

Capítulo 13	MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA: DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	159
13.1	TEORÍA ADMINISTRATIVA DE ORTIZ DE ZÚÑIGA ...	163
13.2	LA MATERIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	168

CAPÍTULO 13

MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA: DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Conocer al fundador del derecho administrativo en España.
- Examinar los aportes de Ortiz de Zúñiga a la ciencia de la administración.
- Identificar las materias relativas a la ciencia de la administración.
- Evaluar el papel de este estudioso en la formación de la ciencia de la administración.

SUMARIO

- 13.1 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE ORTIZ DE ZÚÑIGA**
- 13.2 LA MATERIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Ya hemos analizado dos obras originales, las de Silvela y Oliván; pasamos de un descubridor a un colonizador. Toca ahora el turno al primer libro de derecho administrativo español, escrito por Ortiz de Zúñiga, el cual a la vez constituye un tratado sobre administración. Como Oliván, está fuertemente influenciado por Bonnín, aunque este tratadista sí cita al autor francés, cuestión que no ocurre con el primero.

El autor del libro *Elementos de derecho administrativo*, también estuvo influenciado por Javier de Burgos, escuchaba sus charlas sobre *Ideas de administración* —en Granada en el año de 1840— lugar donde dos años más tarde publica el primer tomo de los *Elementos*. Tomó para su propia obra nociones de las aportaciones de Burgos, así como de sus conversaciones durante las lecciones granadinas. En lo relativo a las fuentes externas, el autor señala sólo a franceses: Bonnín, Huart, Delamare, Gerando, Foucart y Macarel, entre los más conocidos. Para nuestra disertación, los más importantes son Bonnín y Delamare, de cuyas obras parece haber abrevado en forma intensa y directa.

El prologuista del *Libro de los alcaldes y ayuntamientos* de Ortiz de Zúñiga,* considera que el autor basa su obra —los *Elementos*— en la economía política, de lo cual da fe el propio Ortiz de Zúñiga al citar a Antonio Pérez, Ward y Saavedra Fajardo,¹ de quienes, empero, pensamos que pertenecen más a la ciencia política; menciona también a Smith, Say y Malthus.

* Alejandro Nieto.

¹ Respectivamente: *Norte de príncipes*; *Proyecto económico en que se proponen varias providencias para promover los intereses de España, con los medios necesarios para su planificación*; y *Empresas políticas*.

La obra —*Elementos*— como ya mencionamos, consta de tres tomos, el primero de ellos aparece en 1842; al año siguiente salieron a la luz los dos restantes. No sabemos si posteriormente hubo otras versiones. En tanto sólo podemos manifestar que fue gracias a una búsqueda sistemática en colaboración con algunos colegas universitarios, lo que permitió que esta obra fuera localizada en México —en la biblioteca Cepeda de la ciudad de Mérida (Yucatán)— pero únicamente sus dos primeros tomos; desconocemos el contenido del tercero, que no hemos podido encontrar aún. Ambos tomos han sido de extraordinaria utilidad para los fines de este trabajo, ahora procederemos a tratarlos.

13.1 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE ORTIZ DE ZÚÑIGA

El autor, como sus contemporáneos, pertenece a una generación de brillantes intelectuales profundamente sumergidos en la creencia del progreso y la prosperidad. Su ciencia de la administración flota en un ambiente de inusitado optimismo, de un ánimo muy positivo. “Los grandes adelantos hechos desde los dos últimos siglos en las teorías económicas, políticas y de gobierno, han conducido a las naciones civilizadas, casi insensiblemente y por la tendencia que impulsa a la sociedad a su progreso y perfección posible, a crear un cúmulo de doctrina y principios desconocidos o poco vulgarizados hasta entonces, y elevarlos a la altura de una ciencia de las más difíciles e importantes. Hablo de la administración. Ningún pueblo de la antigüedad se ocupó de esta parte esencial de los conocimientos políticos y legislativos, cuya utilidad es hoy unánimemente reconocida por las naciones cultas.”²

Señala que desde el siglo XVI algunos pensadores ya estaban preocupados por el problema de la distribución de la riqueza de los pueblos; en España, Pérez, Ward y Saavedra, quienes junto con los *estadistas*, mucho hicieron en favor de la formación de la economía política en la que se alimentó la intelectualidad del siglo XVI. Por el contexto en que refiere a los *estadistas*, a los que sitúa entre los siglos XVI y XVII, bien podría tratarse de los teóricos de la ciencia de la policía, de los cuales conocía a Delamare. Según Ortiz de Zúñiga, los avances en la economía política arrastran siempre “graves reformas en el orden administrativo”, de lo que se concluye que el autor conceptúa a la ciencia económica y a la ciencia de la administración extraordinariamente emparentadas.

Como anotamos, el autor menciona las fuentes externas en las que se inspiró. Entre sus contemporáneos menciona haber leído a Silvela y especialmente a Burgos; de éste dice haber consultado la *Memoria* a Fernando VII en 1826, enviada al rey desde la ciudad de París, alude también a la *Instrucción* de 1833 y las *Lecciones* del Liceo de Granada. De ambos —Burgos y Silvela— opina: “éstos son los principales y casi únicos escritores que forman en España la base

² *Elementos de derecho administrativo*, Tomo I, págs. 5 y 6.

de la ciencia". En su día, agrega, no hay pensadores, motivo por lo cual, no sin extrañarse de que habiendo intelectuales de alta calidad en la Península no haya quienes se preocupen de la importante ciencia de la administración y asume la tarea de elaborar por propia mano una obra sobre la materia. "Pero ya en el día es urgente y aun imperiosa la necesidad de escritos que faciliten el conocimiento de esta parte de la administración. El gobierno ha llegado a convencerse de la importancia de estos estudios; y si bien no la ha cuidado aún, porque tal vez todavía no sea la razón oportuna, de proporcionar la enseñanza de la *ciencia de la administración*, ni la *jurisprudencia administrativa*, ha establecido ya en las universidades cátedras de derecho administrativo para la explicación y conocimiento de las leyes que corresponden a esta materia."³ Al efecto, propone la elaboración de tratados elementales, obras fundamentalmente prácticas que sirvan de guías de estudio en especial para la docencia universitaria, espíritu con el cual, nos dice, antes pudo elaborar *El libro de los alcaldes*.

El espíritu práctico y técnico que inspira a Ortiz de Zúñiga evoca los propósitos similares que inclinaron a Silvela por un manual administrativo. "Con el conocimiento pues de tan grave obstáculo, y desconfiando de mi débil capacidad, me he decidido a escribir unos *Elementos de derecho administrativo*. Para ello me propongo no salir de los límites de un mero expositor de las doctrinas, aunque procurando presentarlas con el orden y el método que en vano se aspiraría encontrar en las compilaciones legales. No voy pues a crear una ciencia; tampoco intento profundizar en su filosofía, ni elevarme a la región de las teorías controvertibles, a los principios cuestionables. Mi propósito es muy limitado. Yo acepto la legislación administrativa, tal cual hoy existe, cual hoy rige España, con sus pocos aciertos, con sus irremediables errores; pero sin embargo, procuraré coordinar sus partes, metodizar sus estudios, dar alguna claridad a ese caos a cuya vista se arredra el espíritu más tenaz y perseverante; y alguna vez me será forzoso indicar los defectos de las leyes, poco acordes con los principios constitutivos de nuestra sociedad y con las doctrinas más acreditadas. Para ello procuraré explicarme de una manera sencilla, lacónica, y que esté al alcance de la común inteligencia. Voy pues a abrir un camino del todo nuevo y desconocido: otros escritores más hábiles tendrán la gloria de perfeccionar la obra, de cuyos cimientos coloco la primera piedra."⁴

De la exposición de Ortiz de Zúñiga se desprenden tres problemas: primero, que desea componer un vehículo didáctico universitario, pero tan sencillo en su discurso que pueda ser accesible a toda persona; segundo, no se trata entonces de un tratado, digamos al estilo de Oliván, sino un manual básico como la obra de Silvela, pero un manual no de administración, sino de derecho administrativo, aunque sus aportes a la ciencia de la administración son considerables; tercero, es una obra pionera, pero de colonizador, cuya meta, abrir la primera brecha en España, dejó huella.

³ *Ibid.*, pág. 15.

⁴ *Ibid.*, págs. 17-18.

La obra no contiene grandes propósitos explicativos; pero, además de las cualidades que hemos mencionado posee la de contener un interesante capítulo. Único, según lo encabeza, que trata de la "Idea General de la Administración y del Derecho Administrativo", en el cual desarrolla una clara concepción de la ciencia de la administración. Otra cualidad, fundamental a nuestro entender, está contenida en el tomo segundo, en el cual al tratar los "Objetos y Atribuciones de la Administración", expone la materia de la administración fielmente basada en los planteamientos de la ciencia de la policía, aunque, hay que decirlo, en forma muy esquemática; empero, la mera formación temática del índice tiene valor por sí mismo.

