola vez, leyendo más, haciendo mayores innovaciones, ayudando a que su superior sea más efectivo, ayudando también a sus subordinados, asignándoles trabajos mayores y más interesantes, y cambiando su escritorio por una mesa de trabajo.

El nuevo liderazgo que reclama la Administración Pública para su auténtica y urgente democratización, requiere de una creatividad bidimensional en sus líderes, porque para ser verdaderamente creativo hay que crear dos veces, primero en la mente y luego en la realidad.

El líder tiene la responsabilidad de la supervisión, de la óptica para guiar a sus colaboradores al campo correcto. Todo se le perdona a un líder, menos una cosa: “equivocarse”, poner a trabajar a otros en el campo equivocado.

El líder debe tener la visión y la capacidad administrativa simultánea, crear en la mente y administrar correctamente para lograrlo; ser líder y administrador son cualidades que se deben conjugar en el gran realizador. Y ese es el gran reto actual del servidor público moderno.

Las disciplinas relacionadas con la Administración en general y la Administración Pública en particular, han tenido su desarrollo a lo largo del presente siglo.

En forma paralela, y como parte del desenvolvimiento de la ciencia administrativa, la administración del personal ha evolucionado notablemente de principios del siglo a la fecha.

Así por ejemplo, Henry Fayol fue el primero que describió la administración en términos de las funciones que desempeña, con una adecuada división del trabajo y coordinación de actividades. A diferencia del francés Fayol, el norteamericano Frederick Taylor señaló que la administración del personal consistía en administrar científicamente “el trabajo de las personas, que consistía en obtener la más alta productividad del trabajo humano por la vía de estudios de eficiencia, organización y métodos efectivos y eficientes de trabajo, y en particular de tiempos y movimientos”.

Luego vinieron importantes experimentos sobre el medio ambiente para el trabajo, desarrollados en Europa y Estados Unidos, poniendo de relieve que si bien las condiciones físicas y ambientales influyen en el desempeño del trabajo, lo fundamental es la atención al ser humano que trabaja, sus sentimientos y actitudes respecto a los otros compañeros de trabajo, de sus jefes, y de la organización a la cual sirven.

A mediados de la década de los cuarenta surgieron nuevas teorías sobre la administración de personal basadas en el avance de las ciencias sociales y las ciencias de la conducta. Desde el ángulo de la sociología industrial, aparecieron las teorías de la organización informal, poniéndose de relieve que simultáneamente a la existencia de una organización formal y de una estructura funcional dentro de las grandes agrupaciones humanas, se presentaba una organización informal, con relaciones de liderazgo, autoridad e interpersonales distintas a las que muestran los diagramas de organización.

El desarrollo de las teorías de administración de personal basadas en considerar al hombre y sus necesidades, han tenido un importante impacto en las burocracias modernas, y México no es la excepción. En la Administración Pública de nuestro país, la administración de personal es una de las áreas que mayor importancia reviste, ya que

a través de ella los recursos humanos se integran y desarrollan en beneficio de la organización, desde sus etapas de formación hasta las de crecimiento y consolidación. Para tal efecto, la administración de personal implica la realización de una serie de acciones como son:

- a) Antes de formalizar la relación de trabajo se da reclutamiento y selección.
- b) Durante esa formalización, se realiza el proceso de contratación, ya sea individual o colectiva.
- c) Cuando las personas están prestando en forma permanente o definitiva sus servicios, es decir, los implícitos en capacitación y desarrollo, en sueldos y salarios, en servicios de extensión y bienestar al trabajador y sus familiares y después, es decir, las que surgen al término de la relación de trabajo.

Por ello la naturaleza, complejidad, importancia primaria y básica de los recursos humanos, así como la diversidad de los problemas que plantea su utilización, han hecho necesaria una administración especializada de personal, que divida sus acciones en varias etapas:

