

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



"UN ENSAYO SOCIOLOGICO SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO"

T E S I S  
PARA OBTENER LA LICENCIATURA EN  
S O C I O L O G I A  
P R E S E N T A :  
EMMANUEL MARTINEZ BENITEZ



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

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

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

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

# S U M A R I O

	Página
AGRADECIMIENTOS.....	A
Capítulo	
INTRODUCCION.....	1
I. EL PROCESO HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA....	5
1.1 Administración Colonial y Postcolonial.....	5
1.2 Lo Extranjero y lo Nacional en la Administra <u>ci</u> ción Porfirista.....	21
1.3 Administración Postrevolucionaria.....	24
1.4 Incompetencia Administrativa.....	29
1.5 Antecedentes del Cambio Administrativo en la E <u>po</u> ca Postrevolucionaria.....	31
1.6 La Reforma Administrativa, un Tipo de Cambio....	43
1.7 Administración para el Desarrollo.....	47
1.8 Administración Pública y Desarrollo.....	51
1.9 Papel del Estado en el Desarrollo.....	55
Notas de Pie de Página.....	60
II. LAS TRANSFORMACIONES SOCIALES.....	66
2.1 El Porfiriato, un Capitalismo Importado.....	66
2.2 Lo Positivo y lo Negativo de la Revolución Mexi- cana.....	73

2.3	Cambio Social y Estructura de Clases.....	78
2.4	Democratización e Integración Nacional.....	84
	Notas de Pie de Página.....	89
III.	ESTRUCTURA DE PODER.....	92
3.1	Estado y Burocracia.....	92
3.2	Psicología y Estructuración Funcional de la Buro cracia.....	97
3.2.1	Estructuración.....	101
3.3	Funcionamiento e Imagen de la Burocracia.....	106
3.4	Servicio Civil.....	110
3.5	Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado	112
	Notas de Pie de Página.....	119
IV.	FENOMENO ORGANIZACIONAL Y SUBSISTEMA ADMINISTRATIVO - DE PERSONAL.....	122
4.1	La Realidad Organizacional.....	122
4.1.1	Estudio de las Organizaciones.....	126
4.1.2	Burocracia.....	129
4.1.3	Burocracia-Productividad.....	138
4.1.4	Administración Estatal.....	142
4.2	Administración y Sociedad.....	146
4.3	El Factor Técnico-Profesional en la Administra- ción.....	149

4.3.1	Situación de la Mano de Obra.....	149
4.3.2	Educación para el Desarrollo.....	151
4.4	Selección de Personal.....	154
4.5	Motivación Laboral.....	162
4.6	Renovación Moral.....	168
	Notas de Pie de Página.....	176
V.	DEPENDENCIA Y CAPACITACION ADMINISTRATIVA.....	182
5.1	Conceptos.....	182
5.2	Dependencia Tecnológica.....	187
5.3	Capacitación y Dependencia Pedagógica.....	190
5.4	La Investigación, una Necesidad Imperativa.....	193
5.5	La Capacitación, un Medio para el Desarrollo Ad- ministrativo.....	198
5.5.1	Centro Nacional de Capacitación Adminis- trativa.....	198
5.5.2	Condición de la Capacitación en la Admi- nistración Pública Centralizada.....	204
5.5.3	Profesionalización.....	210
	Notas de Pie de Página.....	211
VI.	CONCLUSIONES.....	214
	BIBLIOGRAFIA BASICA.....	231

Esta t esis producto de las inquietudes surgidas durante la experiencia obtenida en el Centro Nacional de Capacitación Administrativa del I.S.S.S.T.E. (hoy Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos), fue finalmente posible dadas las condiciones propicias de la Administración del Lic. Agustín de la Torre Jiménez, Delegado Regional de la Zona Norte-ISSSTE; del Sr. Pedro Castañeda Gutiérrez, Subdelegado Regional de Servicios Sociales y Culturales y del Profesor Raúl Enríquez Palomec por su valioso apoyo.

Deseo dejar constancia de reconocimiento a mis maestros, en especial a Raúl Bejar Navarro, Francisco Casanova Alvarez, Carlos Castaño Asmitia, Claudio Stern F., Enrique Contreras Suárez, Gabriel Careaga Medina, por su alta significación en mi formación académica.

Asimismo, mi agradecimiento sincero para mi amigo Guillermo Javier Rolando Garduño Valero, por su apoyo moral e intelectual.

José Luis Heredia Franco, gracias por su aprecio profesional y a Edith Ana María López Reyes, mujer de una sola pieza.

## INTRODUCCION

Uno de los temas cuyo estudio y debate son altamente significativos por su relación de implicación en el desarrollo, lo constituye el - de la administración pública.

Impulsar el desarrollo de México representa una necesidad imperiosa que reclama como tarea previa el estudio e investigación de la administración pública desde una perspectiva de proceso histórico a fin de conocer, comprender y explicar los factores que la han conformado en diferentes épocas, así como el papel que ha jugado en la estructuración del país, de ése modo, será posible sentar las bases - que permitan profundizar en detalle y diagnosticar sobre áreas específicas del proceso administrativo para proponer medidas correctivas de tipo estructural y fortalecer su capacidad de instrumento - real de gestión de los intereses sectoriales de la sociedad.

La experiencia obtenida en el campo de la capacitación administrativa dentro del sector público a través del Centro Nacional de Capacitación Administrativa del ISSSTE (hoy transformado en Subdirección- de Capacitación y Servicios Educativos), permitió generar interrogantes sobre la realidad y práctica de la administración estatal, - sin embargo, era también evidente que toda respuesta desbordaba - nuestro esfuerzo personal por la gran variedad de aspectos a nivel- microfuncional de las áreas que la constituyen, toda vez, que ello- requiere de estudios específicos de campo.

Esta situación nos decidió ha emprender el estudio a un nivel descriptivo-interpretativo, lo que permitiría inferir un tipo global - de juicio respecto del todo administrativo y de su inserción en el contexto de la sociedad mexicana; así como la aprehensión de las relaciones fundamentales.

Se recurrió a las fuentes bibliográficas relativas al tema, a fin - de conformar un marco de referencia a la luz del cual estructurar y dar significado a las observaciones participativas y no participativas. Esta etapa inicial de estudio habrá de permitir la derivación de hipótesis para posteriores estudios cuantitativos más detallados.

Los objetivos a lograr son:

- Conocer las variables significativas implicadas en la realidad - administrativa pública desde su perspectiva histórica, bajo un - enfoque sociológico y de la teoría de las organizaciones que lle ve a la explicación crítica de las fuerzas sociales estructurantes de ella misma y de ésta, en su papel fundamental para el de rrollo del país.
- Contribuir a la construcción de un todo sistemático de conoci- mientos en torno a la administración pública que tenga como fun- damento a la interdisciplina, única posición capaz de dar cuenta de un fenómeno, cuya expresión de totalidad se presenta cada vez más compleja.



- Y, fundamentalmente, propiciar futuras investigaciones específicas a fin de conocer en detalle las alternativas a la solución de los problemas y carencias de la administración pública.

El estudio comienza abordando el papel de la administración desde la Colonia a nuestros días, el cual ha estado en función de la estructuración de las relaciones sociales, según el momento histórico.

El segundo capítulo, da cuenta de las transformaciones de la administración pública desde ser un instrumento pasivo bajo el régimen porfirista hasta llegar a constituirse paulatinamente y en base a un orden jurídico constitucional dado por la Constitución de 1917, en el instrumento activo, promotor del desarrollo nacional.

El tercer capítulo, analiza y describe el papel del Estado y de la necesidad de éste, de contar con una organización burocrática para el cumplimiento de sus fines, la cual genera sus propios intereses, insertos en el interés general de la sociedad.

El cuarto capítulo, considera los elementos conceptuales de la burocracia en tanto que organización administrativa, a fin de comprender y confrontar el comportamiento real de la administración pública mexicana, de modo que permita el planteamiento de los problemas propios de la misma que la limitan en su capacidad de respuesta.

El último capítulo, advierte del peligro que representa una práctica administrativa basada en orientaciones teórico-metodológicas y técnicas provenientes de otros contextos de países desarrollados y de la necesidad en consecuencia, de obrar con sentido crítico respecto de todo conocimiento importado.

Por lo anterior, se resalta la necesidad de impulsar en lo particular, la investigación en el campo de la Administración Pública con intención de contar en principio con un inventario de sus propios problemas y en base a ello, diagnosticar y proponer alternativas correctivas; así mismo, se resalta la importancia de la Capacitación del personal como un medio para el desarrollo administrativo; la condición que ésta actividad ha guardado durante los últimos diez años; la necesidad de su planeación y de profesionalizar al personal con funciones directivas y operativas de la misma, logrando con ésta actividad, un factor estratégico generador de transformaciones administrativas acordes con los requerimientos del desarrollo nacional.

## I. EL PROCESO HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

### 1.1 Administración Colonial y Postcolonial.

Desde el principio al fin del imperio español, dos ideas actuaron como fuerzas impulsoras de la conquista y de la colonización en el Nuevo Mundo.

Primera.- Se le consideró como una reserva económica cuya explotación eficaz habría de producir una corriente de riqueza cada vez mayor hacia el tesoro real. En consecuencia, se desarrolló un capitalismo colonial que veía sus posibilidades de beneficio en el oro, la plata, perlas y otros productos preciosos, y al principio también en la adquisición de esclavos. Bajo este orden de pensamiento, una política mercantilista le dio al sistema administrativo su razón de ser.

Segunda.- El descubrimiento y la conquista se efectuaron bajo la dirección del Estado, pero el cometido misional señalado por el Pontífice romano a los monarcas, implicó una importante participación de la Iglesia. Por ello, el Imperio fue considerado como una gran empresa misionera, gracias a la cual, un número indeterminado de indígenas serían beneficiarios del cristianismo; el sacerdote, de

ése modo, se constituyó en compañero constante del conquistador, desde los primeros viajes de exploración y - de conformidad con esta idea, es que se mantuvo una estrecha relación entre el Estado y la Iglesia.

Estas ideas permiten que el sistema administrativo del Imperio Español sea considerado desde el punto de vista de sus finalidades religiosas y económicas (1).

Desde el principio, la explotación de las riquezas de oro y plata, - fue lo que más atrajo a los españoles hacia el Nuevo Mundo. Localizada la primera mina importante, después los descubrimientos se sucedieron con asombrosa rapidez, las de Taxco en 1534; las de Compostela cerca de Guadalajara en 1543; en 1548, se descubrieron los yacimientos de la Luz, cerca del Cerro del Cubilete; en 1550 se abrieron las minas de Rayas, en cuyas excavaciones había de descubrirse en - 1558 la famosa Veta Madre a la que se debió la fabulosa riqueza de - la célebre mina de La Valenciana; en 1548, se descubre la Mina de - Sultepec (Estado de México); se descubre la de Zumpango (Estado de - Guerrero); también se descubren las minas de Tlalpujahuá (Estado de - Michoacán); en 1546, en Zacatecas la del Cerro de la Bufa; en 1555, - la de Sombrerete en Durango y también la de Temascaltepec (Estado de México); en 1552, se descubrieron las minas de Pachuca y del Real - del Monte; y en 1553, las de Fresnillo (2).

Tal situación determinó que Cortés, "hizo, así mismo, buscar oro y -

plata por todo lo conquistado, y halláronse muchas y ricas minas que hicieron aquella tierra" (3).

"Cortés le preguntó si Moctezuma tenía oro. Y como respondió que sí, 'enviénme'; dice de 'ello', pues tenemos yo y mis compañeros mal de corazón, enfermedad que sana con ello" (4).

La corona a fin de conformar una estructura despótico-tributaria que incluyera a las comunidades indígenas por un lado, la burocracia real y la iglesia por el otro, se basó en la existencia de una fuerte burocracia rigurosamente jerarquizada, pues, durante el transcurso de la dominación española, fue norma organizar el gobierno de los dominios americanos de la corona en tal forma, que rindieran el mayor beneficio posible a las finanzas estatales y la economía metropolitana.

El dominio que la burocracia alcanzó derivó del nombramiento y la gracia del Rey, así que fue a través de una tupida red de burócratas como se logró articular los intereses de la Corona, la Iglesia y las comunidades en su lucha contra el desarrollo de las grandes propiedades feudales, las cuales a pesar de su expansión a partir del siglo XVII, siguieron subordinadas al dominio tributario de la corona.

Debido a ello es como se logró finalmente la formación de un inmenso aparato burocrático para la recaudación del tributo real.

En este proceso de recaudación, los Alcaldes Mayores y Corregidores-fungieron como agentes fiscales, dando para ello fianza por sus cargos. Los mecanismos de registro, contabilidad, recaudación y control exigieron una numerosa y compleja burocracia española que constituía la espina dorsal del sistema y el punto de apoyo más firme de la Corona (5).

Lo dicho permite explicar cómo el logro de los objetivos fundamentales de la colonización fue posible gracias al control rígido que se mantuvo por la autoridad central en España. Las técnicas administrativas que caracterizaron al sistema colonial fueron ideadas para garantizar ese control (6). "La Corona no quería que en las distantes posesiones americanas surgieran autoridades patrimoniales locales y poderosos señores feudales. En definitiva, se impuso la organización burocrática: el Rey designaba Gobernadores por períodos limitados ( ). Las atribuciones de que estos funcionarios gozaban en sus provincias eran administrativas y judiciales" (7).

Una de las técnicas administrativas y tal vez la más efectiva, la constituyó la renovación constante del personal administrativo con españoles, cuya función consistía en asegurar una continuada orientación hacia los intereses de la metrópoli.

Esta política de control de todos los altos puestos no se limitaba a los puestos administrativos, sino que se extendía a la iglesia y -

aún a la vida económica de la colonia. Una amplia variedad de posiciones gubernamentales y privadas, así como ciertas profesiones, estaban cerradas a los criollos, ya no decir que a los mestizos e indios (8).

"En los inicios de la colonización española era un fenómeno frecuente que altos dignatarios del Estado actuaran como empresarios en América, organizaran expediciones comerciales, instalaran ingenios azucareros o explotaran minas (..), la real orden del 29 de abril de 1549 les prohibió toda actividad económica (...). Las mismas no lograron impedir, sin embargo, que los cargos fueran considerados como fuentes de recursos privadas y utilizados para el enriquecimiento personal del titular (...). La actividad económica privada de los funcionarios coloniales siguió siendo un fenómeno habitual" (9).

El burócrata virreinal fue frecuentemente encomendero, comerciante, dueño de minas y obrajes. Ocupó la posición dominante no sólo dentro de la estructura despótica, sino también en la República de los españoles. Las clases dominantes de la ciudad fueron las mismas que las del campo, (la burocracia virreinal). Los altos funcionarios que en su mayoría fueron peninsulares vendían sus propiedades al terminar sus gestiones y regresaban a la metrópoli; los burócratas de menor rango permanecían arraigados a las ciudades y llegaron a ser, frecuentemente hacendados poderosos (10).

Reservado el aparato burocrático y político para los españoles, así

como las actividades económicas más rentables; indígenas y negros, - integraron las capas sociales más bajas (11).

Durante el siglo XVI, los funcionarios indígenas de los cabildos, - conservaron cierto poder como intermediarios entre los conquistado-- res y la comunidad, pero con la consolidación de la burocracia es-- pañola y el aumento del número de mestizos, se redujo su "status", - que era hacia el siglo XVII, muy bajo, al grado de que la inmensa ma-- yoría de los indígenas, se vieron reducidos a la condición de mace-- huales.

La injerencia de la burocracia (repartidores, juez repartidor, alcal-- des mayores, los cabildos y las autoridades de los pueblos, goberna-- dores, alcaldes y principales, jueces especiales de obrajes) en la-- minería, la llevó a intervenir en los aspectos más ínfimos en este - aspecto fundamental de la vida económica, con una amplitud de atribu-- ciones y un grado de corrupción tales que ninguna iniciativa económi-- ca podía tener éxito sin contar con su beneplácito y apoyo. El fun-- cionario con frecuencia se transformó en empresario, o bien, compró-- un puesto oficial.

A finales del siglo XVI, muchas tierras habían sido acaparadas sin - título ninguno, de modo que muchos hacendados se encontraban al mar-- gen de la ley, ésto originó interminables juicios entre hacendados y comunidades, a la vez que acrecentó el poder y corrupción de la bur-- ocracia local. El origen del latifundio, estuvo en el uso ilegal de--



los privilegios que se derivaban de la pertenencia a los círculos de la alta burocracia colonial, como en la disponibilidad de importantes sumas para la compra de tierras o la legalización de sus títulos; para concentrar la propiedad de la tierra la oligarquía burocrática-encomendera y comercial utilizó las lagunas y ambigüedades del sistema legal, la ocupación ilegal y la compra de títulos (12).

Dado el carácter jerárquico de la organización administrativa del Imperio español (el Rey, Consejo de Indias, Virreyes y los Capitanes - Generales del Nuevo Mundo, Gobernantes, Corregidores, Alcaldes Mayores y Regidores en la base de la pirámide); en los últimos años de - este imperio español, el puesto de intendente sustituyó al del Alcalde Mayor y en algunas ocasiones al del Gobernador.

En la Nueva España, el Virrey llegó a ser mucho menos importante de lo que su título indicaba, debido a limitaciones legislativas y de - aprobación del gobierno peninsular, sin embargo, el Virrey llegó a - ser a la vez administrador, legislador, juez, comandante militar, defensor de la fé y protector de los indios, ésto se explica debido a - que la amplia descentralización funcional en el sistema español, im - plicó que la autoridad administrativa estuviera extraordinariamente - subdividida, al grado de que no había una clara separación de pode--res. Esta división de la autoridad y la falta de control del Virrey sobre el personal administrativo, fueron efectos directos de la política seguida por los monarcas españoles, los cuales temían que una - excesiva concentración de la autoridad en sus representantes les hi

ciera perder control de éstos. Las limitaciones a que se vieron su jetos los Virreyes, propició que el gobierno de éstos fuera persona- lista. Los presidentes de México como sucesores de los Virreyes, ha brían de seguir la misma orientación (13).

Hacia la segunda mitad del siglo XVIII, (1786), la Casa de Borbón, - sustituye a la de los de Habsburgo y se inicia con el período borbó- nico una reforma administrativa, con la introducción del sistema de- intendencias, teniendo como finalidad la de fortalecer la supremacía de la corona frente a la iglesia y elevar la prosperidad económica, - así como el aumento de los ingresos fiscales, pues, la monarquía los requería para hacer frente a sus enormes gastos y a su endeudamiento. Pero a pesar de una década de enorme actividad reformista de los in- tendentes, sucedió que España fue ar- astrada a las guerras de la re- volución francesa, hasta que por último cayó bajo la dominación na- poleónica y con ello, se siguió la pérdida inevitable de sus colo- nias. Con la independencia, los criollos tomaron en sus manos el ma nejo de sus propios asuntos, al hacerlo, aceptaron un legado, o sea, un modo de hacer las cosas, que todavía es una influencia que en al- to grado, determina las prácticas gubernamentales, pues, la lealtad- de los funcionarios siguió siendo la principal consideración y pauta para seleccionar al personal administrativo; la base formal pudo ha- ber sido transformada, sin embargo, muchas prácticas permanecieron - en uso, y algunas todavía persisten (14).

Es de mencionar, que el dominio de la corona y su burocracia virrei-

nal no sólo representó un sistema de dependencia externa, sino también un modo de dominio interno y que el modo de producción despótico a que dieron lugar no desapareció en consecuencia por sí mismo, y fue a través de la gesta de 1810-1821, como se logra en alto grado su destrucción, con ello se desaparecen los vestigios de encomienda, repartimiento, tributo, etc., y el lugar del oficial español fue ocupado por el hacendado, principal beneficiario de la Revolución de Independencia. Este acontecimiento marcó la eliminación de todos los restos de despotismo tributario originando la gran propiedad semifeudal de la tierra y su caciquismo localista (15).

Era tanto el gran respeto hacia los gobernantes y administradores - por parte del pueblo mexicano, originado de la práctica personal de gobernar de los Virreyes a través del sistema colonial, que en lo que va de vida Independiente, dicha actitud se vió poco afectada por que la mayoría del pueblo de México todavía parecía esperar al gobernante omnisciente, paternalista, al guardián benévolo de los intereses de los grupos sociales más desprotegidos y aún nos parece que esta actitud de tanto respeto, persiste en grandes sectores populares.

Con la Independencia, los controles administrativos antes utilizados desaparecen, y el problema de la inmoralidad fiscal desde entonces - ha sido un problema aún por resolver, así mismo, la falta de experiencia política se constituyó en la principal desventaja que acompañó a los mexicanos (criollos, mestizos e indios) en su afán de constituir su gobierno propio, y es que las nuevas naciones quedaron en situación de anarquía y en el caos, de modo que México, tardó mu-

cho en recuperar una apariencia de estabilidad, ya que establecido el gobierno republicano en 1824, los dirigentes políticos de la época, sin antecedentes de participación popular en el gobierno, se vieron imposibilitados para desarrollar de la noche a la mañana, - sus propias y singulares instituciones, dentro de los lineamientos republicanos, pues los liberales tomaron las formas norteamericanas como modelo para la nueva república mexicana, ya que eran los Estados Unidos la única nación importante que funcionaba con éxito como república.

En sus aspectos más generales, significa separación de los poderes y confiar a ellos la coordinación de las ramas del gobierno, así como distribuir el poder entre el gobierno nacional y las jurisdicciones estatales. En tales circunstancias ¿cuál otra forma de gobierno pudo haberse adoptado?, ¿la monarquía que era la forma tradicional de gobierno única que se conocía?

Adoptada la forma de gobierno republicano, la administración se convirtió en una función del ejecutivo, y se confirió a los Estados autoridad administrativa local.

Por primera vez, ministerios centralizados y responsables ante el ejecutivo se convirtieron en depositarios del poder administrativo; Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Asuntos Eclesiásticos, Hacienda y Guerra y Marina; fueron las primeras cuatro dependencias administrativas que se establecieron por Decreto de la Re-

gencia el 4 de octubre de 1821, tres años anteriores a la Constitución de 1824. La realidad resultó ser que el México Independiente- mientras más organismos creaba para compartir la autoridad y la responsabilidad, la confusión tendía a ser mayor.

En 1843, los ministerios eran los siguientes: Relaciones Exteriores y Seguridad Pública; Justicia y Asuntos Eclesiásticos; Instrucción Pública e Industria; Hacienda; y Guerra y Marina.

La organización del ejecutivo reflejaba con claridad su limitado - campo de acción (1824-1843).

Las relaciones entre el gobierno del México Independiente y la Iglesia fueron a la vez que inciertas, inestables, durante mucho tiempo, (pese a la unión constitucionalmente contemplada) y a mediados del siglo XIX, se culminó en la separación de Iglesia y Estado, este incidente, ha hecho pensar que desde un principio el gobierno del México Independiente estuvo negativamente orientado en sus actitudes- principales, pues no se convirtió ni en promotor de la actividad - económica ni en sostén de la religión, ya que sus funciones se redujeron a las necesarias para dirigir las relaciones extranjeras, mantener la paz, apoyar la autoridad judicial y recaudar ingresos suficientes para su funcionamiento.

Con todo, la administración de estas funciones careció de efectividad, debido a que las condiciones de inestabilidad crónica y de anar

quía que prevalecieron durante media centuria, hicieron que el sistema entero se derrumbara, y ésto porque con la independencia, aparecieron varias facciones partidarias de diversas tendencias políticas: los conservadores favorecían la centralización gubernamental y administrativa y se oponían a la fragmentación propia del federalismo, los otros grupos adoptaban el punto de vista contrario y proclamaban el gobierno descentralizado. Ningún partido o grupo tenía suficiente estabilidad para prevalecer y al final, todo se convirtió en una mera lucha por el poder, en la que los participantes principales eran los jefes más importantes del ejército.

La política consistía en controlar el tesoro, comprar el apoyo del ejército e intentar el dominio de los Estados o provincias por la fuerza de las armas.

Raras veces se ejerció control político efectivo sobre la totalidad del territorio nacional, el gobierno llegó a significar cosas diferentes; para la mayoría de la población significaba impuestos forzosos de quienes podían pagarlos, y para los que, por demasiado pobres no estaban en condiciones de protegerse, el gobierno frecuentemente los reclutaba para una causa armada de la que nada sabían.

La falta de estabilidad interna originó consecuencias internacionales desastrosas, aparte de los primeros combates de poca importancia con España y con Francia, México se vió envuelto en tres guerras extranjeras de mayor importancia:

- Como resultado de la primera, perdió Texas en 1835.
- En la segunda le costó casi la mitad del territorio nacional.
- En la tercera se vió sometido a cinco años de dominación por el ejército francés y la imposición de un Emperador austriaco.

Estas guerras incrementaron la miseria del pueblo y se hizo prácticamente imposible conseguir la estabilidad política. México, acabó por convertirse en tierra de caudillismo y deshonestidad.

Por otra parte el ejército, desde la independencia absorbió la mayor parte del gasto nacional ya que los presidentes eran Generales que si pagaban a sus tropas conservaban el puesto, y si no, pronto eran derrocados, de modo que el Estado de las finanzas nacionales - hacía imposible que se pagara al ejército constantemente, y el resultado inevitable fue la inestabilidad y desasosiego generales. - Ningún gobierno podía permanecer en el poder con el tesoro exhausto, en consecuencia se recurría una y otra vez a los empréstitos interiores y exteriores; se derrochaba en gastos militares y en ridículas extravagancias; llegó el momento en que los préstamos extranjeros sólo pudieron conseguirse con la garantía de las recaudaciones aduanales, y varias veces se recurrió a este expediente. Privado de ingresos, el gobierno mexicano se vió precisado a conseguir una existencia precaria aplicando cargas forzosas y nuevos impuestos sobre la población.

El desorden general prevalescente hacía imposible toda medida contra la deshonestidad. En tales circunstancias el peculado se enseñoreó de toda la administración, al grado de que las clases altas se retiraron casi por completo de los corrompidos asuntos públicos, éstos eran negocios muy arriesgados para quienes tenían propiedades y fortunas; fue la clase media baja la que encontró refugio en los puestos públicos, ya que no tenían otra fuente de ingresos en ese tiempo falto de oportunidades económicas, comerciales, profesionales u oficios. Para esa época y quizá para la nuestra actual, es apropiada la afirmación del Doctor Lucio Mendieta y Núñez, quien señala que los violentos cambios de personal originan una psicología de hacerse de lo más mientras se pueda, en previsión de la separación.

El poder político dependía del apoyo del ejército, las luchas políticas eran monopolizadas desde luego por los dirigentes en competencia; el efecto de esto sobre la administración pública fué significativo en dos aspectos importantes: primero, tendía a perpetuar el personalismo en la administración y, segundo, convertía toda la estructura administrativa en un sistema de distribución de las prebendas políticas. Las diversas Constituciones de la primera etapa nacional investían al presidente de México de una gran autoridad, de modo que, si hubiera habido estabilidad política, tal vez se habría institucionalizado ese poder, o sea, el presidente habría estado en condiciones de administrar los asuntos del gobierno delegando den--



tro de una jerarquía administrativa estable, pero dado tan tenue do minio sobre la presidencia, ningún dirigente político mexicano fué capaz de rodearse de hombres cuya lealtad estuviera fuera de duda, dándoles puestos de responsabilidad; además debían pagarse las deudas políticas, por lo que a cada cambio en el poder político correspondió otro más o menos completo en el personal administrativo; total que ninguna continuidad era posible y la administración generalmente se mantenía en estado casi completo de desorganización. Ningún servicio gubernamental sufrió mas por la confusión general como la administración hacendaria, debido a que pocos ministros fueron capaces y la mayoría fueron deshonestos, lo que originó que se les cambiara con frecuencia.

Como se ha dicho, el carácter que dominó la administración pública en México desde la época de los virreyes fue de tipo personal, pero esta característica produjo en el México independiente un efecto diferente, debido a la constante rotación del personal a cada cambio en la jefatura política, ya que la permanencia en un cargo dependía de la permanencia de un presidente y ésta estaba siempre expuesta a ser disputada por sus rivales políticos más fuertes.

El primer siglo de Independencia presentó pocos cambios en la moralidad de los funcionarios, pues, la autoridad legislativa capaz de ejercer vigilancia sobre la ejecución de los asuntos oficiales, existía sólo de nombre. Durante toda ésta época puede decirse que-

el gobierno fué el ejecutivo y que no hubo grupo organizado alguno- capaz de exigir que los funcionarios rindieran cuentas; ciertamente, sin apoyo popular para poner en práctica un programa de moraliza- ción, ningún ejecutivo puede emprender la tarea de desarraigar se- riamente el peculado en su gobierno, por otra parte es un hecho to- davía evidenciado que el apoyo político conque puede un ejecutivo - contar (o un directivo superior o medio) depende de que el peculado continúe (16).

## 1.2 Lo extranjero y lo nacional en la Administración-- Porfirista.

Después de la Guerra de Reforma y de la lucha contra los ejércitos de Maximiliano de Hausburgo, surgió un nuevo caudillo, Porfirio Díaz, quien consiguió para sí, el puesto de Presidente, habiendo sido capaz de establecer un control sobre sus turbulentos subordinados.

De 1876 a 1911, gobernó al país con mano firme, con excepción del período de 1880-1884, ocupado por Manuel González. Durante el porfiriato, México logró un gran crecimiento económico, ya que las condiciones de paz y el gobierno paternalista, atrajeron al capital extranjero hacia las minas, ferrocarriles y el petróleo.

Por primera vez, desde la independencia, un gobierno estable hizo posible un desarrollo relevante de la administración pública.

Bajo esta circunstancia, todo el país quedó bajo el control del gobierno nacional, y la prosperidad lograda hizo posible que el gobierno pusiera orden en las finanzas públicas, ya que se emprendieron importantes reformas administrativas en el aspecto financiero. En tal situación, surge una categoría burocrática, pues, se empleó a los mestizos como administradores federales, Gobernadores de los Estados y Oficiales Superiores en el ejército. Hacia 1910, el 70% de la clase media mestiza está empleada en el gobierno. La seguri

dad en el empleo lograda, permitió cierta movilidad, al grado de - que después de 1890, cobró vida un pequeño núcleo de funcionarios del gobierno y de ciudadanos particulares, interesados en los negocios públicos, el cual se constituyó posteriormente en la médula-directriz de la administración porfirista (Justo Sierra, Carlos Riva, Francisco Bulnes, Bernardo Reyes, y por supuesto José Ives Limantour), con ellos el presupuesto es equilibrado y la deuda ex--tranjera se consolida (17).

Con Porfirio Díaz, aparecen los primeros indicios de una burocracia estable. Esta, sin embargo, se vió atada al hombre que hizo - posible su existencia, de modo que la relación entre el jefe político y los empleados del gobierno, conservó su carácter personal.

El gobierno se constituyó en un decidido auspiciador de los intereses extranjeros en nuestro país, ante lo cual, la burguesía mexicana queda subordinada. Este período se caracterizó por la escasa -- participación gubernamental y privada en los negocios y por el papel de socios menores y aún de prestanombres en las empresas principales del país, manejadas por el capital extranjero.

El papel que altos funcionarios y miembros destacados de la burguesía mexicana jugaron respecto al capital extranjero fue de subordinación. No obstante el escaso desarrollo de la burguesía, un - buen número de sus representantes y de gobernadores de los Estados miembros del Congreso, tuvieron participación en empresas extranje

ras e invirtieron en negocios bancarios, industriales, co  
merciales, etc., a la vez que fueron grandes latifundistas. La -  
concentración de la riqueza y de la tierra en pequeños grupos pode  
rosos sobre todo extranjeros, y la actitud de subordinación a los-  
intereses extranjeros, tanto del gobierno como de la burguesía, -  
terminan haciendo de México, un país enajenado y dió como origen -  
al movimiento revolucionario de 1910 (18).