Primero analizaremos su teoría de la administración pública y luego pasaremos a la materia de la administración.

Antes de entrar a la descripción del contenido de la obra, Ortiz de Zúñiga se propone analizar la ciencia de la administración y el derecho administrativo. Comenzando por la citación literal de la definición de administración de Guizot, *Historia general de la civilización de Europa*, que la concibe como la reunión de medios encaminados a situar pronta y seguramente la acción del poder central en toda la sociedad, así como el ingresar a ese poder todos los recursos de la sociedad, ya sean personales como pecuniarios; el autor prosigue haciendo una segunda citación poco ligada con la primera, pero también dirigida a definir la administración: es, de acuerdo con Escriche, *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia*, la parte de la autoridad pública que cuida a las personas y sus bienes en sus relaciones con el Estado, agregándolas en el bien común, y, asimismo, ejecutante de leyes que llama de interés común.⁵ Ambas definiciones, que casi transcribimos literalmente, servirán de base para la exposición de Ortiz de Zúñiga. El autor agrega que la administración es un poder que, del trono a las familias, vela por la protección de los hombres *de la cuna al cementerio*.^{*} Aquí recoge la tradición de la ciencia de la policía, que centra como objeto de estudio al hombre en su totalidad: "cuanto existe, desde lo más grande y sublime hasta lo más pequeño, todo está sujeto al influjo benéfico y poderoso de la administración": el goce de la libertad individual, de los bienes, y la propia existencia; la instrucción pública, la prosperidad y el fomento de la industria; el socorro a la humanidad en sus dolencias y tragedias; la tranquilidad interior y la defensa contra el exterior; espectáculos, recreo y ornatos de los pueblos. . . "todo es objeto de esa institución saludable y protectora, que pudiéramos llamar omnipotente".⁶

Aclara un asunto que básicamente contribuye a definir el carácter de la administración y de la ciencia que la estudia: la administración se abstiene de intervenir en la vida privada de los individuos que no tienen relación con la

⁵ *Ibid.*, pág. 2.

^{*} Subrayado nuestro.

⁶ *Ibid.*, pág. 3.

sociedad; en palabras nuestras, le toca sólo administrar el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio de la vida privada. Considera que las "transacciones particulares" y las controversias relativas a lo "tuyo y lo mío", son propios de la justicia, estando a la administración atribuido sólo el prevenir que no se dé paso a lo injusto. "Tal es la idea que yo concibo de la administración. Su objeto y atribuciones son amplísimos, y puede decirse, inconmensurables. En términos generales y absolutos promover la prosperidad, proteger los intereses generales, en una palabra, hacer el bien es su incumbencia esencial, su objeto exclusivo."⁷

El núcleo de la perspectiva administrativa de Ortiz de Zúñiga descansa en las enseñanzas de Burgos, sobre todo en sus lecciones granadinas, de quien hace una larga citación. Para éste, como para todo estudioso de la ciencia de la administración de entonces, la administración lo abraza todo: "Objeto es de su solicitud el hombre antes de nacer, y después que ha cesado de existir." La administración crea escuelas en las cuales se prepara a los médicos que atenderán los alumbramientos; ella prepara los contravenenos que combaten los virus que medran la vida de los hombres; lucha contra la lepra, que tanto daño hizo en el pasado; cuando adulto, el hombre es cuidado por la administración mediante ejercicios gimnásticos que fortalecen su cuerpo. "Domiciliado en un pueblo, la administración vela por sobre su seguridad y reposo, y cuida además de que aguas copiosas y saludables aplaquen su sed; alimentos abundantes y sanos satisfagan su hambre; árboles frondosos le proporcionen sombra y frescor en el verano, y calles espaciosas, ventilación y comodidad en todas las estaciones." La administración crea las condiciones que hacen posible la fecundación de la tierra y abre cauces para la circulación de barcos cargados de mercancías; construye refugios donde descansa el viajero, combate el crimen y alivia la mendicidad. Da trabajo a los hombres sanos, hospeda a los desvalidos y confina a los delincuentes; crea hospitales y difunde los beneficios de la asistencia pública y privada, instituye orfanatorios y talleres para menesterosos. "Ni aun al morir el hombre, abdica la administración; ella preside los funerales, dicta las precauciones con que deben hacerse, aísla el asilo de los muertos, y señalando a los vivos la mansión que les guarda, les ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad." Tanto la sociedad como la administración se acompañan a través del ciclo biológico del hombre ligado a las demás situaciones en las que éste se encuentra implicado: la administración señala al ejército y la marina los jóvenes aptos para su servicio; precisa a los cobradores de impuestos el objeto de su actividad tributaria; proporciona cárceles, presidios y talleres penitenciarios para la justicia; crea las condiciones sanitarias para que enfermedades provenientes del exterior no penetren al país; y asocia a los ministros de la iglesia en actividades asistenciales. "Con razón, pues, califiqué yo un día de *inmensa*, la administración y enumeré, y aun desenvolví los

⁷ *Ibid.*, pág. 4.

beneficios de su *omnipresencia*." Burgos considera tan importante la administración que siente que en su espacio yacen todos los intereses sociales, pero no en una mezcla caótica, sino sujetos a un sistema que los deslinda y clasifica. "Como para el orden del mundo físico amalgamó al crearlo o separó aquellos elementos, la mano del Supremo Hacedor, amalgama o separa la administración la enorme masa de intereses aislados, en cuya armonía consiste la organización del mundo social. Hacer confluir en un punto de conveniencia común la mayor suma posible de estos intereses, fundirlos cuando son afines, impedir, cuando son antipáticos, el contacto, que luego traería el roce, y el choque a la larga, tal es la misión sublime de ese poder que se designa en la actualidad bajo el nombre de *administración*."⁸

En opinión de Ortiz de Zúñiga poco puede agregarse a la categoría de administración tal y como la expuso Burgos, y tiene razón, salvo al mencionar que esta riqueza conceptual acerca de la misión omnipotente y omnicomprendiva de la administración tiene su raíz en la ciencia de la policía considerada aisladamente; como se expresa en la larga citación de Burgos, pareciera un concepto idéntico al de policía, y no lo es porque se trata de la moderna ciencia de la administración, ésta tiene como base la separación entre gobierno y administración, motivo por el cual el autor agrega, no sin hacerlo artificialmente, que semejante poder instituido para la conservación y provecho de la sociedad sería insuficiente sin el concurso de un elemento que le dé impulso y acción: *el gobierno*. Y citando a un autor, cuyo nombre omite, asienta que el gobierno es el pensamiento que dirige y la administración el brazo que ejecuta. Por fortuna, Ortiz de Zúñiga tiene una mayor influencia de la ciencia de la policía y propone que por "omnipresencia de la administración" se extienda la acción protectora del gobierno sobre todos los seres, en todo momento, sobre todos los objetos de la sociedad, acción protectora realizada por los agentes de la administración.

Toca su turno al análisis de la ciencia de la administración. Ya hecha la exposición de la acción administrativa, o mejor dicho, del "poder", según Ortiz de Zúñiga; al igual que Silvela y Oliván, considera establecida una ciencia de la administración atribuyendo el mérito, sobre todo, al pensamiento francés, dentro del cual destaca a Bonnin, del que preconiza que tiene principios y teorías, e invocando una referencia de Burgos, la que dice estimar por ser "la más variada, la más vasta, la más útil de todas".⁹ Pero por cuanto ciencia, la influencia de Bonnin se deja sentir en forma más decisiva; "Bonnin, que como ya he indicado, fue acaso el primero que desarrolló de una manera filosófica y analítica las doctrinas administrativas, dice que esta ciencia, tanto en su método de organización como en sus medios de ejecución, se compone de principios de una naturaleza tan universal e invariable, como los que constituyen y sostienen la sociedad."¹⁰ A pesar de esto, juzga exagerado el planteamiento de Bon-

⁸ Citado por Ortiz de Zúñiga, *op. cit.*, págs. 5-9.

⁹ Citado por Ortiz de Zúñiga, *op. cit.*, pág. 11.

¹⁰ Ortiz de Zúñiga, *op. cit.*, pág. 11.

nin debido al tiempo en que escribió, considerando por el contrario que la administración es más una ciencia de "*hechos*", que de principios, por lo que juzga que en su momento son contados los principios generales e incontrovertibles sobre administración, y muy pocas las teorías ciertas y universales que pueden ser formuladas con respecto a la misma. Sin que pretenda dejar a un lado la ciencia de la administración, sino, dada a la "naturaleza vaga y alterable de sus principios", profundiza y amplía la investigación sobre sus materias.