*1. Ingreso al servicio.* La primera etapa de las acciones de la administración de personal es el ingreso al servicio, el cual se define como aquel sistema tendiente a incorporar a la función pública a los mejores hombres, a fin de que el Estado cumpla con eficiencia y honestidad sus planes y programas en beneficio de la sociedad a la cual sirve. Ideal y teóricamente esto es así o por lo menos así debe de ser, aun cuando hasta ahora ha sido punto menos que imposible desterrar prácticas viciadas de favoritismo, corrupción y clientelismo político, que mucho han afectado la eficiente operación del aparato burocrático. De ahí que el objetivo fundamental sea reclutar, seleccionar, contratar e

inducir a los hombres más adecuados para ocupar los puestos de trabajo en las dependencias de la Administración Pública y entonces surge la urgencia de su verdadera democratización, para que independientemente de los vaivenes políticos, el servidor público sienta que su esfuerzo, dedicación y entrega valen la pena, porque es muy frustrante y negativo cuando ocurre lo contrario. Hay servidores que, parapetados en esta argumentación, incurren en prácticas de abuso, corrupción y prepotencia: “por si no te vuelvo a ver”, dicen, y se justifican “que al cabo nadie me lo va a agradecer”, “después de todo, todos lo hacen”, y “en arca abierta, hasta el más justo peca”. Vemos así que el servidor público moderno y demócrata, está expuesto a verdaderos vicios y enfrenta serios retos, y tiene tentaciones que vencer y superar.

El reclutamiento, primer paso a realizar en la etapa de ingreso al servicio, es el proceso a través del cual se localiza a las personas que poseen los requisitos o requerimientos generales que exige un determinado puesto; la localización se puede realizar dentro o fuera de la institución. Cabe aclarar que antes de localizar a una persona para ocupar un puesto, es necesario que se especifique con base a las funciones: el puesto, las características generales, la experiencia, los conocimientos y las habilidades que debe cubrir un candidato, para dar el perfil del puesto.

Normalmente la localización, si el empleado es de base, se realiza a través del sindicato de la institución, dando preferencia al personal sujeto a reubicación. Si el empleado requerido es de confianza, primero se acude a la bolsa interna de trabajo y después a las fuentes externas de reclutamiento (universidades, centros de reclutamiento especializados, etcétera).

Esta función de reclutamiento tradicionalmente ha constituido una fuente de poder y corruptelas de grupos de presión y camarillas dominantes de los altos mandos de

dirección sindical. En las áreas de confianza, cada directivo líder procura rodearse, en términos generales, no de los más idóneos, aptos y capaces, sino de los más sumisos, débiles y aduladores de su función y desempeño. El líder democrático y moderno deberá privilegiar el cumplimiento del perfil del puesto sobre cualquier otra característica de simpatías, preferencias y afinidades personales.

El siguiente paso después del reclutamiento es la selección, proceso a través del cual, en base a exámenes (psicológicos, técnicos y prácticos) y entrevistas, se conoce la personalidad, la experiencia, los conocimientos y habilidades de un individuo para desempeñar un determinado puesto. Desde luego que los exámenes se diseñan y aplican de acuerdo al nivel y puesto a desarrollar en la institución, y el primer lugar tiene preferencia sobre los restantes candidatos, registrándose en bolsa de trabajo por riguroso orden de calificación, para la cobertura futura de incidencias diarias del personal de base en sus incapacidades, vacaciones o licencias con o sin sueldo.

Una vez reclutado y seleccionado el personal, se formaliza la relación de trabajo entre la institución pública y el trabajador, permitiéndole a éste adquirir los derechos y obligaciones que fijan las leyes en la materia y las condiciones generales de trabajo. O sea, se firma un contrato (temporal o definitivo) que lo acredita como servidor público. Ya que se ha contratado, se le debe dar inducción al puesto para que se vaya identificando e integrando con la función pública a través del conocimiento de objetivos, metas, programas y estructuras del gobierno, tanto a nivel global como institucional, así como también la formación básica necesaria para desarrollar su trabajo específico, su vocación de servicio público y lograr así su plena identificación con los altos valores del Estado y la nación.

De un buen proceso de inducción depende que el nuevo servidor público ostente con orgullo “la camiseta” institucional, o bien, que reniegue de ella, al frustrarse sus expectativas personales.

2. *Sueldos y salarios.* La segunda etapa de las acciones de la administración de personal es la relacionada con los sueldos y salarios, cuyo objetivo fundamental es diseñar, aplicar y mantener un sistema de remuneraciones al trabajo, que concilie y satisfaga en el mayor grado posible, las concepciones e intereses de las partes (contratadas y contratantes). Para que el sistema sea equitativo, debe haber concordancia entre la aportación que hace el servidor público y el salario que recibe.

