

La burocracia en México: entre el patronazgo y la modernización

Bureaucracy in Mexico: between patronage and modernization

Recibido: 1 de agosto de 2024

José Juan Sánchez González

Aceptado: 9 de enero de 2025

Resumen:

El artículo propone estudiar a la burocracia como variable dependiente y al patronazgo y la modernización como variables independientes en México, para determinar el grado de sistema de despojo y la profesionalización en la función pública en cinco siglos. Se argumenta que la burocracia ha estado en un *continuum* entre el patronazgo político y entre la modernización administrativa, con diferentes implicaciones para la subordinación, control y autonomía de la burocracia. Mediante una investigación documental con la ayuda del método histórico que supone el estudio de etapas históricas determinadas, se identifican once etapas históricas en las que la burocracia mexicana ha transitado, así como la elaboración de una matriz de tres variables se pueden determinar los patrones de comportamiento de la burocracia mexicana. En el ensayo, se llegan a tres conclusiones: 1) cuando el patronazgo es bajo y la modernización es alta, la burocracia puede ser media; 2) cuando el patronazgo es alto y la modernización alta, la burocracia tiende a ser alta; y 3) en niveles intermedios de patronazgo y modernización, la burocracia refleja un nivel medio, indicando una relación proporcional entre estas variables.

Abstract:

The article proposes to study bureaucracy as a dependent variable and patronage and modernization as independent variables in Mexico, in order to determine the degree of the system of dispossession and professionalization in the civil service in five centuries. It is argued that bureaucracy has been on a continuum between political patronage and administrative modernization, with different implications for the subordination, control and autonomy of the bureaucracy. Through documentary research with the help of the historical method that involves the study of specific historical stages, eleven historical stages are identified in which the Mexican bureaucracy has passed, as well as the elaboration of a matrix of three variables, the behavior patterns of the Mexican bureaucracy can be determined. In the essay, three conclusions are reached: 1) when patronage is low and modernization is high, bureaucracy can be medium; 2) when patronage is high and modernization is high, bureaucracy tends to be high; and 3) at intermediate levels of patronage and modernization, bureaucracy reflects an average level, indicating a proportional relationship between these variables.

Keywords: bureaucracy, modernization, employer, public administration, professional staff.

Introducción

La burocracia en México es el problema de investigación de este artículo. La burocracia como variable dependiente tuvo el efecto de dos variables independientes: el patronazgo y la modernización. La propuesta para entender el origen y desarrollo de la burocracia mexicana debe partir del vínculo con el patronazgo político y con la modernización administrativa¹. En la historia de la administración pública existen antecedentes, propuestas, estudios y ensayos en torno a la burocracia, no obstante que no haya abordado su estudio bajo esta vinculación de variables.

Existen tres consideraciones adicionales a esta taxonomía de estudios de la burocracia mexicana. Primera, la mayoría de estudios abordan a la administración pública en su organización y funcionamiento, solo de manera general y sin profundizar en la burocracia (Busto, 1889; Mijares, 1936; Mendieta, 1942; Chellet, 1955; Carrillo; 1980a y 1980b). Segundo, existen obras que dedican su análisis a la burocracia mexicana y proponen medidas para su mejoramiento administrativo, como acciones de profesionalización y otras de la necesidad de un servicio civil de carrera (Alvarado, 1920; Rolland, 1921; Haro 1986 y 2000; Pardo, 1993, 1995, 2009 y 2012; Uvalle, 2000; Guerrero, 2003 y 2011; Martínez, 2003 y 2005; Méndez, 2000 y 2011). Tercero, algunos de los mejores análisis son jurídicos y destacan solo los elementos legales de su forma de organización, funcionamiento (Lobato, 1951; Martínez, 1976; Duhalt, 1972; López, 1980a) y derechos laborales de la burocracia (Duhalt, 1977; Pichardo, 1984). Ante estas tres consideraciones nuestro propósito es aportar elementos de tipo administrativo para mirar a la burocracia mexicana de una forma más amplia: determinada por el patronazgo como forma política de dominación y la modernización administrativa como vía para adaptar el aparato administrativo a las nuevas necesidades del Estado mexicano.

El propósito central del artículo es describir el papel de la burocracia mexicana, como parte de un péndulo prevaleciente entre el patronazgo político y la modernización administrativa en cinco siglos de historia. Se presenta en dos grandes apartados. En el primero, describimos de manera enunciativa a las variables de estudio: la burocracia (variable dependiente) y al patronazgo, y la modernización (como variables independientes). Se trata de una primera aproximación a variables tan complejas en las ciencias sociales y que sirven como punto de partida para su aplicación en el caso mexicano. Mediante la elaboración de una tabla general donde se precisan etapas históricas y una matriz de tres variables, se determina de manera general las relaciones de la burocracia en México, en un *continuum* entre el patronazgo y la modernización. Mientras que, en el segundo apartado, se describe once grandes etapas de la burocracia en cinco siglos, desde el Virreinato hasta el siglo XXI: la cual ha transitado por la primera etapa en la Nueva España con dos períodos (Habsburgos y Borbones); la etapa de patronazgo con seis épocas históricas (1810-1970); y cuatro fases de modernización administrativa (1970-2024).

I Burocracia, patronazgo y modernización

De manera sucinta describimos las tres variables de este artículo: burocracia; patronazgo; y modernización. Por la limitación de espacio solo nos permite describir los aspectos más relevantes como un marco teórico mínimo del artículo, con autores representativos de cada variable. Este marco teórico que se desarrolla a continuación marca el rumbo de nuestra argumentación en relación a la importancia de la burocracia que se encuentran entre el patronazgo político y la modernización administrativa.

¹Este artículo es un documento sucinto de un libro que será publicado en breve. Por la limitación de espacio solo se describen de manera general las tendencias de la burocracia. El propósito es presentar una visión más amplia de la burocracia mexicana en su relación con el patronazgo político y la modernización administrativa en cinco siglos.

Primero, en relación con el estudio de la burocracia entendida como “(...) las organizaciones que tienen una estructura de administración piramidal, que aplican reglas universales e impersonales para mantener la estructura de autoridad, y que subrayan los aspectos no discrecionales de la administración” (Weber, 1946), es relevante para entender sus aportaciones a la conformación del Estado moderno. La burocracia ha sido estudiada desde diferentes enfoques teóricos. La burocracia se refiere a una organización o estructura administrativa formal y jerárquica caracterizada por un conjunto de reglas explícitas, procedimientos estándar y una división del trabajo. Las burocracias suelen tener una jerarquía clara de autoridad, funciones y responsabilidades especializadas, procedimientos estandarizados y un conjunto formal de reglas y regulaciones. “El gobierno moderno es burocrático, por lo que una teoría del gobierno debe ser una teoría de la burocracia”. (Moe, 2008, p. 527). La burocracia como organización administrativa en uno de los fenómenos más examinados en las ciencias sociales (Krygier, 1981, p. 12). El concepto de burocracia era utilizado para referirse a la dictatorial dominación de los funcionarios públicos, es usado todavía hoy en el lenguaje común, a determinados aspectos negativos del arreglo y funcionamiento de la administración pública (Mayntz, 1985: 13). Sin embargo, la crítica de la burocracia es inapropiada, debido a que la burocracia no es infalible, y tampoco la mejor forma organizacional posible para todas las circunstancias, pero es efectiva en el suministro de bienes y servicios públicos (Du Gay, 2012, p. 53).

La burocracia comparada en la administración pública es un campo que analiza y compara estructuras y prácticas burocráticas en diferentes contextos nacionales y culturales. Este estudio es crucial para entender como influyen factores como el contexto político, cultural y económico influyen en la estructura, el comportamiento y la eficacia de las organizaciones burocráticas en distintos países como en el caso mexicano. Morstein Marx (1946) centró su estudio en la burocracia y la administración pública como fuerzas políticas en distintos sistemas, por lo que su análisis establece las bases para entender la forma en que opera la burocracia en contextos democráticos y autoritarios, inspirando investigaciones comparativas futuras. Por su parte, Waldo (1948) exploró la teoría de la burocracia y su rol en la administración pública, por lo que su trabajo influenció a los estudiosos de la administración pública comparada al destacar cómo la ideología y los valores afectan la estructura burocrática. Mientras que Simon, Smithburg, y Thompson (1950) examinaron la teoría y la práctica de la administración pública, con un enfoque en la racionalidad y la toma de decisiones en contextos burocráticos. Heady (1966) ofrece uno de los estudios más completos en el campo de la burocracia comparada, analizando distintos sistemas de administración pública alrededor del mundo, explorando las diferencias y similitudes en los sistemas burocráticos, incluyendo factores como el papel de la política, la estructura organizativa y la cultura administrativa. Uno de los mejores trabajos es el de Peters (1978) quién analiza cómo la burocracia se relaciona con la política en diferentes sistemas, explorando temas como la neutralidad administrativa, la reforma burocrática y el impacto de la política en las organizaciones públicas. El enfoque comparativo de Peters (1978) examina la tensión entre burocracia y política en diferentes países, como lo demuestra el caso de México. Por su parte, en el libro editado por Farazmand (1991) reúne a varios expertos en administración pública comparada, cubriendo aspectos de la burocracia en contextos de desarrollo y en países industrializados. Analiza la burocracia en Asia, América Latina, África y otros contextos, comparando los enfoques en administración pública. Por su parte, Caiden (1969) examina las reformas administrativas en diferentes países y contextos, investigando los intentos de reforma burocrática y cómo varían en función de las características culturales y políticas locales, tema relevante en el artículo.