13.2 LA MATERIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La materia de la administración, como ya lo mencionamos, el autor la engloba en los objetos y atribuciones de la misma contenidos en su tomo segundo; éste consta de siete secciones, dispuestas de la siguiente manera:

I. Religión y moral pública; donde trata de la religión y sus ministros, así como de las costumbres públicas, es decir, se refiere a todo aquello que como ideología cohesione psicológicamente a la sociedad.

II. Orden público y protección; seguridad de personas y bienes. Comprende los siguientes temas: el orden público; vagancia y juegos prohibidos; "idea general de la policía" y protección y seguridad públicas; motines, asonadas y conspiraciones; celadores de seguridad pública; pasaportes; licencias de autoridad protectoras de la seguridad; recaudaciones de autoridad que velan por la seguridad. Estas materias comprenden todos aquellos mecanismos encaminados a mantener integrada a la sociedad, reprimiendo todo tipo de desviación social o movimiento disidente. Como las materias de la sección anterior, tocan funciones negativas de la administración.

III. Sanidad y salubridad pública; aquí Ortiz de Zúñiga aborda la conservación física de la sociedad respecto a la salud de sus individuos, entendida como un problema general de la población; sus temas son los siguientes: policía sanitaria, vigilancia del ejercicio de las ciencias médicas, baños, aguas minerales y cementerios.

IV. Instrucción pública; es una función positiva de la administración, en la cual el autor pone gran énfasis por su carácter formativo de la personalidad humana; señala como atribuciones educativas de la administración, la instrucción primaria, instrucción secundaria, las bibliotecas, museos públicos y la propiedad literaria.

V. Beneficencia; toca un tema preocupante para los estudiosos de la ciencia de la administración, un problema sin solución al que la administración, sin resolver, debe atender sin interrupción mediante instituciones y acciones continuas. En esta sección Ortiz de Zúñiga trata los conceptos de beneficencia, casas de maternidad, hospicios, socorros domiciliarios, hospitales, hospitalidad domiciliaria y casas para dementes.

VI. Policía de abastos; el autor entra en un tema medular de la ciencia

de la administración, una de las piedras de toque de la conservación biológica de la población como unidad material de la sociedad; una función, por tanto, altamente positiva referente a dos grandes problemas: *suministro de víveres*, que comprende libertad de tráfico, mercados, mataderos de reses, almacenes, pesos y medidas, y aguas; y *la caza y la pesca* por cuanto alimento, que desarrolla en consideración de su situación legal y en sus especiales caracteres de combinar propiedad pública y propiedad privada.

VII. Agricultura y ganadería. Es la sección más extensa, toda vez que es una función positiva destinada a fomentar la actividad económica más importante de España. Consta de diez capítulos: fomento de la agricultura: cultivos, aguas de regadío, lagunas y pantanos y régimen municipal de agricultura; póssitos: distribución de granos, panadeo y venta de trigo y asuntos comerciales relativos a ellos; banco de labradores; montes y plantíos públicos: tipos de montes, tala, reforestación, industrialización, reglamentos alusivos a la materia; ganado lanar y caballar; aves; animales dañinos a la agricultura; pastos; terrenos baldíos y realengos; la vecindad considerada como disfrute de tierras y pastos públicos.

De acuerdo con textos contemporáneos a los *Elementos*, como el de Oliván, ya visto, y el de Posada de Herrera, por verse, suponemos que nuestro autor, Ortiz de Zúñiga, trataba en el tomo tercero, los temas de la industria y el comercio, que lamentamos tener que omitirlo en nuestra exposición. Lo que no omitiremos son algunas consideraciones sobre el temario anterior, cuando menos de pasajes representativos, ya que el carácter práctico de la obra impide la reflexión teórica en gran medida, pero permite las consideraciones intelectuales.

Comencemos con la moral y la religión, así como la alusión de Bonnin, acerca de lo cual Ortiz de Zúñiga señala que no es pertinente que la administración y los asuntos religiosos tengan relación. Si se piensa que la religión tiene una función integradora de la sociedad, y España es el país más católico del mundo, es evidente que el autor toca el tema porque "la administración está encargada del precioso depósito de la seguridad de las personas y de los bienes, de la *moral pública*, y de todo cuanto puede contribuir a la mejora del estado social de los hombres".¹¹ Por tanto, la moral y la religión interesan a la administración no como problemas teológico o filosófico, sino como asunto práctico que tiene relación directa con su atribución de conservar a la sociedad. El autor sitúa a la religión como base de la moral del pueblo y auxiliar poderoso para conservar las buenas costumbres, es decir, un fuerte adhesivo que impregna las entrañas de la sociedad y repele, a favor del orden social, tendencias centrifugas. No olvidemos que formuló el concepto de "omnipresencia de la administración" como acción protectora del gobierno sobre todos los seres y todos los objetos de la sociedad; lo anterior se relaciona estrechamente con las costumbres

¹¹ *Ibid*, tomo II, pág. 6.

públicas, a las cuales, junto con la religión, considera las bases de la moral y el orden público.

El tratamiento de la moral, la religión y las costumbres preceden de manera natural en el discurso del autor, al estudio del orden público. Sin orden, dice, no hay prosperidad, por lo que todas las medidas encaminadas a garantizar la paz social que atañen a la administración sirven para conservar a la vez la seguridad de las personas, de sus vidas y propiedades, por lo que conviene que la propia administración combata la vagancia y su secuela, los juegos prohibidos, males menores al fin, pero males, si se comparan con los motines, asonadas y conspiraciones —males mayores— que serán combatidos con energía por la policía mediante la represión. Concibe el espacio público como un estanque quieto e imperturbable. No toda su exposición transpira el conservadurismo, que hasta ahora hemos visto; como cuando, por ejemplo, aborda la salubridad encargada de velar por la higiene pública, preservando la vida de los hombres y la de los animales que le sirven de alimento y compañía.

La sociedad por la que vela la administración no es una sociedad perfecta, sino repleta de defectos de los que adolece dada su propia naturaleza, por lo que la miseria no es sino producto del fracaso de la prosperidad, el resultado de la inmoralidad de una sociedad que reconociendo la existencia de la pobreza deja a la administración la responsabilidad de atender este agudo problema que ella es incapaz de resolver. Por esto la ciencia de la administración, que tiene relación con la moral y la religión, con las buenas costumbres y el orden público que ha de garantizar, también asume funciones contrastantes como el procurar atención a los menesterosos y extender el beneficio de la hospitalidad y la beneficencia. La administración, pues, conserva por igual las virtudes y los defectos de la sociedad, a lo que no son ajenos sus doctrinarios, y por ende Ortiz de Zúñiga, que tanta importancia da a la beneficencia. Sobre esto, destaca el tema de las casas de maternidad: pese a la moral, la religión y las buenas costumbres, hay personas inmorales, ateas y mal acostumbradas de cuyas relaciones carnales nacen seres que con frecuencia son asesinados por sus progenitores; existe pues el infanticidio, y para prevenirlo deben tomarse medidas, ya que todo problema social debe ser atendido por la administración. Casos asociados son los hospicios, asilos para ancianos y otros establecimientos similares.

El espíritu que anima a la acción administrativa y a sus estudiosos es positivo, optimista y eficaz. La ciencia de la administración no se arredra; sigue adelante y propone mejoras. Por encima de los males de la sociedad, males que amenazan destruirla, está el darles solución o el paliar sus efectos. Ante todo se debe conservar a la sociedad, misión que es posible si se garantiza el libre cambio y el suministro continuo de víveres. La sociedad española es librecambista y el autor lo sabe, por lo cual el libre flujo del capital debe ser garantizado, así como la libertad de precios y la libertad de tráfico, es decir, la libre concurrencia; hay que evitar los monopolios económicos.

Para finalizar la exposición, debemos comentar las ideas de Ortiz de Zú-

ñiga con respecto a la acción administrativa en casos extraordinarios, no de carácter natural, como sería el de incendios o inundaciones, sino de corte social. Tal es el caso de los pósitos o repuestos en granos o dinero previstos para socorrer a campesinos necesitados, cuyo efecto indirecto beneficia a la sociedad en su conjunto porque garantiza el suministro alimenticio. Es una función preventiva, como el Banco de Labradores que asegura circulante líquido a los campesinos, son medidas previsoras de la administración que se suman al vasto cosmos creado por aquello que Ortiz de Zúñiga llama *omnipresencia de la administración* y que es precisamente su actividad organizando, dirigiendo, remediando, reprimiendo, vigilando, amonestando, en fin, conservando a la sociedad.

Capítulo 14	JOSÉ POSADA DE HERRERA: LECCIONES DE ADMINISTRACIÓN	173
14.1	SOBRE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN ...	176
14.2	TEORÍA ADMINISTRATIVA DE POSADA DE HERRERA	178
14.2.1	La unidad administrativa	178
14.2.2	La centralización	179
14.3	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	180
14.4	LA MATERIA ADMINISTRATIVA	182

884077

CAPÍTULO 14

JOSÉ POSADA DE HERRERA: LECCIONES DE ADMINISTRACIÓN

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Interpretar la obra que representa el primer curso moderno de ciencia de la administración.
- Examinar la definición de la ciencia de la administración del autor.
- Distinguir los papeles correspondientes a la unidad y la centralización, para la formación de la moderna administración española.
- Identificar las materias de la administración.