### 1.3 Administración Postrevolucionaria.

El modelo de organización político-administrativo del porfiriato, se vió enfrentado a severas crisis que repercutieron sobre el presidencialismo de la época. Por un lado, la alianza oligárquico-burocrática y militar que apoyaba al régimen, se verá debilitada en el inicio del siglo al producirse el enfrentamiento entre el viejo grupo militar que llevara al poder a Porfirio Díaz contra los científicos encabezados por Limantour y Justo Sierra. También hombres fuertes regionales como el General Bernardo Reyes, quien desde el norte, amenazaba a la administración central, y si a eso se añade la ausencia de movilidad política, administrativa y militar, es de comprender que se produjera una esclerosis del régimen, a la cual se unía la crisis de sucesión ante la inminencia de la muerte del Dictador, incluyendo la crisis económica mundial que afectó al país desde 1905, y que debilitó el nivel de vida de las mayorías.

Fueron esas condiciones, y dada la revolución de 1910, las que habrán de modificar las bases del Estado y en consecuencia, de la administración Pública. El sistema administrativo actual es en gran parte producto de la revolución mexicana.

La Constitución de 1917, incorpora un espíritu y un concepto diferente del Estado en relación con el individuo y con el bien de la comunidad, pues, el gobierno habrá de promover en vez de conservar; proveer en lugar de mantener la base económica y social de la na--

ción.

Como se puede apreciar, éste cambio de énfasis se sintió sobre todo en la rama ejecutiva. Los ministerios se convierten en focos de actividad gubernamental, (educación, agricultura, trabajo, -- obras públicas, etc.). El programa social y económico previsto en la Constitución de 1917, se ha emprendido, justo es reconocerlo, -- con diferentes ritmos, con todo y corrupción también hay que reco nocerlo, México es hoy diferente al México Prerrevolucionario(19).

Las medidas que se tomaron para remediar la situación crítica de la administración pública en ése entonces, consistieron en:

- = Creación de nuevas secretaría .
- Establecimiento de mecanismos orientados a evitar la corrup--- ción.
- Implementación de programas organizativos.
- Becas al extranjero relativas a cursos en la materia adminis-- trativa.

En ése entonces, el apoyo público organizado era nulo, por lo que los dirigentes progresistas obraban con cautela ante la posibilid-- dad de que el repentino fin al saqueo y a la oportunidad de recibir

sobornos, llegara a alterar el débil equilibrio político y hundiera al país en el caos y todo ésto, dificultaba el mejoramiento administrativo. ¿Privarán todavía estas condiciones limitativas?

Lo cierto es que el desarrollo administrativo, no puede ser más -- que una expresión funcional producto de la madurez política y social del Pueblo de México.

Con Alvaro Obregón, la organización administrativa comenzó a ganar nuevamente cierto grado de permanencia, debido a los hombres de -- quiénes se rodeó; tanto en los puestos civiles, como en los militares, figurarían una y otra vez en los círculos de la dirección política mexicana durante las dos décadas siguientes, (Ortiz Rubio, Enrique Estrada, Plutarco Elías Calles y Vasconcelos). Desgraciadamente, estos ciclos repetitivos de puestos que continuamente se siguen dando aún en cada período presidencial, algunas veces han influido negativamente en el desarrollo o nos han llevado a otras -- consecuencias más serias.

Sin embargo, en los estratos más bajos de la burocracia estatal federal, se manifestaba una gran agitación, porque cada uno de los -- nuevos jefes superiores de la administración necesitaba amparar a sus numerosos partidarios. Los amigos, los parientes y los partidarios más próximos y leales se convertían en secretarios y jefes de departamento y de oficina, bajo la protección de los nuevos ministros. Es así que el "feudalismo administrativo" se restablece



y con mucha frecuencia la única lealtad política importante era pa-  
ra la persona y no para los principios. Bajo estas formas, los di-  
versos organismos administrativos que comenzaron a funcionar de -  
nuevo después de casi un decenio, quedaron integrados con personal  
nuevo e inexperto, cuyo mérito principal para ingresar en el servi-  
cio civil consistía en haber apoyado a determinado partido. Es ma-  
nifiesto que la burocracia posrevolucionaria surgió prácticamente  
de la nada, y que las condiciones en que nació, la dotaron de una-  
forma y un contenido de los cuales todavía no ha podido liberarse.

Con la Creación del Partido Nacional Revolucionario (1929), se in-  
tenta colocar al movimiento revolucionario sobre una base institu-  
cional popular; sustituir la lealtad personal por la de Partido, -  
ésto fue teóricamente posible, pero no un hecho consumado. Sin em-  
bargo, y ésto sí fue un gran logro, los grupos más o menos articu-  
lados y dentro de los límites de la organización del Partido (tra-  
bajadores, agraristas, ejército y burocracia) encontraron una opor-  
tunidad para presionar con sus demandas a los dirigentes del go-  
bierno. Es oportuno mencionar que ya para el año 1925, los buró-  
cratas, excluyendo entonces al magisterio, habían logrado una segu-  
ridad en el trabajo, la que los protegía dándoles prestaciones re-  
lativas a Pensiones y Retiro.

Al tiempo que el Presidente y colaboradores inmediatos se hallaron en  
posesión de una inapreciable caja de resonancia que les habría de-

permitir medir la fuerza de los grupos de cuyo apoyo dependía su -  
continuación en el ejercicio de su mandato.

Es con Lázaro Cárdenas (1934-1940), que se consolida a los más po-  
derosos sectores de la organización (obrero y campesinos), logran-  
do el Partido, convertirse en el organismo gubernamental donde el-  
grupo en el poder habrá de organizar su apoyo efectivo.

Con la presencia de líderes obreros, campesinos y militares en la-  
cúspide del Partido y puestos del gobierno, se agrega al grupo gene-  
ral de intereses, una base de la cual se extraían los empleados ad-  
ministrativos.

No obstante que el PRI preservó la continuidad de la acción guber-  
namental, también habría de impedir el análisis y la crítica a esa  
acción. Además, "ha protegido la irresponsabilidad y la venalidad-  
de los funcionarios encargados de realizar los programas de de-  
sarrollo económico" (20).

#### 1.4 Incompetencia Administrativa.

Muchas de las deficiencias de la administración tienen su origen - en la falta de aplicación de los principios del "proceso administrativo". Las dependencias y entidades de la administración pública federal, padecen de necesidades a cubrir por vía de la capacitación y de procedimientos administrativos (duplicidad de funciones, improvisación, carencia de políticas claras, carencia de manuales de organización y funcionamiento, etc.), es manifiesta la necesidad de una mayor capacidad de dirección, integración y toma de decisiones; Mendieta y Núñez, llega a afirmar que se requiere la -- aplicación del "taylorismo" en esta nación mexicana y con mayor urgencia en el gobierno federal, para lograr de ése modo, en cada Secretaría y Departamento de Estado, la más alta eficiencia y oportunidad de servicio.

El problema no es nuevo, pues desde 1917, la administración pública ha sido organizada y reorganizada; no obstante sus características han cambiado muy poco, debido a que está plagada de inercia, - atada a la rutina, sobrecargada de incompetencia y víctima de las "camarillas" oportunistas de la política. Factores de política, - de falta de visión e imaginación en muchos dirigentes administrativos, han impedido que el aparato administrativo público funcione - como verdadero mecanismo de coordinación, integración y dirección-administrativa. México todavía mantiene fuertes tendencias de con

tinuidad de la herencia española al manifestar un cierto feudalismo administrativo y absolutismo ejecutivo (21).

La frecuente carencia de planeación administrativa produce confusión y ambigüedad. Quienes desempeñan las mismas actividades son generalmente clasificadas de modo distinto y con percepción salarial diferente. Resulta prácticamente imposible saber cuántos -- puestos existen, en qué consisten y qué gastos representan. El personal transferido (comisionado) aunque en menor escala, sigue -- vigente aunque bajo el sistema de "a valores entendidos". Las personas preparadas ocupan puestos mediocres, donde no se aprovechan sus conocimientos ni experiencias obtenidas a lo largo de su carrera civil, por lo que el proceso administrativo no se cumple y ni -- siquiera las funciones más simples tienen una semejanza con la definición primordial de lo que es la administración y los desde luego, no conocen lo que significa "administrar". Esta situa--ción se ha venido recrudeciendo en los tiempos actuales.

Los salarios para la mayoría de los servidores públicos son bastante bajos y definitivamente representan un factor limitativo, lo -- que va en detrimento del servicio público, pues en países como el nuestro, el salario es un factor de peso en los procesos motivacionales (22).

### 1.5 Antecedentes del Cambio Administrativo en la Epoca Postrevolucionaria.

Las transformaciones de la burocracia han dependido siempre de las cualidades de la alta burocracia, de los movimientos políticos y - de las necesidades sociales (23).

En tal sentido, tenemos que durante el régimen de Alvaro Obregón, - ocupó un lugar preferente la reorganización administrativa del Gobierno, debido a deficiencias, irregularidades en lo relativo a la división del trabajo en las distintas dependencias. (24).

Para lograr la igualación de los egresos y los ingresos, se requirió de la introducción de una estricta economía en todos los ramos de la administración, reduciendo los gastos al mínimo posible y vigilándolos de modo contínuo y eficaz; para ello, se propuso entre otras medidas las de suspender a todos los empleados supernumerarios y comisionados especiales; reducir razonablemente los sueldos y gastos autorizados por el presupuesto de egresos; reorganizar - los servicios productivos y la administración de bienes nacionales con la mira de aumentar su rendimiento y, si fuera necesario, suprimir parte del personal de planta y de los gastos que no fueran indispensables.

Y en el período de Plutarco Elías Calles, se implementó un sistema

que permitiera clasificar adecuadamente las funciones administrativas, los gastos y el personal a fin de enmendar deficiencias manifiestas en la organización de las oficinas federales y facilitar la exactitud en el cálculo presupuestal, eliminando de ése modo, definitivamente el nocivo procedimiento de ampliación de partidas. También se encausó la función administrativa dentro de un programa de economía, se redujo el personal superfluo, se vigilaron mejor las actividades de todas las dependencias y se controlaron más ejecutivamente los egresos; ello permitió al gobierno del Distrito Federal, la creación de nuevos órganos administrativos, mejorar los servicios ya existentes e iniciar obras de importancia, dentro de esto, el Departamento de Contraloría procuró:

- Coordinar los servicios públicos, a fin de evitar la duplicidad de funciones.
- Extender la fiscalización a las existencias de mercancías, materiales, mobiliario, etc.
- Empezar la simplificación administrativa en la documentación fiscal y lograr el fin que es servir con eficiencia.
- Reducir cuanto fuera necesario el número de manejadores de fondos y concentrar éstos en el menor número posible de oficinas; razones de conveniencia y moralidad fundaban y apoyaban esta iniciativa.

En el período que va de 1930-1932, Pascual Ortiz Rubio, se propone realizar un estudio profundo y completo de todo el organismo administrativo, promover medidas por radicales que fueran para transformar la estructura de la ya entonces pesada maquinaria gubernamental, a fin de lograr encausar las actividades administrativas por la vía de la simplificación, intensificación y eficacia de los servicios, tan necesario ésto a las condiciones difíciles que imperaban en el campo económico (25).

Abelardo Rodríguez, estimó conveniente emprender la adaptación integral de la administración pública en toda la federación, creando organismos especializados a fin de realizar las funciones sociales requeridas.

Es con Lázaro Cárdenas que se modifica, no una sino cuatro veces la organización del aparato administrativo con la idea de contar con la organización administrativa que le permitiera alcanzar los fines políticos que se había propuesto. Justo es decirlo, a partir de entonces, este tipo de modificaciones serán la excepción, pues, serán esporádicas y parciales.

Con el fin de satisfacer con más eficacia las necesidades del país, se crearon en el período de Miguel Alemán, dos nuevas secretarías - (Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa) (26).

El incremento demográfico y la amplitud de las tareas sociales y económicas del país, exigieron a la administración de Adolfo López-Mateos una intervención a la solución de problemas cada vez más complejos. Esto ocasionó la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, orientadas a lograr mayor eficacia administrativa conforme a las demandas de la realidad nacional.

Se llega a contar con quince secretarías y tres departamentos; se deseaba el desarrollo de las diversas regiones del país y el beneficio de los distintos núcleos de la población. Durante este período se consideró que la planeación administrativa comprendería las tareas propias del gobierno nacional y la interacción de éste con los gobiernos locales y municipales. pues, se pensaba que el sistema federativo, era para beneficiar a la población y que por eso se habrían de distribuir las competencias entre las circunscripciones políticas y administrativas (Federación, Entidades y Municipios).

La necesidad de integrar las regiones nacionales y coordinar las tareas que las afectaban, llevó al ejecutivo a elaborar un proyecto de acción coordinada entre los niveles de gobierno y los factores económicos con el concurso de los Consejos de Planeación Económica.

Ya en el período administrativo de Gustavo Díaz Ordaz, se inician los estudios relativos a los problemas de Administración de Personal del Sector Público con el propósito de modernizar y racionalizar el aprovechamiento de los recursos; los múltiples problemas



del desarrollo exigían reformas adecuadas a la administración; el programa abarcaba aspectos tales como:

- La organización y funcionamiento de la administración pública y de sus componentes;
- Las normas que la rigen;
- Sus sistemas de coordinación;
- Los elementos materiales;
- La capacitación de personal; y
- El sistema de planeación y programación.

Se ponen de igual modo en marcha reformas encaminadas a coordinar los gastos del Sector Público a fin de que los recursos humanos y materiales se utilizaran con el máximo de eficiencia. Ya para ese entonces era manifiesto el retraso de la administración pública respecto al resto del desarrollo del país. En su segundo informe de gobierno resalta que la planeación del desarrollo exigía rigurosas reformas a la administración pública y se advierte que se trataba de una acción renovadora de largo alcance que requería de años de preparación y de años para llevarla a cabo. De ese modo es como se sientan las bases fundamentales de la reforma administrativa, se fi

jan sus objetivos y se definen sus etapas.

Ya con Luis Echeverría, el propósito de la reform administrativa - busca garantizar la realización de los programas de gobierno, mediante la coordinación de esfuerzos y el uso racional de los recursos humanos y materiales, para ello sería necesario vencer la resistencia natural al cambio y la inercia producto de hábitos de trabajo envejecidos. Había la conciencia de que el evance económico y social debía ser paralelo a los adelantos cívicos y para ello se impulsó una reforma política. Las reformas necesarias en los organismos públicos, llegaron a la creación en cada dependencia de Comisiones Internas de Administración, apoyadas por las Unidades de Organización y Métodos con la finalidad de estudiar y proponer las reformas que llevaran a una mayor eficacia; igualmente se dispuso el establecimiento de Unidades de Programación encargadas de señalar objetivos precisos de trabajo y formular planes concretos para alcanzarlos. Por primera vez en más de cuarenta años se realizó el Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal. Se enfatiza que la autocrítica de la administración pública, era necesaria para sacar a la luz los defectos de la organización social como punto de partida imprescindible para llegar a liquidarlos. Las medidas de reformas sustanciales a la administración pública y la creación de organismos se orientan a fortalecer y mejorar la participación del Estado en el campo económico y social.

Igualmente se contempla la necesidad de emprender acciones que ga-

ranticen la eficiencia de las empresas de participación estatal. La política de esta administración tendía a evitar los vicios de origen desde el punto de vista administrativo, financiero y técnico.

Las transformaciones administrativas tienen el propósito de elevar el rendimiento y establecer vínculos de coordinación a fin de propiciar la programación sectorial. Se crean en consecuencia las bases jurídicas e instrumentales de una reforma administrativa permanente y se ponen en marcha programas prioritarios, de acuerdo con las exigencias del desarrollo nacional. El gobierno requería coherencia ideológica y operativa; además la reforma administrativa, aparte de modificar leyes y procedimientos, debía ante todo generar un cambio de mentalidad en los servidores públicos (27).

Fueron las características de la crisis de 1976, las que permiten al Presidente José López Portillo concluir que para estar en condiciones de cumplir de manera más eficaz, más eficiente y más legítima con los objetivos del desarrollo nacional, era indispensable reformar la estructura y funciones de la administración pública, ya que ésta se había vuelto lenta e ineficiente y había favorecido irregularidades y acciones deshonestas (28).

Bajo estas circunstancias se envía al Congreso de la Unión una iniciativa de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo propósito era contar con el "instrumento adecuado para

afrontar los tiempos de crisis y perfilar, el tipo de administración pública que corresponda al modelo de país al que aspiramos para los próximos años" (29). Los estudios de doce años anteriores sobre la problemática de la administración pública federal, llevaron a la decisión de establecer la primera etapa del programa de Reforma Administrativa, contemplándose tres ámbitos principales de acción:

- 1°. El que corresponde a las funciones sustantivas u operativas de la administración pública, orientado a revisar la organización sectorial de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como a lograr la articulación de las Entidades paraestatales que corresponden a cada sector de actividad.
- 2°. El que se refiere a las funciones adjetivas o de regulación y apoyo global (horizontales) tales como la programación y el presupuesto, el financiamiento, la información y estadística, el control y la evaluación, y
- 3°. El de la administración de los recursos humanos, el que a la postre se esperaba, resultaría el más importante de todos y en el cual el ISSSTE, tendría un papel importantísimo que desempeñar en los años posteriores (30).

Cinco fueron los objetivos globales que en materia de reforma administrativa se establecieron en el sexenio de López Portillo:

- 1°. "Organizar al gobierno para organizar al país.
- 2°. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno.
- 3°. Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal.
- 4°. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y el federalismo en México, y
- 5°. Mejorar la administración de justicia" (31).

De estos objetivos como es de suponer se derivaron objetivos específicos y metas para la evaluación periódica de los resultados; se señalaron convencionalmente cinco etapas entendidas éstas dentro de un proceso permanente e interrelacionado.

Primera etapa.- "Reforma institucional", orientada a instrumentar las reformas contempladas en la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, o sea, organizar más eficientemente las dependencias administrativas (XII/76).

Segunda etapa.- "Reforma sectorial", asigna responsabilidades-

de coordinación sectorial a los titulares de las dependencias, los cuales habrán de estudiar y planear las reformas administrativas a las entidades paraestatales que quedaron agrupadas en su sector de actividad (VII/77).

Tercera Etapa.- "Reforma intersectorial", se orienta a establecer los mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos sectores - entre sí, particularmente con respecto a las actividades que se ubican en las zonas que se denominaron "grises" o de "frontera", las que solían convertirse en responsabilidad de todos y de nadie en particular.

Para ello se crearon los Gabinetes Económicos Agropecuarios, de Salud y de Comercio Exterior; Comisiones de Gasto-Financiamiento, de Precios y Salarios, y de Empleo; así mismo se crearon otros grupos interinstitucionales de programación participativa (XII/77) (31).

Cuarta etapa.- "Reforma de Ventanilla", se orientó a simplificar los procedimientos que implicaban trato directo con el público (IV/78).

Quinta etapa.- "Reforma a la administración y desarrollo de personal público". Se pensó que de nada serviría reformar estructuras y procedimientos - sino se cambiaban también las actitudes y conductas del factor humano público, encargado - de instrumentar las reformas y de convertir-- las en servicio de la ciudadanía.

Contemplaba la implementación de un Sistema - de Administración y Desarrollo de Personal Pú**ú**blico.

Con estas cinco etapas, se institucionalizó el proceso de reforma- en el nivel global (Ejecutivo Federal). Correspondía a cada titular de sector, dependencia o entidad, la instrumentación de la reforma administrativa en su respectiva esfera de competencia.

Era evidente que un esfuerzo tan amplio y variado no podía limitarse sólo al ámbito del ejecutivo federal, pues, el legislativo y el judicial requerían también de "organizarse para organizar", pero - esta decisión era competencia exclusiva de las autoridades correspondientes.

Los tres niveles de gobierno contemplados constitucionalmente (Federal, Estatal y Municipal) tienden a satisfacer las necesidades -

de una misma población; desde esta perspectiva el esfuerzo de reforma administrativa no se limitó al ámbito Federal y los titulares de los tres niveles de gobierno habrían de coordinarse a fin de proporcionar mejores servicios y cumplir más eficiente y honestamente sus respectivas funciones, con ese propósito es que se reunieron por cuarta ocasión el titular del Ejecutivo Federal con los Gobernadores de todos los Estados para dialogar sobre la República. Se evaluaron los avances logrados según los convenios únicos de -- coordinación establecidos con los Estados, cuya orientación tendía a fortalecer el Pacto Federal, a través de la acción conjunta (Federación y Estados) en el desempeño de proyectos de desarrollo regional y de su participación, con los sectores Social y Privado, - entre otras acciones.

La Reforma Administrativa como proceso de cambio, se ha visto limitada por factores de influencia y por la existencia de inercias - burocráticas, ésto hace que la reforma administrativa se constituya en un proceso político que requiere de apoyos, de preparación - de recursos; de prever la investigación en la burocracia, así como las oposiciones y resistencias.

La reforma administrativa necesariamente tiende a afectar intereses plurales de quienes en ella participan y los esfuerzos realizados hasta ahora, ciertamente no han sido sencillos, más aún, con la crisis económica agudizada al inicio de los ochentas que ha venido a afectar:



- Las decisiones y los apoyos políticos,
- La disponibilidad de recursos suficientes,
- La capacidad técnica (factor que se ha postergado),
- La ejecución de actividades prioritarias,
- El saneamiento de la Administración Pública (32).

## 1.6 La Reforma Administrativa, un Tipo de Cambio.

La práctica de la reforma administrativa ha tendido a apoyarse en forma cada vez más acentuada en modelos analíticos y prescripciones con enfoque globalista e integrador, lo que constituye una pretensión de lograr una visión más articulada de la relación burocracia-contexto.

Los modelos resultan de una tarea de agregación y combinación analítica realizada por el reformador administrativo más allá de fronteras disciplinarias o vertientes teóricas; el paradigma resulta ser en consecuencia, una combinación pragmáticamente orientada de insumos de conocimientos, donde los criterios de selección están influenciados por la experiencia político-administrativa concreta y un modelo de situación deseable (33).

Hay que reconocer que la teoría y la práctica de la reforma administrativa necesita seguir muy de cerca los desarrollos logrados en el campo de los estudios administrativo-organizacionales, por lo que estratégicamente se ha propuesto:

- 1°. Actuar alternativamente sobre cada una de las dimensiones analíticas de la burocracia.
- 2°. (Y de conformidad con las corrientes conductistas recientes),

se plantee la necesidad de una conscientización.

O sea, que el estudio analítico de las dimensiones burocráticas - permita percibir las inherentes limitaciones de su respectiva concepción del cambio administrativo y por otro lado, se piense que - la infusión de valores y el perfeccionamiento técnico a través de la capacitación, destaquen el papel innovador del funcionario como un promotor del "desarrollo organizacional".

Entre otras acciones, se requerirá modificar las pautas de conducta burocrática; ésto tendería en última instancia a aumentar la -- congruencia entre los objetivos individuales y el marco normativo-institucional.

Una tercera estrategia de reforma administrativa, advierte que la-institución requiere de mecanismos de participación de los propios funcionarios, en la definición o redefinición del Marco Normativo-de su unidad burocrática -incluyendo a veces, la cogestión en el-proceso administrativo--; surge así, el participacionismo como una modalidad complementaria de gestión y cambio administrativo con el fin de superar la incongruencia.

Como se advierte, las estrategias de reforma administrativa han -- tendido a modificar variables en los planes estructurales y compar-tamentales, aceptando implícitamente el carácter incuestionable - del marco normativo o, al menos, la eventual participación de los-

funcionarios en la definición, o desagregación operacional de su contenido. Las únicas variables relativamente inmutables pertenecen a la dimensión normativa, pues, estructuras y pautas de comportamiento deben adaptarse permanentemente para respetar el contenido y asegurar la vigencia de normas impuestas desde fuera de la burocracia. Sin embargo, para que las normas puedan cumplirse, son necesarias dos estrategias:

Primera.- Que exista en el aparato estatal, mecanismos de articulación que permitan recoger y representar los intereses de los diferentes sectores de la sociedad, a fin de que al ser contemplados en el marco normativo que regula la acción del Estado, quede traducido razonable y operativamente el "interés general de la sociedad", y

Segunda.- Que en el proceso de implementación, de concreción material de los objetivos particulares (vistos como desagregación de la generalidad del interés social global), se recurra a las combinaciones estructurales y se apliquen las pautas de comportamiento que mejor se ajusten a los requerimientos del marco normativo.

De lo anterior se deriva, la importancia de limitar el poder burocrático, de desarrollar instituciones políticas que produzcan efec

tivos contrapesos, de manera que, además de permitir una mejor articulación de intereses, eviten el desplazamiento de objetivos y - la proliferación institucional.

De conformidad con las estrategias descritas, la reforma administrativa debe tender a producir los cambios internos en la organización y funcionamiento del aparato estatal necesarios, para observar las normas y concretar los objetivos dentro de los límites de su acción. Las estructuras y comportamientos, como desagregaciones formales y operativas del interés general, pueden "reformarse" sin desnaturalizar la vigencia de un marco normativo cuyas posibilidades de variación dependerán, en todo caso, de procesos "exter-nos" a la burocracia.

Ante esta concepción, política y administración, se vuelven los - campos reservados de actores sociales funcionalmente insertos en - arenas de acción y competencia esencialmente diferentes, sin duda, es aquí donde se encuentra el núcleo fundamental del problema de - la reforma administrativa, pues, "enfrentados a la decisión cotidiana, los agentes estatales infringen reiteradamente, desnaturali-zando in acto, los parámetros comportamentales de la burocracia so-cialmente aceptados", con lo que tienden a instituir combinaciones estructurales distintas a las formalmente establecidas (superposi-ciones, estructuras informales, y ad-hoc) y por otra, a "exteriori-zar en su actividad productos que en buena medida también vulneran los objetivos, metas y políticas formalmente vigentes" (34).

### 1.7 Administración para el Desarrollo.

El estudio de la burocracia estatal no ha sido inmune a las tendencias del "modernismo", y así tenemos que la productividad del aparato estatal ha sido concebida como una variable dependiente del desarrollo político, el cual para lograrse, requiere de la superposición de roles y pautas culturales "modernos" sobre los tradicionales.

De conformidad con este enfoque, la actividad del aparato estatal en los países periféricos, no cubriría niveles aceptables de racionalidad y productividad. Sin embargo, el desempeño burocrático en los países menos desarrollados, lejos de ser el resultado de un proceso de creciente racionalidad en la vida económica y social, se nota que en el surgimiento, expansión y modalidades operativas de las instituciones estatales, se expresan los desajustes de una estructura de dominación social y política afianzada bajo el signo del subdesarrollo y la dependencia (35).

Por otra parte, observando el creciente peso político de la burocracia y su fundamental papel como agente de desarrollo, se concluiría que el único modo de contrarrestar los efectos disfuncionales del poder burocrático y de ése modo acceder a la etapa de modernización, consistirá en superimponer valores modernos sobre los tradicionales y promover el desarrollo político, o sea, el desarrollo de instituciones que regulen y contrabilancen ése creciente po

der de la burocracia (36).

Como puede desprenderse de lo anterior, la actividad desarrollada en torno a la administración en los países en vías de desarrollo, presenta un rasgo predominante, un agudo desfase respecto de los problemas vitales que en ellos se presentan; o lo que es lo mismo, la situación de la administración no constituye en éstos países más que otra manifestación de divorcio general existente entre la producción científica y tecnológica local y las necesidades de éstos países. Ante esta situación, existe la necesidad de dirigir los mayores esfuerzos a una tarea de definición crítica de la administración actual que aporte a la ruptura del subdesarrollo y la dependencia, que hoy más que nunca, agobian a los países subdesarrollados (37).

Es de relevante importancia el papel estratégico de la administración en el cuadro del conocimiento tecnológico para el desarrollo. La superación de su estado actual, habrá de ser una de las primeras trabas a superar para cualquier proyecto serio, encaminado a la ruptura estructural actual (38).

En consecuencia, la necesidad del desarrollo y sus objetivos implican el disponer de:

1. Una organización política adecuada, pues el proceso de desarrollo es un proceso eminentemente político;

2. Una administración pública, pues, a través de ella, es que tiene lugar la acción gubernamental para lograr el desarrollo, en la forma de planes y programas económicos, sociales, educativos, etc.; la eficacia de ésta acción requiere de un desarrollo administrativo, el que a su vez depende de:

a) Una dimensión y diferenciación de las estructuras administrativas.

b) De un nivel de ejecución de las decisiones políticas adoptadas.

Ambos factores están íntimamente relacionados con la especialización y profesionalización del personal empleado por el sector público.

3. Asociaciones que en política tienen que representar "algo a alguien", o sea, se requiere de la organización de asociaciones, sindicatos, agrupaciones campesinas, profesionales, etc., que manifiesten sus demandas y encaucen sus actividades hacia los objetivos del desarrollo (39).

En los países poco industrializados, las organizaciones de éste tipo son casi inexistentes, por lo que es el propio gobierno quien propicia su existencia y su integración dentro de la comunidad nacional, pero cuando algunas asociaciones llegan a formarse indepen



dientemente, tienen que gozar del beneplácito de un "grupo elite", quien los obliga a la sujeción de reglamentos y apartados, los que vienen a modificar su libertad de acción al actuar finalmente dentro de un marco de compromiso político.

## 1.8 Administración Pública y Desarrollo.

La transformación de la administración pública ha de concebirse como un esfuerzo orientado al desarrollo nacional, es por éso que en los países en vías de desarrollo, el papel del gobierno como principal regulador de las actividades sociales ha cobrado relevancia, pues, los gobiernos han asumido la difícil y complicada tarea de - dirigir y promover el desarrollo a un ritmo más veloz y en forma - tal, que se logre un mayor bienestar a sus habitantes. O sea, que - la superación de la crisis y del estancamiento económico, ha gene - rado el indispensable crecimiento de las funciones y dimensiones - de la administración pública (Secretarías de Estados y Departamen - tos, Organismos y Entidades).

Para realizar sus crecientes atribuciones, la administración públi - ca, necesita disponer de un mayor número de recursos. Debido a és - to, el monto y distribución del gasto público reflejan las situa - ciones y rasgos que caracterizan a los gobiernos en sus políticas - de desarrollo; de hecho, la inversión pública constituye uno de - los principales instrumentos para regular y promover la vida econó - mica de México; en nuestros días, la inversión pública desempeña - el papel más importante dentro de la inversión nacional, lo que ha ocasionado el aumento de personal a todos los niveles de la Admi - nistración Pública (40).

Las exigencias del desarrollo en nuestros países, han tendido a re

forzar (la tendencia hacia) la burocratización del Estado y de las Empresas del Estado, la vida política y sindical.

Ante el escaso y desequilibrado desarrollo de la burguesía nacional, el peso de la burocracia ha llegado a ser mayor, porque el Estado ha venido cubriendo las funciones que en el pasado desempeñaron las clases dirigentes locales dentro del marco del sistema, o sea, que el Estado ayuda a la promoción de una burguesía local periférica, o bien, pretende librar a la nación de la dominación del centro, promoviendo su industrialización, la que sólo puede ser pública, y corre el peligro de entrar en conflicto con las formaciones sociales de que procede. Así, las tendencias al desarrollo del capitalismo de Estado en los países en vías de desarrollo, encuentran su origen en el lugar dominante ocupado por el capital extranjero y la debilidad de la burguesía nacional urbana que es su contrapartida (41).