Segundo, el patronazgo es una forma de clientelismo político que acentúa la relación de patrón-cliente, en la que existe algo que ofrecer y la persona que obtendría algo a cambio de una relación de dominación consentida (Dreyfus, 2012: 15). La burocracia funciona de manera subordinada y controlada por el gobernante en turno mediante un sistema de lealtades personales y bajo fuertes vínculos partidarios o familiares con un sistema de patronazgo tradicional (Bearfield, 2009, p. 30). El patronazgo (*patronage*) tiene una definición relacionada con la relación de “patrón”. El término “patrón” se usaba ampliamente en la antigua Roma para describir “un hombre de estatus o distinción que brinda protección y ayuda a otra persona a cambio de deferencia y ciertos servicios” (Flora, 2012, p. 207). El patronazgo como forma política de gobierno ha sido utilizado para la movilización electoral y como recurso para afianzar la maquinaria partidaria, mediante las nominaciones políticas son empleadas como instrumento de cooptación y para asegurar ciertos niveles de competencia técnica (Llano, 2016, p. 129). En el patronazgo del presidencialismo mexicano el poder de nombramiento de servidores públicos de confianza afianza su lealtad a su gobierno, su partido político o al régimen político en turno en la mayoría de los casos, por encima de la Constitución. Bajo este patronazgo el servidor del Estado se asume como servidor del jerarca político o como servidor del partido político en el poder. El patronazgo como sistema político-administrativo se afianza con el sistema de despojo que, junto con el clientelismo y la corrupción son prácticas políticas aceptadas en el régimen político, las cuales impiden la profesionalización de la burocracia y la consolidación del servicio civil de carrera como una carrera administrativa de méritos.

Algunos autores representativos del patronazgo han enfatizado la naturaleza política de la categoría. Graham (1990) analiza el patronazgo en el contexto de Brasil, explorando cómo las relaciones de dependencia entre élites y clientes dieron forma a la política y la estructura social en el siglo XIX. Stokes y sus coautores (2013) examinan el clientelismo en contextos electorales, explicando las formas en que los partidos políticos utilizan a intermediarios para distribuir beneficios y asegurar la lealtad de los votantes. Scott (1972) analiza el patronazgo en el sudeste asiático, describiendo cómo las relaciones entre patrones y clientes afectan la estructura política y cómo el clientelismo facilita el control y la estabilidad social. Shepsle (1972) ha estudiado cómo los políticos usan el patronazgo para asegurar apoyo, especialmente en contextos de bienes públicos y beneficios colectivos. Por su parte, Kitschelt (2007) analiza cómo el clientelismo y el patronazgo influyen en la democracia y en la competencia política en diferentes regiones, destacando las variaciones en las estrategias de los partidos para ganar y retener votantes. Roniger y Gunes-Ayata (1994) exploran la relación entre el patronazgo y el clientelismo para operar en democracias emergentes y consolidadas, analizando sus efectos en la sociedad civil y en la dinámica política de los países en desarrollo. Por último, Hagopian (1996) analiza cómo el clientelismo ha impactado la política brasileña y cómo las redes de patronazgo han sido clave para la transición democrática en Brasil, explorando los efectos a largo plazo de estas prácticas.

Tercero, la modernización es el proceso de dar dirección a las transformaciones con fines de mantenimiento del Estado, para gobernar las consecuencias sociales, conducir las crecientes diferencias de roles, así como el rol complejo de las organizaciones dentro de la sociedad (Guerrero, 1992, p. 20). La modernización administrativa tiene que ver con la creación de capacidades administrativas que el Estado debe desarrollar en un proceso de adaptación a su entorno complejo (Campero, 1982, p. 20). Algunos estudiosos han aportado conocimiento a las teorías de la modernización en que destaca el papel de la administración pública. Rostow (1960) es conocido por su teoría de las

“etapas del crecimiento económico”, en la que propone cinco fases de desarrollo económico que toda sociedad debe seguir para alcanzar la modernización. Parsons (1951) desarrolló un marco teórico en el que explica cómo los sistemas sociales pasan de un estado tradicional a uno moderno a través de la diferenciación funcional y el cambio normativo. Huntington (1968) destacó cómo la modernización rápida puede causar inestabilidad política. En su obra, aborda las formas en que los conflictos entre las instituciones tradicionales y las modernas pueden amenazar el orden político. “La modernización es la creación de capacidades para absorber el cambio constante. Las facultades y capacidades que tiene una sociedad para dotarse de instituciones que sean capaces de absorber el cambio, es el *quid* de la modernización” (Eisenstadt, 1972, p. 7). La burocracia en México ha tenido diversos patrones de comportamiento. Cuando el patronazgo estaba en apogeo la modernización administrativa estuvo subordinada a otras prioridades como la modernización económica. Por el contrario, cuando la modernización fue un elemento central de la modernización económica, el patronazgo se contuvo y se dio paso a un avance significativo en la profesionalización en la función pública y un servicio profesional de carrera limitado.

II Etapas de la burocracia en México

De manera enunciativa se puede afirmar que la burocracia en cinco siglos desde el Virreinato al siglo XXI, ha transitado por once grandes etapas históricas. La primera etapa en la Nueva España con dos periodos (Habsburgos y Borbones); la etapa de patronazgo con seis épocas históricas (1810-1970); y cuatro fases de modernización administrativa (1970-2024), destacando los hechos, leyes y acciones en la administración pública, donde P (Patronazgo) y M (Modernización) son las variables independientes y B (burocracia) es la variable dependiente, como lo muestra la tabla 1:

Tabla 1.
La burocracia en México: entre el patronazgo y la modernización

Etapas	Variables Independientes	Variables Dependiente	Evidencias relevantes
Virreinato	Periodo de los Habsburgos	Burocracia patrimonial, que funciona como concentradora de riqueza para el monarca español	Fundación del Virreinato de la Nueva España (1535-1764): Administración financiera en el Virreinato: venta de cargos; arriendo fiscal; Estructura interna de la burocracia patrimonial.
	P se ejerce como parte de las funciones de la burocracia patrimonial		
	M no es relevante ya que el P se encuentra en toda la burocracia		
	Reformas Borbónicas	Burocracia patrimonial profesionalizada con una carrera administrativa, basada en la experiencia y la preparación, así como una ampliación de las actividades estatales	Reformas Borbónicas (1765-1810): la profesionalización en la Secretaría del Virreinato (1756); la creación de los Montes Píos (1770); la creación y profesionalización de las Intendencias (1786); la elaboración del Censo de Servidores Civiles de Revillagigedo (1789-1790); la creación de órganos administrativos; y la carrera administrativa como el Estanco del Tabaco.
	P es detenido por las consecuencias de las reformas borbónicas		
	M es el eje de las reformas borbónicas las cuales tienen implicaciones en todo el mundo novohispano		

ETAPA DE PATRONAZGO			
1810-1854	P el tránsito del fin de la carrera administrativa	Burocracia es un factor político de los gobiernos posteriores a la Independencia, por lo que su contribución marginal fue producto de la inestabilidad política debido a que la burocracia trabajaba en un clima de excepción, con carencia de recursos públicos, sin continuidad y sujeta a los abruptos cambios políticos de la época	Año de 1824: inicio del fin de la carrera administrativa; Año de 1852: amovilidad de los empleados
	M como criterio jurídico-teórico para normar la intervención del Estado		Reforma administrativa de 1833
1855-1910	P el nacimiento del patronazgo 1856	Burocracia como instrumento de control político: el patronazgo se fue consolidando en la etapa Juarista y en particular en el Porfiriato adquiere un rasgo de mayor profesionalización. La burocracia se constituye en un instrumento político y subordinado al poder político, pero que contribuye con su trabajo en la etapa porfirista a la consolidación del régimen de “orden y progreso”	Año de 1855: el servicio civil ha muerto; Año de 1856: el nacimiento del patronazgo; La Constitución de 1857 y el sistema de botín
	M económica sin dar importancia a la modernización política con avance en la modernización administrativa		Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865); Reforma administrativa de Juárez en 1861; Cambios en las Secretarías de Estado (1877-1910)
1911-1920	P caudillista militar y control político	Burocracia que contribuye a la formación del Estado: un período en el que la burocracia contribuyó al proceso de pacificación del país después del proceso violento de la Revolución.	Venustiano Carranza (1914-1915 y 1917-1920): patronazgo caudillista y los inicios del Estado Posrevolucionario
	M se basa en el criterio jurídico-teórico para normar la expansión y la intervención del Estado		Reformas administrativas después de 1910: creación de los Departamentos Administrativos; Decreto que crea ocho Secretarías de Estado (1913); Atribuciones del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1917; Ley de Secretarías de Estado (abril y diciembre de 1917)

1934-1946	P caudillista y subordinación para reconocimiento de derechos laborales	Burocracia: de la subordinación al reconocimiento del Estatuto que regula las relaciones del Estado y sus trabajadores: la burocracia recorre de la subordinación política al reconocimiento jurídico de sus derechos laborales con la publicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938) en la época de Cárdenas.	Transformación del PNR al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1936) como consolidación del P
	M administrativa consiste en el reconocimiento de derechos laborales y sociales a la burocracia, pero no un SCC		Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1935); Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935, 1937 y 1939); Las Comisiones de Eficiencia (1935-1939); El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938); Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1939); Reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1940 y 1943); Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado (1941)
1946-1970	P presidencial civil y subordinación de la burocracia	Burocracia y legitimidad con la creación de instituciones para garantizar sus derechos laborales: la burocracia es cooptada para convertirse en un factor de legitimidad del Estado, el ascenso de la clase media y sus conquistas laborales se encuentran limitadas. No obstante, que inicia la etapa de creación de nuevas instituciones para garantizar sus derechos laborales.	La burocracia en 1940-1960: institucionalización de las relaciones de poder a su burocratización; La estabilidad en el patronazgo presidencial; La administración pública y el desarrollo
	M con relacionada con el desarrollo económico “Administración para el Desarrollo”		Ley de Secretarías y Departamento de Estado (1946); Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947); La Comisión Nacional de Inversiones (1948); Del Comité de Inversiones a la Comisión de Inversiones (1953); Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material (1954-1958); Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958); Creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1959); Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación

ETAPA DE MODERNIZACIÓN			
1970-1982	P presidencial y populismo como sistema clientelar	Burocracia y modernización: hacia el reconocimiento de su autonomía técnica-administrativa: la burocracia es reconocida en su carácter autónomo técnico y administrativo con las dos grandes reformas administrativas en la administración pública.	La burocracia en el populismo de 1960 a 1980: la modernización administrativa, instrumento para fortalecer el Estado
	M se considera útil, para el desarrollo sino y para la distribución de beneficios		Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1970); La reforma administrativa 1970-1976; Burocracia y relaciones laborales; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976); La reforma administrativa 1976-1982
1982-2000	P presidencial, ruptura y nuevo modelo económico	Burocracia, mayor autonomía técnica y profesionalización: la burocracia alcanza una mayor autonomía técnica y mayores grados de profesionalización, aunque sigue prevaleciendo el patronazgo en los nombramientos discrecionales.	El patronazgo en el neoliberalismo y los programas de modernización administrativa
	M y burocracia: la modernización administrativa, entre la subordinación y la búsqueda de autonomía		Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1982 y 1983); Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982); Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988); Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986); “Tamaño y composición de la administración pública mexicana”, SECOGEF-INAP (1988); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1988); Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994); Reformas a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (1992); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994); Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000); “IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública, Profesionalización de los Servidores Públicos”, (1998)

2000-2012	P bajo frente a una mayor profesionalización de la burocracia	Burocracia y Servicio Profesional de Carrera: se crea el Servicio Profesional de Carrera	La profesionalización de la burocracia permite un mayor grado de autonomía y limita el patronazgo
	M la burocracia adquiere mayor grado de autonomía	en un segmento reducido de la burocracia de confianza, como parte de la apertura económica, la liberalización y desregulación del país.	Modelo de Innovación Gubernamental; La Agenda de Buen Gobierno (ABG); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2000); Seminario: Servicio Civil de Carrera en México”, INAP, 2001; La Ley de Acceso a la Información Gubernamental (2002); La Ley de Servicio Profesional de Carrera de la APF (2003): creación de un limitado servicio profesional de carrera en México (2003-2004); Creación de la Secretaría de Función Pública (SFP) (2003); Diagnóstico para una reingeniería en el servicio público, SHCP-SFP, (2004); Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2000-2006); El Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG); El Presupuesto Basado en Resultados (PbR); El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2006); Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2006-2012); Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009)
2012-2024	P como sistema de botín y poder de nombramiento	Burocracia entre el patronazgo y la modernización	Regresiones en la profesionalización de los servidores públicos
	M como proyecto en el Pacto por México y la 4T sin modernización administrativa	administrativa: que puede caracterizarse como un periodo donde la burocracia se encuentra fluctuando entre el patronazgo y la modernización administrativa. La burocracia es una	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2012); Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2018); Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y

2012-2024	P como sistema de botín y poder de nombramiento	Burocracia entre el patronazgo y la modernización	Regresiones en la profesionalización de los servidores públicos
	M como proyecto en el Pacto por México y la 4T sin modernización administrativa	administrativa: que puede caracterizarse como un periodo donde la burocracia se encuentra fluctuando entre el patronazgo y la modernización administrativa. La burocracia es una variable dependiente de las consecuencias del patronazgo y la modernización como variables independientes.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2012); Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2018); Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública (2019-2024)

Fuente: Elaboración propia (2024)

La tabla no. 1, muestra que la burocracia mexicana ha pasado de estar subordinada y sometida al poder político para alcanzar una relativa autonomía técnica-administrativa en algunas áreas de la administración pública federal, y de manera destacada, en organismos autónomos constitucionales, entre otros. Una de las razones más relevantes en México de que se carezca de un servicio civil de carrera en los tres niveles de gobierno, se debe precisamente a que ha predominado el patronazgo como sistema de control político y el nombramiento discrecional de cargos público con criterios políticos, partidistas y familiares. La modernización administrativa intermitentemente aparece para contener al patronazgo lo que ha permitido una relativa profesionalización de la función pública.

A partir de la tabla No. 1, tomando las once etapas de la burocracia mexicana en este artículo para elaborar la siguiente matriz donde: el Patronazgo (P) tiene tres niveles: Bajo (P1), Medio (P2) y Alto (P3); la Modernización (M) tiene tres niveles: Baja (M1), Media (M2) y Alta (M3); y la Burocracia (B) es la variable dependiente, cuyo nivel varía según las combinaciones de patronazgo y modernización. se pueden identificar y agrupar en seis escenarios de la matriz de la burocracia, tal como la muestra la tabla 2:

Tabla 2.
Matriz de la burocracia con etapas históricas: entre el patronazgo y la modernización

Variables	Modernización Baja (M1)	Modernización Media (M2)	Modernización Alta (M3)
Patronazgo Bajo (P1)	Burocracia Baja Periodo de los Habsburgos (1535-1764). 1810-1854.	Burocracia Baja 1911-1920.	Burocracia Media Reformas Borbónicas (1765-1810).
Patronazgo Medio (P2)	Burocracia Media 1920-1934.	Burocracia Media 1934-1946.	Burocracia Alta 1855-1910. 1946-1970.
Patronazgo Alto (P3)	Burocracia Alta 2012-2024.	Burocracia Alta 1982-2000.	Burocracia Alta 1970-1982. 2000-2012.

El patronazgo, entendido como la práctica de otorgar empleos y otros beneficios en función de relaciones personales y lealtad política en lugar de méritos y competencias, puede tener efectos negativos en la burocracia. Esta visualización subraya la necesidad de reducir el patronazgo para mejorar la eficacia, la transparencia y la equidad en la administración pública, así como propiciar una modernización en la maquinaria administrativa.

Primera etapa: Virreinato

En la primera etapa se describen dos periodos de la burocracia patrimonial. En la etapa de los Habsburgos (1535-1764) se desarrolla una modernización baja y un patronazgo bajo. Mientras que, en la segunda etapa, la época de los Borbones la modernización es alta y el patronazgo es bajo (1756-1810). La burocracia patrimonial, supone que todos los medios administrativos pertenecen al Rey, por lo que la función principal de la burocracia es allegar el mayor número de recursos para enviarse a la Corona española. El Estado español fincaba en la administración, la burocracia y el ejército los medios que le permiten imponerse en los dominios de ultramar. En la Nueva España, los tres siglos de dominación le permiten tener como pilar fundamental una administración territorial avanzada y efectiva (Uvalle, 2010b, p. 25).

La burocracia en el patronazgo

La burocracia patrimonial en la Nueva España puede estudiarse en dos periodos históricos. La primera, la etapa de los Habsburgo caracterizada por el arriendo fiscal, la venta y subastas de los cargos, así como la falta de un control adecuado de la hacienda real. En relación con la burocracia, “quedó asentado que entre 1701 y 1750, la cuarta parte de los nombramientos fueron comprados y que, durante la década de 1740, dos quintas partes de los puestos fueron ocupados por americanos, puesto no otorgados en su mayoría, sino vendidos” (López, 1980b, p. 162). La segunda, la etapa de los Borbones que con sus reformas tuvieron un impacto en la profesionalización con la creación de la Secretaría del Virreinato (1756), la creación de los Montes Píos (1770), la instauración de las Intendencias (1786), el Censo de Servidores Civiles de Revillagigedo (1789-1790), y destacadamente la creación de los estancos del tabaco, el pulque, los naipes, entre otros (Rives, 2010a: 562-63). “El estanco del Tabaco llegó a tener la numerosa cantidad de 9,000 operarios y significó la inauguración del Estado como patrón. La empresa estaba presidida por dos directores generales, los cuales conducían el trabajo administrativo de 536 funcionarios, entre oficiales, contadores, escribientes y resguardos” (Guerrero, 2011: 62). La burocracia había crecido en el mundo novohispano.

El estado colonial era un sistema de patronazgo clásico basado en un clientelismo político utilizado por las autoridades virreinales y un sistema de lealtades en los nombramientos y cargos públicos existentes (Schaeffer, 2003, p. 6). La burocracia seguía siendo patrimonial -del dominio del monarca- con mayor grado de profesionalización, una carrera administrativa, basada en la experiencia y en los méritos, además de contar con cuerpos administrativos para la jubilación de la burocracia virreinal como los Montes Píos. Las reformas borbónicas serán los cimientos que utilizarán los criollos y mestizos, como parte de la modernización novohispana en diversos ámbitos de la vida colonial. El patronazgo como sistema de gobierno inicia a la mitad del siglo XIX en el México independiente a la cabeza visible el presidente de la República, el cual era el encargado del poder ejecutivo que se encontraba sometido por las amplias facultades al poder legislativo de su tiempo.

Segunda etapa: 1810-1854

En la segunda etapa, aparece la Primera República Federal de México que tuvo un periodo histórico breve: 1824-1835, poco más de una década, y no cabe la menor duda de que determinó en gran medida el desarrollo del Estado nacional. En este periodo (1810-1854) la modernización fue baja por que las condiciones políticas y económicas que no permitieron una estabilidad política, y por tanto, el patronazgo fue bajo debido al proceso de extinción de la carrera administrativa y el surgimiento gradual de la libre designación de cargos públicos. En el México Independiente se inicia con la lucha de los centralistas y los federalistas; la publicación de la Constitución de 1824 y las implicaciones político y administrativas para el poder ejecutivo. En el año de 1824, da inicio el proceso de destrucción de la carrera administrativa de la burocracia novohispana que era producto de las reformas borbónicas, para comenzar en 1838 con los cimientos del patronazgo otorgando al Presidente de la República con la libre designación a los funcionarios que no merecieran su “confianza” (Guerrero, 2011, p 121).

Con la libre designación de los servidores públicos (1833-1838), y una breve reforma administrativa (1830), que sin estabilidad política no pudo implementarse. En este contexto, destacan las Leyes de expulsión de los españoles de la burocracia para garantizar que los criollos pudieran ocupar los cargos públicos (1827 y 1829). También relevante fue la creación del Banco de Avío (1830) que intentaba fomentar por primera vez el desarrollo económico en una etapa del Estado Gendarme. En la historia de la burocracia el año de 1852 supone el inicio de la amovilidad de los empleados, por lo que desaparece la propiedad de los cargos públicos y da inicio el desmantelamiento de la carrera administrativa para dar surgimiento al patronazgo con la libre designación de cargos públicos. “En ausencia de una carrera administrativa general, había prevalecido el reclutamiento por vías patrimoniales, la carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros rasgos similares que son propios del *sistema de botín*” (Guerrero, 2011, p. 121).