SUMARIO

- 14.1 SOBRE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- 14.2 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE POSADA DE HERRERA**
 - 14.2.1. La unidad administrativa
 - 14.2.2. La centralización
- 14.3 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- 14.4 LA MATERIA ADMINISTRATIVA**

Toca el turno a uno de los más importantes pensadores administrativos españoles de siempre, y uno de los más célebres en el mundo, sobre todo en el siglo XIX. Es, a su vez, el primer catedrático, de que tenemos noticia, que imparte un curso completo de administración, precisamente en la primera Escuela de Administración del mundo moderno. Sus *Lecciones de administración*, impartidas en 1843, son producto de las versiones taquigráficas de sus alumnos Antonio de Bascón, Juan Pérez Calvo y Francisco de Paula Madrazo, este último, autor también de una obra sobre administración.

Las *Lecciones* comprenden tres voluminosos tomos en los que están editadas las 66 disertaciones magistrales de Posada de Herrera en la Escuela de Administración y que circunscriben con gran riqueza las variadas y completas materias que trata la ciencia de la administración, en su sentido más fiel, evocando el *Compendio* de Bonnin. El núcleo de la obra se halla en las dos primeras lecciones, que abordaremos en detalle, pero sin dejar de examinar la materia administrativa, que despierta enorme interés.

14.1 SOBRE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN

La cátedra de administración implica, dice Posada, un gran progreso para la instrucción pública, sobre todo porque la enseñanza sólo comprendía el derecho, la medicina y las ciencias eclesiásticas, militares, naturales y exactas, “y sólo estaba olvidada la ciencia del gobierno y de la administración como si el regir fuera un arte fácil y sencillo, que no necesitara combinación ni estudio”.¹ Esto

¹ *Lecciones de administración*, pág. 9.

era explicable cuando el gobierno era el patrimonio de una familia, mas no en la época del autor, según lo dice, en la cual la democracia había ampliado los derechos ciudadanos. Comenta que para los cargos de juez, promotor fiscal y abogado se exigían “años de estudio y una gran cantidad de cátedras y exámenes, ninguna prueba de capacidad se cree necesaria al que ha de desempeñar la carrera administrativa, y sin más méritos que el favor, entran a gobernar algunos de nuestros empleados, haciendo ensayos costosos en el cuerpo de la nación”.² En los quehaceres judiciales el trabajo es complejo, reclama la participación de personas inteligentes que demuestren sus argumentos, lo que no ocurre en la administración, en la cual las exigencias son mucho menores. Porque, en tanto los errores de un juez puede corregirlos un superior, los de “la administración son irreparables.” En fin, Posada se muestra muy sorprendido del gran cuidado puesto en los intereses de un individuo y el enorme descuido hacia los de la sociedad, de que se dé preferencia a las relaciones entre los individuos por encima de las relaciones entre el individuo y la nación.

Evocándonos el planteamiento de Burgos en relación al carácter comprensivo de la administración, señala: “¡Cuán importantes, cuán variadas se ofrecen a nuestra vista todas las ramas de la administración! Desde que nace el hombre hasta que muere, vive bajo su vigilancia y cuidado, y siguiéndole con la solicitud de madre cariñosa le acompaña desde la cuna hasta el sepulcro”.³ Agrega que “si el cielo le dio vida, la administración lo certifica; al abandonado ofrecerá asilo y cuidará de su vida y educación; adulto, siendo pobre, velará por su subsistencia; enfermo, cuidará de su salud. En el trabajo, sea en el campo o la ciudad, le enseñará los métodos de labor mejorando la producción y ahorrándole esfuerzos. Le ofrece cajas de ahorro, cuida de sus propiedades mientras duerme, le proporciona diversiones, le construye caminos, protege sus viajes, vigila por sus intereses ciudadanos en el extranjero. *La administración es la vida de la sociedad.* Por ella obra, por ella se instruye, por ella piensa las leyes, por ella las ejecuta, por ella progresa, por ella entra en relación con pueblos extranjeros, por ella se organiza, por ella se defiende, por ella, en fin, protege a todos en sus necesidades y peligros”.⁴

La administración sigue la mano del legislador ejecutando las leyes; sin embargo, hay ocasiones en que examina las necesidades públicas, reúne datos y prepara los fundamentos de las disposiciones legislativas. Asimismo, preside las elecciones, organiza el ejército, recaba los ingresos públicos, administra el patrimonio público, celebra tratados internacionales, “es, en una palabra, la sociedad en acción, pensando, obrando, siguiendo el camino que le ha marcado la providencia en el espacio de los siglos”.⁵

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, pág. 10.

⁴ *Ibid.*, pág. 11. Subrayado nuestro.

⁵ *Ibid.* Subrayado nuestro.

Todo lo anterior, que Posada de Herrera incluía en lo que llama *una multitud de relaciones que vinculan al hombre y la administración*, que comprenden la organización social, “su vida moral y material”, debe ser enseñado en las escuelas de administración.

14.2 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE POSADA DE HERRERA

Posada comienza su primera Lección con una vigorosa expresión: “señores: la administración es de todos los tiempos y de todas las sociedades; pero en todas las administraciones según su diversa clase hay siempre un principio que domina, y forma por decirlo así la base de todas ellas”.⁶ En un principio, prosigue, “la administración era heterogénea, yacía dispersa en los territorios, nacida del egoísmo local, sin principios generales que la unificaran. No había condiciones para la unidad administrativa”.

14.2.1 La unidad administrativa

Llama la atención el autor sobre el hecho de no confundir la unidad y la centralización. De entrada, dice Posada que la unidad no es una palabra vacía: “por unidad entiendo la igualdad de las leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro de un país, pero esta igualdad de leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro de un país, es causa y efecto al mismo tiempo”.⁷ Es causa, prosigue, porque la unidad de derechos de la ciudadanía establece una confianza colectiva y generaliza, en el territorio de la nación, los usos y las costumbres. La unidad “crea por así decirlo una especie de espíritu público”. Y es también efecto, porque es el producto de la “mancomunidad de intereses” de la sociedad y las facilidades de comunicación. “Ella, en fin, sostiene y conserva todas estas relaciones que hay dentro de la sociedad,” que contribuyen a definir la nación y sus provincias. Es, en suma, lo que nosotros llamaríamos *unidad civil de la nación*. Es más, “la unidad es el hecho más importante de las sociedades modernas”. Y Posada de Herrera tiene razón: en su día, lo que caracteriza a las sociedades es la unidad civil de la nación, fruto, como ya vimos, de la supresión total del feudalismo; el autor hace la consideración de que tal unidad está incluso plasmada en la Constitución española.

Seis son las causas, según la obra de Posada, que contribuyeron a la unidad de la sociedad:

- a) La monarquía, de la que su enorme poder se hizo en la sociedad un hábito.
- b) El carácter hereditario de la monarquía, que arraigó los hábitos de generación en generación.

⁶ *Ibid.*, pág. 18.

⁷ *Ibid.*, pág. 21.

c) El sentimiento religioso, que contribuyó a mantener la obediencia a la monarquía por crear espíritu de cuerpo.

d) Los concilios religiosos en España, que unificaban los criterios y las normas de la iglesia católica en toda la Península.

e) Las guerras, que funden los intereses parciales en un sentimiento nacional de conservación del país.

f) Las reuniones de las cortes generales en Castilla y Aragón, gracias a las cuales las regiones del país se hacían representar mediante diputados.

Contra las tendencias centrípetas enumeradas, Posada menciona otras, centrífugas, que tendían a entorpecer la unidad: feudalismo, fueros municipales, privilegios provinciales y la topografía del país.

Pero la unidad fue fortalecida por instituciones propiamente administrativas, creadas en la época de Carlos V y Felipe II. Posada se refiere a las *Audencias* en las capitales provinciales, las *Cancillerías* de Valladolid y Granada y, luego, con Felipe V, las *Secretarías de Estado y del Despacho*. Aquí queremos hacer notar que la unidad, acompañada por la administración, no crea necesariamente la centralización.

14.2.2 La centralización

Posada menciona que hay dos escuelas en Europa que tratan sobre la administración, ambas contrapuestas, ya que una se inclinó por la centralización y otra por la descentralización, es decir, el punto de análisis son las relaciones entre la nación, las provincias y los ayuntamientos.