En México, sin embargo, justo es reconocerlo, la administración pública todavía acusa un extremado conservatismo y una inercia general que ocasionan graves pérdidas de personal con características progresistas y de facultades administrativas reales (inadecuado reclutamiento y ubicación de personal, ascensos a puestos directivos bajo criterios poco racionales, parentesco, compromiso político, etc.). Después de los años cuarenta y cinco, el gobierno llegó a cobrar conciencia de que su control sobre las paraestatales había sido tan débil como ineficaz, por lo que a fines de 1947, el Con-

greso aprobó una ley que concedió autoridad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que procurara coordinar y vigilar - mejor las corporaciones y organismos en los que el gobierno interviene con una participación mayoritaria. Se reconoció que los organismos independientes debían su existencia, su razón de ser - primordialmente a la impartición de servicios públicos y llevar al cabo, programas acordados por el gobierno para fomentar el interés y el bienestar de la nación (42).

Durante el régimen de Luis Echeverría, se fortaleció el programa - de delegación y desconcentración de facultades, fundamentalmente, - extendiéndose hacia la provincia la mayor parte de las dependencias federales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal (S.H. y C.P., S.E.P., Recursos Hidráulicos, ISSSTE, CONASUPO, Aeropuertos y Servicios Auxiliares), para de ese modo, - combatir el centralismo administrativo, propiciando la eficacia y rapidez en la prestación de servicios públicos y coadyuvar al desarrollo del país. El programa se planeó también con el fin de - que se permitiera distribuir en forma equilibrada en todo el territorio nacional, las oportunidades de empleo y educación, las oficinas de la administración pública y los beneficios de la seguridad social.

Sesenta y tres de las principales instituciones públicas, llevaron a cabo sus programas de desconcentración e instalaron en el interior de la República, oficinas con el propósito de acercar las de-

cisiones y los servicios federales a la población de todos los Estados.

Así mismo, se emprendió la descentralización de la industria a fin de generar los empleos y las exportaciones; había que corregir los indicadores socioeconómicos que sólo expresaban un aparente desarrollo. Tanto la descentralización y el desarrollo regional estaban orientados a remodelar el espacio económico y demográfico del país y para ello, se realizaron acciones concretas para estimular el establecimiento de fábricas en las entidades federativas. - Se trataba en esencia de neutralizar la tradicional concentración en sólo unas cuantas grandes ciudades del país (43).

### 1.9 Papel del Estado en el Desarrollo.

En América Latina, todos los casos de industrialización, presentan modalidades y cierto trasfondo de igual naturaleza. En el crecimiento económico de los países que siguieron el desarrollo clásico del capitalismo y los que crecen hacia adentro como Estados Unidos y Japón, la función del Estado ha diferido, pero en ninguno de ellos ha sido pasiva. En estos casos nacionales, la función del empresario privado ha sido creadora y decisiva, en cambio, todos los procesos nacionales de industrialización en la región latinoamericana hasta 1945, tuvieron como punto de partida una industria básica y pesada externa a la región (44).

La dinámica del patrón de desarrollo conformado en nuestros países y las cambiantes modalidades que adoptó la dependencia en este siglo, ha dado origen a profundas contradicciones que han hecho necesaria una continuada y reciente actividad estatal, dando origen a que las unidades estatales en su organización y actividad, sufran una gradual transformación. Todo éso se nos presenta hoy como fenómenos que reflejan complejas relaciones de determinación entre Sociedad y Estado, al grado de borrar o tornar difusas las clásicas fronteras entre el dominio de "lo público" y "lo privado" (45).

En los años veinte, el grupo exportador en México, estaba controlado por extranjeros, haciéndose bien clara la línea demarcatoria en

tre los intereses del Estado Mexicano y de los grupos exportadores.

Fue con la expropiación petrolera en 1938, que se constituye el - punto álgido de la crisis entre el Estado Mexicano y los poderosos grupos extranjeros que controlaban la actividad de exportación del país (46). Acciones similares surgen con anterioridad; Abelardo - Rodríguez consideró imperiosa y urgente la intervención del Estado en el desarrollo de los factores económicos, claro que fue precisa mente con Lázaro Cárdenas que se consideró de modo fundamental el - ver el problema económico en su integridad y con quien se adopta - una concepción totalizadora. O sea, que el Estado en tanto que - portador del interés general, habría de tener una participación ma yor y cada vez más frecuente y a fondo (47).

De conformidad con estos actos de gobierno y no obstante las trans formaciones estructurales y el desarrollo logrado, tenemos que du - rante el período de Adolfo López Mateos, y por lo que respecta a - la industrialización, la educación, el capitalismo en la agricultu - ra, las obras públicas y otras medidas de modernización, no habían bastado (y no bastan hoy) para absorber realmente el aumento de po blación, mucho menos para elevar el nivel económico de la base cam pesina.

Ya la organización económica y la estructura del poder político y - económico de la burguesía, como el aumento relativo de la inver - sión privada sobre la pública lograda en este período, evidencia -

ban suficientes razones como para dudar de que la economía mexicana aportara en un plazo breve, mejor nivel de vida al grueso de la población (48).

Durante el período de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, se reiteró - la postura de que el gobierno continuaría participando e interviniendo en la vida económica del país a través de los organismos - descentralizados y de las empresas de participación estatal, pero cuidando de no desalentar las insustituibles y provechosas actividades de la iniciativa privada. La educación orientada al trabajo productivo, resultaba vital, de modo que en mayo de 1966, se acordó el establecimiento del Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra (ARMO).

Dentro de ésta orden de ideas, tenemos que, durante el período de Luis Echeverría Álvarez, se amplía y reglamenta el régimen de empresas maquiladoras y se otorgan estímulos fiscales y crediticios para el establecimiento de pequeñas y medianas industrias. Estos programas permitieron ampliar la planta industrial, generar mayor empleo y arraigar al consumidor fronterizo al mercado nacional.

El número de empresas maquiladoras llegó a ser cinco veces mayor - que en 1970; se autorizaron la ejecución de los proyectos turísticos de Ixtapa-Zihuatanejo en Guerrero, y el de Cancún, en Quintana Roo. Se concibió a la empresa pública como un sistema del Estado orientado a asegurar el uso adecuado de los recursos naturales del



país y para que los consumidores no se vieran afectados por precios excesivos de los productos y no se registrara el enriquecimiento de grupos minoritarios con la explotación de esos recursos, que originalmente pertenecen a la nación.

Fue así que la capacidad productiva del Estado, sus organismos y empresas, se orientaron a dar suficiencia en materia de energéticos, petroquímicos, fertilizantes y acero; su capacidad promotora y de fomento, se orientó a la producción de alimentos y a darle capacidad competitiva a la iniciativa privada para que produjera y exportara.

Considerando que la economía mixta pudiera degenerar en un instrumento que contribuyera a perpetuar la injusticia, desvirtuando su naturaleza original, se contempló la posibilidad de que el Estado pudiera suplir a quienes embarcados en la limitación social y moral de su egoísmo o escudados en arcaicos principios, regateaban a la colectividad, el uso productivo de una riqueza que habían acumulado, merced al esfuerzo de todos los mexicanos. Se pensaba que no bastaba con acrecentar el capital; que se debía llegar a donde era más necesario, es decir, al campo, a la infraestructura, a la obtención de bienes de capital, a empresas en que se requiriera ocupar abundante fuerza de trabajo. En función de lo anterior, es que el Estado debería adoptar la rectoría del desarrollo nacional, y en consecuencia, se emprendieron actividades en las áreas educativa, de salud, seguridad social, promoción familiar, transporte,

comunicaciones, irrigación, asistencia técnica y crédito al sector agropecuario y pesquero. En relación al petróleo, la electricidad, la petroquímica, los fertilizantes, el acero y otros elementos básicos, se realizaron combinaciones armónicas con las tareas públicas de orientación y estímulo a los sectores social y privado de la producción. México requería de una mayor racionalidad en el empleo de la inversión pública y privada, pues, había que atender prioritariamente las necesidades relacionadas con la fabricación de artículos fundamentales y de bienes de capital y reducir la manufactura de bienes de consumo y artículos superfluos (49).

## NOTAS DE PIE DE PAGINA

## CAPITULO 1.

1.1 ( 1) Wendell, K. Gordon, "La Administración Pública Mexicana", en Revista de Problemas Agrícolas e..., ps. 214-215.

Richard Konetzke, América Latina..., ps. 205-228, 264-265.

( 2) Idem., p. 279

Modesto Bargallo, La minería y la..., ps. 55-64.

( 3) Idem., p. 54

( 4) D.A. Brading, Mineros y Comerciantes..., p. 15.

( 5) Richard Konetzke, Op. cit., p. 103

E. Semo, Historia del capitalismo..., p. 16, 38, 67, 85, 92, 98.

( 6) Wendell K., Gordon, Op. cit., p. 216

( 7) Richard Konetzke, Op. cit., p. 117

- ( 8 ) Wendell K. Gordon, Op, cit.,

Richard Konetzke, Op, cit., p. 143, dice al respecto, -  
 "Suele afirmarse que en el imperio colonial español, -  
 los cargos públicos sólo se llenaban con españoles de -  
 Europa y que los criollos, los españoles nacidos en Amé-  
 rica, estaban excluidos de tales puestos. Sin duda, para  
 los más altos cargos de gobierno -virreyes y gobernado-  
 res- de ordinario, sólo se designaban naturales de la  
 metrópoli.

- ( 9 ) Idem., ps. 140-41.

- (10) E. Semo, Op. cit., 17, 150, 180.

- (11) I. Sotelo, Sociología de América Latina..., p., 56.

- (12) E. Semo, Op, cit., ps. 93, 183-184, 186.

- (13) Wendell K. Gordon, ps., 216-217, 222.

- (14) Idem., p. 214

Richard Konetzke, Op, cit., ps. 126, 127.

- (15) E. Semo, Op, cit., p. 260.

(16) Wendell K., Gordon, Op, cit., ps., 224-231, 234.

Alejandro Carrillo Castro, La administración como uno -  
de los medios.... ps. 45-48.

Mendieta y Núñez, Sociología de la...., p. 87.

1.2 (17) Wendell K., Gordon, Op. cit., ps. 232-234.

Félix Gross y Rex D. Hopper, Un Siglo de Revolución. -  
p. 96.

(18) José Luis Ceceña, "La penetración extranjera y los grupos de poder en México (1870-1910)", en Problemas del..  
ps. 76, 82.

1.3 (19) Wendell K. Gordon, Op, cit., ps. 237-238.

(20) Idem., ps. 211, 212, 274-276.

Octavio Paz, "La última década", en ¿Ha Muerto la Revolución?...., p. 96.

1.4 (21) Idem. ps. 254,255.

(22) Idem. p. 287.

1.5 (23) Lucio Mendieta y Núñez, "Ensayo sociológico sobre..."-  
en Revista Mexicana de..., ps. 91, 92.

(24) Secretaría de la Presidencia, México a través de ----  
los..., vol. 3.

(25) Idem.

(26) Idem., vol. 4.

(17) Idem., vol. 5.

(28) Alejandro Carrillo Castro, Op. cit., ps. 40-44.

(29) Idem., p. 18.

(30) Idem., p. 65.

(31) Idem., ps. 65-68.

(32) Idem., ps. 69-72.

IV Reunión de la República. "Discurso del Dr. Samuel - Ocaña, Gobernador del Estado de Sonora", Hermosillo, - Son., febrero 4 de 1981.

1.6 (33) Oscar Osziak, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en, Revista Mexicana de..., p. 898.

(34) Idem., ps. 901-904.

1.7 (35) Oscar Osziak, Op. cit., p. 919.

(36) Idem., ps. 896, 897.

(37) Bernardo Kliksberg, Administración, subdesarrollo y..., p. 16.

(38) Idem., p. 69.

(39) Enrique González Pedrero, "Demanda de nuevas carreras - profesionales en el Sector Público", en, Aportaciones - al conocimiento de la..., ps. 513, 514.

- 1.8 (40) Idem., ps. 511, 512.
- (41) Samir Amir., El desarrollo desigual, ensayo sobre ----  
Las.., p. 336.
- (42) Wendell K., Gordon, Op. cit., ps. 251-253.
- (43) Secretaría de la Presidencia, Op, cit., vol. 5.
- 1.9 (44) Sergio Bagú, Industrialización, Sociedad y Dependencia  
en A. Latina.
- (45) Oscar Oszlak, p. 921.
- (46) Celso Furtado, La economía latinoamericana desde la...  
p. 115.
- (47) Secretaría de la Presidencia, Op, cit., vol. 4.
- (48) Andrew Gunder Frank, "México las dos caras de una revolución burguesa del siglo XX", en, Revista Política, p. VII.
- (49) Secretaría de la Presidencia, Op, cit., Vol. 5.



## II. LAS TRANSFORMACIONES SOCIALES.

### 2.1 El Porfiriato, un Capitalismo Importado.

La época de finales del siglo y principios del presente, en el marco internacional, se nos revela como la fuerte expansión del capitalismo monopolista de Estados Unidos y de algunos países europeos, Inglaterra y Francia, principalmente.

La concentración económica en esos países dió lugar a la formación de empresas en el ramo industrial, bancario, comercial y de servicios públicos, que buscaban por todos los medios, elevar sus utilidades al máximo. El medio más efectivo para lograr éstos objetivos era aumentar la magnitud de sus operaciones e integrarse horizontal y verticalmente, para asegurar mercados a sus productos y materias primas destinadas a mantener un creciente volumen de producción. Este proceso tendió a rebasar las fronteras nacionales, proyectándose a todos los rincones de la tierra que presentaban condiciones. Es así, que se lanzaron a fines del siglo y principios del presente, a la conquista de mercados y de materias primas en México (1).

Los propósitos expansionistas de los monopolios internacionales encontraron condiciones propicias durante el gobierno del general Porfirio Díaz, en virtud de la estabilidad política lograda, del

clima favorable a las inversiones extranjeras.

Con Porfirio Díaz, se habrá de lograr un importante crecimiento de la economía mexicana, pensó que la única manera de lograrlo era - "abriendo" la puerta al capital exterior, ya que los recursos internos eran escasos.

Porfirio Díaz era un convencido de las ideas del liberalismo económico, de ahí que el capital habría de contar con un Estado policía dedicado a las tareas mínimas de la seguridad nacional y a la atención de aquéllos servicios públicos considerados como propios. En materia económica el Estado se imponía la responsabilidad esencial de crear el clima favorable para que la inversión privada pudiera operar en condiciones óptimas de rentabilidad. Fue así como bajo la combinación de factores externos e internos, se efectuó la - expansión de las inversiones monopolistas norteamericanas y europeas.

La forma de desarrollo capitalista alcanzada por México en esa época se manifestó en diversas formas y campos tales como:

- 1) El uso de la Sociedad Anónima como forma fundamental de organización de las empresas en todos los ramos importantes de la economía.
- 2) La formación de fuertes grupos monopolistas que controlaron -

la actividad económica del país.

- 3) La inversión extranjera en el sistema bancario del país, en -  
cuya diversificación, el capital francés tenía la posición do  
minante (capital francés, británico, norteamericano y alemán).  
Los cuatro países controlaban 28 bancos, con el 76.6 % del ca  
pital de los 52 bancos existentes.
  
- 4) La generación de energía eléctrica y el transporte urbano -  
eléctrico que fueron manejados por intereses británicos en su  
mayor proporción (ingleses y canadienses) y norteamericanos -  
en menor proporción.

De las 14 empresas del ramo eléctrico existentes el capital -  
anglocanadiense controlaba 10 con capital equivalente al --  
72.1 % del total.

- 5) Las actividades industriales, destacándose la evidente prepon  
derancia del capital francés. Este controlaba 14 empresas cu  
yos capitales equivalían al 53.2 % del total.
  
- 6) La inversión extranjera directa, la que hasta 1908 tuvo el -  
control casi completo del sistema ferroviario mexicano, aun-  
que éste cae bajo el control del gobierno mexicano al formar-  
se la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, pero a pe  
sar de esto, para 1910-1911, la participación del capital ex-

trajero en éste ramo, continuaba siendo de considerable importancia; así tenemos que el capital británico controlaba cinco empresas ferroviarias (18.4 % del capital total), los Estados Unidos del Norte, tres empresas (9.0 % del total). La participación norteamericana en los Ferrocarriles Nacionales de México, representaba 229 millones de pesos, casi la mitad del capital de dicha empresa. La situación era tal, que el capital extranjero tenía una participación en el sistema ferroviario mexicano del 61.8 % del total, más la deuda que gravitaba sobre los Ferrocarriles Nacionales de México.

Por lo que respecta a la participación del capital norteamericano en la inversión extranjera directa, tenía el control del 44 % del capital conjunto de las "170" (Sociedades Anónimas). Si a ello se agrega su participación indirecta a través del control de títulos de la deuda exterior mexicana y la preponderancia en el comercio exterior del país, se puede apreciar ya, la influencia que los Estados Unidos tenían sobre México desde principios del siglo. Sin duda, el capital europeo ejerció cierta acción de contrapeso en la economía del país.

Dada la inversión extranjera y su monto, era evidente la escasa significación del capital mexicano, (23 %) y sobre todo, el escaso 9 % del sector privado. Esto manifiesta el margen tan reducido que el desarrollo del capitalismo internacional dejaba al surgimiento y fortalecimiento de la burguesía mexicana y desde luego, -

para un capitalismo nacional. Definitivamente, se puede afirmar - categóricamente que el capitalismo de la época porfiriana fue un - capitalismo "importado", subordinado a las grandes potencias norte americana y europeas (2).

Por lo que toca a la participación del capital mexicano en "Las - 170" sociedades anónimas de esa época, ascendía a 388 millones de pesos, que representaban solamente el 23 % del capital conjunto. - En ésa participación, la inversión gubernamental constituía la parte más importante, correspondíale 238 millones de pesos, equivalente al 14 % del capital global de "Las 170". Estas inversiones como decíamos, se concretaban en una empresa, Ferrocarriles Nacionales de México. El gobierno participaba además con el 33 % del capital de la empresa bancaria "Caja de Préstamos para Irrigación y Fomento de la Agricultura", cuyo capital ascendía a 10 millones de pesos. Esta empresa estaba controlada por intereses norteamericanos, mexicanos y franceses (3).

Los inversionistas privados mexicanos, y su participación en "Las 170" y que estaban dedicadas a las actividades agrícolas, ninguna - estaba controlada por Inversionistas mexicanos (sólo en dos participaban).

En éstas, el capital norteamericano tenía una posición preponderante con capitales del 66.7 del total y le seguía el británico con - el 28.9 % del total del ramo.

Estas compañías se dedicaban a las actividades de exportación (producción de Caucho y Guayule, madera, café, cacao, algodón y vaini-lla) (4).

A través de estos hechos, la dictadura de Porfirio Díaz logra con-solidar la primera industrialización, gracias a un período lo suficientemente largo de estabilidad política y de orden público. In-discutiblemente, la construcción de ferrocarriles permitió el - enorme impulso a la integración territorial y al mercado nacional.

Durante este período, se dan hechos relevantes tales como:

- La modernización de la industria textil.
- El desarrollo de una industria alimenticia (azucarera, harinera, chocolatera, de bebidas, sobre todo de cerveza).
- En 1892, se inaugura la primera fábrica de papel totalmente me-canizada (San Rafael).
- En 1903, entra en funcionamiento el primer Alto Horno de Améri-ca Latina : "Fundidora de Fierro y Acero Monterrey".

La crisis revolucionaria (1910-1930), habrá de paralizar este pro-ceso, al grado de que todavía a finales de los años veinte, la pro

ducción agrícola e industrial no alcanza el nivel logrado en 1910, precisamente en un momento en que la economía tenía que enfrentarse a la "Gran Depresión" (5).

## 2.2. Lo positivo y lo Negativo de la Revolución Mexicana.

Durante la época porfirista, si bien es cierto que imperó la paz - en todo el país, también lo es que las libertades civiles fueron desconocidas para las grandes masas de la población. El libre juego de las ideas sociales y políticas, fue reprimido y el gobierno se desligó del pueblo que gobernaba.

Además, fue palpable el como los trabajadores y la inmensa mayoría de los campesinos e indígenas, permanecieron en la más aguda pobreza y miseria, en tanto que fueron los terratenientes los que se beneficiaron.

Bajo esa situación el Estado, incluso su burocracia más capaz, trabajaba aislado de las fuerzas sociales que comenzaban a agitar al resto de la población pobre. La reelección de Porfirio Díaz --- (1910), da inicio a la rebelión (6).

Con al revolución mexicana, habrán de modificarse las relaciones sociales; un conjunto de indicadores socioeconómicos mostrarán la construcción de una nueva sociedad. "El país sufre transformaciones en todos los órdenes. México, tenía en 1910, quince millones de habitantes; en 1960, treinta y cinco. En 1910, la población -- agrícola representaba el 72 % del total; en 1960, el 52.8 % y se -



habían entregado a los campesinos, 48 millones de hectáreas productivas; el 50 % de la población tenía escuela y se había pasado de país rural y agrícola a un proyecto de sociedad urbana e industrial" (7), el cuál está aún inconcluso.

Desde 1910, la tasa de mortalidad descendió, (mejor salubridad); - el analfabetismo mostró igual comportamiento; educación y pericia-práctica, en particular desde 1940, contribuyen al notable crecimiento económico de México.

Se emprendió una reforma agraria, se crearon en consecuencia, millones de pequeñas propiedades (ejidos), se creó una abundante red de caminos que posibilitaron una mayor movilidad del comercio y de la población; se acelera la urbanización.

Desde 1940 a 1959, la industrialización aumentó 3.6 veces; la producción agrícola aumentó 3.4, y pese al elevado crecimiento demográfico, el producto nacional bruto per cápita se duplicó de 150 a 300 dólares al año. Rostow llegó a afirmar que México había entrado en el umbral del crecimiento económico autosuficiente.

De conformidad con los índices anuales de desarrollo de la producción agrícola e industrial, colocaban a México después de los años de posguerra (1945), entre los primeros seis países del mundo (8). Gabriel Careaga Medina, afirma que como lo ha explicado Frank Brandenburg : "ha pesar de las impresionantes reformas y sólidos avan-

ces en varios frentes, no se eliminaron la pobreza, la ignorancia, el autoritarismo, el caciquismo, el compadrazgo y la corrupción" - (9).

Al terminar el sexenio de Adolfo López Mateos, el país una vez más se encontraba empantanado; un sólo hecho positivo sucede en éste - período, la nacionalización de la industria eléctrica. Con Díaz - Ordaz, se pone en crisis no solamente el sistema político, sino - también el económico (10). Esto último, nos permite aseverar que - la revolución mexicana también tiene una carga negativa, la que ú - timamente parece acentuarse con hechos tales como el creciente en - deudamiento externo y las implicaciones que ello trae consigo en - el terreno de la inversión pública (no muy racional en muchos as - pectos), y cada vez la menor capacidad para propiciar mejores nive - les de bienestar a la sociedad (pago de la deuda e intereses).

Los siguientes datos manifiestan que todavía en los años sesentas, por grande que hiberna sido el cambio social, los beneficios econó - micos de la revolución mexicana no alcanzaban o se rehusaban lle - gar a los grandes sectores de la población. Todavía hoy ésto es - una realidad, pues la desigualdad en la distribución del ingreso - crece, no decrece.

Gunder Frank llegó a afirmar : "aún se manifiesta un brutal índice de mortalidad de 12.5; la mortalidad infantil de 81 por mil.

La proporción de médicos por habitantes, uno por 2,200.

El 43 % de población, analfabeta.

La mano de obra dedicada a la industria, permanecía en 12 %.

El ingreso per cápita de 300 dólares, colocaba a México por debajo de otros países de América Latina.

Después del reparto agrario, más de un millón de jefes de familia-campesinos, continuaban sin tierra propia.

Según la FAO, la dieta mexicana promedio tenía un déficit en calorías de menos de 24.4; y las condiciones económicas de los indígenas, son tan malas o peores que las de sus ancestros prehispánicos" (11).

Es evidente todavía hoy, y lo reiteramos, que el fuerte contraste existe y sigue representando un problema por resolver, pues, tenemos el creciente contraste entre zonas residenciales de las áreas metropolitanas y los cinturones de miseria; que existe una aguda miseria rural en muchas regiones del país a nivel de localidades estatales y municipales.

Todo esto nos lleva a una reflexión: la revolución mexicana fue - sin duda, la resultante de la alianza entre burguesía representada por Madero, y los campesinos por Emiliano Zapata y Pancho Villa.

Se enfrentaron al enemigo común, el orden feudal (12), y sus cimientos: la iglesia, el ejército y el capital extranjero. Pero - sus metas difirieron inevitablemente, ya que la burguesía buscaba liberarse de las ataduras domésticas y extranjeras, buscaba dar - flexibilidad a la estructura económica; el campesinado quería la tierra. La eliminación del sistema feudal fue, es cierto, tan benéfica tanto para la burguesía, como para los campesinos.

Sin embargo, los hechos demuestran que la estructura política y - económica emanada de la revolución, nunca estuvo ni ha estado proyectada para permitir que la amplia masa campesina participe de - sus frutos económicos.

La realidad ciertamente es que existen ejidatarios que por falta - de capital, alquilan sus tierras y se constituyen en jornaleros de los capitalistas del campo, Otros, ejidatarios y campesinos se han visto forzados a emigrar a los Estados Unidos, o a las regiones del interior del país con agricultura capitalista de exportación, o bien, a las grandes ciudades del interior, engrosando las zonas de marginación, en busca de trabajo (13).

Ante ésta realidad de proceso histórico, surge la pregunta : ¿los años de revolución y de reformas sociales han sido un éxito o un - fracaso?, ¿la revolución mexicana, debe ser vista como fracaso - que se debe evitar?, ¿es racional seguir hablando de revolución y además permanente?.

### 2.3 Cambio Social y Estructura de Clases.

La mayor diversificación y complejidad de la matriz social de México se ha visto acompañada de una mayor incongruencia y situación - de conflicto latente.

Los cambios han generado modificaciones intensas en la estructura - del poder político, pues en el proceso se han alterado las relaciones entre los grupos sociales, éstos han modificado su composición y su carácter concreto. Igualmente se han alterado las relaciones económicas entre las regiones asociadas a la predominancia de uno - u otro sector de actividad económica y de cada uno de sus niveles, igual sucede con las relaciones económicas entre áreas ecológico - económicas y con los sectores urbano - rurales de la sociedad.

En el período posterior a los años treinta, se inicia un rápido - proceso de expansión de los sectores urbano - industriales de la burguesía, producto de la diversificación de la actividad productiva - y concomitantemente se genera una población obrero urbano indus - triales, la que se va expandiendo y entra en un proceso de clase - frente a la burguesía.

El tipo de nuestra industrialización con su crecimiento rápido de - las importaciones dio origen a:

- Una clase obrera "semiaristocrática".
  
- Nuevos sectores medios técnico-profesionales y de ocupación "no manuales", identificados con los modelos de consumo y con la ideología del sistema mundial capitalista.
  
- Grupos de pequeña burguesía urbana comercial y de servicios, coexistiendo con núcleos de pequeña burguesía artesanal de las ciudades.
  
- Una degeneración de la cultura nacional, cuya base se encuentra en el proceso de la dependencia, lo que ha llevado a una reducción de esfera de decisión nacional (14).

Es de resaltar el hecho de que la burocratización y profesionalización se han convertido en canales superpuestos de ampliación de los sectores medios asalariados. Al mismo tiempo, ha crecido la pequeña burguesía agrícola, comercial y de servicios de las áreas rurales (urbanización de las estructuras agrarias). La tendencia era hacia una expansión de la población asociada a los sectores de actividad secundaria y terciaria. Se tiene que en las áreas rurales, se desarrollan con bastante y creciente rapidez, numerosos roles y actividades económicas de contenido urbano como el comercio y el transporte principalmente, y a los cuales se va incorporando un volumen creciente de población rural.

Como parte de este proceso de transformación global, se fueron expandiendo y consolidando los sectores medios de la sociedad vinculados a las actividades administrativas en los sectores secundarios y a las actividades "no-manuales" de los sectores terciarios, tanto en el campo como en la ciudad. En los años posteriores a la segunda guerra mundial, se manifiesta un proceso de inflación del personal de oficina de los servicios administrativos del Estado, - pues el crecimiento y transformación del aparato administrativo de éste, se constituyó en uno de los más importantes canales de expansión de los sectores medios asalariados, de sus capas más bajas su bre todo. Recientemente, éste mercado de ocupación sigue un comportamiento similar, no obstante declaraciones en contra en el sentido de restringir su amplitud establecida como parte de una política "anti-inflacionaria", "modernizadora" y "racionalizadora"- de la administración pública (15).

También la industrialización dependiente engendra toda una gama de ocupaciones de status económico-social intermedio. Estos estratos intermedios cumplen funciones muy diferentes entre sí, funciones- que conviven dentro del nivel de la "clase media" urbana que por - cso mismo, se vuelven más heterogéneas (16).

Dentro de esta perspectiva de cambio, tenemos pues, que de las actividades de los sectores secundarios y terciarios, surge una burguesía nacional de empresarios urbanos. Y ésto se explica en razón

de que en México, la oligarquía ligada a la tierra fue aniquilada con los levantamientos campesinos iniciados en 1910, pero en lugar de la vieja oligarquía de la tierra, surgió allí otra nueva formada por empresarios extranjeros (Estados Unidos del Norte), o generales de la revolución, políticos enriquecidos y empresarios urbanos que vuelcan en la propiedad de la tierra el excedente inaplicable de la industria y el comercio.

Lo más parecido a la gran burguesía empresarial en México, como en otros países latinoamericanos de mayor desarrollo está formada por los representantes de las filiales de los grandes consorcios internacionales de la industria, el comercio, las finanzas, el transporte, las comunicaciones, la publicidad, que actúan organizadamente mediante instituciones muy representativas (17).

La burguesía mexicana se presenta como más compleja, pero orgánicamente dependiente de la metropolitana, pues su articulación se establece en condición de socio subordinado y menor de las redes monopolísticas internacionales, y en tal virtud, sus intereses se identifican más completamente con los de la burguesía metropolitana (ampliación de la productividad y de los beneficios). El proceso de industrialización ha llegado a ser esencialmente dependiente, en su financiamiento y en su orientación (18).

En el proceso de cambio social, México ha llegado a asemejarse a una pirámide social y económica, con una pirámide política dentro.



En el fondo (base) están los indígenas, que permanecen donde siempre han estado, enseguida se encuentran los campesinos sin tierra y los trabajadores urbanos empleados o que trabajan ocasionalmente. Encima de ellos están los obreros en el sentido riguroso del término. Le sigue la "clase media" o pequeña burguesía, la que comprende gran variedad de actividades económicas -pequeños agricultores, profesionistas, comerciantes, empleados, burócratas, políticos menores- la que por cierto se ha ido pauperizando por efectos de la crisis económica, además de no permitir una gran movilidad lateral de una ocupación a otra. Con la revolución mexicana, muchos de los miembros de la clase aristocrática, invirtieron su riqueza en las finanzas, el comercio, la industria y más tarde también en la agricultura (como ya se dijo), convirtiéndose así en el núcleo de la nueva burguesía. Una burguesía diversificada, vinculada a los sectores de la producción de exportación y los ligados a la producción para el mercado interno, local y regional, aunada a los nuevos sectores que dominan el proceso de expansión y alteración de la economía industrial-urbana; y con esto, la tendencia hacia la concentración del poder en manos de éstos últimos (19).