Mientras que en la Dictadura de Santa Anna fue creado el nuevo Ministerio de Fomento en 1853 como parte de un proyecto fallido de intervención estatal por el contexto de inestabilidad política prevaleciente. En materia de finanzas públicas, prevalecía el desastre de la administración hacendaria donde existía una situación desastrosa con enormes déficits públicos, incremento gradual del endeudamiento externo, unas finanzas públicas que no podían controlarse con la consecuente etapa deficitaria del presupuesto público (1822-1853), ambos rasgos de la debilidad estructural y la inestabilidad política que tenía repercusiones en la administración pública.

La administración pública contaba con una organización compuesta por cuatro Ministerios que llevaban a cabo una rudimentaria labor en medio de las dificultades sin fin: escasez de recursos públicos, ausencia de personal preparado o capacitado para el ejercicio profesional público (Moreno, 2010: 179). “Todo se administraba en condiciones extraordinarias; el éxito sería de quienes lograron obtener el mejor financiamiento; el apoyo financiero forzado por los poderosos y aceptado por las contribuciones de la Iglesia; permitió el pago de los emolumentos del ejército real”. (Flores, 1988: 49). La incertidumbre de los burócratas que vivían en la completa desconfianza del pago inoportuno de sus salarios y la permanencia de sus cargos públicos fueron rasgos de esa época. La modernización no pudo consolidarse en esta época por la inestabilidad política, los diversos cambios de gobierno y la falta de un consenso nacional. El patronazgo (ingreso, selección y promoción discrecional) era la única vía para que la burocracia realizará sus actividades en un ambiente excepcional de incertidumbre política.

Tercera etapa: 1855-1910

En la tercera etapa, se inicia un proceso donde la burocracia es manipulada como instrumento de control político. Se caracteriza por una modernización alta con la consolidación del porfirismo con un patronazgo medio que está asociado a la forma política de gobernar del presidente Díaz. En materia de profesionalización inicia el nacimiento del patronazgo en el año de 1856, debido a la libre designación de nombramientos públicos. La Constitución de 1857 en *stricto sensu* nace en lo administrativo con un modelo de sistema de botín. El papel de la burocracia en esta etapa histórica relevante corresponde a la etapa juarista, el Imperio de Maximiliano, la restauración de la República y el Porfiriato. En materia de modernización, la prioridad fue la modernización económica sin dar importancia a la modernización política y con avance limitado en la modernización administrativa.

La burocracia transita de una carrera administrativa meritocrática heredada del mundo novohispano, la cual desaparece en el año de 1855. El año de 1856 es la fecha del inicio del patronazgo con la libre designación discrecional por motivos de “confianza” en los cargos públicos de la administración pública. No hay un reconocimiento a la burocracia y no cuenta con derechos laborales e instituciones que les protejan. Se considera el aparato administrativo sujeto a los designios del poder político y bajo su subordinación. La publicación de la Constitución de 1857 estableció de *facto* las bases del establecimiento del sistema de botín como sistema de nombramientos discrecionales sin perfiles profesionales ni preparación académica adecuada al cargo público, donde el atributo de la “confianza” se consideraba superior por encima de la preparación, la formación, las habilidades y los saberes profesionales. La carta Magna no fijó límites a la libre designación de los cargos en la burocracia. En lo económico, se enfatiza la supresión de los monopolios y los estancos (1857).

En el Imperio de Maximiliano de Habsburgo (1863-1867) destacaba el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865) que fue la forma de organización administrativa del intento de instaurar la monarquía en el país. Mientras que en la época de la República Restaurada (1867-1876), aparece la reforma administrativa de Juárez en 1861 que era una propuesta para modernizar la administración pública, la cual no pudo consolidarse por las condiciones políticas adversas. Con Juárez se impulsa el combate a la corrupción con la publicación de la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación (1870). La inestabilidad política fue un rasgo distintivo de esa época.

Durante el porfiriato (1876-1911) se publica la Ley de Responsabilidades Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857; se realizan diversos cambios en las Secretarías de Estado (1877-1910); fueron creadas la Escuela Superior de Comercio y Administración (1905), la Sociedad Mutualista de Empleados Federales (1906) como acciones de la formación de la burocracia, así como de la conformación de una organización gremial para defender sus derechos laborales. En el Porfiriato, inicia la etapa del superávit del presupuesto públicos (1895-1910) logrado por el adecuado manejo de las finanzas públicas; las negociaciones con los prestamistas nacionales e internacionales para el pago de la deuda pública; la expansión de los ferrocarriles, la industria eléctrica, siderúrgica, petrolera y carbonífera (1877-1911); y la consolidación de la burocracia bajo el eslogan: “poca política y mucha administración”. En el porfiriato se consolida la estrategia de la modernización económica nacional con el apoyo de las inversiones extranjeras, sin dar importancia a la modernización política y con una relativa profesionalización de la función pública que mejora la situación de la burocracia que goza de una etapa dorada en la última etapa del siglo

XIX y los inicios del siglo XX. No obstante, en el porfiriato el patronazgo político prevalece como un rígido sistema de lealtades con el poder político debido al amplio espectro discrecional para nombrar libremente a servidores públicos y a la permanencia y renovación de los puestos políticos a la voluntad del dictador Porfirio Díaz.

Cuarta etapa: 1911-1920

En la cuarta etapa, cuando concluyó la Revolución mexicana de 1910-1917, quedaba muy poco de la estructura burocrática que había llegado a ser la columna vertebral del régimen de Porfirio Díaz (Schaeffer, 2003:, p.273). Puede caracterizarse por una modernización media donde la burocracia es baja por la reorganización del aparato administrativo al nuevo Estado posrevolucionario y un patronazgo bajo debido a que no se ha alcanzado la estabilidad política y los nombramientos en los cargos son más por vínculos militares. En este periodo hay sucesos históricos posteriores al México posrevolucionario que sientan las bases del patronazgo militar en las administraciones de Venustiano Carranza. En la presidencia civil de Francisco I. Madero (1911-1913) y su gobierno transitorio. La dictadura de Victoriano Huerta (1913-1914) con el fracaso político con consecuencias destructivas en el proceso de la Revolución mexicana. La Constitución de 1917 establece un nuevo tipo de Estado lo que supone la exigencia de una burocracia dedicada a las tareas administrativas del nuevo gobierno (Schaeffer, 2003, p. 237).

El papel de la burocracia era importante en la creación de las nuevas secretarías de Estado y Departamentos Administrativos como parte de las atribuciones conferidas al poder ejecutivo en la Constitución de 1917. Venustiano Carranza (1914-1915 y 1917-1920), logra la estabilidad política frente a diversos enemigos políticos por su liderazgo militar sustentado en el apego a la Constitución y el apoyo de las fuerzas armadas. En el México posrevolucionario destacan las reformas administrativas después de 1910: el Decreto que crea ocho Secretarías de Estado (1913) y la Ley de Secretarías de Estado (abril y diciembre de 1917), como adecuaciones a las nuevas atribuciones del Estado con la creación de Departamentos Administrativos como dependencias de apoyo a las Secretarías de Estado con un nivel jerárquico menor. Mientras que en materia de profesionalización son relevantes los avances en el Servicio Exterior mexicano y en el recién creado Departamento de la Contraloría.

El Estado constitucionalista mexicano se convierte en la institución que asume a su cargo la reconstrucción de la sociedad después de la revolución de 1910, para dejar atrás la etapa de turbulencia que se vivió de 1911 a 1916. Sus tareas eran esenciales y se formalizan en la Constitución de 1917, en particular en los artículos 3, 27, 28 y 123 que le confieren la naturaleza social para responder a las demandas de los grupos excluidos -campesinos, obreros y pequeños propietarios- de los beneficios durante el gobierno de Díaz. Además, asume el compromiso de alentar el comercio, la industria y los servicios con políticas y programas gubernamentales y de ese modo reactivar los procesos productivos y distributivos (Uvalle, 2010b, p. 29). En el sistema mexicano existía una ausencia de procedimientos eficaces de control legislativo sobre la administración pública, en particular con las designaciones discrecionales de los funcionarios públicos por parte del presidente. En consecuencia, el control del Ejecutivo sobre las secretarías, departamentos y organismos administrativos era ilimitado. Las dependencias se hallaban sometidas sólo a la voluntad presidencial, salvo en la medida en que debían responder de sus actos ante el Poder Legislativo o, ante los tribunales (Schaeffer, 2003, p. 242). La modernización administrativa se basaba en criterios jurídicos estrictos donde la burocracia no tenía derechos laborales reconocidos por el Estado mexicano en este periodo.

La función de la burocracia era contribuir a la formación del Estado nacional mediante la realización de las tareas y actividades en un entorno violento y una permanente inestabilidad política. En el patronazgo militar, son los mandos militares los que ocupan los principales puestos principales del poder ejecutivo federal. La burocracia seguía bajo el dominio y control del poder ejecutivo, sin derechos sociales ni gremiales.

Quinta etapa: 1920-1934

La quinta etapa, del periodo que abarca de 1920 a 1934 corresponde a los gobiernos de Álvaro Obregón (1920-1924), Plutarco Elías Calles (1924-1928) y el Maximato - Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)- donde la concentración, organización y desarrollo del ejército nacional fue un factor determinante para la pacificación del país y elemento de cohesión entre las diferentes fuerzas políticas nacionales. En este periodo se consolida el patronazgo militar con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que aglutina a la mayoría de partidos políticos existentes, en un intervalo de presidentes civiles, pero bajo el control político del presidente Plutarco Elías Calles en el Maximato. El patronazgo se convirtió en una vía directa y política para ingresar a la burocracia. El patronazgo ha sido durante mucho tiempo una característica de la administración pública mexicana².