Preocupa a Posada de Herrera, en especial, y hace énfasis, el no confundir la unidad y la centralización. Por cuanto a ésta, dice que “la centralización es resolver todas las cuestiones que pueden interesar a un país por el gobierno central, situado en la capital de la monarquía”.⁸ Y pone como ejemplo de la diferencia entre una y otra —que es muy ilustrativo— con referencia a los ayuntamientos: cuando se acuerda un margen de cuotas de gasto uniforme entre los municipios, se trata de unidad. En caso contrario, habría centralización si el gobierno nacional dispusiera la ausencia de fondos especiales a los ayuntamientos, cuyos gastos se cubrirían con contribuciones determinadas ingresadas a la Tesorería central, y luego remitido el dinero a los municipios.

Por tanto, Posada observa dos tendencias contrapuestas en la administración. Una, del *poder central*, que quiere adjudicarse el gobierno y la administración en su totalidad. Otra, de *individuos, ayuntamientos y provincias* que quieren resolver por sí mismos sus problemas, emancipándose del poder central. Ambas tendencias, enfrentadas, tienden a provocar parálisis, por lo que el autor propone se busque que caminen paralelamente.

⁸ *Ibid*, pág. 28.

La centralización tiene, por tanto, ventajas y desventajas; veamos primero las ventajas: cuando todas las cuestiones de administración se deciden por el gobierno central, hay igualdad y justicia; en los pueblos pequeños la centralización crea, por igual, buen orden y administración. En suma, argumenta que la centralización refuerza la unidad, porque consolida la uniformidad. Pero la centralización adolece también de grandes desventajas, como "agolpar todas las fuerzas de la sociedad en un punto", propiciando que las revoluciones se difundan con rapidez, caso que ilustra con el golpe de Estado de Napoleón. Otro gran inconveniente es que muchas veces se emprende la solución de un problema local sin conocimiento de causa, es decir, se asumen medidas sin información fidedigna; ocurre también la burocratización, crece el número de empleados, en fin, no hay lugar para el "gobierno barato, económico". Finalmente, tiene que motivarse el interés de las personas no sólo por la nación, sino por su propia localidad. Entonces, lo conveniente es hacer coexistir la centralización y la descentralización, pero en puntos en los cuales sus ventajas entran en relación positiva.

"Así, señores, resumiendo este principio diremos: gobierno central, administración central para todos los intereses generales del país; administración local, administración confiada a los ayuntamientos y diputaciones provinciales en toda la latitud que sea compatible así con el gobierno de la nación, como con la administración en general."⁹

14.3 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Hay una estrecha relación entre la administración y el derecho administrativo. "*Administración* es el número y distribución de agentes que tiene el gobierno a su disposición para poder ejecutar las leyes. *Derecho administrativo* será el conjunto de leyes administrativas."¹⁰ Está muy claro, Posada de Herrera señala, por la primera, un organismo con funcionamiento ejecutivo, en tanto que, por el segundo, el conjunto de la legislación administrativa. Son dos definiciones extraordinariamente estrechas, sobre todo cuando se comparan con su concepto de ciencia de la administración, harto ambiciosa, de la que dice que es "aquella ciencia que establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros que la componen, o viceversa, entre los individuos que componen la sociedad y la sociedad misma, más aquellos derechos que la equidad establece entre los particulares, y nacen del mismo principio de asociación".¹¹ Es decir, una versión bonniniana, positiva, optimista, contrastante con la estrechez de su noción de administración, objeto de estudio de aquélla; en

⁹ *Ibid.*, pág. 34.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 36.

¹¹ *Ibid.*

cuanto a la segunda parte de su definición, señala que los derechos deberán nacer de la sociedad y estar basados en la equidad.

Posada de Herrera hace un balance de las contribuciones hechas por los pensadores a la ciencia de la administración, comenzando con Bonnin, a quien critica el separar el gobierno y la administración. Cita luego al italiano Romagnosi, que define a la administración pública como “aquella serie de acciones interesantes a toda la sociedad política, exigida por autoridad soberana, propia o delegada, sobre materias pertenecientes o interesantes a todo el cuerpo político o la misma soberanía”.¹² Dice en su exposición que Romagnosi confina la administración a las autoridades, lo cual resulta inaceptable. Luego alude a Cottelli, otro pensador italiano, así como a su paisano Laserna, quienes definen a la administración como “el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan”, a quienes critica por marginar las leyes administrativas.

Gobierno y administración encierran un problema que Posada juzga de gran importancia. Para él, la segunda, forma parte del primero, y dice al respecto: “la esfera del gobierno se extiende más que la de la administración, pero la esfera de la administración está comprendida dentro de la esfera del gobierno”.¹³ No pueden separarse porque son como la voluntad y la acción en el individuo, y sobre el punto, cita a Bonnin en su planteamiento sobre este problema, toda vez que “no deja de ser de mucho peso por ser bastante común y leído, y por haber sido el primero que abrió el estudio de la ciencia administrativa”. * Dice que este planteamiento es comprensible por la época del autor, no así su idea de la administración, que juzga, “absurda”, aunque se refiere más bien a su separación del gobierno.

Pero, hay que decirlo nuevamente, también Posada está encerrado en el círculo de la ciencia de la administración, por lo cual niega la separación entre gobierno y administración —“no se puede separar la acción del gobierno de la acción de la administración”— y sostiene a la vez su distinción —“ahora bien, ciñéndonos a las ideas enunciadas, hallaremos fácilmente la diferencia esencial que hay, entre gobierno y administración”— que plantea en estos términos: las funciones gubernamentales son más elevadas que las administrativas, están plasmadas en la Constitución, aunque las segundas son igualmente útiles al “bienestar y a la felicidad de la nación”.¹⁴ De modo tal que la crítica a Bonnin hecha por Posada, se le revierte totalmente, cae en la misma contradicción que el pensador francés, al separar gobierno y administración.

No obstante, Posada es el más genuino discípulo español de Bonnin. Como él, concibe la administración como ciencia, arte y establecimiento político, y

¹² Pensamos que cita la obra *Principios fundamentales del derecho administrativo*, 1814. *Ibid*, pág. 37.

¹³ *Ibid*, pág. 38.

¹⁴ *Ibid*, págs. 39, 40.

* Para Posada es indistinto hablar de ciencia de la administración o ciencia administrativa. Nosotros haremos, sin embargo, una separación conceptual.

en su pensamiento se encuentra la más fiel tradición de la ciencia de la administración en la península, tal como se observa cuando trata de la materia de la administración.

14.4 LA MATERIA ADMINISTRATIVA

Las lecciones números 3-23, que abarcan todo el primer tomo, se refieren a la organización administrativa; la materia de la administración la trata en los dos siguientes —por cierto de manera soberbia, mejor que ningún otro después que Bonnin— sin pretención interpretativa alguna, sino como un problema de ejecución de la administración pública. Puede decirse que hay un elevado nivel de sistematización, a la vez que un tratamiento claro y prolijo de las materias de la administración, tal como enseguida lo exponemos:

1. *Orden público*: responsables de él; medidas preventivas y represivas; límites de la libertad individual; ladrones, malhechores, gitanos, vagos y desertores; conmociones, bullicios y asonadas; estado de sitio. Cárceles: atribuciones de la administración y de la justicia: presos, separación de hombres, mujeres y niños; sistemas carcelarios; condiciones sanitarias de los presidios.
 2. *Salud pública*: prevención de epidemias; vacunas; higiene pública; aguas, bebidas, alimentos, aire; cementerios, médicos; baños públicos.
 3. *Agricultura*: tipos de cultivos; bienes raíces; terrenos baldíos, tierras propias y conserjes; propiedad rural; propiedad libre del productor; pasturas; industria agrícola.
 4. *Aguas*: propiedad de las aguas; aguas no apropiables; canales de riego.
 5. *Montes*: montes de intereses privados; árboles; montes públicos, reales y provinciales; prohibición de talas; caza y pesca; animales dañinos; minería.
 6. *Ganadería*: tierras de pastoreo; pastos; la meseta; producción de lana; ganado caballar; industria ganadera.
 7. *Industria*: aplicación de las máquinas; relación entre la industria y la pobreza; inconvenientes; privilegios sobre la industria.
 8. *El trabajo*: asociaciones gremiales; relaciones entre el interés del fabricante y el interés del obrero; relaciones entre la administración, el producto y el trabajador.
 9. *Aduanas y aranceles*: puertos de tránsito, depósito y francos; comercio de cabotaje; buques.
 10. *Minería*: tribunal de minas; registro de productos mineros; derechos; compañías mineras; impuestos sobre minas; minas de carbón, azufre, azogue, plomo, cobalto, etc.
 11. *Comercio*: fomento del comercio; tipos; garantías al comercio; empresas comerciales; pesos y medidas; moneda; metales preciosos; mercados; ferias.
-

12. *Vías de comunicación*: caminos y canales; ingenieros; construcción y conservación; carreteras provinciales y municipales; vías acuáticas; vías marítimas; puertos.
13. *Correos*: casas y postas.
14. *Intereses morales*: la perfección del hombre; la moral; religión; libertad de conciencia, costumbres públicas.
15. *Diversiones públicas*: festivales populares; representaciones dramáticas; teatros; toros.
16. *Imprenta*: libertad de imprenta; impresores y libreros; periódicos.
17. *Instrucción pública*: enseñanza; profesorado; alumnos; niveles de enseñanza; universidades; tipos de enseñanza técnica.