Las filas de la burguesía se han visto acrecentadas por los beneficiarios individuales de la revolución, entre ellos, muchos políticos y generales (de la llamada "familia revolucionaria").

Su posición económica se ha venido consolidando en la misma medida que su poder político (20).

En esta consolidación del poder, el partido oficial ha jugado un papel de primer orden mediante el manejo de la vida política y de modo directo de la economía.

El PRI, concede la presidencia y otros puestos políticos fundamentales a sus fieles; la administración y control del partido no se extiende en forma alguna a la base de la pirámide social y económica.

La movilidad social, sin embargo, es de individuo a individuo. A ciertos individuos se les permite, en realidad se les estimula, a "mejorarse", pero dentro del "sistema" y acatando sus reglas. El "sistema" y el partido cooptan personas para engrosar sus filas - evitando que traten de hundir el barco. López Mateos invitó a los siete expresidentes que vivían a unirse al aparato administrativo - en cargos semioficiales, semihonoríficos, medidas éstas adoptadas para estabilizar la situación política de México, después de los sucesos cubanos.

Con procedimientos parecidos, se coopta y premia en el sistema de los negocios a los dirigentes obreros, para impedir que los sindicatos hagan zozobrar el barco. Bajo estos procedimientos cabe pensar que hasta los jóvenes de tendencias radicales de izquierda pueden esperar conseguir puestos de responsabilidad (21).

## 2.4 Democratización e Integración Nacional.

El movimiento de 1968, cuyo propósito esencial era la democratización, (diálogo público entre gobierno y estudiantes), fue el preludio del diálogo entre el pueblo y las autoridades. El 12 de octubre nos dice Octavio Paz, termina el movimiento estudiantil y también termina una época de la historia de México. Sin crítica, sin autocrítica, no había posibilidad de cambio. Y ello fue lo que condujo a la represión violenta (22).

Los resultados de ése movimiento y los de un desarrollo desigual y concentrador de la riqueza, hicieron urgente un llamado a la unidad nacional : "los mexicanos hemos decidido perseverar en la democracia (...), necesitamos desterrar el rencor y reunir nuestras aspiraciones para hacer frente al futuro con todo el acopio moral de la nación (...), conocemos los obstáculos y las fuerzas que se oponen a nuestros propósitos (...). No estamos dispuestos a permitir que intereses ajenos, facciones irresponsables o ambiciones egoístas de poder, comprometan los objetivos que el pueblo comparte y está decidido a conseguir" (23).

Así, una de las principales metas del gobierno del Presidente L.E. Alvarez, se orientó a acrecentar la integración nacional. Para ello promovió la libertad de los presos bajo protesta, previo disistimiento del Ministerio Público (beneficiando a la mayoría de los procesados por la comisión de diversos ilícitos, relacionados con los sucesos de 1968).

Este mismo espíritu de conciliación, condujo a iniciar ante el Honorable Congreso de la Unión, una ley de Amnistía que beneficiaba con la extinción de la acción penal y de las sanciones impuestas, a todas las personas que llegaron a cometer algún delito con motivo del citado conflicto.

Se contempló la necesidad de imprimir una nueva dimensión a la democracia mexicana, había la necesidad de ampliar la participación del pueblo en las decisiones políticas. Para ello, se vió en el diálogo el camino adecuado para encontrar una respuesta a los problemas.

Se vieron como imperativos:

- El fortalecer la democracia política.
- El reformar los sistemas educativos.
- El impulsar la ciencia y la tecnología.
- Mejorar la distribución del ingreso.
- Humanizar la vida de los centros urbanos y en las regiones más apartadas, integrar los territorios marginados.
- Modernizar las actividades agropecuarias.

- Aprovechar óptimamente los recursos naturales.
- Continuar mexicanizando la economía, descentralizar la industria y hacerla más eficaz.
- Aumentar la productividad general.
- Hacer más hábil la administración pública.
- Incrementar el ahorro nacional y la inversión productiva.
- Impulsar el comercio exterior.
- Afirmar los valores de nuestra cultura y defender, siempre los intereses de la nación (aspecto nacionalista).

Se reiteró fundamental el fortalecimiento, en lo material y en lo espiritual de nuestras entidades federativas.

El rápido, pero no siempre ordenado crecimiento, habían generado - ciertas tensiones, ante ello, era preciso fortalecer la certeza de los mexicanos respecto de la posibilidad de perfeccionar pacíficamente el funcionamiento de las instituciones. En consecuencia, se adoptaron como objetivos:

- 1) Una mayor participación popular en las decisiones políticas a -

fin de sustentar la nueva organización de nuestro proceso económico.

- 2) Ampliar la base de la democracia política para crear nuevas - fuerzas que modelen la democracia económica.
- 3) Renovar la administración pública para hacer más ágil la distribución del ingreso y facilitar la actividad de los particulares.
- 4) Descentralizar la industria para crear nuevos polos de desarrollo regional que contribuyan a resolver los problemas del campo y la ciudad.
- 5) Redistribuir el ingreso para desarrollar el mercado interno, facilitar la exportación y fortalecer la independencia nacional - (24).

Todas estas buenas intenciones se apoyaron en las expectativas e ilusiones de la clase media, de pequeños propietarios agrícolas al igual que en los aspirantes a la propiedad de títulos universitarios. En una clase media progresista que ya no veía tan clara la posibilidad de poner un despacho o negocio propio, y que llegó a sentir que su salvación estaba en el Estado. La verdad es que el sexenio de Luis Echeverría fue un "sexenio que se presentó con bigotes zapatistas, con gestos cardenistas, con frases allendistas, con tramoyas tercermundistas, (y) acabó haciendo un número alema-

nista". Con Alemán y con Echeverría, prosperan las grandes empresas, con éste prosperan las empresas que ya eran grandes, a costa de las pequeñas; y prosperan sus funcionarios(...) (25).

## NOTAS DE PIE DE PAGINA

## CAPITULO II.

- 2.1 ( 1 ) José Luis Ceceña, Op, cit., p. 49.
- ( 2 ) Idem, ps. 50, 57, 59, 62.
- ( 3 ) Idem, p. 73.
- ( 4 ) Idem, p. 60.
- (5) Ignacio Sotelo, Op, cit., ps. 116, 117.
- 2.2 ( 6 ) Wendell K., Gordon, Op, cit., p. 234.
- ( 7 ) Gabriel Careaga, M., Los espejismos del desarrollo, entre la utopía y el progreso, p. 210.
- ( 8 ) Andrew Gunder Frank, Op, cit., p. I.
- ( 9 ) Gabriel Careaga M., Op, cit., ps. 210, 211.
- (10) Idem.
- (11) Andrew Gunder F., Op, cit., ps. II-III.



- (12) Más que hablar de feudalismo, o precapitalismo, lo que hubo durante el régimen porfirista fue un capitalismo sui generis. (Ruy Mauro Marini, Dialéctica de la Dependencia. México, SERIE POPULAR, "ERA", 1973. - 101 ps. (14).
- (13) Andrew Gunder F., Op. cit.
- 2.3 (14) Aníbal Quijano, El marco estructural condicionante.....
- (15) Idem.
- (16) Sergio Bagú, Industrialización, Sociedad, y....
- (17) Idem
- (18) Aníbal Quijano, Redefinición de la dependencia y.....
- (19) Aníbal Quijano, El marco estructural...
- (20) Idem.
- (21) Idem.

- 2.4 (22) Octavio Paz, "La última década", en, Op, cit., ps. -  
85-89.
- (23) Secretaría de la Presidencia, Op, cit., vol. 5.
- (24) Idem.
- (25) Gabriel Zaid, El progreso improductivo, ps. 272, 273,  
275.

### III. ESTRUCTURA DE PODER

#### 3.1 Estado y Burocracia.

En toda sociedad, el Estado, puede concebirse como el centro donde se ejerce el poder político por parte de las clases dominantes a fin de mantener integrada a la sociedad en función de los intereses básicos de esas clases y para imponer al resto de los grupos sociales, la legitimidad de un orden de dominación económico-social y de un estilo determinado de realizarlo. Es de éste modo, como el Estado se constituye en una esfera de acción en la que com pi ten todos los grupos sociales básicos de una sociedad y de los diversos sectores que constituyen a cada uno de esos grupos, ésto claro está, se da en la medida en que las condiciones de desarrollo de las relaciones económico-sociales capaciten y posibiliten para que cada sector participe en la disputa por el control del Es ta do bajo determinadas formas y límites. Es de aclarar que la estructura de poder político está centrada en el Estado, aunque no se agota en él; o sea, que la estructura de poder expresa en cada momento, las condiciones en que se realizan las relaciones eco no mi co-sociales de dominación-conflicto, los grupos sociales básicos que hacen parte de esas relaciones, su carácter concretos, sus modalidades y límites de sus formas de dominación y conflicto (1).

Por otro lado, hemos de considerar a la burocracia como instancia-

de mediación entre la Sociedad Civil y el Estado, lo que le hace - adquirir significado y ésto a partir de la oposición entre el interés general del Estado y los intereses particulares de los diferentes sectores de la Sociedad Civil.

La burocracia en tanto cristalización institucional del Estado se convierte en instancia conciliadora de intereses en conflicto; juustificada así su existencia, el funcionamiento de la burocracia depende de su capacidad extractiva y productiva, manifestada a través de la obtención y combinación de recursos que satisfagan los requerimientos de su intervención social. Estos recursos permiten a la burocracia contratar la fuerza de trabajo, crear los bienes, - obtener los servicios y elevar la capacidad operativa, todo ésto - como necesidad para sostener las condiciones de su existencia.

El balance del desempeño del aparato estatal resulta del enfrentamiento, o sea, de la lucha política alrededor de la asignación o - reasignación de recursos escasos entre actores sociales portadores de intereses conflictivos y contradictorios (2). El Estado logra tangibilidad mediante la burocracia y es a través de ésta, que puede realizar sus fines; es la burocracia quien justifica la existencia del Estado moderno (3).

El surgimiento de capas pequeño-burguesas que traducen las contradicciones propias del desarrollo del subdesarrollo, tendían hasta hace poco tiempo, a explicar un capitalismo de Estado. Esta nueva

vía de desarrollo del capitalismo en nuestros países periféricos, - manifestaba ciertas formas de organización de relaciones entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados (4). El resultado de la dinámica social en los países en vías de desarrollo ha sido el de una sociedad nacional que manifiesta fuertes desigualdades sociales y que ha venido a dar a la burocracia local un peso - específico aparente y unas funciones que no son las de los cuerpos sociales burocráticos y tecnocráticos propios de los países de sarrollados.

De modo que la burocracia nueva parecería tender a convertirse en la fuerza social motriz principal.

Algunos puntos concretos de la Constitución Política Mexicana de - 1917, dan la impresión de que se espera que el gobierno ejerza una acción positiva para mejorar la suerte de las masas y que el gobierno tome la iniciativa para asegurar que los recursos de la nación sean explotados en beneficio del pueblo. Expresa la finalidad de lograr que el pueblo de México disfrute de un nivel de vida más alto y participe equitativamente de los beneficios que el país es capaz de producir. Para ser congruente con lo expresado en la Constitución, el Estado habrá de perseguir los siguientes objetivos:

1. Proporcionar un nivel de vida más alto para el pueblo.

2. Asegurar una distribución equitativa de la riqueza nacional - entre la población.

Lograr lo anterior, presupone acciones de planeación y ésto requiere de contar con información relativa a los recursos, así como de la existencia de instrumentos de planeación y de saber qué se puede hacer con ellos; también se requiere de conocer los problemas - antes de idear los medios para superarlos.

Todavía hoy, México padece de una gran falta de información específica, lo que sin duda limita y restringe la posibilidad de una planificación objetiva que sirva de base a planes y programas de gobierno (5).

Las condiciones presentes, parecen indicar la existencia de una - tendencia profunda hacia cambios políticos y sociales, cuya orientación es hacia la destrucción o debilitamiento del poder político en manos de minorías y hacia el ejercicio directo del mismo por la burocracia civil.

Sin embargo, existe también la tendencia hacia el debilitamiento - en la creación y desarrollo subsiguiente de un sector económico público; el debilitamiento consecutivo de la burocracia del Estado - podría en consecuencia, conducir a una restricción del capitalismo de Estado y ante ello, el sector privado tendería a cobrar un mayor aliento y significado, junto a un capitalismo de Estado debili

tado (6).

".... El Gobierno Mexicano, se ha convertido en un prisionero de -  
la nueva clase capitalista, pagando así su error inicial: haber -  
confiado al sector privado una parte central en los planes de in-  
dustrialización y desarrollo".

Así, la nueva clase capitalista, en tanto criatura del régimen re-  
volucionario, reclama y asume una actitud de hegemonía (7).

### 3.2 Psicología y Estructuración Funcional de la Burocra- cia.

La burocracia como institución (sistema), está constituida por todas las personas que prestan sus servicios al Estado; son todos los que hacen de la actividad administrativa estatal, su ocupación permanente y fundamental.

Al inicio de la vida independiente, la influencia del mestizaje vino a modificar la situación de la administración pública, con todo, los puestos públicos de importancia estuvieron casi en su totalidad en manos de criollos o de individuos en los que dominó la sangre de raza blanca, siendo ambos grupos de cultura europea, le dan a la administración, la expresión de esa cultura.

Sociológica y estructuralmente hablando, actualmente la burocracia-mexicana pertenece predominantemente a los sectores medios y bajos.

La categoría burocrática está constituida por:

- Científicos dedicados a la investigación.
- Profesionales.
- Sujetos que han truncado sus estudios, que los están realizando, o que únicamente (si acaso) han terminado la primaria (8).



Es interesante mencionar la idiosincracia de esta clase trabajado ra, pues sus miembros muestran aversión al trabajo manual, su preocupación esencial es ascender, no volver a caer; poseen un sentimiento dominante de la dignidad; tienen muy en cuenta el status social (nivel de vida). Ante la pérdida del poder adquisitivo de nuestra moneda; el empleado público (servidor público), que tiende a ser hombre de carácter generalmente pacífico y poco inclinado al conflicto, reacciona en forma enérgica y manifiesta mayoritariamente, votar por candidatos de la oposición o de plano se abstiene.

Los servidores públicos, desde su entrada al servicio, ya piensan en su salida: la jubilación. En una administración pública como la mexicana, cuyo carácter rígido, abultado y caótico, imposibilita el proceso normal escalafonario (sistema de mérito), ha hecho del empleado público, un sujeto escéptico, rutinario, mitómano y con expresión de amargura. La conformidad en que finalmente cae, está dada por la aceptación y conservación de un cargo, que aunque poco remunerado en relación con otros, le proporciona cierta seguridad.

Este hombre del que se dice que es pacífico por naturaleza, con el que no se puede contar para las revoluciones y al que hasta la huelga le fastidia, que muestra poco entusiasmo en su trabajo, que carece de conciencia de clase, que muestra profundas contradicciones ideológicas; es un hombre que la verdad, tiene ideas -

atrasadas en materia política.

El número de servidores públicos en el sector federal, ha aumentado considerablemente (casi dos y medio millones) y en situaciones sociales críticas, indiscutiblemente que podría inclinar la balanza en favor de una u otra corriente partidista.

En su afán por ascender en la escala social, tienden a conformar familias reducidas. Se dice que poseen necesidades de ricos y recursos de pobres, pues tienden a vivir permanentemente endeudados; se preocupan por asegurar a sus hijos una educación suficientemente adecuada (9).

Su falta de interés personal en el trabajo, se traduce en rutina, lentitud, baja calidad y con frecuencia en pésimos servicios al público.

Las Dependencias y Organismos del sector público, tienden a gastar grandes cantidades de dinero para:

- Anunciar al público las obras realizadas.
- Informar sobre la actuación de tal o cual alto directivo.
- Informar sobre la realización de eventos en los cuales se estableció ya un compromiso de corresponsabilidad, ya una nor-

matividad, etc.

En el fondo, poco es lo efectivo; además el costo de las obras o servicios programáticos resultan ser muy elevados en relación con la calidad o efectividad. Lo importante sería no sólo saber qué se hizo, sino de qué calidad y a qué costo los obtiene el país, - el pueblo.

Estos comportamientos manifiestan sin lugar a dudas, cómo la acción social de la burocracia mexicana en unos aspectos, impide el progreso y el bienestar de la sociedad mexicana y en otros, impide el que se desarrollen las posibilidades económicas y culturales de la sociedad (10).

La médula de la burocracia parece ser el reflejo fiel del desarrollo social de México y representa al grupo dominante que se ha constituido a través de los años de vida independiente.

Indiscutiblemente que el sistema burocrático es fuente captadora de miembros provenientes de los sectores populares (movilidad estructural), quienes ocupan los puestos de rango inferior. Pero en su casi totalidad, la burocracia se integra por elementos de ella misma, y de los otros estratos medios. El profesionalista - hijo de empleado público, con seguridad ingresará a la burocracia; y aunque no logre alguna profesión, su destino es la burocracia - por la vía sindical o por la oficial (11).

### 3.2.1 Estructuración.

Este sistema de organización, "la burocracia", implica ciertos actores funcionalmente interrelacionados que le dan vida, a saber:

- Burocracia directiva, está integrada por lo que denominaremos la "alta burocracia" y son quienes orientan las actividades administrativas. Se distingue por su carácter político y por su carácter transitorio. Es de extracción política, se encarga de concretar las ideas y de poner en alto los intereses de su partido y de esgrimir el interés de las mayorías (12).

"(...) hay un gobierno y por éso parece natural que haya nada más un partido político que con él convive, de él se nutre y es su único medio para crear y renovar los cuadros de funcionarios públicos (...). Partido y gobierno se complementan, se necesitan y requieren, se alimentan y fortalecen entre sí. La existencia de sus burocracias son paralelas" (13).

Ciertos miembros de ésta burocracia, tienden a ver con desdén las opiniones de los particulares. De ser profesionistas mediocres, se transforman, por uno de ésos milagros de la política mexicana, llegando a ocupar altos puestos y de inmediato, - los efectos de la movilidad actúan sobre ellos, sintiéndose excelencias y atribuyéndose a sí mismos, la ciencia, la cultura, las facultades creadoras; se proyectan como los futuros gober-

nantes y como los fervientes estudiosos de la "Teoría del Estado".

- Burocracia científica, se integra generalmente por profesionistas que se dedican al estudio y a cierto tipo de "investigación". Es de presumir, que por la índole de sus actividades-escapan a la recomendación, a la "influencia", a la política y por estar al margen del público, es de suponer que tienen interés en su trabajo.

Además de estar mal retribuida, no se les sabe aprovechar de manera efectiva, debido a políticos pragmáticos con buenas intenciones tal vez, pero ignorantes, con deficiente cultura. Por otro lado, también se debe a que no existe una adecuada coordinación de sus trabajos con las necesidades reales de la administración pública; debido a ello, es que se vuelven académicos y sus trabajos aparecen como inútiles; son ciertamente muy frecuentes las simulaciones de burócratas que vegetan a la sombra de la ciencia.

- Burocracia profesional, se integra por quienes hicieron una profesión (los predominantes aún son abogados), de hecho, no la ejercen, sino que se dedican al desempeño burocrático -prestación de servicios administrativos-, Mendieta y Núñez en su obra citada, los clasifica a su vez, en:

- a) Profesionistas ineptos.
- b) Profesionistas inteligentes y bien preparados, pero faltos de carácter para la vida profesional.
- c) Profesionistas inteligentes, preparados; a veces excelentes, con vocación y carácter, pero carentes de recursos para afrontar el noviciado profesional.

Esta burocracia realiza actividades que la ponen en relación directa con el público, o bien, labores internas de estudio, dictamen, de dirección, de aplicación de sus conocimientos profesionales. Tienden a manifestar poco interés, debido a una falsa apreciación de sus funciones.

- Burocracia de acción y trámite exteriores, (de ventanilla, actuario, de juzgado, inspectores, etc.), está en relación directa e inmediata con el público. Esta burocracia tiende, salvo excepciones a volverse inmoral o el público los vuelve, sin duda, ya que el público se ve obligado a obrar así ante la negligencia burocrática y como defensa natural frente a una administración defectuosa e injusta.

Dentro de este tipo de burocracia, tenemos que los jefes sabidos de las situaciones, exigen a los subordinados una participación, a insinuación del público, o adelantándose por extor-

torsión.

- Burocracia de ejecución, se integra por quiénes se concretan a realizar actividades de tipo operativo, son empleados de menor categoría.
- Burocracia de servicio público, comprende a quiénes prestan directamente atención individual. personal de tipo asistencial, por ejemplo, servidores de hospitales, trabajo social, etc. - Esta burocracia tiende a caracterizarse en su nivel directivo y operativo por una ausencia de sensibilidad y de humanismo.
- Burocracia de acción y trámites interiores, sin contacto directo con el público, se concretan a realizar trámites o trabajos especificados en leyes y reglamentos interiores, o de acuerdo a órdenes que reciben. Se vuelven dependientes y serviles de quienes pueden privarlos del puesto o de la comodidad.
- Burocracia mixta, comprende a aquéllos que prestan servicios durante horas fijas en alguna oficina y además tienen el ejercicio de su profesión. Esta burocracia tiende a descuidar sus actividades administrativas, pues no es fácil atender con eficacia a ésta y a la profesión o actividad particular (en ocasiones frecuentes a la otra chamba dentro de otra Dependencia o Empresa). Tiende a tener un carácter transitorio, su personal es renovado con frecuencia.

- Burocracia obrera, son todos aquéllos que realizan actividades manuales (personal de intendencia y mensajería) (14).
  
- Burocracia parasitaria, son nominalmente pero no trabajan. Son una plaga de la administración pública (politicastros-segundones, guardaespaldas, amigos, amantes, parientes, etc.), viven de la bienechora influencia de ciertas figuras políticas del momento. Son los aviadores. Se les cubre con la designación de "comisionados".



### 3.3 Funcionamiento e Imagen de la Burocracia.

La eficiencia y legitimación del Estado, implica un incremento en la calidad y funcionamiento de la administración pública; para ello se requiere modificar radicalmente las injusticias sociales - que entraña la organización del México actual, de otro modo, no - será posible elevar la burocracia a planos de racionalidad y de - eficacia.

Sin embargo, estaremos de acuerdo en el sentido de que se requiere superar el marco del subdesarrollo y de que en tal tarea, la - burocracia tiene que organizarse estratégicamente.

Pensamos que la podredumbre burocrática no puede ser sino más que la expresión de una podredumbre total de la sociedad mexicana, - pues existen industriales, comerciantes y financieros que explotan al personal; hacen negocios ventajosos y que no se detienen - ante ninguna consideración moral o patriótica para obtener el lucro y la ganancia excesivos.

Por eso, sostenemos que ante tal situación, es la burocracia, la - organización por medio de la cual el Estado ha tratado y trata de establecer la disciplina en la sociedad, presentándose imperiosa - la necesidad del perfeccionamiento burocrático (15).

Lo anterior, implica estudiar a la administración bajo un enfoque

dinámico y no puramente legal, ya que México se encuentra ante el dilema de que si el gobierno no avanza, corre el riesgo de que el pueblo reaccione en forma violenta, en forma más conscientizada y decidida.

Los políticos más destacados, tendrán que reconocer que un sistema administrativo desarticulado, incongruente, ineficaz y corrupto, los coloca cada vez más en una situación desventajosa.

La necesidad de introducir innovaciones en la administración pública a fin de estar en mejor condición de satisfacer las demandas sociales, se debe a que la acción de la burocracia, es muy negativa en muchos aspectos:

- Lentitud burocrática que genera pérdidas de tiempo y de dinero a los sectores de la producción y a quienes viven de su trabajo.
- La incompetencia de la alta burocracia de extracción principalmente política.
- La falta de interés personal del burócrata (servidor público) en su trabajo, a esto inclúyase las actitudes negativas hacia el público.
- La indisciplina y la inmoralidad, determinan la deficiencia de

los servidores públicos (17).

Ello ha originado una imagen popularizada que destaca el crecimiento anormal en muchas áreas del sector público, lo que además evoca rutina, la ineficiencia, la complicación de procedimientos, la supuesta injerencia "injustificada" en áreas reservadas a la actividad privada, el exceso de personal, la corrupción y el patronazgo político (18). Además, se le considera integrada por fracasados, oportunistas, arribistas, trepadores y por simuladores (19).

Una cosa es evidente, que los políticos vividores practican la -- corrupción, el soborno en grande y pequeña escala, y los empleados que obtienen beneficios con el sistema, parecen estar satisfechos con el estado de cosas administrativo actual. (Satisfactorio para quienes a un futuro inmediato, piensan llegar a ocupar cargos de nivel medio o superior y claro, mayormente remunerados).

Hoy, el problema es más claro y está presente y ya hay quiénes piensan que el interés real de la nación supone la creación inmediata de una burocracia honesta, preparada y eficaz.

Pero también hay que reconocer que de hecho, no hay una exigencia dominante porque mejore el servicio, ni dentro de la burocracia, ni en la más amplia esfera de la ciudadanía, y ante esto, como dice el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, México sigue sufriendo aún,

los servidores públicos (17).

Ello ha originado una imagen popularizada que destaca el crecimiento anormal en muchas áreas del sector público, lo que además evoca rutina, la ineficiencia, la complicación de procedimientos, la supuesta injerencia "injustificada" en áreas reservadas a la actividad privada, el exceso de personal, la corrupción y el patronazgo político (18). Además, se le considera integrada por fracasados, oportunistas, arribistas, trepadores y por simuladores (19).

Una cosa es evidente, que los políticos vividores practican la -- corrupción, el soborno en grande y pequeña escala, y los empleados que obtienen beneficios con el sistema, parecen estar satisfechos con el estado de cosas administrativo actual. (Satisfactorio para quienes a un futuro inmediato, piensan llegar a ocupar -- cargos de nivel medio o superior y claro, mayormente remunerados).

Hoy, el problema es más claro y está presente y ya hay quiénes -- piensan que el interés real de la nación supone la creación inmediata de una burocracia honesta, preparada y eficaz.

Pero también hay que reconocer que de hecho, no hay una exigencia dominante porque mejore el servicio, ni dentro de la burocracia, -- ni en la más amplia esfera de la ciudadanía, y ante ésto, como di ce el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, México sigue sufriendo aún,

las consecuencias de una eneficaz, corrompida y viciosa administración pública.

Sólo las necesidades del desarrollo producirán, una demanda en favor de un sistema más racional, capaz de afrontar los problemas complejos del momento (20).

### 3.4 Servicio Civil.

Legalizados los derechos de los trabajadores en el Artículo 123 - Constitucional, se da origen a las bases de un programa mexicano de Seguridad Social. De modo, que el 12 de agosto de 1925. Plutarco Elías Calle promulgó la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, quedando así establecido el sistema de protección social de - los funcionarios y empleados públicos. Establecido el Servicio - Civil, entre cuyas bases figuraba la seguridad en el trabajo, el retiro por edad avanzada y las consiguientes pensiones, en ésta - forma, se evitaría el que se siguiera pensando que los empleados - públicos eran el producto exclusivo del caprichoso y arbitrario - favor de los gobernantes (21).

Sin embargo, todavía a la llegada de Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República, los servidores públicos, se hallaban sometidos y sojuzgados a la tradición y el capricho, extorsionados - por la política y completamente abandonados a sus propios recursos.

Ante ésta situación, era indispensable promover la Reforma Constitucional respectiva , a fin de trazar los lineamientos que servirían para plantear el problema del servicio civil, pues, se pensó - que para lograr la eficiencia, la rapidez y la honestidad conque - debían despacharse los negocios públicos, era requisito esencial - la competencia y la identificación con el régimen; se trataba con

ello de crear un grupo de trabajadores organizados y responsables por su preparación. En consecuencia, el Ejecutivo Federal, aprobó en 1938, el Proyecto del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, a fin de remediar la situación de los servido res públicos (22).

Anterior al Estatuto Jurídico, la circulación interior de los empleados era lenta e irregular, pues en ausencia del escalafón, el paso de los empleados inferiores a los puestos de mayor responsabi lidad y representación, no obedecía a la antigüedad y competencia, sino a influencias, a favoritismos interesados; a decir verdad, la situación actual no es en mucho diferente (23).

Hasta hoy la circulación de la burocracia sigue siendo irregular, produciendo la incertidumbre, el desaliento, la inmoralidad, el descuido, la negligencia por falta de estímulos y de condiciones de autorrealización, lo que perjudica el servicio público.

Esta irregularidad en la circulación burocrática, sigue dándole a ésta un tono depresivo. Lo que se observa generalmente es una movi lidad de tipo horizontal; pero en todo caso, dentro del mismo ni vel salarial (24). Las más de las veces, cualquier plaza vacante o de nueva creación, debiéndose notificar a la Dirección de Personal en el Plazo marcado por el Reglamento de Escalafón, no se rea liza, lo que da lugar a que abunden los intineratos que como --

es lógico, perjudica al funcionamiento del proceso escalafonario; la realidad es que sólo el criterio por demás interesado de las autoridades oficiales y sindicales es el que finalmente decide quien ha de ocupar las plazas.

Hasta hoy en día, la necesidad de profesionalización del personal público implica y sigue implicando la discusión del problema del Servicio Civil o Sistema de Mérito, sistema que en teoría pretende conseguir la competencia, la neutralidad política y la igualdad de oportunidades para cada puesto público del candidato mejor calificado para desempeñarlo.

El sistema escalafonario está limitado a los niveles de menor jerarquía como lo establece el Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado. Su ampliación a los niveles superiores es una cuestión que exige todavía investigación de nuestra realidad, a la vez que un debate sobre valores tales como eficiencia, lealtad política, etc., (25).

Recientemente, se entiende por Servicio Civil "la racionalización de todos los procesos administrativos de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley, a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente, con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores, la realización de una auténtica carrera como servidores públicos" (26). Desde este punto de vista, la operación de un Sistema de Servicio Civil requiere de:



- Plantear claramente el problema.
- Elaborar políticas claras y objetivas.
- Sentar las bases pertinentes a la acción en un corto y mediano plazo.
- Decidir las etapas a contemplar.

### 3.5 Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado.

Bajo el régimen del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), se manifestó una corriente entre los servidores públicos que los llevó a crear sus organizaciones propias, para defender y cuidar sus conquistas para lo que emprendieron tareas periódicas a fin de gestionar para que su situación de clase se consolidara. Con objeto de asegurar que se respetaran los derechos de los trabajadores de base, se estimuló a los empleados para que se sindicalizaran (27).

De modo que poco a poco, la actividad sindical proliferó, dando lugar al nacimiento de organizaciones que agrupan a sindicatos de distintas Dependencias Gubernamentales. La Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado (AOTE), constituye el antecedente más remoto de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), ésta es el resultado del primer Congreso de la AOTE, celebrado en 1936. Diversas fueron las acciones emprendidas por esta federación, encaminadas al bienestar de sus agremiados, por ejemplo, la lucha por la incorporación de los trabajadores del Estado a la Ley Federal del Trabajo, así como en el proyecto del Estatuto Jurídico. En 1938, la Secretaría de Gobernación convoca a la realización de un Congreso Nacional de todas las organizaciones sindicales de trabajadores al servicio de la federación.

Este Congreso, tenía como intención primordial, la creación de - una Central Unica de Trabajadores al Servicio del Estado. Parti-  
ciparon 135 Delegados de 29 Agrupaciones, resultando finalmente, -  
la F.S.T.S.E.

1942, significó un año importante en la vida de esta agrupación -  
debido a que se funda la Confederación Nacional de Organizaciones  
Populares (C.N.O.P.), de la cual constituye una base muy sólida.