La modernización es baja porque la burocracia no cuenta con el desarrollo administrativo y técnico que muestre su importancia en la vida del Estado posrevolucionario, aunque hay intentos fallidos de organizar gremial a la burocracia. En el periodo de Obregón en materia de personal público destacaba el servicio civil en San Luis Potosí (1923); la creación de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO) (1924) como un intento fallido de organismo gremial. Despunta el incremento de los recursos públicos en el periodo de 1911 a 1925, que en 1911-1912 pasa de \$103.6 mdp, a 1925 para llegar a \$336.7 mdp. En particular, el alto gasto público del ejército en el patronazgo militar, tanto en su función administrativa como en cuantiosos recursos destinados al ejército, se convierte en un instrumento de control efectivo frente a una sociedad creciente.

En la etapa de Plutarco Elías Calles, la esperada ley del servicio civil no llegó, pero si la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (1925). Además, de la creación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (1925), muestra la relevancia que suponía la formación y preparación de los futuros burócratas. Se introducen cambios en la Ley Orgánica de Secretarías de Estado (1926 y 1928) como parte del proceso de adaptación del aparato administrativo a la industrialización nacional. Dentro de las acciones de modernización administrativa destacan la instauración de las Comisiones Especiales de Eficiencia (1926); la formación de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda (1927-1929) y las implicaciones en el rediseño del ámbito hacendario federal. También sobresale la creación del Departamento de Presupuesto de la Federación (1928-1932) para mejorar la planeación y manejo de las finanzas públicas nacionales. En el ámbito político, fue relevante la creación del PNR en 1928 como partido nacional aglutinador de los diversos partidos subnacionales que permitió iniciar el proceso de consolidación del partido hegemónico. El patronazgo fue la herramienta idónea para controlar la selección, el ingreso, la promoción y salida de los servidores públicos en un régimen de partido hegemónico.

Mientras que en el periodo de gobierno dual llamado Maximato, inicia con Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), que publica el primer Censo de Servidores Públicos (1930), en el que se destacaba la importancia de la burocracia³. Con Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), se publica la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y

² “Desde la instauración del llamado “régimen de la Revolución”, en la década de 1920, el uso habitual del poder de nombramiento discrecional de cargos no electivos en el sector público (legal o no) se ha convertido en el principal mecanismo por el cual los funcionarios públicos ingresaban, se promocionaban y movilizaban en el gobierno” (Dussauge y Casas, 2013, p. 145).

demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934), pero destaca el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (1934), que representa el primer intento del gobierno por establecer un servicio civil de carrera en México para detener el patronazgo en el nombramiento discrecional de los cargos públicos⁴.

Cabe destacar que el concepto de servicio civil fue desconocido en México durante el siglo XIX, no así en la primera mitad del siglo XX, cuando el término fue utilizado como bandera de un vigoroso movimiento a favor de la carrera administrativa. “En 1906 fue creada la Sociedad Mutualista de Empleados Federales (SMEF). En 1922 se creó la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP) con similar propósito” (Guerrero, 2011: 342). Dos años después, en 1924 fue creado otro organismo la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO) que tuvo una vida efímera. En el Estado de San Luis Potosí fue instaurada la Comisión del Servicio Civil que buscaba su implementación, para lo cual también debía reglamentar la Ley de Servicio Civil. Finalmente, en la época de Emilio Portes Gil, miembros del PNR venían estudiando la implantación del servicio civil de carrera. El crecimiento del partido oficial trajo importantes consecuencias, tanto en el sistema político como en la burocracia federal⁵. La burocracia en esta etapa cuenta con el reconocimiento como instrumento para alcanzar las tareas del Estado. La burocracia se convierte en una maquinaria administrativa técnica para lograr la expansión del Estado en mayores actividades económicas, industriales y sociales. La burocracia se encuentra subordinada y cooptada por el poder público en espera del reconocimiento de sus derechos laborales.

Sexta etapa: 1934-1946

En la sexta etapa, pertenece a los gobiernos de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. En la etapa cardenista destaca el Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, del PNR (1935) que fue elaborado para el gobierno de Cárdenas, y que decidió rechazar por razones políticas. La burocracia avanza de una subordinación política al poder ejecutivo, por el reconocimiento de sus derechos sociales y gremiales con la publicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938). No se implementó el servicio civil de carrera. En cambio, la relevancia del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938) es que regulaba la posición de una parte de los que intervenían en la conducción de las tareas administrativas del gobierno, es decir, la burocracia de base⁶. La modernización es media porque la burocracia en esta etapa logrará su reconocimiento con el Estatuto y en el segmento de la burocracia de “base”, limitará el nombramiento en esas plazas acotando el patronazgo. El patronazgo avanzará en la burocracia de “confianza” donde será el sistema de botín la norma en la administración pública.

También se realizaron cambios en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935, 1937 y 1939) para crear, cambiar de nombre y desaparecer diferentes dependencias federales. Se crean las Comisiones de Eficiencia (1935-1939) como instrumento para buscar el uso adecuado de los recursos públicos. Además, se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (1940) como parte de una estrategia para contener la corrupción pública. En lo político, destaca la transformación del PNR al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1936), como un proceso de las adecuaciones políticas al entorno internacional.

³⁴(...) la gradual profesionalización de la administración pública, la cual había logrado ya un fuerte incremento en el número de servidores públicos: 159,253 dentro de una población total de 16.5 millones. El 6.3 por ciento correspondía a profesionistas (4.6 por ciento hombres y 1.7 por ciento mujeres), con el dato relevante de que, de esos profesionistas, 14,397 eran educadores. (...) es de suyo significativo que del total de servidores públicos la mayoría fueran trabajadores municipales: 55,955, y que enseguida se contara a los servidores estatales: 50, 295 trabajadores. Por su parte, el gobierno federal sumaba 48,730 empleados públicos”. (Guerrero, 2011, p.p. 341-342).

⁴⁴“Por lo pronto, *abdicó de la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuyo, como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramientos de los servidores del Gobierno, (...)*”. (Citado por: Guerrero, 2011, p. 86; cursivas mías).

Mientras que en la gestión de Ávila Camacho se realizan reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1940 y 1943). En esta etapa destaca el inicio de la relevancia de la planeación en la administración pública, con la creación de las coordinaciones de estudios económicos y de planeación. En materia burocrática, se realizan adecuaciones y se publica el Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado (1941), con lo que los derechos laborales de la burocracia comienzan a ser plenamente reconocidos. El patronazgo en el caso mexicano fue un subproducto natural del sistema político posrevolucionario en la etapa caudillista y después, en la etapa presidencial. Los presidentes entrantes generalmente pensarían en los cargos públicos como un “botín” susceptible de ser compartido. Se construiría un sistema característico del patronazgo, dinamizado por influencias políticas, partidistas y hasta personales. “La lealtad personal era un valor central, muy por encima del compromiso institucional o la mentalidad de servicio público” (Dussauge y Casas, 2023, p. 150).

En esta etapa, el patronazgo caudillista utiliza el reconocimiento de los derechos laborales como forma de subordinación y control político de la burocracia. Por su parte, la burocracia contaba con prestaciones, derechos laborales y responsabilidades, además que el Estado seguiría la ruta de la creación de nuevas instituciones sociales para su beneficio a lo largo de las siguientes décadas. La modernización administrativa en esa época consiste en el reconocimiento de derechos laborales y sociales a la burocracia, en lugar de una carrera administrativa meritocrática.

Séptima etapa: 1946-1970

La séptima etapa, corresponde a la gestión de los gobiernos de Miguel Alemán Velasco (1946-1952), primer gobierno civil; Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) entre la austeridad y la continuidad del patronazgo presidencial; Adolfo López Mateos (1958-1964) la continuidad del patronazgo presidencial y el desarrollo estabilizador; y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970): más patronazgo y autoritarismo político. En este periodo se logra una modernización media ya que aparecen los primeros intentos de mejoramiento de la administración pública y el patronazgo es medio porque hay segmentos que requieren de perfiles profesionales técnicos que no pueden ser ocupados por recomendaciones personales. La burocracia es concebida como un instrumento de legitimidad política para los gobiernos de esa época, por lo que se crean instituciones para garantizar sus derechos laborales. Aunque se sientan las bases para reconocer a la modernización administrativa como instrumento de mejoramiento, aparecen los trabajos de la Comisión de la Administración Pública (CAP), la cual es el antecedente para las reformas administrativas en los gobiernos populistas.

La evolución del patronazgo en un estilo caudillista militar a uno de tipo civil, solo cambió las formas políticas pero el mecanismo de clientelismo político y administrativo prevaleció. Las características esenciales del “sistema de botín” cambiaron de manera significativa. “Por lo menos desde la década de 1950, una vez que la vieja generación de revolucionarios comenzó a ceder espacios visibles de la vida política, la educación universitaria y las habilidades profesionales adquirieron mayor relevancia entre quienes seguían carreras políticas dentro del gobierno” (Dussauge y Casas, 2023, p. 151). El gobierno de Miguel Alemán representó fielmente la transición y el poder político militar dejando más espacio al poder civil. Alemán aparecía como representante del relevo generacional por lo que la industrialización del país era la gran aspiración nacional (Pardo, 2009, p. 67).

“Con el tiempo, el acceso a un cargo de gobierno configuró un estilo de carrera política, la cual prevaleció a lo largo del siglo XX. Poco a poco, conseguir un cargo en el gobierno se convirtió en un punto de partida casi imprescindible para desarrollar una carrera política, desde la década de 1940, hasta convertirse en el camino a seguir para lograr la candidatura presidencial”. (Dussauge y Casas, 2023, p. 150).

“En 1955, había cerca de 130 mil empleados del gobierno federal, contados los del Departamento del Distrito Federal, pero no los trabajadores de las industrias nacionalizadas. Como dos terceras partes de ese total se hallan en la clasificación de empleados de base, los restantes son de confianza o por otras razones están al margen de los ordenamientos del estatuto”. (Schaeffer, 2003, p. 282).