En realidad, Posada, como otros autores, nos da una versión muy completa de la vida integral del país. Su obra, como la de sus antecesores, es un aporte a la historia, situación social, costumbres, política y vida cotidiana de España en ese momento.

Capítulo 15	MANUEL COLMEIRO: LA CIENCIA ADMINISTRATIVA	185
15.1	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	188
15.2	LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA	190
15.3	NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN	191
15.4	LA MATERIA ADMINISTRATIVA	192

CAPÍTULO 15

MANUEL COLMEIRO: LA CIENCIA ADMINISTRATIVA

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Conocer la obra por la cual transita la ciencia de la administración hacia la ciencia administrativa.
- Explicar los principios de la administración, con base en la organización gubernamental.
- Identificar los elementos de la antigua ciencia de la administración.
- Evaluar los aportes de Manuel Colmeiro.

SUMARIO

- 15.1 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- 15.2 LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA**
- 15.3 NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- 15.4 LA MATERIA ADMINISTRATIVA**

El *Derecho administrativo español* de Manuel Colmeiro fue publicado en 1850, en Madrid y en Lima al mismo tiempo. Se trata de la obra de derecho administrativo que más influyó el pensamiento mexicano en el siglo pasado.

15.1 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

“Cuatro ciencias auxilian principalmente el estudio de la administración: el derecho político, la jurisprudencia civil, la economía política y la estadística. La primera señala sus fuentes, la segunda traza sus límites, le comunica sus principios la tercera y la última sugiere datos y noticias.”¹

Recordándonos el pensamiento político de Juan Jacobo Rousseau,* pero sin citación alguna, señala que “poder es querer con eficacia”, es decir, se compone de voluntad para concebir y fuerza para ejecutar; sola, la voluntad es estéril; aislada, la fuerza es un instrumento ciego. Así como en el hombre hay voluntad y fuerza, en la sociedad existe la deliberación y la ejecución, cuestiones que, comenta, señalan una íntima relación entre la política y la psicología. De aquí que “gobernar será ejecutar la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común”.² El gobierno ejerce un “poder general”, prosigue, ya que personifica al Estado, teniendo como funciones el dictar las leyes, declarar el derecho y proveer el bien común: “legisla, juzga y administra”.

¹ *Derecho administrativo español*, pág. 5

* Ver *El contrato social*, págs. 30-31.

² Colmeiro, op. cit., pág. 5.

Según el planteamiento de Colmeiro, el concepto de gobierno comprende la totalidad de la acción del Estado, al que personifica, ya que incluye en su función legislar, juzgar y administrar; pero el autor es un teórico de la ciencia de la administración, también separa gobierno y administración, recogiendo antes la triple identificación de Rousseau: * “administrar, pues, equivale a gobernar; es decir, ejercer el poder ejecutivo”, esto es, restringe el gobierno a la administración, situándolo a su vez en el poder ejecutivo. Pero las argumentaciones del autor van más allá, entrando a una problemática peligrosa: la dicotomía política-administración. “El gobierno, así limitado, dispone del poder ejecutivo en el cual se comprenden la *política* y la *administración* propiamente dicha. La primera imprime una dirección moral a la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía. . . la *administración pura*, es el conjunto de principios o reglas que determina las relaciones entre el Estado y sus miembros.”³

Las ideas de Colmeiro merecen alguna reflexión; primero, el autor sigue sumergido en la tradición de la ciencia de la administración, pero ha agregado la separación política-administración que vulnera aún más el punto débil de la disciplina: la separación entre gobierno y administración, de lo que deriva un concepto de ciencia de la administración no relacionado a su idea original: “estudia y señala las relaciones que conviene establecer entre los gobernantes y gobernados; orden de derechos y deberes intermedio respecto a la justicia y a la política internacional”.⁴ Pero, como reminiscencia del espíritu original de la ciencia de la administración, se extiende apuntando que “abrazo todos los intereses, las necesidades todas de la sociedad”. Fomentar el bien, combatir el mal; es inmensa la tarea del poder administrativo, dice, es más, “es una verdadera providencia de los estados, porque debe ser sabio, previsor y estar siempre despierto y presente en todas partes”.

Recordando la idea de Burgos —sin citarla— en el sentido que la administración acompaña al hombre de la cuna al sepulcro, agrega que cada paso del hombre es acompañado por un acto de administración que lo ampara o lo reprime, por lo que los hombres, aunque estuvieran aislados entre sí, siempre estarían acompañados por la administración. Y, como la tradición administrativa franco-española marcó, insiste en la variedad inmensa de sus funciones que implican: el subsistir, el vivir, y vivir mejor de los hombres. En fin, “nada hay indiferente para la administración desde lo más grande hasta lo más pequeño,” que no son otra cosa que las necesidades materiales y morales de los pueblos. Entre las primeras debemos incluir no sólo las del “corazón”, sino también las del pensamiento.

* *Ibid*, pág. 6. Rousseau plantea este problema así: “llamo por consiguiente, *gobierno* o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo, y príncipe o magistrado, al hombre o al cuerpo encargado de esta administración”. *Op. cit.*, pág. 31.

³ Colmeiro, *op. cit.*, págs. 6-7.

⁴ *Ibid*, pág. 7.

La administración tiene un carácter esencialmente preventivo, más que represivo, que, según Colmeiro, es más propio del poder judicial. Sus funciones no sólo se orientan a conservar la sociedad, sino también a perfeccionarla. Sólo a ella toca satisfacer las necesidades públicas, ya que hay una "regla general: el gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma".⁵ Colmeiro es el primer pensador administrativo que declara expresamente —los anteriores lo plantearon sin declaración formal— que hay una separación entre vida pública y vida privada,⁶ y que la primera es el espacio de la ciencia de la administración: "hay pues una vida moral y social, separada de la oficial y política, y descúbrese en las naciones una marcha natural en que la administración no puede intervenir, sin sofocar todo sentimiento individual y sin trastornar las leyes del orden, sustituyendo una voluntad ciega y forzada al movimiento espontáneo y colectivo de los hombres".⁷

Pero, en el tono de las contradicciones de la teoría administrativa de Colmeiro, en el que encontramos todavía el peso de la ciencia de la policía, junto con un replanteamiento de fondo de la ciencia de la administración, aún concibe a la administración magnamente, ya que dentro de los confines en que la sitúa, considera que "abrazar la existencia entera de la sociedad, su pasado, su presente, y su futuro, y por eso, prever, ver y proveer son tres palabras que resumen todos los actos de todos los gobiernos".⁸ Con Colmeiro asistimos a la renovación de la ciencia de la administración, a su conversión, como veremos, en ciencia administrativa, pero igualmente a su confinamiento dentro del derecho administrativo.

15.2 LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

La sociedad es, como ente vivo, un ser activo; pero actúa como sociedad por medio y gracias a la administración. "La acción administrativa es por consiguiente la misma actividad social", pero como "reflexión" de las fuerzas individuales que se suman en el poder político que actúa irradiando, formando de ello la administración. Sin embargo, la sociedad es individualista y sus individuos egoístas; los intereses individuales pueden chocar, por lo que la administración debe suavizar el impacto; si son "simpáticos, los funde; si son divergentes, los concentra; si son afines, no turba su reposo". "El orden social exige —he aquí la ironía de la teoría de Colmeiro— que en vez de una pluralidad egoísta, reine en la sociedad la unión armónica de todos los intereses; y en vez del

⁵ *Ibid.*, pág. 9.

⁶ Aunque Marx ya había observado este problema en 1844 en un artículo sobre la administración titulado "Sociedad, Estado y administración," así como en "La cuestión judía."

⁷ Colmeiro, *op. cit.*, pág. 9.

⁸ *Ibid.*

tumulto de las hostilidades individuales triunfe un gobierno unitario y una administración moderadora.”⁹

15.3 NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN

Colmeiro concibe una ciencia de la administración en la cual no hay ni “reglas fijas” ni “leyes absolutas”. Ello se debe, dice, a los cambios constantes de la sociedad y sus individuos. “Por eso la ciencia de la administración debe ser variable y el poder que la aplica flexible.” Conviene buscar ideas en la “inmovilidad” de ciertos principios, por lo que en la ciencia de la administración tienen lugar dos cantidades, una fija y constante, la “verdad absoluta”, y otra variable e indefinida, la “verdad relativa”.¹⁰ En la economía política, a la cual define como la “ciencia de la administración pura”, deben buscarse las reglas del arte del gobierno, pero cuidando en esta empresa el distinguir la verdad científica del filósofo y la verdad de conveniencia del estadista. Todo esto le lleva a concluir que, dado que los actos administrativos son de tal variedad que no es posible clasificarlos, se imposibilita la comparación y sistematización en reglas fijas, no existe una “teoría general de la ciencia administrativa”, sino más bien “aquel don de acierto para guiar los estados que sabemos llamar tacto gubernativo”.