Los beneficios conquistados durante la administración de Miguel -  
Aleján (1946-1952), pueden mencionarse:

- Tiendas.
- Multifamiliares.
- Guarderías.

En el Gobierno de Rufz Cortínez, se conquista:

- El pago del Aguinaldo.
- La promulgación de la Primera Ley de Estímulos y Recompensas -  
para funcionarios y empleados de la Federación.
- El pago del sobresueldo por regiones.

Por otro lado, se tiene la adscripción del apartado "B" al artículo 123 de la Constitución, así como la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.), (1959-1960, Adolfo López Mateos), son el resultado de las constantes movilizaciones realizadas por la FSTSE.

La FSTSE, se integra por los sindicatos de las diferentes Dependencias y Entidades que conforman la Administración Pública Federal, además está constituida de acuerdo a lo establecido por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (L.F.T.S.E.).

Administrativamente, la autoridad y facultad de decisión, se realiza a través de la delegación de la autoridad y de la responsabilidad en un grupo de individuos, capaz de resolver las demandas planteadas por su base de sustentación.

Es en el artículo 15 de los Estatutos de la Federación, que se señala cuáles son los órganos de gobierno y su jerarquía en la toma de decisiones:

- a) Congreso Federal.
- b) Consejo Federal.
- c) Comité Ejecutivo Nacional.

d) Comisiones Nacionales Autónomas.

e) Comités Ejecutivos Estatales y Municipales (28).

El Estatuto de los Trabajadores del Estado, anuncia las obligaciones de las autoridades administrativas hacia sus empleados. Es significativo señalar que la Ley de 1941, es aprobada una vez que Avila Camacho llega a la Presidencia de la República y que se da inicio a un gradual alejamiento de los programas socializantes de Cárdenas.

Que las condiciones que norman los ascensos, los procedimientos para seleccionar el personal, la obligación de capacitarse, etc., no se cumplen cabalmente, entre otras razones, por el hecho todavía presente de que las relaciones obrero-patronales en la burocracia mexicana siguen siendo en esencia políticas, y sólo secundariamente legales. El factor personal, sigue dominante en la política mexicana, condicionando la forma en que se acata o eluden las disposiciones legales. En la práctica, es indiscutible, que el sistema de sindicatos de empleados públicos, se ha constituido en una vía hacia el prestigio y el poder, suscitándose inevitablemente año con año, los problemas de liderazgo y del favoritismo político. Es en torno a la presidencia de la FSTSE, que se concentra la mayor actividad y a ése puesto aspiran todos los líderes locales, y es por mediación del Secretario General, que las demandas de los trabajadores llegan a los más altos funcionarios-

del gobierno. De modo, que son los dirigentes de la FSTSE, los - que se encargan de los asuntos de todas las unidades y proceden a regatear (negociar) y claro, es así que adquieren compromisos que con frecuencia se traducen en favores personales para ellos. El Estatuto distingue dos tipos fundamentales de servidores públicos: de confianza y de base. En la práctica, ésta distinción no es - muy clara en lo que respecta a su localización funcional jerárquica (29).

En los diez años que van de 1938-1948, los empleados de base no - ganaron prácticamente nada, debido a las tendencias inflacionarias manifestadas en los precios y sueldos que permanecieron sustancialmente iguales, con insignificantes ajustes de salarios. De hecho, no hubo ningún beneficio importante para dichos empleados.

A treinta y nueve años de distancia, los trabajadores al Servicio del Estado, han ganado veinte Prestaciones, Seguros y Servicios, - los que en gran parte deben contemplarse como compensación a los bajos salarios (30).

## NOTAS DE PIE DE PAGINA

## CAPITULO III

- 3.1 ( 1) Aníbal Quijano, El marco estructural condicionante-  
de participación en América Latina.
- ( 2) Oscar Oszlak, Op, cit., p. 899.
- ( 3) Lucio Mendieta y N., Op, cit., ps. 92, 93.
- ( 4) Oscar Oszlak, Op, cit.
- ( 5) Wendell K., Gordon, Op, cit., ps. 290, 292.
- ( 6) Samir Amir, Op, cit., ps. 337, 340.
- ( 7) Octavio Paz, "La Última Década", en ¿ha Muerto la -  
Revolución Mexicana?..., p. 98.
- 3.2 ( 8) Lucio Mendieta y N., Op, cit., ps. 64, 77-80.
- ( 9) Alfred Sauvy, La burocracia, ps. 76-87.
- (10) Lucio Mendieta y N., Op, cit. p. 86.

- (11) Wendell K., Gordon, Op, cit., ps. 284, 285.
- 3.2.1 (12) Lucio Mendieta y N., Op, cit., ps. 73, 84, 85,-  
89.
- (13) Manuel Moreno Sánchez, "Crisis en las estructu-  
ras políticas", en ¿Ha muerto la Revolución -  
Mexicana?...., p. 129.
- (14) Lucio Mendieta y N., Op, cit., ps. 65, 72.
- 3.3 (15) Idem, p. 94.
- (16) Wendell K., Gordon, Op. cit., ps. 298-302.
- (17) Lucio Mendieta y N., Op, cit., p. 89.
- (18) Oscar Oszlak, Op, cit., p. 882.
- (19) Lucio Mendieta y N., Op, cit., p. 75.
- (20) Wendell K., Gordon, Op, cit., p. 288.
- 3.4 (21) Secretaría de la Presidencia, Op, cit., Vol. 3.
- (22) Idem, Vol. 4.



(23) Lucio Mendieta y N., Op, cit., p. 74.

(24) Idem, p. 74.

(25) Enrique González Pedrero, Op, cit., p. 513.

(26) Rosa María Guerrero Virgen, "El Servicio Civil en el Gobierno Federal", en, GACETA Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, p. 24.

3.5 (27) Secretaría de la Presidencia, Op, cit., Vol. 4.

(28) FSTSE, Documentos Básicos, p. 32.

(29) Wendell K. Gordon, Op, cit., ps. 277-297.

(30) Idem, p. 281.

#### IV. FENOMENO ORGANIZACIONAL Y SUBSISTEMA ADMINISTRATIVO DE PERSONAL.

##### 4.1 La Realidad Organizacional.

Las organizaciones son entidades (unidades) que se abren por todos lados hacia la sociedad en la que subsisten, o sea, que la interacción que se produce (organización-contexto) hace que se constituya en una dimensión de análisis esencial y hasta una exigencia a fin de lograr comprender el comportamiento organizativo (1).

Lo anterior es muy significativo, si tomamos en cuenta que concebir a la organización como un "sistema cerrado", hace suponer a la problemática organizativa independiente del sistema económico-social y del contexto en general, esto como es claro, constituye para nuestros países en vías de desarrollo, un error teórico y una puerta abierta al desarrollo de actitudes favorables a la dependencia.

En este sentido, una buena parte de los fenómenos de dependencia propios de la administración en el área latinoamericana tienen expresa o tácitamente en el "conductismo" administrativo su supuesto respaldo científico. Así tenemos que los estudiosos que se adhieren al planteo ecológico (concebido como una variable constante) de la organización, lo utilizan para validar el trasplante mecanicista a la zona latinoamericana de aquellas teorías y tecnolo

gías surgidas en otros contextos diferentes, intentando claro está, rodear al conocimiento "importado" de un criterio de validez universal e ilimitado. La experiencia ha demostrado que concebir a la organización como "sistema cerrado" es una abstracción falsa.

La organización en consecuencia, debe ser vista como un sistema abierto que se caracteriza entre otras cosas por el hecho de que:

- Su comportamiento deriva de su rol global en el medio.
- Sus objetivos son resultado de la interacción directa de los grupos participantes, de la influencia decisiva de grupos externos y de la inserción de los primeros en el contexto.
- No existe un equilibrio de objetivos, sino un continuo conflicto de los mismos.
- Su relación con el medio es amplia y múltiple, lo que permite un modelamiento en el comportamiento organizativo y de las características del medio.
- La relación organización-medio (ecología), no es entre una variable y una constante; se trata de dos variables cuya interacción lleva a una interdefinición.

Es desde esta perspectiva que las conclusiones que se obtengan, - en su gran mayoría tendrán una validez restringida al contexto - histórico social en el que está inscripto el fenómeno analizado - (2).

La mayor parte de los enfoques y modelos que han orientado estudios sobre la burocracia estatal, están faltos de una contextualización social, cultural e histórica; han sido difundidos y hasta aplicados mecánicamente en organizaciones públicas insertas en - contextos con características muy diferentes, ésto como es lógico ha dificultado la generación de interpretaciones sensibles a las especificidades nacionales. Además hace falta establecer en forma clara qué hace diferente a la burocracia estatal de otros sujetos sociales. Seguramente que una de las principales dificultades para situar el estudio de la administración pública está en - la falta de fronteras conceptuales, y del status teórico dependiente de éste campo de estudio (3).

Creemos que para lograr una adecuada acción administrativa en países como México, es requisito contar con un listado de problemas de administración propios, cuya realidad específica posibilite mejorar nuestras organizaciones.

Lo anterior es cierto si tenemos en cuenta que las organizaciones consideradas como hechos sociales, se dan en un marco contextual - cuyas variables principales las condicionan y tipifican; de éste-

modo, las organizaciones propias de nuestros países en vías de desarrollo, tienen frente así un conjunto de problemas a abordar de muy diversa naturaleza y grados de urgencia (4).

Consideraremos en consecuencia a la organización como una totalidad en la que se efectúan complejas transacciones de insumo-producto con el contexto, a la vez que de procesos de conversión. Se ve de este modo que existen elementos que condicionan externamente a la organización y productos que justifican su existencia.

#### 4.1.1 Estudio de las organizaciones

En el estudio de las organizaciones, hallamos la llamada "tradición gerencial", de la cual Frederick Taylor fue su más caracterizado exponente, el rasgo más significativo consiste en que los límites organizacionales se esfuman totalmente, constituyéndose en consecuencia, el comportamiento humano frente al desempeño de tareas bajo condiciones de división social del trabajo, en la unidad de análisis. Comparte sin embargo con otros enfoques, una fundamental preocupación por la racionalidad y la productividad, proponiéndose como meta, diseñar "el mejor" modo (racional) de organizar el esfuerzo humano para el logro de fines organizacionales.

Esta preocupación se liga a una teoría, (administración científica), la cual observa a la actividad administrativa como un problema técnico, cuya resolución tiene que ver con cuestiones de diferenciación estructural y especialización funcional.

Esta orientación efficientista revela por otro lado, en su normatividad, la convicción de que las soluciones técnicas pueden resolver definitivamente los conflictos de clase, a través del concepto "ROL".

Los sucesores de Taylor, se dan a la tarea de reconstruir el es-

queleto organizacional y su compleja red de relaciones, a partir de sus elementos más simples, habrán de reducir la preocupación - por la eficiencia y así, deja ésta de ser percibida como criterio fundamental de la acción organizacional.

Se adopta una creciente incorporación de técnicas y conceptos sociológicos y psicológicos, que ciertamente enriquecen la perspectiva administrativa, modificando al mismo tiempo, los focos sustantivos de investigación.

Nuevos aspectos van siendo revelados, los cuales se interrelacionan e integran al conocimiento existente para finalmente conformar la "teoría de organización" (motivación, liderazgo, conflicto, toma de decisiones, etc.). Esta nueva conceptualización representa indiscutiblemente un eslabón importante en la construcción de una teoría sobre la burocracia estatal.

En la década de los treinta, se contempla una nueva dimensión de interés para los administrativistas: el "lado humano" de la organización. Esta orientación se encamina a la búsqueda de condiciones que mejoren la interacción humana con y dentro de las organizaciones, con el fin de provocar respuestas individuales más favorables a las demandas organizacionales:

- Realización de las aspiraciones individuales.

- Salud mental.
- Integración con la organización.
- Sentido de pertenencia.
- Actualización permanente, etc.

Estos son aportes teóricos que habrían de suministrar ciertas claves para atender el proceso de socialización a través de las organizaciones.

Dada así una caracterización estática de las organizaciones, cobra importancia el examen de su dinámica interna y de sus transacciones con el contexto. Este nuevo interés eleva a primer plano el estudio de proceso de toma de decisiones (5).

Las decisiones empezaron a ser consideradas variables dependientes de restricciones contextuales que alteran el equilibrio interno y fuerzan a las organizaciones a procurar estabilidad y a asegurar su supervivencia ejercitando su capacidad adaptativa.



#### 4.1.2 Burocracia.

Entendida la burocracia como forma de organización administrativa, su estudio engloba dos órdenes de conocimientos:

1. Elaboraciones científicas dirigidas a explicar el comportamiento de las organizaciones, y
2. Normas técnicas diseñadas con miras a su conducción eficiente.

Además su objeto de estudio adquiere características particulares según el medio en que se desenvuelve (6).

Esto es importante, si tomamos en cuenta la evolución mostrada por la burocracia estatal en México y la complejidad de las vinculaciones que ha establecido con la sociedad global, lo que contrasta - marcadamente con la virtual inexistencia de estudios que intenten abordar estos problemas con alguna pretensión teórica. Por esta razón, el estudio analítico de la burocracia estatal se justifica por la potencial contribución al mejor conocimiento del papel, desempeño e impacto del aparato administrativo y productivo del Estado.

Desde esta perspectiva, la organización burocrática hace referencia a un estilo particular de asociación e interacción entre indi-

viduos y recursos, combinados para el logro de objetivos específicos. Se le atribuyen atributos tales como : grado de especialización, jerarquía, diferenciación y secularización. En este sentido, una gran proporción de la literatura se dedicó a destacar una serie de incongruencias entre las necesidades y valores de las sociedades "subdesarrolladas", los atributos de sus aparatos estatales y las características del "tipo ideal weberiano".

Dos enfoques han sido relevantes en el estudio de lo administrativo-organizacional:

- 1°. El que centra su atención en la estructura y proceso interno a la organización y a partir de allí tratan de rastrear restricciones contextuales que operan sobre la misma.
- 2°. El que toma como referente a la sociedad global, observando las consecuencias de la inserción de la burocracia dentro de ese contexto, examinando el tipo de interacciones que tiene lugar, y sobre todo, evaluando los impactos resultantes en términos de variaciones en el poder relativo y en la productividad de la burocracia.

Como se aprecia, ambos enfoques se complementan en los hechos.

Pero tanto uno como otro, tienden a pasar por alto o el contexto o la dinámica interna de la burocracia.

Por lo que respecta a la posición de la burocracia en la estructura de dominación política, ésta puede variar significativamente, de acuerdo entre otros factores con el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, de cristalización de clases sociales (y de su enfrentamiento) y de la indispensabilidad del aparato estatal para la reproducción de la sociedad capitalista (7).

"Marx observa que la diferenciación y ampliación del aparato estatal es un resultado de la división social del trabajo, proceso - que al generar nuevos grupos de interés, crea nuevo material para la administración del Estado. La legitimación de éstos intereses - "comunes" requiere su contraposición a la sociedad como interés - general. Pero también requiere su expropiación y conversión en - objeto de la actividad estatal, con lo cual la burocracia sustrae a la sociedad civil, ámbitos y materias de actuación que acrecientan su indispensabilidad y poder" (8).

Un enfoque totalizador de la burocracia, en consecuencia, habrá - de tener en cuenta la heterogeneidad de los elementos constitutivos a la misma, heterogeneidad que puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y la - compleja trama de relaciones que establece con la sociedad civil; podríamos concebirla como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter "público" permite distinguir-- las como un sistema diferenciado.

Las transformaciones de la burocracia expresan en el tiempo correlaciones de fuerza y cambiantes fuentes de contradicción social, - y ésto porque el ámbito de competencia y acción de la burocracia-estatal puede concebirse como una arena de conflicto político, - donde se materializan procesos históricos a través de complejas - articulaciones que tornan imprecisos los límites entre Estado y - Sociedad Civil y aumentan la heterogeneidad de la burocracia.

Así pues, el papel adjudicado a la burocracia estatal en la sociedad contemporánea, consiste en materializar el interés general de la sociedad encarnado en la existencia del Estado. Desde este - punto de vista, el problema de la burocracia, se reduciría a lo-grar una eficaz extracción y una óptima asignación de recursos en - tre sectores de conformidad con orientaciones normativas que en - forma desagregada expresen el interés general.

Es necesario indicar que la burocracia no es un simple instrumen-to de quienes ejercen el poder del Estado, ya que la expansión de la burocracia conlleva la multiplicación de ámbitos operativos, - monopolios de información, capacidades de influencia a instancias de decisión, en los que los comportamientos burocráticos adquie-ren relativa autonomía. Tal autonomización del comportamiento, - lleva a la burocracia a traducir el interés general de la socie-dad en términos que consulten su propio interés, así también, la burocracia estatal, en tanto actor social agregado y complejo, si bien es cierto que está expuesto a demandas e intereses a menudo-

incompatibles, también lo es que está dotado de recursos, grados de autonomía y capacidad de articulación hacia las "profundidades" de la sociedad civil y las "alturas del Estado. La burocracia, - se constituye a la vez, que en un resumen de las contradicciones de la sociedad civil, en una contradicción en sí misma. O sea, - la burocracia se convierte en un "grupo de presión" que tiende a satisfacer intereses propios, a reivindicar su derecho a participar en la definición y traducción del "interés general".

Es interesante señalar que la burocracia en tanto que institución mediadora entre el interés general encarnado en el Estado y los intereses particulares de la sociedad civil, se estructura y comporta en función de los elementos del sistema normativo que le son aplicables. Esto es así, porque:

- Las decisiones y funciones cotidianas de la burocracia estatal deben ajustarse a las pautas normativas, estructurales y comportamentales que constituyen el referente fundamental para conformar las premisas de cada decisión puntual; y
- Toda desviación o inobservancia de estas pautas, se reputa como disfuncional y requiere acción correctiva.

Bajo estas consideraciones, se requieren adaptaciones intraburocráticas, para enfrentar con éxito las restricciones contextuales

a fin de que al expandir la capacidad operativa, se restituya legitimidad institucional (9).

Durante el siglo XVIII se consideró que la apelación al interés público constituía simplemente un medio para legitimar la existencia de oficinas, empleados, secretarios, inspectores e intendentes, con lo cual se señalaba un rasgo de la burocracia (su capacidad de generar intereses propios); Marx, en su Crítica a la Filosofía del Estado de Hegel, retoma esta temática al plantear que: "La existencia de la burocracia estatal responde a la existencia de intereses particulares en la sociedad civil; y que en el proceso de satisfacer demandas asociadas a tales intereses, la burocracia desarrolla los suyos propios, no necesariamente compatibles con un "interés general" (10).

Observó el carácter dialéctico y conflictivo de las interacciones Burocracia-Estado-Corporaciones. Por lo tanto, la existencia y supervivencia de la burocracia, dependería de la existencia de su contraparte material -las corporaciones-, sin perjuicio de ocasionales conflictos entre ambas.

En tanto la burocracia encarna y asume intereses corporativos, el interés del Estado se reduce a su propio interés, que requiere la existencia y permanencia de intereses corporativos representados por una universalidad imaginaria; a su vez, como la burocracia confiere de hecho un marco de legitimidad a la acción social de-

sarrollada en el seno de la sociedad civil, se ve condenada al formalismo, puesto que los presupuestos normativos de la actividad corporativa se hallan divorciados del verdadero interés general. Existe ciertamente suficiente evidencia como para señalar la representación privilegiada, el tratamiento preferencial que los intereses de la "clase dominante" reciben dentro de la constelación de "funciones" desempeñadas por la burocracia; es pues, la actividad de sus instituciones, de su aparato regulador, productivo y represivo, la que materializa "productos" que refuerzan tanto esa dominación como el carácter capitalista del Estado -apoyando al interés general y cubierta con aureola legitimadora, la actividad de la burocracia se halla sesgada hacia la satisfacción de intereses de la clase dominante económicamente-.

La burocracia puede de éste modo, asumir tres roles diferentes:

1. Un rol sectorial, frente al Estado asume la representación de sus propios intereses.
2. Un rol mediador, a través del cual neutraliza, agrega o promueve intereses en beneficio de sectores dominantes; y
3. Un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales-

del Estado (11).

En términos de la realidad mexicana, el crecimiento de la burocracia ha estado motivado por el crecimiento demográfico y las necesidades públicas, pero también por el fenómeno actual de la ampliación casi ilimitada de la esfera de actividades del Estado. Sin embargo, su crecimiento no se ha visto acompañado de un perfeccionamiento en su organización administrativa y en sus funciones.

Existe y no se puede negar, una inercia burocrática basada en la costumbre, la tradición, verdaderamente es alarmante, pues contradice los principios mínimos de racionalidad, de eficiencia (12).

Es pertinente decir que ante éstos hechos, resulta distante la concepción weberiana, que consideraba a la burocracia como la forma de organización racional más compatible con el modo de producción capitalista (subdesarrollo administrativo?). La burocracia constituye desde el punto de vista weberiano, el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo legal-racional de dominación (lo que tendríamos como realidad, sería un tradicionalismo?).

Observada la burocracia como una forma de organizar colectivamente el esfuerzo humano, es la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado de acuerdo a principios racionales (lo que ten



dríamos serían estructuras informales como dominio sobre lo formal) (13).

#### 4.1.3 Burocracia-productividad.

Si el trabajo burocrático nada produce en sí mismo, no es menos cierto que sólo mediante su acción es posible toda labor social-productiva.

Las actividades de las fábricas, de los comercios, de los artesanos, de los agricultores, serían imposibles sin garantías, sin tribunales, sin servicios públicos (14).

Cuando se piensa en la productividad o improductividad de la burocracia, los términos de referencia del problema se limitan habitualmente a incluir el desempeño de tareas o funciones que caen dentro del rol "infraestructural". El desempeño de los otros dos roles (sectorial y el mediador) son o bien ignorados, o bien considerados como manifestación de comportamiento desviados, por ejemplo, desplazamiento de objetivos, corrupción, baja motivación.

Si los objetivos de la burocracia son múltiples, heterogéneos y conflictivos, el resultado de la actividad del Estado no puede evaluarse exclusivamente desde la óptica del "interés general", ya que llevado a su extremo, este argumento permitiría afirmar que la burocracia es siempre productiva, puesto que toda deficiencia en el desempeño de cierto tipo de actividad, estaría compensada por el desempeño de otros. Aún los casos de flagrante inefi-

ciencia (ausentismo, negligencia, tramiteo, etc.), podrían considerarse formas de satisfacción del interés "sectorial" de los propios burócratas, en tanto que permiten mantener el nivel de ocupación, la suplementación de ingresos, etc. Por ésto, el argumento debe calificarse en el sentido de que:

- Considerada globalmente, la actividad de la burocracia estatal contribuye a la reproducción de un cierto tipo de organización social y cierto tipo de Estado.
- El carácter de la "contribución" depende del resultado de los conflictos en torno a la definición del contenido y al peso relativo de cada uno de los roles de la burocracia; y,
- Este resultado será a su vez, producto del enfrentamiento entre actores sociales y estatales, vinculados por complejos patrones de alianza y conflicto en las diversas arenas de lucha política.

Es así que la identificación de roles diferentes y de actividades que promueven intereses variados y a menudo contradictorios, abre un amplio campo de exploración teórica y exige ciertamente revisar los instrumentos de medición y evaluación en el terreno empírico, por ejemplo, la aplicación de estrictos criterios de "racionalidad administrativa", podrían arrojar a la "inactividad" privada a una gran masa de desocupados.

En consecuencia, se impone considerar sus otros roles y funciones como variables explicativas, lo que permite abordar el problema de la productividad burocrática desde una perspectiva que refleje adecuadamente la especificidad sustantiva de la burocracia estatal como unidad de análisis en su especificidad contextual e histórica. Este enfoque permite considerar a las decisiones como variables dependientes de restricciones contextuales y en consecuencia, el concepto de productividad deja de observarse en términos de maximización, introduciéndose en consecuencia, las nociones de optimización y "satisfacción" de objetivos bajo condiciones de racionalidad limitada (acotada). Por lo tanto, la supervivencia de la organización, reemplazó a la maximización del producto, adquiriendo relevancia la evaluación de las consecuencias funcionales resultantes de diferentes arreglos estructurales y patrones de comportamiento.

Queda así consumado el ligamento entre el análisis sistemático y el estructural funcionalismo. Desarrollos más recientes, intentan develar la vida interna de las organizaciones, tratando de explicar los procesos que tienen lugar en la "caja negra" y controlar los factores desestabilizadores de una fluida "transformación de insumos en productos". Se pretende aumentar la racionalidad de los procesos decisorios.

El problema del desempeño burocrático no se reduce pues a relacio

nar unidades producidas (puentes, pacientes atendidos, expedientes despachados, estudiantes promovidos, teléfonos instalados, etc.), con metas explícitamente fijadas o recursos empleados.

La evaluación también habrá de incluir "productos" tan heterogéneos como los desocupados potencialmente absorbidos, huelgas evitadas, intereses partidarios promovidos, amenazas insurreccionales suprimidas. Estas y similares manifestaciones de la actividad del aparato estatal, reflejan contradicciones planteadas en el seno de la sociedad civil (o del propio Estado) (15).

#### 4.1.4 Administración Estatal.

Descartando los modelos normativos preocupados por imaginar las condiciones ideales bajo las cuales las organizaciones estatales podrían maximizar su producto, se presenta como prioritaria la necesidad de la interpretación de fenómenos propios de las organizaciones estatales, lo cuál requiere de un marco teórico específico, y éste a su vez, implica desarrollar conceptos e incorporar variables y dimensiones que permitan explicar las condiciones concretas bajo las cuales las organizaciones estatales se establecen, evolucionan y actúan (16).

Bajo estas consideraciones, el período revolucionario (1910-1920) dio como resultado la derrota de las relaciones de poder que existieron en el país durante el período de Porfirio Díaz. Los capitales extranjeros, las clases terratenientes y los manipuladores políticos del régimen, fueron desechados por el empuje del nacionalismo procedente de las clases medias y bajas, el cual se propuso instaurar el control mexicano sobre los recursos del país y utilizarlos en beneficio de un sector más amplio de la población nativa.

Para alcanzar los objetivos sociales y económicos de la Revolución, el Estado Mexicano habría de cambiar fundamentalmente su papel.

Por primera vez desde la Independencia, el Estado Mexicano tendría que adoptar un papel activo, habría que regular, promover, re distribuir y controlar toda clase de cosas. México no había desarrollado una clase fuerte de empresarios capaces de reunir gran des recursos de capital para invertirlo en empresas industriales-importantes sin recurrir a la ayuda del gobierno. Un decenio de revolución llevó al poder a quienes rechazaban el sistema económi cp de "Laissez Faire" que no consiguió proporcionar beneficios pa ra las masas de la población. El Estado activo se orientaría aho ra hacia el desarrollo social y económico de la nación mexicana.- La Constitución de 1917, colocó los cimientos para un sistema nue vo, y ha seguido todavía ejerciendo una influencia ideológica po tente en la vida política del país, en ocasiones, sin embargo, - los fines en ella consagrados, en alguna medida han sido ignora dos por los hombres que han guiado a México, ya que sus políticas defectuosas y equivocadas han impedido con frecuencia el logro de los objetivos declarados.

Los cambios provocados por la revolución tienen efectos como es - de suponer sobre la administración pública, pues los programas so ciales y económicos iniciados, impusieron nuevas cargas a la es tructura administrativa; las principales se refirieron a la distri bución de la tierra (artículo 27), y a la promoción de un nuevo - estatuto para los trabajadores (artículo 123), también al sistema de educación nacional (artículo 3°.), el cuál se establece como -

un monopolio de Estado.

La organización administrativa y sus operaciones se ven afectadas directamente por medio de cláusulas que le señalan responsabilidades dentro de la estructura administrativa y también con respecto a las autoridades legislativas y judiciales del gobierno.

Puede decirse que toda la organización del gobierno está centralizada en la presidencia; el presidente tiene poderes amplios en exceso para nombrar y destituir y sobre las actividades administrativas del Gobierno, esto se explica por la facultad que tiene para emitir Decretos y Reglamentos de carácter administrativo, así como por sus atribuciones para designar y remover funcionarios. - (Artículo 89, Fracción I y II Constitucional).

Los Secretarios sólo tienen facultades con respecto a lo relacionado con la administración interna de sus respectivas Secretarías. Las Dependencias se hallan sometidas sólo a la voluntad presidencial, salvo en la medida en que deban responder de sus actos ante el poder legislativo o en menor grado ante los tribunales, no obstante es de reconocer que en el sistema mexicano existe una ausencia notable de procedimientos eficaces de control legislativo sobre la administración o sobre el poder Ejecutivo para designar a los funcionarios.

La autoridad para promulgar el presupuesto anual radica en la Cá-



mara de Diputados, también es responsable de proveer los medios - de ingresos necesarios para cubrir los gastos propuestos. (Artículo 74, Fracción IV Constitucional). Podría decirse que en gran medida el grado de desarrollo de la administración, se halla limitado por la Ley Fundamental.

Se ha evidenciado que para lograr satisfacer las necesidades del pueblo de México, hace falta una adecuada coordinación y dirección centrales, programas de capacitación y desarrollo orientados al incremento de conocimientos y modificación de actitudes, así como de la capacidad directiva a fin de desterrar entre otras cuestiones, las prácticas desviadas respecto del modelo racional-administrativo.

En los últimos años, los dirigentes mexicanos se han dado cuenta de que la deshonestidad y la ineficacia administrativa, agotan recursos vitales, debilitan la confianza pública y retrasan la realización de objetivos nacionales prioritarios y urgentes (17).

#### 4.2 Administración y Sociedad.

Los problemas sociales (agrario, educativo, obrero, etc.), y su solución han requerido de la atención burocrática, la que se ha logrado por medio de presiones de partidos y grupos; también el crecimiento demográfico ha ejercido una constante presión sobre la administración al exigir un aumento en los servicios públicos.

Así, el incremento de la acción social exterior a la burocracia ha determinado su amplitud y complejidad de acción, ello ha venido originando una constante solicitud de empleos y aumento de puestos públicos por parte de quienes no han encontrado manera de acomodarse económicamente y de aquéllos que aspiran orientar en determinado sentido político a la administración (18).

El procesamiento de las demandas sociales (contexto), depende de un modo inmediato de la iniciativa, capacidad y adecuación de recursos a disposición de funcionarios y unidades burocráticas.

Las decisiones puntuales sin embargo, se hallan sujetas a diversas restricciones entre las que se cuentan, las de carácter normativo (pautas valorativas, objetivos, prioridades, metas, sanciones), vinculadas al deber ser y que condicionan las posibilidades operativas de la burocracia; las de carácter estructural que se refieren a los patrones de combinación de recursos institucionales

zados a través de esquemas y procedimientos formales (jerarquías, sistemas de méritos, de información, evaluación y control) y que permiten ejecutar el funcionamiento de la burocracia a los critérios de racionalidad técnica; y las de carácter comportamental - (aspectos actitudinales).

Estos tres tipos de restricciones son momentos de un mismo fenómeno. Constituyen premisas para la acción por ser desagregaciones racionalformales del "interés general" de la sociedad.

Normas originan estructuras, éstas originan comportamientos. Las normas se consideran positivas y las estructuras resultarán racionales en tanto conduzcan a la concreción-observancia de aquellos aspectos del marco normativo global de la burocracia. Es de éste modo, como el interés general de la sociedad se traduce en un sistema normativo que regula la acción de los actores e instituciones sociales (19).