Con Alemán destacan las reformas a la Ley de Secretarías y Departamento de Estado (1946); la publicación de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947) que comenzaban a ser relevantes en la estrategia del desarrollo estabilizador; también se crea la Comisión Nacional de Inversiones (1948). Durante su gobierno el proyecto de desarrollo industrial se fortaleció. “La administración pública se enfila en lo fundamental a la creación de la infraestructura del desarrollo capitalista. Se trataba de situar a México entre las naciones con un importante desarrollo industrial” (Guerrero, 1989, p. 550).

El gobierno de Ruiz Cortines incluso avanzó hacia un comportamiento regido por normas burocráticas, lo que favoreció que el espacio de la negociación se estrechará. Parte de la estrategia política con la que Ruiz Cortines inició su gobierno fue instaurar un estilo austero para mantener los asuntos públicos. Se trataba del primer gobierno que aplicó de manera sistemática la austeridad en la administración pública (Pardo, 2009, p. 75). Mientras que, en la gestión de Ruiz Cortines, en el ámbito paraestatal se crean los Fondos -de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, y de Garantía y Fomento de la Mediana y Pequeña Industria- en (1953). Con la creación del Comité de Inversiones a la Comisión de Inversiones (1953) se pretende controlar los proyectos de inversión de las entidades paraestatales. La propuesta de modernización de Ruiz Cortines fueron las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material (1954-1958) que pretendían un manejo adecuado y ético de los recursos públicos. En lo económico, destacaba la estabilidad económica en el patronazgo presidencial en el “desarrollo estabilizador”.

Durante el gobierno de Adolfo López Mateos, resultaba imprescindible mejorar el aparato administrativo. Por ello, desde el inició se ajustó su estructura y organización y cambiaron los criterios de eficiencia en el manejo de los recursos, por lo que se tomaron medidas relevantes. Entre las acciones más importantes, se promovió la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, introduciendo cambios sustanciales en la organización administrativa del Estado (Rives, 2010a: 509). En el sexenio de López Mateos, durante la década de 1960 inicia la modernización administrativa como instrumento para fortalecer al Estado (Pardo, 2009: 75). Se realizan los cambios en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958). En su gobierno se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1959) institución clave para el acceso a la seguridad social de la burocracia. También se publica la Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1962). Para la burocracia un gran paso jurídico en sus derechos laborales fue la transformación del Estatuto a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963).

Por último, en la gestión de Díaz Ordaz, se publica el Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Procedimientos de la Administración Pública (1964) en la que aparecen un conjunto de propuestas administrativas para el mejoramiento del sector público. La acción más relevante, fue la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en el año de 1965, que inicia los trabajos para las reformas administrativas de la década de 1970⁷. También aparece la Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1966) debido a la relevancia que ya tenía en ese momento el sector paraestatal.

En el patronazgo presidencial, la burocracia que ya contaba con una Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el ISSSTE y otras instituciones para garantizar sus derechos laborales sigue subordinada al control político del Estado.

⁷“Surgieron unidades con el propósito de mejorar la organización y el funcionamiento del aparato administrativo y se insistió en la supervisión y el control del sector paraestatal. Se promovieron medidas de ordenación y apoyo para mejorar la estructura administrativa, pero sin un criterio integral, razón por la que se crearon infinidad de oficinas bajo figuras jurídicas distintas” (Pardo, 2009, p. 44).

La modernización administrativa se encuentra vinculada a la Administración para el Desarrollo y en este largo periodo, la burocracia obtiene el reconocimiento para ser considerada una instancia técnica especializada y administrativa para contribuir a las prioridades nacionales. Mientras que la profesionalización de la burocracia con un servicio civil de carrera debía esperar para un mejor momento en la agenda política.

La burocracia en la modernización

La etapa de modernización de la burocracia, supone un reconocimiento como cuerpo de funcionarios administrativos en su papel para implementar nuevos programas y políticas públicas para fomentar el desarrollo con crecimiento. El patronazgo persiste como modelo político-administrativo, aunque en algunas dependencias y entidades públicas es notorio el grado de especialización y formación para acceder a los cargos públicos. La profesionalización empieza a contener el patronazgo, debido a que existen áreas donde se requieren saberes y habilidades especializadas. Es una etapa de modernización alta y un patronazgo medio debido a que se contiene por los avances de las reformas administrativas. No obstante, que para la mayoría de la burocracia de confianza los métodos de ingreso, selección y promoción son de tipo clientelar, así como los nombramientos que son discrecionales sin perfil profesional o preparación académica. Ante la necesidad de acelerar el crecimiento económico, y al mismo tiempo, distribuir sus beneficios, se reconoció que la administración pública podía contribuir no solo como un recurso instrumental, sino de manera activa y determinante.

Octava etapa: 1970-1982

En la octava etapa, comprenden los periodos de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982). En ambos gobiernos hay acciones administrativas para la reforma administrativa de 1970-1976 y la de 1976-1982. Los programas de reforma administrativa se elaboraron para ampliar consensos y legitimar decisiones y proyectos gubernamentales. Estos programas, pusieron en evidente el mal funcionamiento de la estructura administrativa aparecieron tímidamente en la década de 1970.

En esta época la burocracia contribuye a la modernización administrativa en las dos etapas de las reformas administrativas, lo que permite un reconocimiento a su autonomía técnica-administrativa, no obstante, que seguía prevaleciendo un patronazgo medio. En la etapa de Echeverría, destacaban las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1970), pero lo más relevante es que debido a las mayores funciones estatales hay un mayor crecimiento del sector paraestatal. La reforma administrativa sienta las bases de un proceso más profundo de cambios en la administración pública federal. La burocracia en el sector público tiene nuevas formas de organización y de lucha sindical (Lerner, 1984 y 1985). Mientras que, en el periodo de López Portillo, se publica por primera vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976); la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, así como la Ley de los Altos Funcionarios de los Estados (1980). Un rasgo de esa época fue la expansión del sector paraestatal que “adquirió dimensiones amplias, al ampliarse de 354 a 1,155 el número de empresas, organismos, comisiones y fideicomisos entre 1970 y 1982” (Pardo, 1993, p. 82).

La administración pública y el desarrollo compartido con inflación en el populismo son rasgos de su gestión. El patronazgo presidencial y el populismo formaron parte de un sistema clientelar, donde la burocracia tiene un papel relevante, pero bajo la libre designación discrecional de los cargos públicos. La modernización administrativa se empezó a considerar como un recurso útil, no solo para el desarrollo sino para la distribución de beneficios. La burocracia avanza en su reconocimiento de autonomía técnica-administrativa.

Novena etapa: 1982-2000

En la novena etapa, comprende los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), como etapa de crisis y surgimiento del neoliberalismo; Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) patronazgo, apertura comercial y centralización presidencial; y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) como último presidente del régimen de partido hegemónico (PRI). Esta etapa puede caracterizarse de patronazgo en transición, liberalización económica, apertura democrática y modernización administrativa. Este periodo se caracteriza por una modernización media donde la burocracia ya es considerada como parte de la estrategia del cambio estructural y de la reforma del Estado, no obstante que el patronazgo es alto por las formas de ingreso, acceso y promoción en el régimen de partido de Estado. La burocracia ha logrado pasar de la subordinación política a una mayor autonomía en las funciones que realiza, pero en un contexto de patronazgo alto.

A partir de 1982, inicia en la vida nacional una etapa que marca el fin del Estado mexicano comprometido con los valores de la revolución de 1910 y la Constitución de 1917. Con la bandera del “cambio estructural, el reordenamiento del Estado y la renovación moral de la sociedad” comienza la contracción de la vida estatal y que tiene como meta disminuir la presencia administrativa en la sociedad y la economía. Se da así el viraje en las tendencias del Estado mexicano y la administración pública, dado que no son la clave del desarrollo en términos de impulso, incentivos e iniciativa. (Uvalle, 2010a: 32). Con Miguel de la Madrid Hurtado destacaba la importancia de la planeación democrática y de la evaluación como herramientas para cambiar el rumbo del país. La estrategia implementada fue el cambio estructural del país. Se realizan adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1982 y 1983); se publica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982). En materia de modernización administrativa se da a conocer el Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988). También se publica la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986), y da inicio el proceso de privatización de las empresas públicas.

En la gestión de Salinas de Gortari, destaca la Reforma del Estado como estrategia de transformación en los diversos ámbitos del país. Se publican los cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1988); y se da a conocer el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994). En el sector paraestatal, continua el proceso de privatización de empresas públicas. En lo económico, destaca la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Mientras que, en la presidencia de Ernesto Zedillo, se realizan los cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994); se publica el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap, 1995-2000) uno de los más importantes por sus estrategias de gestión privada en la administración pública; y sigue el proceso de la privatización de empresas públicas.

En este periodo el patronazgo presidencial pasa de una etapa populista a una tecnocrática por lo que hay un nuevo modelo económico y una nueva clase de funcionarios públicos. El patronazgo en las décadas de 1980 y 1990, sufrieron una transición debido a que los cuadros políticos paulatinamente fueron incorporando atributos técnicos relacionados con su carrera política y el desarrollo de las tareas administrativas y de gobierno. Si bien las “camarillas” continuaron unidas por lealtades personales, también estaban compuestas por individuos con habilidades técnicas bien desarrolladas.