Con base en lo anterior, Colmeiro plantea lo que define como ideas afines acerca de lo común en la variedad de los actos de la administración, a lo cual denomina como: “las condiciones orgánicas de la administración o los caracteres propios de la organización administrativa de cualquier Estado”, que son cinco, como veremos, y que conviene analizar, ya que estas generalizaciones no están planteadas con base en la acción administrativa, que es el sustento de la ciencia de la administración, sino en la organización administrativa. Esto acredita a su favor el haber realizado la innovación más profunda en la ciencia de la administración: sentar sus principios no en la *acción*, donde se encontraban, sino en su *organización*, haciéndola mirar hacia su interior, no a su medio de actividad. Dejó entonces de ser una ciencia de la administración de la sociedad, para convertirse en la ciencia de la organización administrativa del gobierno; se transformó en una ciencia que estudia la organización administrativa, dejando de ser el estudio de sus relaciones con la sociedad. Abandona sus investigaciones sobre la relación entre el espacio público y el espacio privado, abdicando con ello a su naturaleza sociológica y politológica, cediendo también el espacio público al desinteresarse por el Estado. Así se empobreció la ciencia de la administración, transformándose en una ciencia administrativa extraordinariamente estrecha basada en los siguientes “principios”:

1. *La administración debe ser análoga a las instituciones políticas de cada*

⁹ *Ibid.*, pág. 10.

¹⁰ *Ibid.*

nación. Esto es, estar conformada de acuerdo a los principios que rigen la vida política de cada pueblo.

2. *La administración debe ser esencialmente activa, estar en movimiento, cuyas condiciones son la generalidad, perpetuidad, prontitud y energía.* Es general porque aplica las leyes del fuero común; perpetua, porque en su gestión de los intereses públicos no hay lugar para el descanso; pronta, porque de otro modo falla en su cometido, la acción; enérgica, porque no debe dejarse vencer por los obstáculos alzados ante su movimiento.

3. *La administración debe ser centralizada.* “La centralización administrativa es la concentración en el poder ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme. La centralización es la unidad de la nación y el poder o la unidad en el territorio, en la legislación y en el gobierno.”¹¹ Para Colmeiro, contrastando con Posada de Herrera, existe una confusión entre unidad y centralización, con la cual no concordamos, que no cesa de considerar como tal: “centralizar es someter todas las personas y todos los intereses a la ley de la igualdad. . . ,” que para Posada sería unidad, no sin razón.

4. *La administración debe ser independiente.* Debe preservar los intereses públicos, tarea posible siempre y cuando cuente con medios coercitivos para exigir la obediencia de sus actos.

5. *La administración debe ser responsable.* Como responsable, la administración debe sujetarse al legislativo, de cuya voluntad es su ejecutor. La administración está sujeta al derecho.

Éstos son, concluye Colmeiro, los caracteres comunes de cualquier administración.

La estructura del contenido de la obra de Colmeiro es muy similar a la de Ortiz de Zúñiga y Posada de Herrera. Desarrolla ampliamente la organización administrativa y el extenso Libro Cuarto, bien encabezado como “De la Materia Administrativa”, trata de la acción administrativa en sus variados campos.

15.4 LA MATERIA ADMINISTRATIVA

El título comprende los deberes de la administración hacia las personas. Pero hay una interesante división que conviene analizar: 1) deberes de la administración comunes a las personas (registro civil, subsistencias públicas, policía sanitaria y el orden público y prisiones); deberes de la administración relativos al estado natural de las personas (beneficencia pública, atención de menesterosos, inválidos, educación, religión y espectáculos públicos); deberes relativos al estado civil de las personas; y deberes relativos al estado político de las personas (derechos civiles y políticos, libertad de imprenta y elecciones).

¹¹ *Ibid.*, pág. 17.

El título II se refiere a los derechos de la administración con respecto a las personas y comprende: cargas públicas, servicio militar, matrículas del mar, cargas provinciales y municipales, y lo referente a las personas morales.

El título III toca lo que compete a los deberes de la administración respecto de las cosas. Colmeiro divide su exposición en cuatro secciones: a) bienes públicos (dominio público, el mar y sus riberas, aguas, caminos y obras públicas); b) bienes del Estado (dominio del Estado, baldíos, montes, minas, bienes nacionales y bienes mostrencos); c) dominio colectivo, y d) dominio privado.

Finalmente, el título IV se refiere a los derechos de la administración con relación a las cosas: a) contribuciones; b) administración de la hacienda pública; c) contabilidad; d) servidumbres públicas, y e) de la expropiación.

Como se observa, la obra de Colmeiro implica el tránsito de la ciencia de la administración como disciplina sociológica y politológica, a una disciplina fundamentada en el derecho administrativo, y centrada en la organización de la administración. Sin embargo esto no fue una decisión de Colmeiro o sus contemporáneos, sino la consecuencia de las condiciones imperantes de su tiempo: se había consolidado el Estado de derecho y con ello sistematizado el derecho administrativo; los pensadores vieron en ello, aunque en parte con equivocación, el lugar natural de la ciencia administrativa. En adelante el interés de los pensadores descansaría en la organización de los ministerios y las direcciones generales, en su jerarquía interna, en las relaciones orgánicas entre los funcionarios, los caracteres de los cargos públicos y las funciones de las diferentes dependencias administrativas. La acción administrativa en la sociedad no era una preocupación de los doctrinarios de la ciencia administrativa.

CAPÍTULO 16

LA ENCICLOPEDIA ESPAÑOLA DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN

La ciencia de la administración española abarcó todo el espectro intelectual de la materia: su ejercicio, con Silvela; su divulgación general, con Oliván; su desarrollo docente, con Ortiz de Zúñiga y Posada de Herrera; su expresión formal, con Colmeiro. También creó otra dimensión: su desenvolvimiento temático, por medio de la *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*, cuyo primer volumen, llegado a nuestras manos de una librería de obras antiguas de la Ciudad de México, apareció en 1848 encabezado por Lorenzo Arrazola.

Entre las páginas 526 y 563 se desarrolla el significado de la voz "administración pública", brevemente precedida por la palabra "administración". Analicemos ambas voces.

Los autores mencionan que la palabra administración deriva del vocablo latín *ministrare, administrare*, que "indican con preferencia la idea de prestar un servicio en favor de las cosas o las personas". En la antigüedad europea su significado se extiende al "manejo y dirección de los bienes o negocios de otros", así como el desempeñar oficios. También implicó, antaño, régimen o gobierno y la "administración del Estado".

La administración pública "es la institución que en la sociedad desempeña el cargo de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros de ella, y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades, funcionarios y agentes a quienes esta misión se confía, y con arreglo a leyes, instrucciones, reglamentos, edictos, órdenes y demás disposiciones dictadas con el mismo objeto".¹

¹ *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*, pág. 527.

De acuerdo con la tradición de la ciencia de la administración, sus autores dividen el desarrollo de su contenido en cinco secciones: 1) idea general de administración; 2) instrumento y materia de la administración; 3) acción administrativa y judicial; 4) acción administrativa propiamente dicha, y 5) organización administrativa.

Dentro del campo de las “ciencias políticas” tuvo lugar el nacimiento de la ciencia de la administración, como ciencia independiente con “verdades, máximas y principios” a ella inherentes. La ciencia de la administración “tiene por objeto el poder, la organización, los deberes, las atribuciones y reglas de aplicación relativas a cada una de las partes que constituyen la institución misma que era objeto de la ciencia, esto es, la administración pública”;² y, como su propia tradición lo traza, también separan el gobierno y la administración para tratar de definir con mayor exactitud la administración pública, a la que consideran el “poder social activo”, el movimiento de la sociedad.

La administración debe ser examinada bajo la doble perspectiva de “acción que obra, que ejecuta y provee a las necesidades sociales, y bajo estas mismas necesidades y objetos, como término reservado al ejercicio de dicha acción. . .” Del mismo modo, la ciencia de la administración debe también ser dividida en dos partes: una que trata del poder administrativo; “y otra que estudia, ilustra y determina los objetos a que aquél se aplica”, o sea, la materia administrativa.³ La primera se refiere a las funciones, organizaciones y agentes; “a la segunda pertenecen todos los objetos que son materia de la acción administrativa, aplicada tanto a las cosas como a las personas en relación con la sociedad, o consideradas como miembros de ella”. La segunda es la importante, y los autores así lo consideran: “esta parte es inmensa e inagotable. Es toda la sociedad con sus multiplicadas necesidades. . .”, y luego citan a Burgos y a Vivien.