#### 4.3 El Factor Técnico-Profesional en la Administración

En nuestros países subdesarrollados, el grado de instrucción alcanzado está condicionado por la participación temprana de hombres y mujeres en actividades laborales ante la necesidad de allegar mayores recursos a los magros ingresos familiares, lo que impide alcanzar niveles más elevados de preparación cultural o de información técnica. Esto evidencia que en los países del área es mínima la probabilidad de obtener una capacitación universitaria completa para la mayor parte de los habitantes, además de que la necesidad de trabajar es en la práctica una de las causas principales de la elevada deserción. De modo que sólo una limitada parte de la mano de obra alcanza una calificación técnica.

En la distribución de los educandos por rama técnica, se advierte una aguda irracionalidad, lo que es contrario a las necesidades del desarrollo económico, ésto es debido a características rígidas y no modernizadas de la mano de obra y a una serie de irracionalidades estructurales de tipo político, cultural y administrativo entre otras (20).

En los años treinta, en la mayor parte de los países de la región, no obstante la abundancia de mano de obra, no existía la fuerza de trabajo adecuada a las actividades industriales debido a la transferencia de mano de obra de lo rural a lo urbano con características de extremada baja calificación: (21).

#### 4.3.1 Situación de la Mano de Obra.

La mano de obra poco calificada o sin calificación es explotada - sin grandes costos salariales, con la amenaza permanente de ser sustituida si presiona por mejores salarios.

Algunas actividades como la de la construcción tiene ciclos intermitentes y de paralización, o sea, que se trata de un mercado que no permite la estabilidad, ni ingresos suficientes para su sector "manual" asalariado.

Dentro del conjunto de la mano de obra ocupada, una parte considerable ejerce roles que no requieren generalmente una calificación técnica compleja, se localiza principalmente en el sector no-fábril de la ocupación urbano-industrial y es la de más bajos salarios. Esa mano de obra como la no ocupada plenamente y en forma estable, al igual que la totalmente desocupada, no amenaza la depresión de los salarios nominales de la población ocupada en los niveles modernos, complejos y productivos de la industria, mucho menos con ocupar su lugar (22).

Existe demanda de personal técnico y científico de alta especialización, sin embargo, es evidente la existencia de un retraso de - la estructura educativa en relación a las perspectivas abiertas - por el desarrollo técnico y científico. Si a lo anterior, añadi-

mos el hecho preocupante de que el desarrollo de la ciencia propicia la caducidad del conocimiento adquirido en la escuela, se impone en consecuencia la exigencia de una educación permanente (capacitación) (23).

En las empresas de corte tradicional y sectores importantes de la administración pública, la tasa de personal técnico suele ser muy reducida, múltiples razones siguen determinando una muy baja demanda de personal técnico, entre ellas tenemos:

- Falta de capacitación de una gran proporción de la clase empresaria y de los directivos de la administración pública.
- Políticas de utilidades a corto plazo.
- Resistencia al cambio.
- Nepotismos, compromisos personales.
- Ignorancia de requerimientos técnico-profesionales, etc.

Esto por supuesto, es parte del subdesarrollo de México (24).

#### 4.3.2 Educación para el Desarrollo.

La educación ha sido considerada como variable fundamental para el desarrollo, en tal sentido, durante el régimen del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, se la concibió como factor vital para el desarrollo, se la esgrimió también con una orientación al trabajo productivo y para ello, fue que en mayo de 1966, se acordó el establecimiento del Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra (ARMO).

Se reiteró una vez más en éste sexenio, la necesidad de formar rápidamente todo el personal desde el científico de alto grado hasta el obrero semicalificado. La idea de conectar los planes educacionales con la política de empleo, pretendía aproximar demandas y ofertas de mano de obra calificada y semicalificada.

Al inicio del régimen de Don Luis Echeverría, se crea el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, dependiente del ISSSTE, con el propósito de elevar el nivel de desempeño de los trabajadores al Servicio del Estado y generar una cultura administrativa que los identificara con los objetivos, políticas y programas del Gobierno; el objetivo era lograr una administración eficiente a los fines del desarrollo nacional (25).

Es significativo el hecho de que el Sector Público, se ha venido-

presentando como un mercado de trabajo en expansión para las nuevas profesiones, debido a:

Primero.- El grado de diferenciación y el volumen del personal público. El desconocimiento sin embargo, de la importancia de las nuevas profesiones, es una limitante - sería del mercado de trabajo de las mismas, aunque - su necesidad es obvia.

Segundo.- Que el avance científico y tecnológico ha incrementado las profesiones necesarias al proceso del desarrollo, éste se constituye en otro elemento determinante del mercado de trabajo de las nuevas profesiones, pues de él depende la posibilidad de especializar y profesionalizar al personal público en las distintas áreas específicas. O sea, el avance de teorías y - técnicas sociológicas administrativas, económicas, - pedagógicas, organizacionales, psicológicas, etc., - permite la utilización de especialistas para resolver los problemas correspondientes.

Tercero.- El sistema educativo nacional, pues de él depende la disponibilidad de nuevos profesionales, su congruencia con la demanda del sector público y la tendencia a su profesionalización. En consecuencia el desarro



llo nacional impone a los centros de estudio superiores la necesidad de formar al personal encargado de atender los complejos problemas de una sociedad cuyas estructuras han de ser desarrolladas (26).

#### 4.4 Selección de Personal.

Las personas difieren por sus aptitudes para los diferentes tipos de actividades. Ni un amplio entrenamiento y/o capacitación basta para borrar las diferencias individuales.

A causa de estas diferencias en la ejecución de tareas, el problema de la selección y distribución es relevante en los ámbitos laborales industrial y/o administrativo público. Esta consiste en identificar para cada tarea a los sujetos que puedan tener éxito en ellas y recomendarles para que sean empleados precisamente en tales tareas. Del mismo modo, han de ser detectados los sujetos que serían malos trabajadores en una tarea determinada a fin de desaconsejar su colocación en tal puesto.

Las ventajas de una selección adecuada son obvias: la producción aumenta, el personal se siente satisfecho y contento en tareas en las que tiene ciertas oportunidades de éxito. Por la misma razón estarán insatisfechos, a disgusto y frustrados en tareas en las que experimentan continuos fracasos, o en las que se evidencian con un bajo nivel de actuación.

Como veremos, dentro de la administración pública mexicana, existe una acentuada carencia de selección real del personal que ingresa al servicio público, lo que da cabida a procedimientos de se-

lección basados en el presentimiento, la adivinanza, la intuición o la hipótesis (subjetividad) (27).

Para explicarnos ésto, es necesario apuntar que todavía es peculiar del sistema administrativo mexicano el que sus diversos componentes orgánicos tiendan a convertirse en feudos personales de los respectivos Secretarios de Estado y de los Directores de las Entidades Paraestatales. Por ésto, la base de la selección del personal continúa siendo personalista (en muchos casos ni siquiera es partidista) a pesar que el partido oficial (PRI) tiene gran importancia.

Los Secretarios de Estado, por ejemplo, se rodean de sus amigos - más íntimos, de sus parientes y de sus partidarios, quedando así, en aptitud de manejar su Secretaría con una mínima intervención exterior. Esa independencia como es lógico suponer, dificulta la coordinación interadministrativa e imposibilita la vigilancia, - la obtención de pruebas contra la deshonestidad y el enriquecimiento ilegítimo. Por su elevada jerarquía y mayores oportunidades, los altos funcionarios tienden a convertirse en los principales beneficiarios de los corrompidos sistemas administrativos. A pesar del crecido número de altas, bajas y promociones dentro de la burocracia, se advierte la permanencia de un núcleo, el cuál - domina y dirige la administración año tras año (28).

El reclutamiento del sistema burocrático mexicano se hace en base a relaciones personales y políticas, familiares, contribuciones - al partido y conocimientos técnicos. Un factor importante en el reclutamiento es la continuidad de la élite burocrática : "los miembros de la élite burocrática de la Secretaría, han alcanzado sus puestos después de extensas carreras en algún sector de la administración (...), el reclutamiento de funcionarios públicos - obedece a una práctica de carácter mixto, no sólo en el aspecto - de la capacidad técnica y la capacidad política, sino también por la mezcla entre política y administración" (29).

En México, aún hoy, pareciera que la meta más importante es la - consolidación del gobierno a fin de ejercer un efectivo control - político sobre el país, de modo que se tiene que confiar en la - lealtad de la burocracia y reclutar sus miembros de acuerdo con - un criterio político. Bajo estas circunstancias, venalidad y - corrupción podrían ser tolerables, y aún propiciadas (30).

Si las prioridades del país todavía hoy son la integración de un - gobierno nacional desde el punto de vista territorial y político, entonces, ciertamente, no es conveniente establecer un sistema de reclutamiento para miembros de la administración pública basado - en el "mérito". La burocracia en estos casos constituye uno de - los principales elementos de apoyo a los gobiernos y debe serle - incondicionalmente fiel en lo político. Pensamos sin embargo, -

que México es un país cuya realidad es diferente, que está necesitado de una administración capaz de hacer frente a los retos del desarrollo; con todo el criterio político para el reclutamiento - ha fortalecido el control del gobierno a través de la burocracia, y los funcionarios tienden a reclutar a personas de su confianza, y por lo general, cuando se presenta la alternativa entre lealtad y competencia de un subordinado se prefiere la primera aunque vaya en detrimento de la eficiencia administrativa (31).

Los procedimientos administrativos en consecuencia, se hallan en gran medida condicionados a consideraciones de tipo político : - "los burócratas empiezan a verse envueltos en un conflicto interburocrático, en el cual cada departamento o alto funcionario establece alianzas, se une a grupos y empieza a buscar el control de pequeños imperios ) las designaciones, por ejemplo, se hacen - con la idea de fortalecer éstos imperios y no con el objeto de encontrar a la persona más calificada para una determinada posición" (32).

La manera única de modificar las actuales características desfavorables de nuestra burocracia es a través de una Ley que establezca con claridad como principios fundamentales, la justa selección de personal sobre la base de méritos, de aptitudes probadas y el restablecimiento normal de la circulación (sistema de mérito), de acuerdo con esos criterios exclusivamente.

El Estatuto de los Trabajadores considera este aspecto, pero no tiene influencia sobre la injusta selección que se hace.

Por otra parte, y en éste orden de ideas, tenemos que la movilidad fundada en el escalafón, creó al introducirse el factor político en el sindicalismo graves elementos de perturbación en la movilidad de la burocracia, pues en los ascensos interviene con frecuencia y en forma negativa, la influencia del sindicato. El empleado por competente que sea, si no se conduce en forma acrítica por ejemplo, hallará siempre obstáculos a su carrera.

Creemos que la selección de profesionistas en la burocracia debe estar determinada por el récord logrado durante sus estudios en la Escuela o Facultad, no ha de ser suficiente el título, pues se ve con frecuencia dentro de la administración pública ocupar los mejores puestos a profesionistas que fueron pésimos estudiantes y a la inversa (33).

En los textos relativos a la selección de personal de los países desarrollados, se recomienda hacer uso de métodos de psicología aplicada, lo cual es válido debido a que los aspirantes poseen un nivel educativo previo, pero no lo es para nuestros países, en donde se debería poner el acento en la capacitación que el sistema educativo no da, y no en la medición de conocimientos a los que la gran mayoría de la fuerza de trabajo no ha tenido acceso real (34).

Un sistema integral de personal, fortalecería la autoridad ejecutiva, pero ello lesionaría las prerrogativas feudales de los altos directivos, pues un Secretario de Estado por ejemplo, no podría ya nombrar a sus parientes y partidarios políticos que le merecieran mayor confianza, en cambio se vería obligado a cubrir un buen número de plazas importantes con personas de probada competencia y habilidad, tal vez escogidas de una lista que le proporcionaría una UNIDAD CENTRAL DE SELECCION.

Pensamos que ante esto, ningún Secretario de Estado, sabiendo que la clave del éxito político en México consiste en rodearse de un fuerte grupo adicto, estaría dispuesto a sacrificar esas ventajas. Igualmente los dirigentes sindicales se encontrarían ante el mismo dilema si se estableciera un Sistema Integral de Personal, pues también éstos tienen gran interés por conservar el estado de cosas.

De la misma manera saldrían perdiendo aquéllos que por su ineptitud y falta de habilidad, tendrían que salir de la nómina. La oposición al mencionado sistema es sistemáticamente latente; creemos que los factores a superar con la inercia y la ignorancia (35).

Intenciones las ha habido, buenas por cierto, con Plutarco Elías Calles, el Departamento de Contraloría, incluyó como uno de los-

puntos principales de su programa, el seleccionar a su personal. Se expidieron, los reglamentos necesarios para la disciplina interior:

- Reglamento de exámenes.
- Instructivo para la tramitación de solicitudes a la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro.
- Instructivo del Servicio Médico.
- Reglamento de asistencia.
- Reglamento de la servidumbre.
- Reglamento para la aplicación de notas buenas y malas.
- Otorgamiento de "certificados de empleados distinguidos".

Las vacantes serían cubiertas por oposición, a fin de tener un personal apto para el desempeño de sus labores (36).

Con Adolfo López Mateos, se consideró que uno de los aspectos que demandaba especial apreciación del país entero, así como de los partidos políticos, era el paso cada vez más acentuado del perso-



nalismo al objetivismo en la selección de candidatos y funcionarios.

Y ya con la administración de Luis Echeverría, se puso énfasis - en la necesidad de contar con sistemas de personal que elevaran las aptitudes y el rendimiento del servidor público (37).

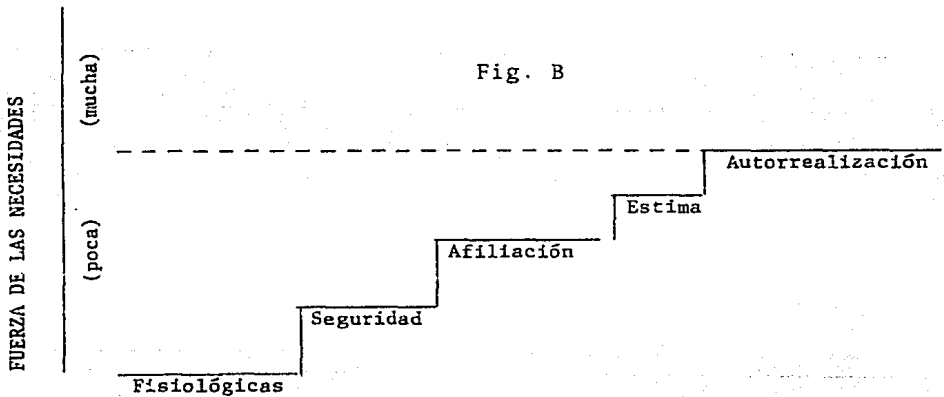
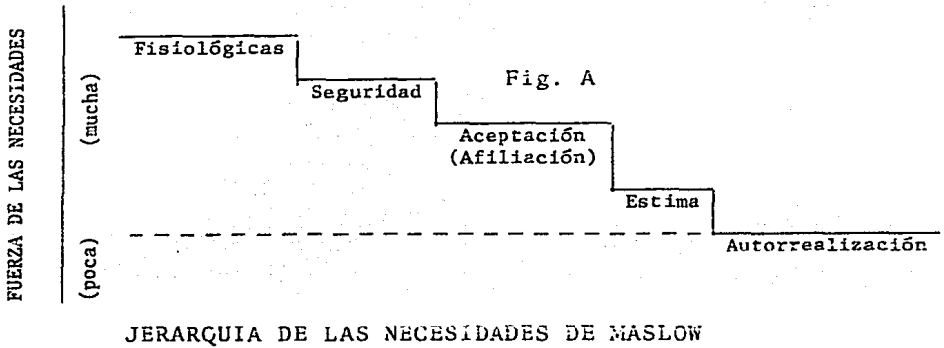
Juzgamos conveniente repetir que ha sido el poder, no el mérito - ni la competencia, quien ha decidido a quien corresponde determi nado puesto y por cuánto tiempo, quién debe ser ascendido y cuán do.

Sin duda, la sindicalización en la administración pública se ha - constituido en un factor en muchos sentidos negativo: "la admi - nistración pública mexicana se haya presa entre el inflexible - sistema sindical" (38). Los favores políticos le llegan por - arriba (autoridades oficiales), más los que le llegan por abajo - (autoridades sindicales). Indiscutiblemente que en gran medida - el sindicalismo se ha constituido en un impedimento más para el - desarrollo de sistemas administrativos racionales. Con todo, - los sindicatos de la burocracia son un interés sancionado por la ley y en consecuencia los políticos del sector trabajo lo defen - derán denodadamente.

#### 4.5 Motivación Laboral.

El comportamiento de un individuo en cualquier momento particular es determinado generalmente por su necesidad más fuerte. De acuerdo con Abraham Maslow (39), parece haber una jerarquía dentro de la que se ordenan las necesidades humanas. Se entenderá por necesidad al estado de un individuo que sufre carencia de algo que él considera como indispensable. Se parte de las necesidades de tipo fisiológico (comer, beber, dormir...), las que una vez satisfechas, el individuo percibe otro tipo de necesidades que aunque menos apremiantes, exigen ser satisfechas y se consideran fundamentales.

En este segundo nivel de las necesidades existe un elemento que no se encuentra en el anterior : el de la elección.



Al irse satisfaciendo las necesidades en su nivel vital, aparecen las aspiraciones: el individuo es capaz de ampliar su horizonte y fijarse metas más lejanas cuya realización es menos inmediata. Sin embargo, el aproximarse a ellas, van tomando un carácter más inmediato e imperativo y se convierten en necesidades, las cuales al irse satisfaciendo, crean nuevas aspiraciones. Entre las nece-

sidades y las aspiraciones existe en consecuencia una relación-dialéctica (40).

Es de hacer notar que la necesidad no puede ser separada del objetivo que el sujeto persigue. Todas las conductas tienen un sentido, es la búsqueda de algo: buscan reducir tensiones y alcanzar un objetivo.

Lo anterior permite afirmar que el estudio de la motivación se enfoca, a la búsqueda de las determinantes de la conducta de los seres humanos. La motivación está relacionada con el por qué del comportamiento humano. El problema fundamental de la motivación está en cómo crear una situación en la que los empleados puedan satisfacer sus necesidades individuales, mientras trabajan para alcanzar las metas de la organización. Se entenderá por motivación a todos aquellos factores que son capaces de provocar, mantener y dirigir la conducta (conocimiento, habilidad y actitud) hacia un objetivo determinado. "Cuánto más sepamos acerca de la persona individual que trabaja para nosotros, mejor será la comprensión que tendremos de ella y mejor será el trabajo que hagamos para motivarla (...) la capacidad de estimar a los hombres y de comprenderlos es una de las destrezas más importantes que debe dominar cualquier supervisor. (...) su trabajo consiste en trabajar para sus hombres, proporcionarles el adiestramiento, la supervisión y la orientación que necesitan para -

realizar un trabajo excelente. Y proporcionarles un clima y una serie de condiciones de trabajo en las que pueden trabajar y satisfacer sus necesidades" (41).

Creemos que ciertamente nadie da su mejor esfuerzo sólo a cambio de un cheque quincenal, pues el hombre es algo más que economía, se requiere de capacidad de conocimiento y de generación de condiciones adecuadas a fin de que se dé la congruencia entre las necesidades del individuo y las de la organización.

La administración científica o tradicional, destacó al extremo - el papel de las motivaciones puramente económicas en el trabajo. posteriormente las orientaciones sociológicas de la administración asignan un rol central a los aspectos tales como: participación, comunicación, el grupo informal (equipo de trabajo), etc.

Los textos de administración de personal elaborados en los países desarrollados siguen en líneas generales, las hipótesis adoptadas por la orientación sociológica: las llamadas relaciones humanas.

Estas tienden a resaltar que el dinero y su valor como motivación sería inferior a la de otros factores. Sin embargo en países como el nuestro, el dinero y su valor tiene un peso motivacional preponderante, pues, constituye el motivo básico por el -

que un individuo acepta un empleo o trata de cambiarlo por otro. Su influencia es tal que su monto es la causa fundamental de los conflictos de trabajo. El obrero mexicano va a la huelga ante todo por el salario ya que en él se juega la subsistencia, además esto va en aumento si tomamos en cuenta que los procesos inflacionarios han ido quitando al salario año tras año fracciones significativas de poder adquisitivo. Ello ha redoblado la lucha obrera para acentuar el valor nominal del salario en forma paralela al aumento del nivel general de precios. El trabajador no sólo procura un salario que reúna un mínimo poder adquisitivo, sino que busca algo más, la seguridad de la conservación de la fuente de trabajo; ello es así, porque los procesos de desocupación o subocupación y la preocupación en consecuencia gira en torno de su supervivencia y la de su grupo familiar.

En los textos de origen desarrollado, se resalta como causa fundamental de rotación o cambio de empleo: la falta de oportunidades de ascenso, el trato no satisfactorio, la falta de comunicación, de participación, etc. Tales motivos existen en el trabajador mexicano pero el mercado de trabajo en el que se mueve no deja mayor lugar a su libre expresión, pues existe un bajo nivel de ocupacionalidad que estrangula ya, todas las aspiraciones de variación de trabajo de la mano de obra operaria. Las motivaciones no materiales, cumplen de todos modos un rol en países como el nuestro, pero en un aspecto diferente al de la búsqueda de

nuevo empleo. El mercado de trabajo las confina a expresarse - principalmente mediante la productividad (42).

Dentro de la administración pública se puede adelantar la hipóte-  
sis en el sentido de que: el desconocimiento de las políticas, -  
objetivos, metas y programas de la institución (Dependencia); y  
el alto grado de improvisación y distribución inadecuada respec-  
to de los puestos ocupados por los servidores públicos tiende a  
provocar:

- Frustración,
- Inestabilidad ocupacional,
- Ausentismo,
- Falta de adaptación del individuo a las normas o disposicio-  
nes generales de la institución (organización).

#### 4.6 Renovación Moral.

El Pequeño Larousse, define la palabra renovación como la acción de transformar, modificar.

La palabra moral, la define como la ciencia que enseña las reglas que deben seguirse para hacer el bien y evitar el mal.

Eduardo García Maynez, dice que "las palabras ética y moral tienen, etimológicamente, igual significado. Ethos, en griego, y mos, en latín, quieren decir costumbre, hábito (...). Hay que advertir sin embargo, que la palabra Costumbres no posee, en nuestro idioma, la misma significación que corresponde a los vocablos griego y latino. (...) no solemos atribuirles a las costumbres y a los hábitos, la nota de obligatoriedad o normatividad implícita. Las costumbres que integran lo que se denomina moralidad positiva de un pueblo o una época no son simple reiteración de determinadas formas de conducta, sino prácticas a las que se hallan unida la convicción, en quienes la realizan, de que lo normal, lo acostumbrado, es, al propio tiempo, lo obligatorio o debido" (43).

Lo anterior permite afirmar que la "renovación moral" alude a un cambio en las costumbres, en los hábitos. La cuestión sin embargo es que para lograr un cambio en tal sentido debemos ubi



carños en el plano de la estructura social, pues, las costumbres son un elemento fundamental de aquella. "...la comunidad de ideas y sentimientos, en semejanzas, que da lugar a una estructura social en donde el individuo se encuentra absorbido - más o menos completamente por el grupo y donde imperan la costumbre y la tradición. (...)" (44).

"Se puede objetar que muchas, si no todas, las relaciones sociales más que por el derecho se encuentran reguladas por los usos y las costumbres y que en consecuencia el derecho sólo puede reflejar una parte de la vida social. Más todavía, es bien sabido que las costumbres no siempre están de acuerdo con el derecho" (45).

La consecuencia es que el problema de la "renovación moral", - por ser estructural demanda acciones que se ubican al nivel del cambio social, pues ello significa cambio en las estructuras, y cambiar las estructuras es cambiar al hombre, quien en última instancia es quien ha de operar sobre ellas. El cambio en las costumbres, en los hábitos no se circunscribe sólo al ámbito administrativo público, sino a nivel de la estructura global, debe ser un cambio intencionado (evitando el espontaneísmo); es algo imperioso a los fines de la operatividad eficiente y eficaz de la administración pública, si es que ésta ha de ser instrumento operativo real de los fines del Estado.

Creemos que la CAPACITACION habrá de desempeñar un papel relevante en tal propósito, ello sin embargo presupone un plan de investigación que posibilite un diagnóstico de situación sobre el cual, sea posible la elaboración de objetivos tendientes a satisfacer necesidades comportamentales en los diferentes niveles de la jerarquía administrativa.

La moralización de la administración pública en todos sus ramos, significó ya desde el régimen de Alvaro Obregón la oportunidad para la reconstrucción del país (46). Durante la administración cardenista se requirió de precisar ideas, dictar normas y exigir responsabilidades efectivas para que la administración pública fuera honesta, eficiente, económica y de conformidad a la categoría de un pueblo pobre. Se propuso (buenos propósitos) - arraigar en la conciencia pública la idea de un gobierno de funcionarios responsables que tuviera como norma el respeto a la ley, la eficiencia en el desempeño de su cargo y la honestidad en el manejo de los fondos públicos, borrando toda situación de impunidad privilegiada frente al resto de los ciudadanos para lo cual se remitió a la Cámara la iniciativa de "ley de responsabilidades de funcionarios públicos", que previene el artículo III constitucional (47).

Esa ley que sancionaba un total de 72 delitos punibles, en sus resultados fue de poco valor, en gran parte sólo fue letra muerta, la razón era que tenía huecos tales que dejaban escapar a -

peces más gordos, y porque los responsables de vigilar su observancia no mostraron preocupación por su cumplimiento (48).

También con la administración de Miguel Alemán y con la de Manuel Avila Camacho, se determinó lograr la moralización pública y estimular a quienes colaboraran con la administración; el segundo, advirtió que: "cuando un ciudadano alcanza un puesto público, aparece un grupo que lo rodea, lo incita y con frecuencia lo pervierte (...) que de ésta manera provocan movimientos de lucha interior en el gobierno (...) que no son sino resultados de un sordo choque de ambiciones políticas de las facciones, por la preponderancia". Miguel Alemán consideró pertinente someter al conocimiento de la representación nacional legislativa, la reforma de los artículos 108, 109, 111, 112 y 114 constitucionales que se refieren a la responsabilidad de los funcionarios. Ello por la razón de que los funcionarios debían de considerar que las obras públicas y los demás contratos con la administración pública son medios para realizar los propósitos gubernamentales y satisfacer las necesidades colectivas (49).

Durante la administración de Adolfo Ruíz Cortínez se llegó a pensar que la colectividad debía de coadyuvar a fin de que tanto funcionarios como empleados públicos procedieran con la más absoluta honradez y de ese modo lograr la moral administrativa y pública de México. Se llegó incluso a amenazar con obrar -

enérgicamente contra los servidores públicos venales y prevaricadores.

En consecuencia se promovieron las reformas necesarias a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Se reiteró que la "moral" de los funcionarios públicos es obligación indeclinable por la necesidad existente de que el gobernante sea ejemplo ante el pueblo que le confirió el poder, y que - también los diferentes sectores sociales deberían normar su vida con igual honestidad. Ambas conductas se complementarían generando una moral administrativa y pública.

Y así llegamos al período administrativo de Luis Echeverría Alvarez el cual afirmó que la carrera del funcionario era incompatible con la del negociante.

"Aquel que implica en su propio beneficio los bienes o la autoridad que se le ha conferido, traiciona a su país. Aquél que no se entrega a las tareas públicas hasta el límite mismo de su capacidad y de su energía defrauda al pueblo. La obra próxima de la nación requiere depurar la conducta, perfeccionar la organización y acrecentar la eficacia de la autoridad en todos los niveles" (50).

Se concebía como necesidad del momento un tipo de funcionario-instrumentado técnicamente, y así afirmó: "Ninguna conveniencia

circunstancial, ninguna consideración afectiva moverá al Ejecutivo Federal para conservar en sus puestos a quien no se muestre digno servidor del interés nacional" (51).

Los hechos mencionados informan de una realidad que todavía es vigente y que es más se vuelve un verdadero problema, un escándalo, al grado de que debido a la desconfianza provocada por la administración de Luis Echeverría y la corrupción propiciada durante la de José López Portillo, llevó al candidato Miguel de la Madrid, postulado por el Partido Revolucionario Institucional, a enarbolar en una de sus SIETE TESIS DE GOBIERNO, la "RENOVACION MORAL", el propósito: recobrar la confianza en las instituciones y sus principios.

"Una Renovación Moral de la Sociedad, que implica la supeditación de intereses particulares al interés general de la República y el cumplimiento del orden jurídico; la prevención, corrección y castigo de conductas ilícitas de funcionarios y empleados públicos; la profesionalización y depuración de los cuerpos encargados de la seguridad pública. Una administración de justicia pronta, expedita y limpia; la vigorización de la formación ética y cívica en el sistema educativo y en los medios de comunicación social; la renovación de las prácticas de moralidad social en la familia, la escuela, el trabajo y la vida comunitaria" (52).

Esa tesis ideológica tiene antecedentes inmediatos tales como :  
(El Sol de México, 6 octubre de 1977) "El Licenciado Agustín -  
Alanís Fuentes, procurador de justicia del Distrito Federal, -  
señaló que pese a los esfuerzos realizados por combatir la -  
corrupción, todavía el 40 % de los agentes del ministerio público,  
lejos de proteger a la ciudadanía, la extorsionan" (53).

Los abogados tienden a perder predominio en los puestos del gabinete, lo cual los ha alarmado, pues han sido desplazados por una amplia gama de profesiones, cuya presión ha dado por resultado el que el sistema político les de una respuesta. "Los abogados han depositado demasiada confianza en su educación 'generalista' y en las camarillas como medio para mantenerse en los puestos clave, y han sido negligentes en la regulación de su propia corrupción. En consecuencia, su prestigio ha decaído entre otros grupos profesionales y entre las clases de la iniciativa privada. Los empresarios pueden sentirse satisfechos de que México no destine un elevado porcentaje del PNB al desarrollo de armamentos, pero también consideran que esta ventaja se anula dado que extraordinarias sumas de dinero se canalizan hacia el sector público y se pierden por la corrupción" (54).

"(...) mientras que en el sexenio de Echeverría éste predicó un puritanismo que llegó al extremo de recomendar el agua de jamaica (...), se dice que en el sexenio de Alemán la corrupción fue escandalosa y encabezada por el presidente. Pero la gente pier

de la memoria: ¿dónde hay un solo discurso de Alemán predicando la corrupción? No se atrevió, siquiera, como el presidente-Echeverría, a fustigar a los fariseos (y dar explicaciones no - pedidas) declarando: el que no haya pecado, que tire la primera piedra. Provocación que tuvo un resultado insólito en la historia de México: tres de sus ministros fueron obligados a devolver dinero después de su sexenio" (55).

## NOTAS DE PIE DE PAGINA

## CAPITULO IV.

- 4.1 ( 1) Bernardo Kliksberg, Op, cit., ps. 26, 27.
- ( 2) Idem, p. 28  
Bernardo Kliksberg, El pensamiento organizativo..., -  
ps. 134-149.
- ( 3) Oscar Oszlak, Op, cit., p. 883.
- ( 4) Bernardo Kliksberg, Administración, subdesarrollo y...  
ps. 11, 12.
- 4.1.1 ( 5) Oscar Oszlak, Op, cit., ps. 890-893.  
Bernardo Kliksberg, El pensamiento organizati-  
vo..., ps. 136-138, 55-61.
- 4.1.2 ( 6) Bernardo Kliksberg, Administracion, subdesarro-  
llo...  
Burocracia, término que parece se refería a un -  
fenómeno que venía adquiriendo creciente impor-  
tancia en la sociedad francesa del siglo XVIII;-  
el surgimiento de un nuevo grupo de funcionarios



para los cuales la tarea de gobernar se había -  
convertido en un fin en sí mismo. (O. Oszlak, -  
Op, cit., p. 884).