Mucho se ha dicho, y la propia Ley Federal del Trabajo así lo señala, “a igual trabajo, igual salario”; lo cierto es que todavía tenemos en el sector público servidores que, aparte de nada, solamente se preocupan por hacer antigüedad en el escalafón, y son los primeros en reclamar sus derechos legales y contractuales, aunque cuando de cumplir y trabajar se trata, se escudan en reales o supuestas deficiencias organizacionales para dejar de cumplir con sus obligaciones.

Bastante daño le ha hecho al país la mentalidad de que “yo hago como que trabajo, porque el gobierno hace como que paga”. En realidad, a nadie se engaña cuando se le invita al reclutamiento y participación en el proceso selectivo y posterior contratación. Desde el inicio del proceso se informa en detalle cuál va a ser el sueldo y las prestaciones, el sobresueldo, las compensaciones adicionales y el apoyo en despensa; asimismo desde el principio se informa de los descuentos en sus percepciones como son: impuestos sobre productos del trabajo, fuente de pensiones del ISSSTE, servicios médicos y maternidad, inasistencias y retardos, seguros de vida colectivo o adicionales,

cuotas sindicales (si el trabajador es de base), préstamos a corto plazo o hipotecarios, etcétera.

Por lo tanto, si el ingreso neto no satisface sus necesidades individuales y familiares, el trabajador debe buscar otro empleo, pero no recurrir a prácticas ilegales de cohecho, mordida o soborno. Por salud moral de la República, esta práctica debe ser combatida y erradicada con toda seriedad y firmeza por los servidores públicos de profesión y vocación que se realizan sirviendo, y se enriquecen moralmente, creciendo y desarrollándose en el sector público.

En este punto de la remuneración a los servidores públicos, es desde luego necesario y recomendable que los máximos responsables de la administración de los recursos humanos del sector público intercambien ideas y unifiquen criterios de remuneración y compensación justos y equilibrados, que promuevan una sana participación decidida y dinámica, independientemente del sector en que se presten los servicios, y que se aplique la ley de responsabilidades de los servidores públicos para asegurar el cumplimiento de la ley en el ejercicio de sus atribuciones. De ninguna manera debe aplicarse para premiar complicidades en camarilla o castigar divergencias de tipo partidario.

En el sector privado, las diferencias salariales entre un nivel y otro llegan a ser tan grandes que rayan en lo grotesco, pero en el sector público estas diferencias llegan a ser tan mínimas que rayan en lo ridículo, y por lo tanto, muchas veces son frustrantes para el propio servidor público. Un simple ejemplo puede ilustrar mi afirmación anterior. En el sector salud, específicamente en el Instituto Mexicano del Seguro Social, un médico de base familiar o especialista ganan exactamente lo mismo uno y otro, pero en relación con su jefe inmediato superior, la diferencia salarial apenas llega al 10%| y

la responsabilidad de este último es realmente mayor que la de cualquiera de los dos. En cambio, en el sector privado la diferencia salarial es del 100% y ocasionalmente hasta un poco más.

Vale la pena comentar aquí que el mejor estímulo para el directivo médico del IMSS no es el factor salario, sino el factor capacitación y desarrollo, a través de la enseñanza e investigación continuas que le permiten acceder a niveles de especialización y excelencia profesionales, con una imagen pública que le rinde buenos dividendos en sus actividades particulares.

Después de la etapa de sueldos y salarios es la capacitación y desarrollo lo que permite a las dependencias de la administración pública contar con servidores públicos cada día más preparados, con vocación de servicio y comprometidos con las metas del Estado, a fin de coadyuvar a la elevación de los índices de eficiencia, eficacia, productividad y servicio en las acciones de gobierno.

*3. Motivación.* La motivación permanente, como tercera etapa de la administración de personal, debe procurar, como objetivo fundamental, actitudes y comportamientos que al mismo tiempo que propicien una mayor identificación con los objetivos y metas de las instituciones, mejoren el desempeño de su trabajo, a fin de que contribuyan a la satisfacción de sus expectativas laborales, a la promoción de su desarrollo y superación personal y a una vida atractiva al finalizar sus actividades en el trabajo.