Décima etapa: 2000-2012

En la décima etapa, comprenden las gestiones de Vicente Fox Quezada (2000-2006) y de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). En la alternancia política hay un cambio de una nueva clase de burócratas provenientes de gobiernos subnacionales y locales donde gobernaba el Partido Acción Nacional (PAN). En ambos gobiernos hay contraste entre la importancia del papel de la modernización de la administración pública y en una actividad subordinada a la guerra contra el narcotráfico. La alternancia política permitió una modernización alta con el establecimiento del servicio profesional de carrera y un patronazgo alto para los seguidores del PAN. La burocracia había logrado un reconocimiento meritocrático que había buscado por varios siglos

En el gobierno del presidente Vicente Fox, la propuesta para modernizar la administración pública también formó parte de la agenda política, aunque adquiriendo una mayor autonomía e importancia, características que aparecieron menos visibles o se desdibujaron en las propuestas modernizadoras de los gobiernos anteriores (Pardo, 2009, p. 289). En la gestión de Fox Quezada se realizaron una cantidad de acciones de modernización administrativa como no se habían visto en otros gobiernos, solo mencionamos las más relevantes: la Agenda de Buen Gobierno (ABG); los cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2000); destacadamente la publicación de la Ley de Acceso a la Información Gubernamental (2002); la Ley de Servicio Profesional de Carrera de la APF (2003), que dio creación a un limitado servicio profesional de carrera en México (2003-2004); y se crea la Secretaría de Función Pública (SFP) (2003). Además, se publica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002); y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2000-2006), primer programa gubernamental de combate a la corrupción pública.

Mientras que en el gobierno de Calderón Hinojosa la modernización administrativa fue limitada en comparación con el gobierno de Fox. Destacan en su gobierno, el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG) que era un programa chileno; el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) para vincular el desempeño con el presupuesto; el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) reincorporando la importancia de la evaluación; el Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2006-2012), el cual fue desapareciendo con el final de su mandato; y la publicación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009). Las prioridades del gobierno de Calderón se enfocaron a la guerra con los grupos delincuenciales, por lo que la modernización administrativa no tuvo la relevancia del gobierno anterior. Tampoco se avanzó en la mejora del servicio civil de carrera y la profesionalización de los servidores públicos quedó estancada.

En el caso del presidente Felipe Calderón, la reforma administrativa no contó desde sus inicios con la importancia concedida en la agenda gubernamental que se le dio en el gobierno de Vicente Fox. Los años subsecuentes, estarían marcados por una de las crisis económicas y financieras más adversas y complejas de México y del mundo entero. Además la crisis interna del crimen organizado y el tráfico de drogas, provocando rangos de inseguridad desconocidos e intolerables para México. A tal grado, “que ésta terminó por ceder ante la llamada de austeridad de los últimos años, definida en lo esencial por la reducción de gastos de operación y nómina, y no en una propuesta administrativa integral” (Pardo, 2012: 20). En estas condiciones, el SPC había enfrentado limitaciones relevantes por lo que el patronazgo recuperó parte de su relevancia pasada. Varias estrategias se emplearon para obstaculizar el SPC⁸. Por último, durante el gobierno de Calderón se llevó a cabo un proceso paulatino de cambios en diferentes cuerpos administrativos y se solicitó la renuncia de varios funcionarios públicos del gobierno de Fox, incluidos algunos en puestos del SPC.

Undécima etapa: 2012-2024

En la undécima etapa, corresponde a los gobiernos de Enrique Peña Nieto (2012-2018) entre la corrupción y el sistema de botín. Mientras que en la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) fluctúa entre el patronazgo, la austeridad republicana y una nula profesionalización en la administración pública. En esta etapa, la modernización es baja porque los gobiernos en turno no realizan cambios para modernizar la administración pública y se caracteriza por un patronazgo alto en forma amplia en el gobierno de AMLO. Se puede confirmar nuestro argumento de que la burocracia mexicana fluctúa entre el patronazgo político y la modernización administrativa.

En la gestión de Peña Nieto destaca el Pacto por México y sus reformas estructurales en diversos ámbitos de la administración pública. En materia administrativa se realizan los cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2012); y se publica el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018). En su gestión la Secretaría de la Función Pública (SFP) quedó en calidad de supresión por tres años, hasta que por el escándalo de la “Casa Blanca” el presidente Peña Nieto nombrará a un secretario para investigar “el conflicto de interés”. La modernización administrativa y la profesionalización de la burocracia no tuvo avances, por lo que la burocracia tuvo que adecuarse a un segmento de servicio profesional de carrera, en un ambiente de patronazgo y una burocracia sindicalizada. En el análisis de Dussauge y Casas (2023, p. 145-147) en el que investigan los patrones de comportamiento en el patronazgo en la administración pública federal mexicana, destacan dos hallazgos en el gobierno de Enrique Peña Nieto. Primero, el patronazgo sigue presente de forma generalizada, por lo menos en la administración pública federal. Segundo, el patronazgo existe como forma de nombramientos discrecionales que permiten el clientelismo político en el caso mexicano, a pesar de contar con un servicio profesional de carrera limitado.

En el gobierno de López Obrador, hay un balance preliminar de variables para mostrar los avances y los retrocesos en algunos campos de la administración pública. En materia administrativa se describe los cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2018); y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública (2019-2024). Este programa sectorial fue más declarativo que efectivo porque los resultados de percepción de la corrupción fueron disminuyendo en los dos primeros años de su gobierno y vuelve a incrementarse al terminar su mandato. La presidencia de López Obrador en materia de profesionalización puede resumirse con el lema: “Más patronazgo menos profesionalización”. Ha declarado que los servidores públicos civiles requieren “90 por ciento de honestidad y 10 de preparación”. Debido a que fomenta el patronazgo político en su gobierno y contar con una enorme cantidad de cargos públicos de “confianza” cuenta con un alto poder de nombramientos discrecionales. No le interesan los servidores públicos civiles con mayor preparación y experiencia profesional, desconfía de ellos. Solo deposita su confianza en los militares que son hasta el momento los que cuentan con carrera militar y que tienen los mayores niveles de profesionalización son las fuerzas armadas.

En esta etapa reaparece el patronazgo como sistema de botín y el nombramiento discrecional de los cargos públicos en la burocracia política y en la burocracia de “confianza”. La modernización administrativa pasa por el Pacto por México y después por la Cuarta Transformación (4T) que no tuvo un proyecto de modernización, solo fue utilizar la austeridad y la eliminación de prestaciones de los servidores públicos.

⁸⁴Primero, un recurso fue excluir los puestos de nueva creación de la estructura del SPC. Una segunda vía fue sacar un número importante de cargos fuera de la estructura del SPC, medida facilitada por una norma introducida en 2010 para que un cargo podía ser considerado como de “libre designación”. Como resultado de estas dos medidas, junto con los recortes en el servicio civil realizados después de la crisis financiera de 2008, el número de puestos del SPC se redujo a 35 000. Una tercera estrategia, fue declarar que no se encontraron candidatos adecuados después de concluir los procedimientos de concurso abierto (...), para nombrar a una persona de su confianza. Una cuarta estrategia fue el uso creciente del artículo 34 como base para nombrar a alguien. En los hechos, entre 2007 y 2012, cerca de 17 000 nombramientos de puestos del SPC siguieron este procedimiento”. (Dussauge y Casas, 2023, p. 159).

De esta forma, la burocracia “de confianza” en la 4T sigue subordinada y controlada políticamente por el gobierno en turno. Los reductos de profesionalización y modernización administrativa han sido acotados como ha sido en los órganos autónomos constitucionales y en dependencias federales como el servicio exterior mexicano, donde se nombran más “embajadores a la carrera” que “embajadores de carrera”. La modernización es baja porque la burocracia es empleada como un instrumento de legitimidad política y el patronazgo es alto porque los nombramientos están basados en criterios de “confianza”, familiares y partidarios por lo que los perfiles profesionales pasan a un segundo lugar. Mas patronazgo menos profesionalización.

Conclusiones: La burocracia en México entre el patronazgo y la modernización

En el artículo hemos establecido como modelo de análisis las variables de estudio: la burocracia (variable dependiente) y al patronazgo y la modernización (como variables independientes). La burocracia mexicana en la línea del tiempo se encuentra entre un patronazgo permanente y una modernización por intervalos que no le han permitido su mayor nivel de profesionalización con una carrera administrativa meritocrática. En una etapa, la burocracia pasa de la subordinación al reconocimiento del Estatuto que regula las relaciones del Estado y una parte de sus trabajadores.

A partir de la identificación de las principales acciones de patronazgo y modernización se establecieron las once grandes etapas de la burocracia en cinco siglos desde el Virreinato hasta el siglo XXI, la cual ha transitado por la primera etapa en la Nueva España con dos períodos (Habsburgos y Borbones); la etapa de patronazgo con 6 épocas históricas (1810-1970); y 4 fases de modernización administrativa (1970-2024). Cuando el patronazgo estaba en apogeo la modernización estuvo subordinada a otras prioridades como la modernización económica. Cuando la modernización fue un elemento central de la modernización económica, el patronazgo se contuvo y se dio paso a un avance significativo de profesionalización en la función pública, así como a la creación del servicio profesional de carrera.

En este artículo se afirma que en el proceso de la formación y la consolidación del Estado moderno la burocracia se encuentra en un *continuum* de dos formas política-administrativa del gobierno: el patronazgo; y la modernización. Primero, el patronazgo (*patronage*) como un sistema de relaciones de un patrón político (gobernante) con sus gobernados, la cual, implica una relación patrón-cliente supone un clientelismo político, así como las relaciones laborales basadas en lealtades personales, entre el gobierno y sus empleados. El patronazgo es el modelo tradicional de sociedades rurales o atrasadas que están vinculadas por relaciones de clientelismo y vínculos familiares. Mientras que la modernización es el conjunto de cambios en la esfera política, económica, social y administrativa en un país determinado el cual se ha caracterizado los últimos dos siglos. En este proceso histórico el papel de la burocracia mexicana tuvo un trayecto por varios patrones de comportamiento: la cooptación política como cuerpo de funcionarios; como forma de legitimidad política; como forma de control político y de dominación del régimen en turno; el otorgamiento de derechos laborales antes que la profesionalización; la creación de instituciones para garantizar prestaciones laborales y sociales de la burocracia; y la subordinación al régimen en el poder.