( 7 ) Oscar Oszlak, Op, cit., ps. 882, 884, 888, 894.

( 8 ) Idem, p. 886, Apud, Carlos Marx, El Dieciocho --  
Brumario de Luis Bonaparte, (Buenos Aires, Edit.  
Polémica, 1973), ps. 131, 132.

( 9 ) Oscar Oszlak, Op, cit., ps. 904, 905.

(10) Idem, p. 885, Apud, Carlos Marx, Op, cit., p. 54  
y ss.

(11) Oscar Oszlak, Op, cit., ps. 911, 912.

(12) Lucio Mendieta y N., Op, cit., p. 90.

(13) Oscar Oszlak, Op, cit., p. 887.

4.1.3 (14) Lucio Mendieta y N., Op, cit., p. 85.

(15) Oscar Oszlak, Op, cit., ps. 915-917, 892.

Bernardo Kliksberg, El pensamiento organizati

vo..., ps. 134-138.

(16) Idem, p. 908.

(17) Wendell K. Gordon, ps. 211, 235-242.

Rodulfo Figueroa, Prioridades nacionales y..., -  
ps. 4, 10-15.

4.2 (18) Lucio Mendieta y N., Op. cit., p. 87.

(19) Oscar Oszlak, Op. cit., p. 900.

Ira Sharkansky, Administración pública, ps. 9-13.

4.3 (20) Lucio Mendieta y N., Op. cit., p. 87.

(21) C. Furtado, Op. cit., p. 123.

4.3.1 (22) Aníbal Quijano, Redefinición de la dependencia...

(23) S. de Coster y otros, Sociología de la educación  
ps. 77, 158.

(24) Bernardo Kliksberg, Administración, subdesarrollo..., ps. 81, 86.

4.3.2 (25) Secretaría de la Presidencia, México a través-  
de los..., Vol. 5.

(26) Enrique González Pedrero, Op, cit., p. 513.

4.4 (27) Newell C. Kephart, La entrevista y el examen de..., -  
ps. 15-17.

(28) Wendell K. Gordon, Op, cit., ps. 283, 284.

(29) Rodulfo Figueroa, Prioridades Nacionales..., ps. 89-91

(30) Idem. p. 51.

(31) Idem. p. 56.

(32) Idem. p. 81, Apud. F.W. Riggs, The Ecology of Public-  
Administration, Asia, House, 1961, p. 108.

(33) Lucio Mendieta y N., Op, cit., ps. 96-99.

(34) Bernardo Kliksberg, Administración, subdesarrollo..  
p. 105.

(35) Wendell K. Gordon, Op, cit., ps. 286-288.

- (36) Secretaría de la Presidencia. México a través de los...  
Vol. 3.
- (37) Idem, Vol. 5.
- (38) Wendell K. Gordon, Op, cit.  
Ira Sharkansky, Op, cit., p. 10
- 4.5 (39) Bigge y Hunt, Bases psicológicas de la..., p. 32,  
Apud, Abraham H. Maslow, Motivation and Persoality, -  
(New York).
- (40) Eugenia Kuttler, Las necesidades y aspiraciones...
- (41) Jack H. McQuaig, Cómo motivar a la gente, ps. 13-15.
- (42) Bernardo Kliksberg, El pensamiento organizacional...,  
ps. 67-71, 88-90, 107-111.  
Bernardo Kliksberg, Administración, subdesarrollo...,  
ps. 113-117.
- 4.6 (43) Eduardo García Maynez, Etica, p. 11.
- (44) Harry Alpert, Durkheim, p. 224.
- (45) Idem, p. 149.

- (46) Secretaría de la Presidencia, México a través -  
de los..., Vol. 3.
- (47) Idem, Vol. 4.
- (48) Wendell K. Gordon, Op, cit., ps. 305, 306.
- (49) Secretaría de la Presidencia, México a través de-  
los..., Vol. 4.
- (50) Idem, Vol. 5.
- (51) Idem.
- (52) Miguel de la Madrid H., Nacionalismo Revolucionario,-  
Siete tesis..., p. 9.
- (53) Gabriel Zaid, Op, cit., p. 163.
- (54) Peter S. Cleaves, Las Profesiones y el Estado: el ca  
so de México, p. 206.
- (55) Gabriel Zaid, Op, cit., p. 272.

- (46) Secretaría de la Presidencia, México a través - de los..., Vol. 3.
- (47) Idem, Vol. 4.
- (48) Wendell K. Gordon, Op, cit., ps. 305, 306.
- (49) Secretaría de la Presidencia, México a través de los..., Vol. 4.
- (50) Idem, Vol. 5.
- (51) Idem.
- (52) Miguel de la Madrid H., Nacionalismo Revolucionario,- Siete tesis..., p. 9.
- (53) Gabriel Zaid, Op, cit., p. 163.
- (54) Peter S. Cleaves, Las Profesiones y el Estado: el caso de México, p. 206.
- (55) Gabriel Zaid, Op, cit., p. 272.

## V. DEPENDENCIA Y CAPACITACION ADMINISTRATIVA

### 5.1 Conceptos.

- Dependencia, se entiende por ello el marco condicionante del desarrollo específico de los países que se integraron, impulsados desde el exterior, al sistema capitalista en expansión desde un determinado centro. De esta manera, las regiones de la periferia han tenido su economía condicionada por el desarrollo y expansión de la economía dominante.

La dependencia articula de modo indisoluble los intereses dominantes en los centros hegemónicos con los intereses dominantes en las sociedades dependientes (1).

La dependencia da cuenta del cambiante sistema de relaciones entre varios niveles de desarrollo del modo de producción capitalista, así como del carácter derivativo que, respecto de éste - sistema de relaciones asume el modo de estructuración de las relaciones de producción y de dominación social y política, en el nivel subdesarrollado del modo de producción (2).

Se concluye que el subdesarrollo engendra una dependencia, pero ésta a su vez es causa del subdesarrollo y del desarrollo de la metrópolis (3).

- Capacitación, se presenta como una modalidad de la educación, - su propósito es preparar al individuo en forma intencional a - través de la enseñanza. Se le ubica dentro de la educación no-formal.

Su objetivo es proporcionar unos determinados conocimientos y - aptitudes, de modo que pueda aceptar unas tareas en el mundo la boral y crearse así una existencia dentro de la sociedad. La - orientación y la motivación de la preparación ha de proceder de la formación a través de la cual el hombre alcanza su realiza-- ción, pero como ésta meta jamás se consigue y asegura de modo - definitivo, resulta que la formación es una tarea permanente, - que sólo es definible desde su objetivo: la educación. El concepto "Desarrollo Humano" se le contempla dentro del proceso de formación (4).

Dentro de esta perspectiva, la capacitación implica un proceso- de enseñanza-aprendizaje orientado a propiciar conductas adecua das al hacer y al ser en el ámbito laboral. Para lograrlo se- require de planear en base a necesidades reales de los trabaja- dores y niveles directivos con la orientación hacia un cambio - en la conducta, a fin de lograr congruencia con las exigencias- del puesto y con las políticas y programas de la institución.

La capacitación en tanto que proceso contempla etapas:



- Investigación-diagnóstico,
  - Programación,
  - Ejecución, y
  - Evaluación.
- Administración. El vocablo administrar (administrare) encuentra su origen en las expresiones latinas ad: "a" y ministra-  
re: "servir". La Real Academia Española de la Lengua le da el sentido de: "gobernar, regir, aplicar", y además el de -  
"servir o ejercer algún empleo". También puede significar -  
"Suministrar", vocablo proveniente del latín Sumministrare y -  
que significa: proveer a uno de algo que necesita.

Independientemente de las múltiples definiciones que se han dado, la administración es la acción organizativa que se da para conseguir determinados fines mediante el empleo de ciertos instrumentos.

La teoría de la organización administrativa (TOA) concibe a la administración pública como una organización humana que atiende a la consecución de múltiples propósitos políticos, económicos y sociales a través del aprovechamiento eficiente-

y productivo de recursos disponibles y mediante la utilización e interacción de los diversos sistemas, procedimientos, mecanismos y recursos conque cuenta. Esta organización tiene que ver con cuestiones sumamente importantes:

- Toma de decisiones;
- Planeación;
- Programación de las actividades;
- Presupuestación;
- Administración eficiente de personal y de los recursos materiales y financieros;
- Técnicas de organización y métodos administrativos;
- Informática;
- Contabilidad;
- Evaluación, y
- Control.

La administración, se dice: es la técnica de la coordinación-  
(5).

Max Weber, en su análisis sobre la burocracia, como parte de la organización, concede una importancia primordial al ejercicio de la autoridad. Para él existen tres tipos puros de dominación legítima:

- Tradicional,
- Carismática, y
- Racional.

El tipo más puro de administración legal es aquél que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático".

Y prosigue: 'La administración burocrática (forma de organizar los procesos de autoridad en las instituciones) es la forma más racional de ejercer una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: precisión, continuidad, disciplina, vigor y - confianza... intensidad y extensión en el servicio, aplicabilidad formalmente universal a todo tipo de tareas y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados. La burocracia es el germen del Estado moderno occidental...' (6).

## 5.2 Dependencia Tecnológica.

Entre los fenómenos de dependencia más notorios en los países subdesarrollados figura el de la importación masiva y continua de tecnología administrativa y de toda índole proveniente de los centros desarrollados, convirtiéndose éstos en medida creciente, en la fuente única de asesoramiento y asistencia técnica.

Estas importaciones por su volumen y proceder mecánico han generado grandes perjuicios al funcionamiento macroeconómico global.

Sabido es que dichas técnicas han sido ideadas en función de una estructura económica opuesta en aspectos básicos a la de los países en vías de desarrollo; su efecto en consecuencia es diferente por las razones siguientes: en los países desarrollados abunda el capital y escasea la mano de obra, e intentan de este modo buscar una combinación óptima en función de esa realidad; en los países subdesarrollados en cambio, la escasez relativa es inversa, abunda la mano de obra y el capital es limitado.

Ante esta realidad la importación de tecnología produce efectos nocivos en el conjunto de la economía, como lo es, la no incorporación de mano de obra, además de que agudiza procesos subdesarrollantes y conduce en definitiva a un reforzamiento de la dependencia.

Esta situación permite afirmar que cada problema debe resolverse atendiendo a: los elementos técnicos, las relaciones económicas-peculiares a la época y al lugar en que se plantea.

Como es de suponer, la administración pública plantea problemas propios generados por la importación de tecnología administrativa. Es indiscutible que la tecnología constituye un recurso "valioso" para el desarrollo. Sin embargo la tecnología importada de tipo industrial resulta extraña a los conocimientos y al entrenamiento de la mayoría de la población trabajadora de los países del área, por lo que no puede ser incorporada a la ocupación industrial de ese nivel tecnológico; además esa tecnología supone una constante reducción de las necesidades de mano de obra(7).

O sea que la adopción de tecnología nacida a otro nivel y con otros condicionamientos, provoca una contracción del mercado de trabajo y también comprime el mercado interno al aumentar la población que queda al margen del proceso económico. La consecuencia de todo ello es que la estructura socioeconómica dominante y la injusta distribución del ingreso que de ella se deriva, contribuye decisivamente a la congelación del mercado (8).

Dada la situación de un mercado subdesarrollado y dependiente, - la administración tiene ante sí dos posibles caminos:

Primero.- Sumarse a los fenómenos de dependencia, y entonces - ignorar la incidencia de las limitaciones estructurales, marginar toda "toma de conciencia" y en cambio - respaldar teórica y prácticamente el desarrollo de - una administración posesionada por problemas, contenidos y recomendaciones, elaboradas en los centros - desarrollados.

Segundo.- Puede asumir plenamente la realidad del medio. Ello implicará concentrarse en sus problemas específicos, detectar y señalar las limitaciones estructurales, - fijar prioridades de investigación y capacitación - acordes con las necesidades reales, desmistificar - las importaciones tecnológicas, fijando sus límites - de validez y contribuir a la producción de una tecnología nacional (9).

### 5.3 Capacitación y Dependencia Pedagógica.

La importación de teorías y modelos elaborados en los países desarrollados tiende a servir de base para apoyar gran parte de la enseñanza a nivel universitario, así como de los cursos de extensión para ejecutivos, funcionarios públicos, etc. Bajo esta situación es que la enseñanza se expone a problemáticas ajenas a nuestra realidad y lo grave de las cosas es que se invierte el proceso de organización del aprendizaje: investigación de necesidades, intereses, nivel previo, etc., lo que permite la elaboración de un currículum de estudios adecuado; la inversión resta eficiencia a la acción educativa, al imponer a priori y en forma acrítica un programa basado en conocimientos "importados".

Es muy frecuente el ignorar las características distintivas de - por ejemplo, los ejecutivos de la administración pública y privada de los países altamente desarrollados, los que tienden a tener un elevado nivel de escolaridad y congruencia profesional, - sucede lo contrario en los países subdesarrollados; en los países desarrollados las actitudes ante la formación son positivas en el medio empresarial, pues la formación técnica es norma de la empresa y necesidad ineludible para el ascenso, en cambio en los países del área, rigen criterios de tipo tradicional y de tipo político predominantemente en la administración pública (10).

En los países subdesarrollados como México, pareciera que todavía hay quienes se empeñan en preservar un extraño y peculiar patrón - de división internacional del trabajo intelectual, en el que las teorías se elaboran, transforman y aderezan en los países dominantes quedando a las naciones subordinadas el papel mucho más pasivo y modesto de hacerlas suyas y repetir las mecánicamente y dócilmente(11).

Técnicas y teorías venidas del exterior, se poseen a los cursos de capacitación administrativa a los más variados niveles exhibiendo a la administración "desarrollada" como la única existente y "civilizando" en ella a los participantes locales. La influencia de esa administración genera también una producción bibliográfica autóctona que la imita y propagandiza en forma acrítica.

El aprendizaje que se obtiene de acuerdo a planes de formación en los centros desarrollados ha de ser sin embargo usado como marco de orientación a fin de elaborar elementos de juicio a partir de realidades nacionales y no trasladar de modo directo, en forma acrítica el conocimiento así importado a el plano práctico y de la enseñanza (12).

Los programas de intercambio académico funcionan de algún modo con la finalidad de que los beneficiarios lleguen a ocupar los puestos más elevados dentro de las estructuras nacionales.



En México durante la posguerra, el proyecto se convirtió en una - institución permanente (se trataba de introducir innovaciones). La influencia de los Estados Unidos no se ha limitado a la simple preparación de los mexicanos que reciben becas, sino que redundo tam- bién en la implantación de programas de instrucción dentro del sistema educativo mexicano.

Desde una actitud modernizadora, pareciera que el núcleo capacita- do y adiestrado en los Estados Unidos o en otros países desarrolla dos, podría ejercer mayor influencia a fin de mejorar los procedi- mientos y métodos a medida que se infiltre dentro del medio admi-nistrativo y esto tiende a justificarse por la imperiosa necesidad de que la burocracia ponga orden en su funcionamiento y se convierta en administradora eficaz de los negocios públicos (13).

#### 5.4 La Investigación, una Necesidad Imperativa.

El estudio y la investigación son problemas inmediatos de la realidad nacional mexicana a fin de planear su desarrollo.

En materia de administración existe la necesidad de emprender ta reas de tipo interdisciplinario a fin de lograr análisis desde - diversos niveles, ello debe ser así debido a que la organización administrativa debe ser entendida como un fenómeno múltiple y - complejo cuya explicación requiere del abordaje sociológico, político, económico, psicológico, pedagógico, jurídico, etc. O - sea que sólo mediante un examen coordinado basado en esas diferentes perspectivas será posible una tarea de integración de conclusiones (14).

La gran mayoría de quienes se han ocupado de la administración, - se han preocupado de la legalidad o constitucionalidad de la autoridad administrativa, del estatuto legal de los empleados y de la situación jurídica de los particulares en su relación con la burocracia, será porque hasta hace poco la burocracia era campo - exclusivo de los abogados y jurisconsultos (15).

La integración de conclusiones respecto del fenómeno administrativo, requiere como es de suponer de emprender previamente inves

tigaciones a nivel documental y de campo, y para ésto se requiere de formar los recursos humanos con conocimientos y manejo de los métodos y técnicas de investigación social, a nivel teórico y aplicado.

Esto que es una necesidad imperiosa, sin embargo parece que a muchos de los directivos medios y superiores de la administración pública no lo comprenden así, no comprenden la estrecha relación entre recopilación, el uso de datos y la planeación, quizá por ello se tiende a menospreciar el valor de la investigación y hasta se le evita, y si acaso se llevara a cabo, no pasa de ser "seudo investigación), pues no existe promoción alguna para formar investigadores competentes (16).

Es sabido que entre las ramas de la tecnología que en mayor medida pueden aportar el incremento de la productividad figura en lugar destacado la administración, cuyo objetivo último es la maximización de la eficiencia de cada una de las áreas de operación de las unidades organizativas.

Se debe considerar como prioridad nacional el invertir importantes recursos económicos a fin de impulsar la investigación en tecnología administrativa, la formación de técnicos y ampliar la actividad docente. Esta tarea debe ser objeto de una planificación constante que vaya fijando como metas últimas la producción de soluciones tecnológicas apropiadas, acordes con las caracte--

rísticas de los problemas del medio nacional y regional.

El lugar que ocupan las inversiones en investigación científica y tecnológica en general, y en la administrativa en particular, es totalmente secundario. O sea que son muy escasos los recursos que se destinan a esta actividad. Sin duda se puede conjeturar que la aguda escases de recursos para la investigación en general afecta también al campo de la administración, y como es lógico, ésta situación conduce a un resultado inevitable: un reducido número de investigadores.

En 1970, México contaba con 48 millones de habitantes, y sólo disponía de 600 investigadores de tiempo completo y tenía 0.7- investigadores por cada 10,000 habitantes. Resulta mínima, pues la cantidad de personas dedicadas a lo que debería ser una tarea clave en nuestro actual estado de desarrollo (17).

Es así que existe una notoria ausencia de esfuerzos encaminados a la recolección de evidencias empíricas para la elaboración científica. De ahí que la información sobre el comportamiento de las organizaciones públicas y privadas sea muy limitada en sus diversas áreas.

Esa falta de evidencia empírica, constituye de por sí un "dato empírico" por demás elocuente, respecto del estado que guarda la

investigación y de la actitud negativa y harto apática que reina hacia el planteo de la misma, ajustada a los requerimientos nacionales.

Los escasos proyectos de investigación-diagnóstica para la capacitación y desarrollo de personal de la administración pública, -- por ejemplo, tienen como característica marcada una falta de racionalidad y coordinación, pues no pasan de ser buenas intenciones expresadas con una acusada retórica política, pero cuyo propósito principal es arribar en la escala de la administración pública; en la práctica termina manifestándose en actividades ritualistas, improvisadas y dogmáticas.

Hacen falta inventarios de recursos humanos por calificación que apoyen tanto a empresarios como a directivos públicos, de modo -- que éstos no ignoren la existencia de ellos, evitándose así que se tomen personas que carecen de la capacitación requerida, (propiciando por lo menos) a la vez que permitiría que los trabajadores que saben realizar cierta actividad y que no consiguen ser -- ocupados en ella vayan a desempeñar otra para la cual no poseen suficiente aptitud (18).

En México como en otros países de igual desarrollo, tanto el pequeño y mediano comercio e industria los cuales cumplen funciones estratégicas en la economía, se hallan sin embargo virtualmente fuera del marco del estudio de la administración. La con-

secuencia inevitable es que quedan libradas al empirismo en sus distintas formas, con los consiguientes costos en términos de - ineficiencia. La preponderancia del empirismo deviene en gran parte del desamparo tecnológico en el que está sumida este tipo de empresa, y a la actitud de su factor dirigente generalmente - carente de capacitación técnica y renuente a incorporar tecnología (19).

Es indudable que en muchas áreas de la administración pública, - la situación es similar o incluso más grave, por esto, las deficiencias manifiestas deben ser superadas a fin de que la administración pública sea realmente un factor de desarrollo y no - un factor contribuyente del atraso global, en principio habrá de resolver la hipertrofia de las actividades administrativas.

## 5.5 La Capacitación, un Medio para el Desarrollo Administrativo.

### 5.5.1 Centro Nacional de Capacitación Administrativa.

En junio de 1971, se publicó en el Diario Oficial el acuerdo - para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado.

En tal sentido, el Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos y con lo dispuesto en el artículo 89 fracción I de la Constitución; 43 fracción VI inciso f) y 44 fracción VIII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, - 3 fracción V y 41 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y considerando - que:

- 1°. En el acuerdo presidencial de 27 de enero (1971), publicado en el Diario Oficial del 28 del mismo mes y año, se ordenó que las Secretarías y Departamentos de Estado, así - como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, establecieran Comisiones Internas de Administración con el propósito de plantear y realizar las-

reformas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y programas, así como incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto, en las que deben atenderse entre otros aspectos los relativos a sus recursos humanos, lo que incluye la selección y capacitación de su personal;

- 2°. En el ISSSTE se creó una Subdirección de Acción Cultural, de la que depende el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, con objeto de realizar en favor de los trabajadores y de sus familiares derechohabientes, promociones que mejoren su preparación técnica y cultural;
- 3°. Actualmente funcionan en la mayor parte de las Dependencias del Ejecutivo y en algunos organismos sujetos al régimen de la Ley del ISSSTE, escuelas (centros y/o Unidades) para la capacitación de sus trabajadores, con el objeto de que éstos puedan adquirir los conocimientos necesarios para obtener ascensos conformes al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional;
- 4°. Es obligación de los trabajadores al servicio del Estado asistir a los Institutos de Capacitación para mejorar su preparación y eficiencia;



5°. Es conveniente coordinar los programas que en materia de capacitación administrativa, de difusión cultural, deportiva o recreativa de los trabajadores y de sus familiares, vengán desarrollando o promuevan las Dependencias y organismos citados, con las que realice el ISSSTE, se acordó que:

- Las Dependencias del Ejecutivo Federal y los Organismos Públicos incorporados al régimen del ISSSTE, procurarán la mejor capacitación administrativa de su personal, a efecto de que éste pueda obtener ascenso conforme al escalafón, así como mantener y elevar su aptitud profesional, para lo cual coordinarán con el mismo Instituto la acción que en esta materia vengán desarrollando o promuevan en favor de los trabajadores.
- En la realización de los programas anteriores, la FSTSE y el Sindicato de cada Dependencia u Organismo tendrá la intervención que legalmente les corresponde (20).

Ha sido la cada vez mayor ingerencia del gobierno en los asuntos de la comunidad nacional y la presión de las circunstancias lo que ha imprimido un mayor valor a los métodos modernos, a la eficiencia y a un personal mejor preparado, mejor instruido, en consecuencia se ha pensado que es por vía de la capaci-

tación como se ha de arribar a un mejor funcionamiento de la administración pública (21).

Dieciseis años han transcurrido de la creación del Centro Nacional de Capacitación Administrativa-ISSSTE, (hoy convertido en Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos) y en ese tiempo año tras año se ha hablado de vincular las acciones de capacitación con el proceso escalafonario y sólo excepcionalmente ha funcionado.

La coordinación entre Dependencias, Organismos e ISSSTE adolece de graves deficiencias, toda vez que no ha sido posible establecer y mantener la continuidad de un sistema normativo (se intentó en el período 1980-1982) que oriente y defina los cauces a seguir en el terreno operativo de la acción capacitadora dentro del Sector Público. La resultante de esto ha sido la práctica de una capacitación que metodológica y técnicamente hablando ha estado lejos de responder a las necesidades de una administración pública que requiere de enfrentar con eficiencia los cambios que le plantea el desarrollo.

La intervención sindical, se ha concretado en un sólo aspecto; esgrimir esporádicamente en las tribunas el derecho que los trabajadores tienen a la capacitación:

La capacitación es en tanto que organización, un área en la que se manifiesta sin lugar a dudas y de la forma más clara, el criterio político predominante y la ausencia de responsabilidad técnica.

Se ha considerado a la capacitación como un medio, entre otros, que vinculados funcionalmente habrán de proporcionar mayores niveles de racionalidad a los procesos administrativos públicos.

Sin embargo, entendida la capacitación como proceso que requiere de la investigación-diagnóstica hasta la evaluación, en la práctica sufre desviaciones graves, o sea, no se siguen los pasos que metodológica y técnicamente se deben observar a fin de lograr sistematización tanto en las propuestas como en las consecuencias de la(s) acción(es).

La capacitación en tanto que proyecto político, se ve limitada en sus alcances, pues, quienes la dirigen en raras ocasiones poseen la experiencia y el conocimiento necesario, la consecuencia una pésima administración, que sólo redundará en beneficio personal y de grupo.

La capacitación como derecho y como obligación no se ha visto en la práctica vinculada a sistemas de estímulos y recompensas, por lo que muchos servidores públicos no se sienten motivados -

para capacitarse, además se han percatado que con o sin capacitación no pasa nada, ni se asciende ni se desciende, ni se gana más ni se gana menos, tampoco se es despedido; se ha percatado de que son otros los criterios a cultivar, éstos de tipo personal-afectivo.

La capacitación es como se la practica una actividad, una prestación, que como otras deja mucho que desear en calidad y oportunidad. Quienes debería de promoverla y apoyarla por ser una de sus funciones, los directivos, son por el contrario quienes poco hacen por darle impulso, sentido y sustentividad, esto se debe, seguramente a que ellos mismos requieren de someterse a procesos intensivos de capacitación a fin de posteriormente demostrar ser merecedores de ocupar una jefatura.

### 5.5.2 Condición de la Capacitación en la Administración Pública Centralizada.

Las siguientes consideraciones están basadas en los resultados arrojados por la investigación realizada en el año de 1977 (22) y que estuvo a cargo del Centro Nacional de Capacitación Administrativa-ISSSTE y de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, dicha investigación tuvo como propósito conocer el estado que guardaba la capacitación del personal federal en todos sus aspectos, a fin de poder definir las políticas y programas que habrían de ponerse en marcha y alcanzar los resultados que se esperaban de la actividad capacitación.

De entre los datos más significativos obtenidos, se desprenden las siguientes consideraciones, las cuales hasta hoy (1987), siguen siendo vigentes:

- La investigación de necesidades de capacitación está más centrada en el investigador que en las técnicas impersonales y colectivas las que darían una mayor objetividad en los resultados.
  
- De 42 Unidades de Capacitación encuestadas, 15 no informaron sobre las técnicas empleadas en la investigación de-

necesidades de capacitación (INC), lo que permite inferir que no aplican éste proceso para la planificación de la capacitación o bien lo realizan de manera improvisada.

- De las 42 unidades de Capacitación encuestadas, 13 se abstuvieron de contestar respecto del número de trabajadores por capacitar a corto plazo. Las informantes demandaban capacitación para un total de 31,153 personas.

Esto permite considerar que resulta ser mínima la población que se atiende, ya que según el Censo de Recursos Humanos del Gobierno Federal de 1975, el total de empleados ascendía a 770,248.

- Del total de personal con necesidades de capacitación 84%, estaba demandado por dos Unidades de Capacitación (U.C.)- de 42 encuestadas, el 16 % restante se distribuía en 11 U.C. informantes. Esto permite inferir que en general las U.C. realizan la INC en términos poco rigurosos, vista de la desproporción de las poblaciones detectadas con necesidades de capacitación. Además es sintomático que las U.C. que reportan el empleo de la mayoría de las técnicas de la INC, no determinan su población.

- Las estrategias que con mayor frecuencia se practican son las que provienen de jefes, funcionarios y de experien-

cias anteriores. La estrategia relacionada con solicitudes sindicales es baja, reflejándose así una relación deficiente con el personal empleado, sus necesidades de superación y sus representantes laborales.

- Entre las causas que originan necesidades de capacitación, el mayor número se refiere a aquellas de carácter organizacional, de procedimiento y de habilidades del personal.
  
- Las U.C. encuestadas manifestaron que el 34 % del total de recursos humanos, era personal administrativo, lo que manifiesta un exceso de ocupación en este tipo de personal, pudiéndose utilizar menos, con lo que se daría oportunidad de aumentar personal en los niveles directivo y técnico, donde es más urgente.
  
- El 55 % de las U.C. están representadas por Jefes cuya formación profesional cae dentro de cuatro áreas a saber: Ingeniería, Administración, Abogacía y Psicología.
  
- Según la distribución de las áreas de educación formal por cada U.C. específica, se infiere que no existe una relación directa del profesionista con las funciones de las U.C. según las actividades que se realizan en el organis-

mo.

- Más del 40 % del personal de las 42 U.C. encuestadas demanda ron formación sobre INC. Lo que indica una situación defici taria del personal en esta área.
  
- El 39 % del personal: jefes de unidad, coordinadores de área, analistas y elaboradores, técnicos de apoyo e instructores - adscritos a las U.C. demandan capacitación en los contenidos sobre diseño de programas y eventos de capacitación.

Esta información manifiesta una necesidad notoria de capacitación.

- El 65 del total de instructores tanto internos como externos manifestó necesidades de capacitación en contenidos de didáct tica, cifra bastante significativa como para decidir sobre - la organización de eventos de formación de instructores. -- (Se han emprendido acciones en este sentido, sin embargo, no se han organizado adecuadamente y además los participantes - raras veces fungen como tales en sus centros de trabajo).

Consideraciones generales.



Es evidente la insuficiencia de los recursos humanos que operan en las U.C. para atender la capacitación del personal en el sector público centralizado. El Censo de Recursos Humanos de 1975 presenta un dato muy interesante: en los últimos 5 años al levantamiento de ese censo, se capacitaron 215,438 personas de las 770,248 existentes en esa época, atendiéndose únicamente el 27 % del total de recursos humanos. Si consideramos que ha aumentado el personal en la administración pública centralizada y que las U.C. no han incrementado su personal en la misma proporción, es lógico deducir que la atención otorgada en materia de capacitación no rebasará el 25 % de la totalidad del personal actual (1987).

Si tomamos en cuenta al personal directivo y técnico de las U.C. se hace necesario estructurar un sistema de capacitación factible de ser conducido por estas personas. De otra manera si se sigue operando en las U.C. con el mismo personal y con los mismos procedimientos, la capacitación será resultado de un mero cumplimiento a las funciones de cada U.C. sin lograr un auténtico cambio de conducta en las personas capacitadas.

El bajo porcentaje de personal capacitado en relación con

el total, se debe no a la carencia de instructores, sino a una deficiente planificación y organización de las U.C. acompañadas de una insuficiencia en personal técnico y di  
rectivo.

La inadecuada distribución de las áreas de formación profesional de los jefes de las U.C. impide la estructura  
ción de verdaderos equipos interdisciplinarios. Esta deficiencia afecta gravemente el desarrollo de las funcio  
nes de las U.C. y amerita el establecimiento de una aseso  
ría permanente por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través del área normativa de la capacita  
ción.

### 5.5.3 Profesionalización.

Por vía de la capacitación, la administración pública habría de elevar su nivel de profesionalización a fin de incrementar su capacidad de dirección, decisión y de promoción del desarrollo.

El incremento y diversificación de las funciones gubernamentales, de los recursos financieros y humanos, requieren de una administración pública más racional que contemple una variedad en los conocimientos, en las destrezas y habilidades. Por esto, el sector público habrá de tender a emplear personal especializado.

La profesionalización del personal público significa que una vez que se alcanza un alto nivel de especialización, la función pública ya no puede ser una labor de principiantes o de improvisados (23).

Se hace imperiosa la necesidad de contar con un personal preparado de manera deliberada, continua y sistemática, en puestos-claves para su función para el desarrollo.