Cada una de las dependencias de la Administración Pública aplica diversos planes de motivación, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

a) Plan de Cultura: busca promover la elevación del nivel cultural de los servidores públicos a través de cursos, conferencias, seminarios, viajes y exposiciones.

b) Plan de Convocación Social: promueve y fortalece el flujo de información que corre a través de los distintos niveles del sistema de administración y desarrollo de personal, a fin de dinamizar la comunicación entre los niveles directivos y operativos de la institución.

c) Plan de Participación: tiende a propiciar el incremento de los niveles de bienestar personal, familiar y social de los trabajadores al servicio del Estado, y el aprovechamiento más racional de su tiempo libre.

d) Plan de Retiro: su objetivo es proporcionar seguridad y estabilidad en la vida de un trabajador, tanto en el presente como en el futuro, una vez que haya dejado la institución y se encuentre jubilado.

4. *Evaluación del desempeño*: la cuarta y última etapa de las acciones de la administración de personal es la evaluación, cuyo objetivo es conocer en qué grado se cumplieron los objetivos, metas y programas de todos y cada uno de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, a fin de corregir desviaciones en cuanto a su aptitud y actitud en el trabajo,

Es necesario señalar que esta etapa debe estar muy vinculada con la etapa de motivación, y específicamente con los planes mencionados, ya que a través de la evaluación se analizan los resultados de la actuación del trabajador a través de premios y recompensas, o amonestaciones y notas de mérito, teniendo a veces que echar mano de, como vulgarmente se dice, la política de “pan o palo”: “pan” para el cumplido, responsable, eficiente y capaz; “palo” para el incumplido, irresponsable, tranza y pillo, que también los hay.

Los tipos de evaluación que aplican algunas dependencias son:

a) Evaluación de la actuación: permite conocer los resultados del individuo en el desempeño de sus funciones, a través de la calificación que hacen los jefes de sus subordinados.

b) Evaluación grupal: permite conocer los resultados de las áreas de trabajo en general, comparando los objetivos de sus programas con los resultados obtenidos.

Estos tipos de evaluación permiten que las instituciones proporcionen premios y recompensas a los trabajadores, tales como estímulos económicos consistentes en una cantidad específica de dinero, estímulos en especie que pueden consistir en el otorgamiento de determinados bienes de primera necesidad, o el disfrute de días de asueto, etcétera.

Incluso algunas dependencias cuyas funciones son la fiscalización y persecución de delitos federales, distribuyen entre su personal un porcentaje determinado de los bienes y valores confiscados a los infractores, pero nunca llegan a las cifras astronómicas que han acumulado en dólares algunos corruptos mal llamados servidores públicos, que con su pésima actuación han manchado la dignidad institucional, traicionado la confianza que el país depositó –en mala hora– en ellos.

Para evitar lo anterior, y como un reconocimiento y estímulo, así como también para una mayor seguridad, protección y confianza de los servidores públicos honestos, leales, verticales y cumplidos, a principios de 1983 el Ejecutivo federal dispuso la creación de la Dirección General de Servicio Civil, dependiente de la subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, hoy fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo objetivo central es coadyuvar en la planeación y evaluación de los recursos humanos en la Administración Pública Federal.

Las principales funciones de esta dirección son:

- a) Promover las normas de administración y desarrollo del personal federal.
- b) Proponer los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal en las entidades de la Administración Pública Federal.
- c) Establecer criterios generales para la administración de remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado y dictar normas sobre la estructura presupuestal de las mismas.
- d) Formular criterios respecto de los sistemas de escalafón de las dependencias del gobierno federal.
- e) Dictar las normas sobre el registro del personal civil.
- f) Estudiar y emitir resoluciones sobre beneficios con cargo al gobierno federal, respecto de posiciones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones.

Actualmente, la Administración Pública tiene tareas más diversas y complicadas de las que tenía en el siglo pasado, que eran sobre todo mantener el orden y administrar los servicios públicos. Ahora también debe ser promotora del desarrollo económico y social, y para desempeñar sus nuevas tareas necesita personal competente, técnica y administrativamente, con vocación de servicio y disposición para la capacitación permanente, creando así condiciones para la carrera administrativa.

Dentro de este contexto, podemos concebir el servicio civil de carrera como un conjunto de normas legales, políticas y procedimientos administrativos basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la Administración Pública. De acuerdo con la definición de la ONU, también podemos entender el servicio civil como el cuerpo no político permanente de funcionarios que forman la espina dorsal de la administración pública. Otra definición de servicio civil de carrera dice que es aquel que se refiere a un sistema de administración de personal público distinto del privado, que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la Administración Pública.