De manera preliminar, se pueden extraer las siguientes conclusiones entre las relaciones causales entre la burocracia y sus consecuencias con el patronazgo y la modernización:

Cuando el patronazgo es bajo (P1) y la modernización es alta (M3), la burocracia puede ser media, proponiendo que altos niveles de modernización (M3) pueden compensar el bajo patronazgo (P1) para mejorar la burocracia. Un ejemplo típico serían las reformas borbónicas (1765-1810), que modernizaron las caducas estructuras y la organización de la burocracia novohispana.

- Cuando el patronazgo es alto (P3) y la modernización es alta (M3), lo que sugiere que un alto nivel de patronazgo tiene un impacto significativo en la burocracia. La modernización alta (M3) contiene al patronazgo alto (P3). Dos casos representativos serían: primero el periodo 1970-1982 donde se producen las dos grandes reformas administrativas del siglo XX; el segundo, es el periodo de 2000-2012 donde se crea el Servicio Profesional de Carrera.
- En niveles intermedios de patronazgo (P2) y modernización (M2), la burocracia refleja un nivel medio, indicando una relación proporcional entre estas variables. En este escenario la burocracia media se abre camino entre un patronazgo medio (P2) y una modernización media (M2). Una fue la etapa de 1982-2000 donde aparecen programas de modernización y acciones de profesionalización como actividades previas a la creación del Servicio Profesional de Carrera.

En el caso de México, mientras que una burocracia eficiente y profesionalizada puede contribuir a la modernización administrativa, el patronazgo y las prácticas clientelistas pueden representar desafíos significativos en la profesionalización de la burocracia. La modernización exitosa a menudo implica abordar estos desafíos, fortalecer las instituciones, mejorar la eficiencia y promover una cultura organizacional basada en la meritocracia y la rendición de cuentas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarado, Salvador (1920), *El Problema de México*, San Antonio, Texas: sin datos editoriales.
- Banfield, Edward C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Chicago, The Free Press.
- Bearfield, Domonic A. (2009), "What Is Patronage? A Critical Reexamination", *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 1.
- Busto, Emiliano (1889), *La Administración Pública en México*, París: Imprenta Administrativa de Pablo Dupont.
- Caiden, Gerald E. (1969), *Administrative Reform*, Chicago, Aldine.
- Campero Cárdenas, Gildardo (1982), *La Reforma Administrativa en América Latina*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carrillo Castro, Alejandro (1980a), *Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Carrillo Castro, Alejandro (1980b), *Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979)*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Chellet Osante Roberto (1955), *Organización administrativa y política de la República Mexicana*, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Academia de Capacitación.
- Dreyfus, Françoise (2012), *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX*, Buenos Aires: Biblos.
- Du Gay, Paul (2012), *En Elogio de la Burocracia*, Madrid: Siglo XXI España.
- Duhalt Krauss, Miguel (1972), *La administración de personal en el sector público*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Duhalt Krauss, Miguel (1977), *Una Selva Semántica y Jurídica: la Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Dussauge Laguna, Mauricio I. y Casas Benítez, Alberto (2023), “Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto”, en Héctor Ruiz-López (coordinador), *Servicio Civil y Profesionalización contra la Corrupción*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
- Eisenstadt, S. N. (1972), *Modernización: Movimientos de Protesta y Cambio Social*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Farazmand, Ali (1991), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York, M. Dekker.
- Flora, Holly (2012), “Patronage”. *Studies in Iconography*, 2012, Vol. 33, Special Issue *Medieval Art History Today*. Critical Terms.
- Flores Caballero, Romeo R. (1988), *Administración y Política en la Historia de México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Graham, Richard (1990), *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Guerrero, Omar (1989), *El Estado y la Administración Pública en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guerrero, Omar (1992), *El Estado en la Era de la Modernización*, México: Plaza y Valdes.
- Guerrero, Omar (2003), *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, México: UNAM.
- Guerrero, Omar (2011), *Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los Protagonistas, las Ideas, los Testimonios*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa.
- Hagopian, Frances (1996), *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, New York: Cambridge University Press.
- Haro Bélchez, Guillermo (1986), *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Haro Bélchez, Guillermo (2000), *Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Heady, Ferrel, (1966), *Public Administration: A Comparative Perspective*, New York, M. Dekker, 1979.
- Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale, Yale University Press.
- Kitschelt, Herbert (2007), *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Krygier, Martin (1981), “El Estado y la Burocracia en el crecimiento de un concepto”, en Eugene Kamenka, Robert Brown, Martin Krygier y Alice Erh-Soon Tay, *La Burocracia trayectoria de un concepto*, México: Fondo de Cultura Económica, Breviarios, No. 302.
- Lerner de Sheinbaum, Bertha (1984), “Los Trabajadores Públicos: el Misterio y la Eficacia de las Políticas Estatales. Los Trabajadores del Estado: Fuerza Conservadora en la Actualidad Previamente Fuerza Revolucionaria”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 46, no. 2.
- Lerner de Sheinbaum, Bertha (1985), “La Protesta Pasiva de la Burocracia Política”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 47, no. 4, Actores Sociales y Política.
- Llano, María Mercedes (2016), “Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 16, núm. 27.
- Lobato, Ernesto (1951), “La Burocracia Mexicana”, en *Revista de Economía*, México, 1951, Tomo XIV, no. 1.
- López Rosado, Diego G. (1980a), *La Burocracia en México*, México: Secretaría de Comercio, 1980, cuatro volúmenes.
- López Rosado, Diego G. (1980b), *La Burocracia en México, Segunda Parte, Época Virreinal*, México, Secretaría de Comercio.
- Martínez Cabañas, Gustavo (1976), “El Desarrollo de Ejecutivos Superiores para el Servicio Público en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la administración federal, (autores mexicanos)*, México: Dirección General de Estudios Administrativos.
- Martínez Puon, Rafael (2003), *La Profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez Puon, Rafael (2005), *Servicio Profesional De Carrera ¿Para Qué?*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Marx, Fritz Morstein (1946), *The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago.
- Mayntz, Renate (1985), *Sociología de la Administración Pública*, Madrid: Alianza Editorial.

- Méndez, José Luis (2000), “La Profesionalización del Estado Mexicano; ¿Olvidando o Esperando a Godot?”, en José Luis Méndez (coordinador) *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, México: El Colegio de México.
- Méndez, José Luis (2011) (compilador), *Servicio profesional de carrera*, México: Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Mendieta y Núñez, Lucio (1942), *La Administración Pública en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mijares Palencia, José (1976), *El Gobierno Mexicano. Su Organización y Funcionamiento*, México: Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos (1936).
- Moe, Terry M. (2008), “La Teoría Positiva de la Burocracia Pública”, en Carlos H. Acuña (compilador), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el Debate de ayer para Fortalecer el Actual*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Moreno Espinosa, Roberto (2010), “Génesis de la Administración Pública Mexicana. Las Cuatro Secretarías de Estado, 1822-1836”, en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *200 años de la Administración Pública en México*, México: SFP, UNAM, IISUE.
- Pardo, María del Carmen (1993), *La Modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, El Colegio de México.
- Pardo, María del Carmen (1995), “El Servicio Civil de Carrera en México: un imperativo de la modernización”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 4, no. 2, segundo semestre.
- Pardo, María del Carmen (2009), *La Modernización Administrativa en México, 1940-2006*, México: El Colegio de México.
- Pardo, María del Carmen (2012), “¿Cambio o Parálisis en la Administración Pública Mexicana?”, en Valverde Loya, Miguel Ángel y Hilderbrand, Mary E. (coords.). *¿Transformación, lo Mismo de Siempre o Progreso Lento y Sin Tropiezos? Reformas Recientes al Sector Público en México*. México: Tecnológico de Monterrey-EGAP-Harvard Kennedy School-Miguel Ángel Porrúa.
- Parsons, Talcott (1951), *The Social System*, London, Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Peters, B. Guy (1978), *The Politics of Bureaucracy*, Nueva York: Longman.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1984), *Introducción a la Administración Pública de México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, Conacyt, dos tomos.
- Rives Sánchez, Roberto (2010a), “La Administración Pública en el Periodo 1953-1970”, en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *200 años de la Administración Pública en México*, México: SFP, UNAM, IISUE.
- Rives Sánchez, Roberto (2010b), *Tomo VI, Génesis y Evolución del Federalismo en México*, en Alejandro Carrillo Castro (coordinador), *200 años de Administración Pública en México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rolland, C. Modesto (1921), “Proyecto de Ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas”, en Modesto C. Rolland, *El Desastre Municipal en la República Mexicana*, México: Librería Cultural.
- Roniger, Linda y Gunes-Ayata, Ayse (1994), *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Rostow, Walt (1960), *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sánchez González, José Juan (2000), “Servicio Civil de Carrera y Profesionalización del Servicio Público en México”, en José Juan Sánchez González (coordinador), *Revista del Colegio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Schaeffer, Gordon Wendell Karl (2003), *La Administración Pública Mexicana*, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Colección Visiones Ajenas, edición facsimilar (1955).
- Scott, James C. (1972), “Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia”, *American Political Science Review*, Vol. 66, No. 1.
- Simon, Herbert A., Smithburg, Donald W. y Thompson, Victor A. (1950), *Public Administration*, New York: Alfred A. Knopf.
- Stokes, Susan C., Thad Dunning, Marcelo Nazareno, y Valeria Brusco (2013), *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2000), *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas*, México: Plaza y Valdes.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2010a), “La Administración Pública y el Conflicto Político, 1855-1875”, en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *200 años de la Administración Pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2010b), “Introducción”, en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *200 años de la Administración Pública en México*, México: SFP, UNAM, IISUE.

-
- Waldo, Dwight (1948), *The Administrative State*, Yale, Ronald Press.
- Weber, Max (1999), "Bureaucracy", in *From Max Weber*, H.H. Gerth y C. Wright Mills (comps.), Nueva York, Oxford University Press, (1946), citado por: Peters, Guy B., *La Política de la Burocracia*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (2010), *¿Qué es la burocracia?*, México: Ediciones Coyoacán.