## NOTAS DE PIE DE PAGINA

## CAPITULO V.

- 5.1 ( 1 ) Ignacio Sotelo, Op, cit., p. 144.
- ( 2 ) Aníbal Quijano, Redefinición....
- ( 3 ) Alonso Aguilar, "El capitalismo del subdesarrollo: un capitalismo sin capital....", p. 30.
- ( 4 ) Ernst M. Wallner, Sociología..., ps. 265, 266.  
Patricia Barriga y Enrique Tasiguano, "La educación - no formal y...", en Revista Educación Hoy, ps. 60, 61.
- ( 5 ) William P. Leonard, Auditoría Administrativa, p. 32.  
Rodrigo Moreno, La Administración Pública..., ps. 87-100.
- ( 6 ) José Trueba Dávalos, Sociología Industrial, p. 200.
- 5.2 ( 7 ) Eduardo Kliksberg, Administración, subdesarrollo..., ps. 21, 22, 28-32.
- ( 8 ) Ignacio Sotelo, p. 125.
- ( 9 ) Eduardo Kliksberg, Administración, subdesarrollo y..., p. 208.

## NOTAS DE PIE DE PAGINA

## CAPITULO V.

- 5.1 ( 1 ) Ignacio Sotelo, Op. cit., p. 144.
- ( 2 ) Aníbal Quijano, Redefinición....
- ( 3 ) Alonso Aguilar, "El capitalismo del subdesarrollo: un capitalismo sin capital....", p. 30.
- ( 4 ) Ernst M. Walliner, Sociología..., ps. 265, 266.  
Patricia Barriga y Enrique Tasiguano, "La educación - no formal y...", en Revista Educación Hoy, ps. 60, 61.
- ( 5 ) William P. Leonard, Auditoría Administrativa, p. 32.  
Rodrigo Moreno, La Administración Pública..., ps. 87-100.
- ( 6 ) José Trueba Dávalos, Sociología Industrial, p. 200.
- 5.2 ( 7 ) Eduardo Kliksberg, Administración, subdesarrollo...  
ps. 21, 22, 28-32.
- ( 8 ) Ignacio Sotelo, p. 125.
- ( 9 ) Eduardo Kliksberg, Administración, subdesarrollo y...  
p. 208.

5.3 (10) Idem, ps. 36-38.

(11) Alonso Aguilar, Op, cit., p. 12.

(12) Eduardo Kliksberg, Administración, subdesarrollo y...  
ps. 36, 67.

(13) Wendell K., Gordon, Op, cit., ps. 302-304.

5.4 (14) Eduardo Kliksberg, Administración, subdesarrollo y...  
p. 60.

(15) Wendell K., Gordon, Op, cit., ps. 297, 298.

(16) Eduardo Kliksberg, Administración, subdesarrollo y...  
ps. 33, 34, 38, 39, 46-49, 60, 68, 87.

(17) Idem.

(18) Idem.

(19) Idem.

5.5 (20) Diario Oficial, junio 26, 1971, ps. 513, 514.

(21) Wendell K. Gordon, Op, cit., ps. 258.

(22) Estado Actual de la Capacitación en la Administración Pública Centralizada...;

En esta investigación participé desde la concentración hasta la interpretación de los datos. Hecho - que me permite afirmar la validez de esos resultados en relación con las tendencias de comportamiento de la actividad capacitación hasta hoy.

(23) Enrique González Pedrero, Op, cit., ps. 512, 513.

## CONCLUSIONES

El objetivo que pretendió este estudio fue el de lograr inferir un juicio global respecto de la administración pública y de su inserción en el contexto de la sociedad mexicana desde una perspectiva histórica, bajo un enfoque sociológico y de la teoría de la organización.

Esta tarea permitiría la aprehensión de sus relaciones fundamentales, así como el conocimiento y explicación de:

- Las variables significativas implicadas,
- Sus alcances y limitaciones en su papel de instrumento para el desarrollo,
- Las fuerzas sociales que la han estructurado.

Los resultados obtenidos habrán de propiciar futuras investigaciones específicas encaminadas a diagnosticar necesidades y proyectar en detalle soluciones sea por la vía administrativa o de la capacitación a fin de incrementar la racionalidad en el ámbito de la administración pública.

Nuestro examen de la trayectoria de la administración estatal federal desde la colonia hasta nuestros días ha terminado, ahora -



procuraremos hacer un esfuerzo de síntesis de nuestras indagaciones.

A) La administración pública en tanto que instrumento de gobierno, ha sido una constante en la historia de México, cuyo carácter funcional se ha visto afectado por factores estructurales variables a lo largo de la historia.

a) Durante la colonia la descentralización funcional de la administración pública la lleva a adquirir un "status" - de hegemonía, no obstante ello la lleva a prácticas de corrupción, las cuales habrán de manifestarse hasta nuestros días.

b) Con la independencia, las dificultades para establecer un gobierno propio y las luchas por el poder llevan a una situación de anarquía de modo que la administración pública en términos generales se mantuvo en estado casi-completo de desorganización, lo que impidió a los gobiernos ocuparse de reglamentar el servicio civil. Durante esta época y hasta 1867, la continuidad y racionalidad de la administración pública en la concreción de políticas de gobierno se ven influidas por la práctica personal de gobernar y por situaciones en las que el ejecutivo estuvo condicionado, dando incluso como resultado una alarmante corrupción y peculado.

Estabilizado el país durante el Porfiriato, la administración pública logra un desarrollo importante y con ello surge una categoría burocrática y un núcleo de funcionarios del gobierno, "los científicos", los que se constituyen en médula directriz de la administración pública. Debido al carácter fuerte del ejecutivo, durante esta etapa, el carácter personal de la burocracia persiste.

Con la Constitución de 1917, las bases del Estado se modifican y con ello la administración pública; el Estado habrá de manifestar paulatinamente su injerencia en las actividades de promoción económica y la administración pública comienza a ganar permanencia y continuidad.

- c) El carácter liberal del Estado durante el Porfiriato, permite a la administración el propiciar condiciones para la inversión, auspicio y aliento del capital extranjero, al grado de subordinar a la burguesía nacional.

Un crecimiento hacia afuera concentrador de la riqueza y pauperizador de las grandes mayorías, habrá de generar las contradicciones que dan origen al movimiento armado de 1910.

B) Con la revolución de 1910-1917, el personalismo se restablece y con ello el "feudalismo administrativo", pues los nuevos dirigentes de la administración habrán de dar ocupación a sus numerosos partidarios, amigos y parientes.

a) Los nuevos organismos administrativos quedan integrados bajo el criterio de lealtad política a la persona; la burocracia postrevolucionaria surge así, improvisada, con personal nuevo e inexperto.

b) La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), - contempla la conveniencia de sustituir la lealtad a la persona por la de Partido sin que hasta la fecha ello - sea una realidad consumada; hasta las relaciones obrero-patronales en la burocracia mexicana han tenido un carácter en esencia político y sólo secundariamente legales, - lo que se traduce en favores personales de los dirigentes sindicales, propiciado ésto además, por los compromisos contraídos y las negociaciones realizadas.

En la selección y ascenso del personal tienden a persistir los criterios personales, lo que a su vez tiende a - convertir a las áreas orgánicas en feudos personales de los directivos en turno tanto oficiales como sindicales, lo que se constituye en obstáculo para la coordinación -

y para probar conductas ilícitas.

Estas prácticas terminan produciendo en el personal capacitado, incertidumbre, desaliento y negligencia; y en el personal improvisado, la idea de "naturalidad", de conformidad. Sabido es que estas prácticas contravienen lo dispuesto en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado; incluso muchas de las funciones de las Unidades de Reclutamiento, Examen y Selección de Personal, como de las que tienen por objetivo la capacitación, contribuyen poco o nada a la adecuada ubicación del personal y a su promoción. Todavía hoy, el personalismo sigue siendo una práctica de consecuencias negativas en diversos sectores de la administración pública y a todos los niveles.

- c) La creación del Partido Nacional Revolucionario, viene a representar para los grupos "privilegiados" en tanto que logran una mayor o menor articulación política, una oportunidad para presionar con sus demandas a los dirigentes políticos; y para el Presidente y sus colaboradores habrá de servir como el instrumento para medir la fuerza de los grupos a fin de ganar su apoyo y así asegurar la continuidad en el ejercicio de su mandato.

El Partido Oficial llega a constituirse no obstante sus-

transformaciones (PNR, PRM, PRI) en el organismo gubernamental desde el cual el grupo en el poder organiza su apoyo efectivo.

El liderazgo sectorial en la cúspide del Partido y en los puestos del gobierno, terminan agregando al cuadro general de intereses una base de la cual se extraen los directivos administrativos.

- C) En los años que siguieron a la independencia y dada la falta de oportunidades económicas, comerciales, profesionales u oficios, fue la clase media la que finalmente encuentra refugio en los puestos públicos.
- a) Durante el Porfiriato los mestizos logran desempeñarse como administradores federales, gobernadores de los Estados y como Oficiales Mayores en el ejército.
  - b) La revolución de 1910-1917, genera un proceso de burocratización y profesionalización lo que permite la ampliación de los sectores medios asalariados.
  - c) Durante el sexenio cardenista, las organizaciones burocráticas dan por resultado la expedición del Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado, reformado en 1941,

creándose con ello el marco jurídico que habrá de reglamentar el Servicio Civil.

d) La burocracia ha llegado a pertenecer a los sectores medios, la cual se encuentra ampliamente estratificada, - atribuyéndosele rasgos comportamentales muy diversos y - hasta peyorativos. Tiende a nutrirse por elementos de - ella misma, sea por la vía sindical o por la oficial administrativa.

D) La Administración Pública emanada de la Constitución de 1917, ha sido objeto de medidas de reorganización y mejoramiento, - habiendo sin embargo durante su evolución cambiado muy poco en sus características.

Las transformaciones que ha sufrido han dependido en gran - parte de las cualidades de la alta burocracia (burocracia política) y por otra, de los movimientos sociales y políticos.

a) Desde la Administración de Alvaro Obregón hasta la de José López Portillo, las deficiencias administrativas se - han constituido en una regularidad empírica y en preocupación de la alta burocracia. Las cosas de organización administrativa llegan a un grado crítico tal que llevan al Presidente Gustavo Díaz Ordaz a sentar las bases de -

la Reforma Administrativa, adquiriendo con Luis Echeverría, el propósito de garantizar la realización de los programas de gobierno, para lo cual se crean las bases jurídicas e instrumentales de la Reforma Administrativa y se le da un carácter de permanente. La Reforma Administrativa implicaba un problema de congruencia entre lo económico y lo social con lo cívico, lo que llevó a la reforma política.

- b) La Reforma Administrativa ha estado altamente influenciada por la experiencia político-administrativa concreta de los reformadores y por modelos de situación deseable, de modo que aquella ha girado en torno a dos planos claramente diferenciados:

1.- De tipo comportamental y

2.- De tipo estructural;

ambos tipos habrían de ajustarse a los requerimientos de un marco normativo a fin de traducir razonable y operativamente el "interés general de la sociedad".

- c) El problema de la Reforma Administrativa, se localiza en los límites de la dimensión política y de la administra-

tiva, pues es aquí donde los directivos estatales suelen infringir reiteradamente y desviarse de los parámetros - comportamentales de la burocracia socialmente aceptados, instituyendo formas estructurales distintas a las formalmente establecidas, dando por resultado productos al márgen de las políticas y metas formalizadas.

Creemos que para evitar que el marco formal se desvirtúe se precisa desarrollar mecanismos políticos que estén - orientados a lograr una mejor articulación de los intereses y a evitar el desplazamiento de los objetivos, así - como la proliferación institucional.

- d) Para disciplinar a la sociedad, se presenta como necesidad prioritaria el perfeccionamiento de la Administración Pública.
- e) El estudio de la Administración Pública ha de considerar el contexto histórico social específico en que se ha desarrollado como condición para llegar a conclusiones válidas respecto de su desempeño y contribución en el desarrollo del país.

Es evidente que el contar con un inventario de los problemas propios de la administración pública, se presenta



como requisito indispensable al inicio de un proceso de racionalización y de mayor eficiencia administrativa.

- f) Consideramos que el estudio de la dinámica interna de la administración pública y de sus transacciones con el con texto social, requiere de un marco teórico que contemple la concepción sistémica, eficientista y de las relaciones humanas, de manera que permita aprehender los proble mas que se presentan en el proceso de toma de decisiones, lo que habrá de llevar a considerar a las DECISIONES como variables dependientes de restricciones contextuales que inciden en el comportamiento interno de la organización administrativa y que la fuerzan al ajuste. Este procedimiento llevará a cobrar claridad de cómo restricciones de carácter normativo, estructural y comportamental condicionan las decisiones burocráticas y de su orientación en función del interés general de la sociedad.
- E) Con la Constitución de 1917 y ante un escaso desarrollo de la burguesía nacional se da comienzo a la estructuración de un nuevo tipo de Estado que habrá de asumir la rectoría del desarrollo y que incluso ayuda a la promoción de aquélla, dando por resultado un proceso de burocratización estatal.
- a) La situación de subdesarrollo y dependencia, lleva al Es

tado a través de la administración pública a convertirse en foco de actividad al asumir plenamente la realidad - del medio y constituirse en la fuerza social motriz, - ideológica y fuertemente nacionalista, cuya procedencia - estaba en las "clases medias" y bajas.

- b) En los años recientes todavía el optimismo en torno al - desarrollo era manifiesto, Díaz Ordaz reitera la postura de que el gobierno continuará participando e interviniendo en la vida económica del país a través de la administración paraestatal; presidentes posteriores habrán de - manifestar posturas similares cuya intención es fortalecer y mejorar la participación del Estado en el campo - económico y social, para lo cual se elevaría la eficiencia de las empresas de participación estatal, se estimularía a la pequeña y mediana empresa, se fortalecería el programa de delegación y desconcentración (descentralización de la vida nacional) de la administración pública - federal.
- c) Recientemente sin embargo se ha hecho cada vez más noto el debilitamiento del sector público, lo que parece estar conduciendo a una restricción del capitalismo de - Estado y a una cada vez mayor presencia de un sector privado fortalecido, junto a un capitalismo de Estado debilitado.

F) Ante los restos que plantea el desarrollo, el Sector Público, no podrá seguir siendo indiferente ante las nuevas profesiones, ya que éstas posibilitan una mayor especialización y profesionalización en las distintas áreas de la administración.

- a) El desarrollo de la administración pública requiere de personal especializado técnica y científicamente y esto por la razón de que se requiere planear, superar factores tradicionales y afectivos, los que a su vez obstaculizan la demanda de ese personal.
- b) Méritos, aptitudes y la importancia funcional de un sistema escalafonario basado en el desempeño, son factores en gran medida descuidados e ignorados; así mismo la ambigüedad o inexistencia de sistemas operativos de estímulos y recompensas, son cuestiones todavía por resolver.
- c) Las autoridades oficiales y sindicales parecen tener un gran interés por conservar el estado de cosas administrativo existente, lo que no es consecuente con sus declaraciones dadas a la Prensa, sus mensajes a través de discursos, conferencias.
- d) Los más grandes problemas del Servicio Civil en México, siguen planteándose a nivel de la falta de reconocimien-

to del Sistema a Base de Mérito en el nombramiento y ascenso de los servidores públicos, así como por la persistencia de relaciones personales.

- e) La concentración de la riqueza y del poder político también obstruyen la introducción del principio meritario, pues una carrera en el servicio público se considera muy deseable cuando otras oportunidades económicas son escasas. Aquí también la cuestión del Servicio Civil, sigue siendo un problema por resolver, pues ello implica la necesidad de la profesionalización, o sea de conseguir la competencia técnica, la neutralidad política (por lo menos hasta ciertos niveles de la jerarquía administrativa) y la igualdad de oportunidades en base al desempeño.
- G) La revolución de 1910-1917, viene a modificar las relaciones sociales, las que se ven acompañadas por modificaciones en la estructura del poder político. Un cuadro de indicadores socioeconómicos evidencian una nueva sociedad, una clase media surge y se amplía a la vez que estratifica, coexistiendo funcionalmente con un sector obrero igualmente estratificado y con una burguesía nacional que se ha vuelto cada vez más compleja y orgánicamente dependiente del capital extranjero por efecto y causa de una industrialización cada vez más dependiente en su financiamiento y orientación, pero que sin embargo, se ha venido consolidando al igual que en su poder-

político.

a) El resultado del proceso dinámico de la sociedad post-revolucionaria ha dado un desarrollo desigual y concentrador de la riqueza. Ya desde los años cincuenta y cinco, se evidenciaban razones para dudar de que la economía mexicana aportara en un plazo breve un mejor nivel de vida al grueso de la población, y para los años sesenta, aún seguía manteniéndose el cuadro contrastante de indicadores negativos, los sucesos de 1968 habrán de llevar al grupo gobernante a hacer un llamado para incrementar la "unidad nacional" a fin de crear y fortalecer la credibilidad de los mexicanos en la validez y vigencia de las instituciones y principios en que se sustenta el sistema político.

H) La moralización de la administración pública ha sido un problema por resolver, desde Alvaro Obregón a la fecha ha tenido por significado la oportunidad para la reconstrucción del país.

En tal intento Lázaro Cárdenas, envió una iniciativa de ley al Congreso sobre responsabilidades de los funcionarios públicos; Ruiz Cortínez promueve reformas a dicha ley.

Luis Echeverría llegó incluso a afirmar que "la carrera del

funcionario público resultaba incompatible con la del negociante".

Consideramos que la falta de madurez política de grandes núcleos de la población mexicana, que la falta de oportunidades ocupacionales y las deficiencias del Sistema Civil de Carrera, hacen que México siga sufriendo las consecuencias de una ineficaz, y en muchos sentidos corrompida y viciosa administración pública.

- 1) La necesidad de contar con una administración pública, funcional y eficiente en la generación de servicios, habrá de contemplar como prioridad a la Capacitación y Desarrollo de Personal, que tenga por base el proceso lógico de la enseñanza-aprendizaje, el cual se inicia con la investigación de necesidades (diagnóstico), dando paso a una programación, se advierte esto porque en la práctica tienden con frecuencia a invertirse este proceso, al proponer programas de capacitación y desarrollo a priori.

Se requiere de contar con un Plan de Capacitación de la Administración Pública Federal, que permita encaminar las acciones hacia una homogenización tanto de lenguajes como de procedimientos técnico-didácticos en cada una de las Unidades de Capacitación de las Dependencias del Ejecutivo Federal, -

ello permitiría una práctica regida por criterios comunes; - además se requiere de que el Plan de Capacitación mencionado sea sancionado por los Oficiales Mayores e involucre a las - autoridades sindicales, así como de vincularlo al proceso es calafonario, con ello se estará en mayor posibilidad de ga- rantizar el que las acciones de capacitación y desarrollo de personal beneficien a mayores núcleos de servidores públicos, toda vez que con ello se incrementará la profesionalización - y la eficiencia administrativa.

Los responsables, esto es, los directivos a nivel normativo - y operativo de la Capacitación, habrán de ser personas aje- nas a la fortuna política pero en cambio poseer una excelen- te formación en el área de la Capacitación y Desarrollo de - Personal, pues la fortuna política ha demostrado propiciar - el personalismo y terminar haciendo de la capacitación una - actividad improvisada y demagógica.

Se precisa abordar críticamente aquéllos problemas de la Ad- ministración Pública que sean susceptibles de ser soluciona- dos por la vía de la Capacitación a fin de generar nuevas - conductas más funcionales. Además se requiere para elevar - la calidad y eficacia de la actividad en cuestión, de contar con los recursos humanos capacitados, condición ésta para - evitar prácticas improvisadas y espontáneas, garantizando el

llegar a superar el estado crítico en que se encuentra el -  
ejercicio de la Capacitación, así como para abandonar enfo--  
ques tradicionales y abordar en forma científica y técnica -  
el ejercicio de la misma.

Pensamos que en tanto la Capacitación siga contemplándose co  
mo una actividad vaciada del contenido transformador, la po-  
lítica personalista, subdesarrollada, tenderá a convertir a  
éste medio que es la Capacitación en una actividad enajenada  
de su objetivo esencial. El propósito de llegar a contar -  
con una administración pública más racional y a la altura de  
los retos actuales a que se enfrenta México, demanda de una-  
práctica de la Capacitación que rechace toda intuición, todo-  
mito y que en cambio abrace el dato, afirme la razón.



## BIBLIOGRAFIA BASICA

Argyris Chris, El individuo dentro de la organización, Barcelona, Edit., HERDER, 1979.

Ander-Egg, Ezequiel, Introducción a las técnicas de Investigación Social, Buenos Aires, Edit., ECRO, (Temas de Trabajo Social /9), 1976.

Alpert, Harry, Durkheim, México, Fondo de Cultura Económica 1945.

Aguilar M. Alonso, "El capitalismo del subdesarrollo: un capitalismo sin capital y sin perspectiva", en Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, México, año II, No. 8 julio-septiembre, 1971, ps. 17-74.

Amir Samir, El desarrollo desigual, ensayo sobre las formaciones sociales del capitalismo periférico, Barcelona (Libros de confrontación, Serie: Economía 2), 1975.

Bunge Mario, La ciencia, su método y su filosofía, Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1975.

Brading, D.A., Mineros y Comerciantes en el México Borbónico - (1763-1810), México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Barriga Patricia y Tasiguano Enrique, "La educación no-formal y sus implicaciones", en Revista Educación Hoy, Colombia, No. 18, - noviembre-diciembre, 1973, año III, ps. 59-69.

Bargallo Modesto, La minería y la metalurgia en la América Española durante la época colonial, México, F.C.E., 1955.

Bigge y Hunt, Bases Psicológicas de la Educación, México, Edit. TRILLAS, 1976.

Bagu Sergio, Industrialización, Sociedad y Dependencia en América Latina, México, UNAM, ABIIS, PL-4 (Documento de circulación - interna), 1972.

Bottomore, T.B., La sociología como crítica social, Barcelona, - Ediciones PENINSULA, 1976.

Castrejón Díez, Jaime, La educación superior en México, México, Edit. EDICOL, S.A., 1979.

Cleave Peter, S., Las profesiones y el Estado: el caso de México - co, México, El Colegio de México, (Jornadas 170), 1985.

Carrillo Castro, Alejandro, La reforma administrativa como uno de los medios para alcanzar el modelo del país al que aspiramos, México, ISSSTE, (Serie divulgación-CNCA), 1981.

Córdoba Arnaldo, La formación del poder Político en México, México, Serie Popular ERA, 1972.

Córdoba Arnaldo, La ideología de la Revolución Mexicana, México, Ediciones ERA, 1973.

Careaga, Gabriel, Los especjismos del desarrollo, entre la utopía y el progreso, México, Ediciones Oceano, S.A., 1983.

Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, México, 2a. Ed., - Edit., Siglo XXI, 1979.

Cacaña José Luis, "La penetración extranjera y los grupos de poder en México (1870-1910)", en Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, México, año I, No. 1, octubre-diciembre de 1969, ps. 49-88.

Coster, S. De, y Otros, Sociología de la Educación, Madrid, Ediciones Guadarrama, S.A., 1975.

Chaparro Félix, Jorge, "El curriculum en la educación de adultos" en Educación y Realidad Socioeconómica, México, Centro de Estudios Educativos, A.C., 1979, ps. 215-234.

Dos Santos Theotonio, "La crisis de la teoría del desarrollo y - las relaciones de dependencia en América Latina", en La dependencia político-económica de América Latina, México, Edit., Siglo - XXI, 1969, ps. 149-187.

Díaz de Arce, Omar, "Evolución de las inversiones extranjeras en América Latina", en Cuadernos Americanos, México, Vol. CLXIII, - No. 2, marzo-abril, 1969, ps. 24-37.

Espinoza D.B., Iván, "Problemática de la educación para adultos- el caso de México", en Educación y Realidad Socioeconómica, Méxi- co, Centro de Estudios Educativos, A.C., 1979, ps. 215-234.

Espinoza Vergara, Mario, Programación, Manual para Trabajadores Sociales, Buenos Aires, Edit., HUMANITAS, 1984.

ESTADO ACTUAL DE LA CAPACITACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA - CENTRALIZADA. México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Dirección General de Recursos Humanos, Subdirección de Capacitación y Desarrollo. (Documento informe de la Investigación), 1977.

Figueroa Rodulfo, Prioridades Nacionales y Reclutamiento de Funcionarios Públicos, México, El Colegio de México, (Jornadas 95), 1981.

Furtado, Celso, La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana. México, Edit. Siglo XXI, -- 1969.

Gardner Burleigh B., y Moore David G., Relaciones Humanas en la Empresa, Madrid, Ediciones RIALP, S.A., 1976.

García Maynez, Eduardo, Ética, México, Edit., PORRUA, S.A., 1962

García Pérez Enrique, La administración de Recursos Humanos en el Sector Público, (Seminario de Investigación Administrativa para obtener el Título de Licenciado en Administración), México, -- UNAM, Facultad de Contaduría y Administración, 1976.

Gunder Frank, Andrew, "México: las dos caras de una revolución burguesa del siglo XX", en Revista Política, México, Vol. IV, -- No. 74, 15 de mayo de 1963, ps. 1-VII.

González Pedrero, Enrique, "Demanda de nuevas carreras profesionales en el Sector Público Federal", en Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, México, Secretaría de la -- Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976 ps. 511-516.

Gross Félix y Hooper Rex D., Un Siglo de Revolución, México, -- UNAM, IIS, 1959.

Gordon Schaffer, Wendell Karl, "La Administración Pública Mexicana", en Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México, México, Publicación trimestral, Vol., VII, No. 1, enero-marzo, 1955, ps. 209-314.

Guerrero Virgen, Rosa María, "El Servicio Civil en el Gobierno Federal", en GACETA Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, Ed., INAP, abril-septiembre 14-15, 1984, ps. 23-31.

¿Ha Muerto la Revolución Mexicana?, Causas, Desarrollo y Crisis.- México, Preparación de Stanley R. Ross, (Colección SepSetentas, 21) t., II, 1972.

Katz, León y Festinger, Daniel, Los métodos de Investigación en las Ciencias Sociales, B. Aires, Edit., PAIDOS 1972.

Konetzke, Richard, América Latina, II. La época Colonial. México (Historia Universal Siglo XXI), Edit., Siglo XXI, Vol. 22,- 1971.

Kliksberg Bernardo, Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico. Buenos Aires, Edit. PAIDOS, 1973.

Kliksberg Bernardo, El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización. Estrategias modernas en administración: relaciones humanas y teoría de la organización. Buenos Ai--

res, Edit., PAIDOS, 1975.

Kephart, Newell C., La entrevista y el examen de selección, Madrid, Ediciones RIALP, S.A., 1976.

Kuttler Eugenia, Las necesidades y aspiraciones en la transformación social de México. El papel fundamental de la educación, México, UNAM, IIS, (Documento de circulación interna).

Leonard, William P., Auditoría Administrativa, México, Edit., - DIANA, 1977.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, (co-  
lección Porrúa), Edit., PORRUA, S.A., 1984.

Leal, Juan Felipe, La burguesía y el Estado Mexicano, México, - Ediciones, "El Caballito", 1972.

Lefebvre, Henri, Sociología de Marx, Barcelona, 1969.

López Gallo, Manuel, Economía y política en la historia de México, 9a. Edic., México, Ediciones "El Caballito", S.A., 1974.

FSTSE, Documentos Básicos, México, 1983.

Mesa-Lago, Carmelo, Modelos de Seguridad Social en América Latina, Buenos Aires, Ediciones Siap-Planteos, 1977.

Madrid, H. Miguel de la, Nacionalismo Revolucionario, Siete Tesis fundamentales de campaña, México, C.E.N., PRI, 1982.

McQuaig, Jack, Cómo motivar a la gente, México, Consorcio Editorial, LOGOS, 1983.

Mager, Robert F., Formulación operativa de objetivos didácticos, Madrid, Ediciones, MAROVA, S.L., 1977.

Molina Enríquez, Andrés, Los grandes problemas nacionales, México, Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1909.

Mendieta y Núñez, Lucio, "Ensayo sociológico sobre la burocracia mexicana", en Revista Mexicana de Sociología, México, año III, Vol. III, No. 3, tercer trimestre, 1941, ps. 63-iii.

Moreno Rodríguez, Rodrigo, La administración pública en México, México, UNAM, 1980.

Oszlak, Oscar, "notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Revista Mexicana de Sociología, México, año XL, Vol. XL, No. 3, julio-septiembre, 1978, ps. 881-926.

Pinto, Anibal, "Diagnóstico, estructura y esquemas de desarrollo en América Latina", en Boletín ELAS, Escuela Latinoamericana de Sociología, No. 5, año 3, ps. 79-108.



Quintero-Genisans, El Diagnóstico Social, Buenos Aires, Edit., - HUMANITAS, 1977.

Quijano Anfbal, Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina, México, UNAM, ABIIS, PL-2 (Documento de circulación interna), 1972.

Riccardi Riccardo, La dinámica de la dirección, Madrid, Ediciones, RIALP, S.A., 1959.

Rabasa, Emilio O., y Caballero Gloria, Mexicano: ésta es tu constitución, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, - LII Legislatura, 1984.

Robinson, Joan, Libertad y necesidad. Introducción al estudio de la sociedad, México, Edit. Siglo XXI, 1970.

Reyna José Luis, "Subdesarrollo y dependencia: el caso de América Latina", en Revista Mexicana de Sociología, México, año XXIX, Vol. XXIX, No. 4, octubre-diciembre, 1967, ps. 651-668.

Sirvent, Carlos, "Burocracia y Clases Sociales", en Las Clases - dirigentes en México, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (CUADERNOS 1, Centro de Estudios Políticos), 1973, ps. 9-20.

Siliceo, Alfonso, Capacitación y Desarrollo de Personal, México, Edit., LIMUSA, 1976.

Sotelo, Ignacio, Sociología de América Latina. Estructuras y - Problemas, Madrid, Edit., TECNOS, (Colección de Ciencias Sociales), 1972.

Sauvy, Alfred, La Burocracia, Buenos Aires, Edit., EUDEBA, 1976.

Sharkansky, Ira, Administración Pública, México, Editores Asociados, S.A., 1977.

Sefchovich, Sara. "La derecha apocalíptica", en Sobretiro de la REVista Mexicana de Sociología, México, año XLV, Vol. XLV, No.- 2, abril-junio de 1983, ps. 601-637.

Secretaría de la Presidencia, México a Través de los Informes - Presidenciales. La Administración Pública, México, Tomo 5, Vol. 3, 4 y 5, 1976.

Semo, Enrique, Historia del Capitalismo en México, los orígenes- 1521-1763, México, Ediciones ERA.

Trueba Dávalos, José, Sociología Industrial. El proceso de Industrialización en México, México, Instituto Mexicano de Estudios Sociales, A.C., 1972.

Vernon, Raymond, El dilema del desarrollo económico de México, --  
Edit. DIANA, 1970.

Villa A., Manuel, "Las bases del Estado Mexicano y su problemática actual", en, El Perfil de Mexico en 1980, México, 7a. Ed., Edit. Siglo XXI, 1980, ps. (421)-460.

Walner Ernst M., Sociología, conceptos y problemas fundamentales,  
Barcelona, Edit., HERDER, 1975.

Zaid, Gabriel, El progreso improductivo, México, Edit., Siglo -  
XXI, 1979.

Diario Oficial, México, junio 26 de 1971.

IV, Reunión de la República, "Discurso del Dr. Samuel Ocaña, Gobernador del Estado de Sonora", Hermosillo, Sonora, febrero 4 de 1981 (Primera Parte).