Aunque, desde luego, el servicio civil de carrera no es la panacea, se adoptó su instauración en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en colaboración con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado para garantizar la estabilidad y seguridad de los empleos de los trabajadores de base, con lo cual se pretende promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento

## Conclusiones

Al arribar a la parte final de mi trabajo –gratificante por el significado que tiene alcanzar una meta anhelada en la vida– son muchas las dudas que me asaltan y pocas las conclusiones a las que puedo llegar; modestas las observaciones y críticas constructivas que me permito señalar, y muy humildes las recomendaciones que a título enteramente personal me permito hacer.

El proceso de democratización de la Administración Pública de México, involucra como personajes de primerísimo nivel a los servidores públicos que se encuentran inmersos a lo largo y ancho de su estructura piramidal, y es con ellos con quienes el sistema político mexicano habrá de llevar a cabo su propia evolución y desarrollo; sería impensable querer hacerlo a su pesar o en su contra, porque simplemente no funcionaría.

Así pues, el mexicano, que ha vivido sobreprotegido por generaciones en el seno familiar y ha adoptado actitudes que lo hacen ser dependiente, es necesario que corte el cordón umbilical, que genere su propia individualidad para que evoluciones hacia la madurez. En estas condiciones, el dirigente mexicano tiene el reto de tratar de modificar una conducta resultado de muchos años. El dirigente puede contribuir a un cambio, aunque todo puede seguir reforzando el tipo de conducta dependiente.

En el primer caso, podrá obtener mejores logros con base en la motivación de sus subordinados, permitiendo poco a poco su participación; en el segundo caso, limita la participación y disminuye el interés.

Considero que el hombre, por naturaleza, tiende a su propio crecimiento, aunque muchas situaciones sociales y familiares impiden tal crecimiento; no obstante, la

organización o institución pueden contribuir al cambio, pueden ayudar a que poco a poco los subordinados aprendan a tomar decisiones por ellos mismos, permitiendo su desarrollo en vez de depender de las decisiones de su jefe.

Una vez que se asimilan las responsabilidades, se aceptan y se piden más. En el caso de la delegación de autoridad, también podemos enfrentar las dos situaciones. Reyes Ponce ofrece una buena regla para la delegación de autoridad: “los subordinados deben de acostumbrarse a ir ante su jefe con decisiones, no por decisiones”.<sup>48</sup>

Vale la pena señalar aquí que muchos subordinados con capacidad y experiencia, usualmente no la explotan porque sienten que no les es reconocida, gratificada ni estimulada porque su jefe en turno, por trienio o por sexenio, no ve hacia adentro ni hacia abajo de su organización institucional, sólo ve hacia arriba y hacia afuera, en espera de una nueva oportunidad político-administrativa por parte de su Jefe, Padrino o Grupo, para seguir ascendiendo en la escala burocrática. Esto desmotiva el trabajo de base y equipo y, de hecho, propicia la labor proselitista de grupo o de camarilla de presión y de poder, en detrimento de la imagen de superación institucional.

Es importante que todo el personal que presta sus servicios en el Sector Público tenga la oportunidad y la responsabilidad de tomar decisiones, ya que esto es lo que puede agilizar la actividad del Estado. Por lo general, nadie quiere tomar la decisión de resolver los problemas en las dependencias gubernamentales porque casi siempre delegamos o transferimos la resolución en forma vertical y/u horizontal, pero al fin y al cabo la eludimos, con tal de no asumir la responsabilidad.

---

<sup>48</sup> Agustín Reyes Ponce, *Administración de Personal*, México, Ed. Limusa, 1991, p. 70.

De esta manera, se le da más importancia a conservar el trabajo y progresar en él, pero es precisamente esto lo que hace que la Administración Pública se rezague y se vuelva lenta e ineficiente. Además, es importante delegar la decisión con autoridad y con recursos financieros que apoyen la toma de decisiones, lo cual permitirá democratizar verdaderamente a la Administración Pública.

Al tener la oportunidad cada servidor público de participar realmente en su trabajo al hacerlo en forma integral e íntegra al llegar un ciudadano a solicitarle un trámite en su área de trabajo o un compañero de su oficina, incluso un burócrata de otra dependencia que requiera colaboración para la realización de un programa de trabajo en forma coordinada.

Otros aspectos fundamentales en la organización del trabajo burocrático serían:

- 1) Que para la realización de su trabajo, los servidores públicos cuenten con un ambiente favorable, y que tengan a su disposición el material y equipo necesarios para su desempeño, así como un lugar adecuado.
- 2) Remuneración adecuada y acorde al desempeño de su trabajo, que se valore la calidad de su trabajo, responsabilidad, ingenio, aportaciones e iniciativas y sobre todo por la honorabilidad.
- 3) Reconocimiento constante y no sólo cuando se jubile o se muera, o porque se sacó la lotería y tuvo un gran ascenso laboral o político; es importante también tomar en cuenta sus iniciativas y propuestas y darle crédito oportunamente por sus aportaciones e iniciativas, incluyendo, si es posible, un estímulo económico acorde a sus logros.
- 4) No hacer llamados de atención o regañar a los trabajadores en público.

Por último, para que los servidores del sector público realicen su trabajo con gran sentido de responsabilidad, es necesario respetar los horarios de la jornada laboral. Es importante la planificación del trabajo para no tener que llegar a los llamados “bomberazos”, de manera de evitar lo más posible tener que laborar hasta altas horas de la noche, e incluso los fines de semana o días festivos, lo cual limita la convivencia familiar y social, y la participación en otras actividades culturales, deportivas, de superación personal, y en general de esparcimiento.

En fin, lo importante es que el personal del Servicio Público tenga un ambiente favorable que permita la realización plena de él a través de su trabajo, como eje de su vida. Esto permitirá que haya una entrega total al empleo con entusiasmo, responsabilidad, iniciativa, honorabilidad y lealtad.

Se ha dicho, y con razón, que las personas gobiernan a las personas; o sea que el gobierno sirve a gentes a través de gentes, de allí que sea muy importante que la Administración Pública, como parte del Estado, esté integrada por personas organizadas de acuerdo a reglas, sistemas, procedimientos, hábitos y costumbres que le den estructura al aparato burocrático y, por lo tanto, buenos resultados. Asimismo, sería importante retomar la activación e implementación del servicio civil de carrera, que ahora se aplica en la Suprema Corte de Justicia, en la Secretaría de Educación Pública por medio de la carrera magisterial y en otras instituciones como el Banco de México. Esto fortalecería la participación y el desarrollo del servidor público.

Ahora bien, la democratización de la Administración Pública en México forma parte integral del proceso de democratización de la vida política nacional. Las convulsiones políticas actuales, con su cauda de secuelas económicas y sociales desastrosas para la economía nacional, y en general para el país, no son otra cosa que claras

manifestaciones de un estado de descomposición de reglas y juegos políticos, intereses y presiones, con sus pesos y contrapesos, cuyo equilibrio se ha deteriorado a tal punto, que cada grupo, sector, partido, lucha por su sobrevivencia política, unos en la búsqueda y otros en la conservación del poder público, tratando de poner a salvo sus intereses grupales, sectarios o de partido, afectando esta lucha seriamente la composición y estructura del aparato gubernamental.

Independientemente del partido político que predomine en la vida de la nación, están sentadas las bases para que el aparato administrativo del país responda a las nuevas exigencias y reclamos populares. El partido que logre conquistar el voto mayoritario tendrá el compromiso de responder en los hechos a las ofertas de campaña, que no podrán ser otras que aquellas que atiendan con verdad y realismo las necesidades más ingentes de la población en general y de las clases más desprotegidas y débiles en particular.

Somos un pueblo hambriento de pan, de justicia y de libertad, y esos son los grandes retos que tiene frente a sí la administración gubernamental presidida por el Ejecutivo Federal y para lo cual debe contar con paciencia, tenacidad y preparación, además de un aparato administrativo muy sensible a sus lineamientos y disposiciones ejecutivas.

Aunque la administración pública ha sufrido algunos cambios operativos circunstanciales, en su esencia y vigor se mantiene incólume, y esto no por casualidad, sino por la presencia participativa, leal y solidaria de los servidores públicos del país, que día con día dan testimonio de su vocación de servicio, en la atención al pueblo, y de su fe inquebrantable en el futuro de México.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

- Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993.
- Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1993.
- Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1982.
- Castrejón Diez, Jaime, *La política según los mexicanos*, México, Océano, 1995.
- Cosío Villegas, Daniel, *El Sistema Político Mexicano*, México, Joaquín Mortíz, 1974.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, México, Porrúa, 2009.
- Delgadillo Gutiérrez, *Compendio de Derecho Administrativo* (Primer y Segundo Curso), Porrúa, México, 2008
- Diccionario Enciclopédico Salvat*, México, 1990.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1982-1984 (8 volúmenes).
- Duverger Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, España, Ariel, 1991.
- Duverger, Maurice, *Sociología de la Política*, España, Ariel, 1987
- Enciclopedia Salvat*, México, Salvat, 1999.
- González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, México, ERA, 1970.
- Fiedler, *La Teoría Contingente del Liderazgo*, México, Mc.Graw Hill, 1987.

- Flores Ramírez, Rigoberto, *Aplicación Práctica de la Reforma Administrativa en el IMSS*, Ciudad Juárez, Chihuahua, México, 1978 (tesis de licenciatura en Administración Pública).
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1979 (edición actualizada 2002).
- Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Hersey, Paul y Kenneth Blanchard, *Liderazgo Situacional*, Estados Unidos, Centro de Estudios para el Liderazgo, 1985.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM/Porrúa, 1987.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, *Liderazgo, formación de directivos. Manual de desarrollo de personal*, México, 1985.
- Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al estudio de la teoría administrativa*, México, Limusa, 1987.
- Kropotkin, Priotr, *Mutual Aid*, 1985.
- Lerner Sigal, Bertha, *Democracia política o dictadura de las burocracias*, México, UNAM/FCE, 1993.
- López Gallo, Manuel, *Economía y política en la historia de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- McGregor, Douglas, *Gestión y motivación de personal*, España, Ediciones Díaz de Santos, 1996.
- Martínez Chávez, Manuel, *Diagnóstico administrativo, procedimientos, procesos y reingeniería*, México, Trillas, 2003.
- Martínez Silva, Mario, *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. 1981.

- Mayo, Elton, *Problemas humanos de la civilización industrial*, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1972
- Merril Harwood, F., *Clásicos en administración. Historia del pensamiento administrativo*.
- Michels, Robert, *Partidos Políticos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
- Miklos, Tomas, *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, Siglo XXI, 2000.
- Mosca, Gaetano, *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Moreno, Daniel, *Diccionario de Política*, México, Porrúa, 1981.
- Parker, Mary, *Dinamic Administration. The collect*, Colección de la Administración Dinámica, Nueva York, Ed. Harper, 1940.
- Perette, Andrée, *Libertad y Relaciones Humanas*, Madrid, Marvea, 1973.
- Pina y Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1983.
- Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1980.
- Ramírez, Carlos, Archivo Político de El Periódico, *La Opinión de Torreón*, Coahuila, México, 24 de septiembre de 1995
- Reyes Ponce Agustín, *Administración de Personal*, Edit. Limusa México, 1991
- Rivas Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal Mexicana de 1821-1940*, México, INAP, 1984.
- SHCP, *Informes Trimestrales*, 1993-1994.
- Sirvent, Gutiérrez, Carlos, *La Burocracia*, México, ANUIES.
- Stodgill, R. M., *Aplicaciones gerenciales*, Estados Unidos, Universidad de Ohio, 1990.
- Stone y Church, *Niñez y adolescencia*, Edit. Horne.

Tannembaum, Robert y Warren H. Schmidt, *Cómo elegir un estilo de liderazgo*, Biblioteca Harvard de Administración de Empresas, núm. 5, Publicaciones Ejecutivas de México, S.A.

Taylor, Frederick W. *Principios de la administración científica*, Edit. El Ateneo, Buenos Aires, 1980

Waldo, Dwight, *Teoría Política de la Administración Pública*, Edit. Tecnos, Madrid, 1961.

Warren, Howard, C., *Diccionario de Psicología*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

### ***Páginas Web***

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, [www.dof.gob.mx/constitución/](http://www.dof.gob.mx/constitución/) Consultada el 23 de junio de 2016.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Decreto de Reforma del 17 de diciembre de 2015, <http://dof.gob.mx> Consultada el 23 de junio de 2016.

*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) Consultada el 23 de junio de 2016.

*Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública*, Diario Oficial de la Federación, publicada el 9 de enero de 2006, Reforma el 10 de abril de 2013, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultada el 30 de noviembre de 2016.