En su conjunto el artículo repite y compendia las contribuciones españolas a la ciencia de la administración de entonces, la que huelga repetir, ya que las hemos tratado con bastante extensión en esta obra. No quisimos omitir a Arrazola y sus colegas, porque su Enciclopedia es un broche de oro a la conclusión de la ciencia de la administración española.

² *Ibid.*, pág. 529.

³ *Ibid.*

Unidad Dos	ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.....	201
Quinta Parte	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO EN EL SIGLO XIX.....	203
Capítulo 17	EL DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO. VISIÓN PANORÁMICA.....	205
	a) Época virreinal	209
	b) Etapa independiente	209
	c) Época porfiriana (1877-1910)	211
	d) Época revolucionaria (1910-1933)	211
	e) Época posrevolucionaria (1940-1967)	212
	f) Época actual (1968-1983)	212

UNIDAD DOS

EL DESARROLLO DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

QUINTA PARTE

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO EN EL SIGLO XIX

La ciencia administrativa. . . su carácter es esencialmente positivo y se funda en las observaciones que diariamente nos sugiere la experiencia. Su principal tendencia es la de formar administradores hábiles, y pugna, en cuanto a la índole, con todos aquellos principios que no tengan una aplicación meramente práctica

Manuel Cruzado
1895

SUMARIO

- CAPÍTULO 17. EL DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO. VISIÓN PANORÁMICA**
- CAPÍTULO 18. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XIX**
- CAPÍTULO 19. LOS TRATADOS DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

CAPÍTULO 17

EL DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO. VISIÓN PANORÁMICA

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Sintetizar el desenvolvimiento del estudio de la administración pública en México.

SUMARIO

El desarrollo de la ciencia de la administración en México.

- a) Época virreinal
- b) Etapa independiente
- c) Época porfiriana (1877-1910)
- d) Época revolucionaria (1910-1939)
- e) Época posrevolucionaria (1940-1967)
- f) Época actual (1968-1983)

Ciertamente es poco conocida la evolución de la ciencia de la administración en México. Recientemente, la búsqueda y sistematización de la bibliografía administrativa de nuestro país,¹ el hallazgo de abundante y variado material que, desde la época colonial, ha sido fruto de la preocupación de los estudiosos de la administración pública mexicana, nos ha dejado gratamente sorprendidos. Para hacer una exposición panorámica del desenvolvimiento de la ciencia de la administración en México, la hemos dividido convencionalmente en cuatro etapas: virreinal,² independiente, porfiriana y revolucionaria; y esta última, a su vez, en revolucionaria propiamente, posrevolucionaria y actual. La exposición, cuidadosamente seleccionada, será lo más completa posible a fin de no omitir obra importante alguna; sin embargo en este capítulo no incluiremos algunos de los títulos de las obras que serán examinadas en el transcurso del texto.

El primer intento de sistematización de la bibliografía administrativa mexicana tuvo lugar en 1956 gracias a la pluma de Catalina Sierra Casasús.³ Más recientemente, José Chanes Nieto escribió un artículo⁴ en el cual aparecen en buena cantidad libros, artículos y ensayos sobre la administración pública, que tomaremos como base.

¹ Esta tarea ha sido realizada en colaboración por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el Instituto Nacional de Administración Pública.

² De la época prehispánica sólo se cuenta con material que describe la organización administrativa de entonces, pero no sabemos de obras que reflexionen sobre la materia administrativa de aquellos días.

³ "Estudios sobre administración pública en México"; RAP núm. 1.

⁴ "La investigación sobre la administración mexicana", RAP. Conmemorativa del 25 aniversario del INAP.

a) *Época virreinal*. Poco sabemos de la etapa colonial. Sin embargo, a últimas fechas el grupo de investigación al que nos referimos, encontró valiosos testimonios de la administración pública virreinal: hablamos de las *Instrucciones reservadas* que cada virrey saliente dejaba a su sucesor.⁵

Desde 1873 fueron publicadas la mayor parte de las que se conservan: Luis de Velasco, Antonio de Mendoza, Martín Enriquez, Marqués de Montes Claros, Marqués de Mancera, Duque de Linares, Primer Conde de Revillagigedo, Marqués de Branciforte, y Marquina, así como otros documentos similares dirigidos por los virreyes o del gobierno español a ellos.⁶ Hay otros documentos similares, como el Informe General del Visitador José de Gálvez de 1771, dejado al virrey Bucareli⁷ y el dictamen de Revillagigedo sobre la implantación de las intendencias en la Nueva España de 1791.⁸

Empero existe una obra —ya no documentos— en la cual tenemos un magnífico análisis de la administración colonial en sus postrimerías: *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España*, escrita a fines del siglo XVIII por Hipólito Villarreal y publicada, en parte, por vez primera en 1830.⁹ Se trata de un valioso texto relativo al estado de la capital, que comprende un diagnóstico de toda la colonia. Consta de seis partes: la primera aborda el tema de la Iglesia y el clero; la segunda al gobierno en general, describiendo muchos de los cargos administrativos virreinales, tales como los de fiscales, procuradores, alcaldes y otros más; la tercera trata el tema de la “policía”, en su sentido original, abarcando todo género de servicios municipales; la cuarta parte es una miscelánea sobre la vida virreinal; la quinta parte versa sobre diferentes temas; la sexta, una de las más interesantes, de la implantación de las intendencias en la administración de la Nueva España.

Lamentablemente no tenemos espacio para abundar más en este importante tema. Es interés de este libro abocarse a la ciencia de la administración moderna en México, a partir del siglo XIX, y particularmente desde la época independiente.

b) *Etapa independiente*. Pensamos que es la época de oro de la ciencia de la administración mexicana. Haremos una sucinta relación de las obras siguiendo un riguroso orden cronológico, dividido en décadas:

1820-29

Juan María Barquera, *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo*. 1822.

⁵ Las publicaciones recientes son éstas: Juan de Palafox y Mendoza, 1946; Marqués de Croix, 1960; Miguel José de Azanza, 1960; Conde de Revillagigedo, 1960 y Juan de Ortega Montañez, 1965.

⁶ Publicadas en dos tomos. Ver bibliografía.

⁷ Publicado en 1867. Ver bibliografía.

⁸ Publicado por la Secretaría de Economía Nacional.

⁹ Reeditada en 1979. Ver bibliografía.

Lorenzo de Zavala, *Aspirantismo y parcialidad, Aspirantismo, y Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo*. 1828.

1830-39

Tadeo Ortiz, *México considerado como nación independiente*, 1832.

Juan Wenceslao Barquera, *Directorio Político para los alcaldes constitucionales*. 1834.

Juan Rodríguez de San Miguel, *Manual de providencias económico-políticas para los habitantes del Distrito Federal*. 1834.

José María Luis Mora, *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía*. 1837.

Lucas Alamán, *Examen general de la organización de la administración pública*. 1838.

1840-49

Juan Rodríguez de San Miguel, *Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación*. 1845.

Luis de Ezeta, *Manual de alcaldes y jueces de paz*. 1845.

Mariano Otero, *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847* (Capítulo sobre los "empleados"). 1847.

1850-59

Mariano Galván Rivera, *Novísimo manual de alcaldes*. 1850.

Luis de la Rosa, *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas*. 1851.

R.M. Veytia, *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo*. 1852.

Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo*. 1852.

Luis de la Rosa, *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*. 1852.

Francisco de Paula Madrazo, *Manual de administración*. 1857.

1860-69

Guillermo Prieto, *Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857*. 1858 (1861).

Manuel Dublán, *Curso de derecho fiscal*, 1865.

Julio Jiménez, *Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno federal*. 1868.

José María del Castillo Velasco, *Disposiciones de policía*, 1869.

1870-76

Isidro Antonio Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*. 1871.

José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. 1874.

Manuel López Meoqui, *Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa*. 1874.

Julio Jiménez y Agustín Lozano, *Manual de los ayuntamientos*. 1875.

c) *Época porfiriana* (1877-1910).

Idelfonso Estrada y Zenea, *Manual de gobernadores y jefes políticos*. 1878.

Juan M. Vázquez, *Curso de derecho público*. 1879.

Manuel López Meoqui, *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública*. 1879.

Julio Jiménez, *Manual de administración económica y contabilidad fiscal*. 1885.

Charles Nordhoff (y Eduardo Ruiz), *La ciencia política al alcance de los jóvenes*. 1885; aparecida después, en 1890, con el título *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*. 1890.

Alberto Díaz Rugama, *Guía práctica del empleado en la República mexicana*. 1887.

Eduardo Ruiz, *Curso de derecho constitucional y administrativo*. 1888.

Emiliano Busto, *La administración pública de México*. 1889.

Miguel León, *Directorio para los ayuntamientos*. 1890.

Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo*. 1895.

Cosme Garza García, *Manual de los presidentes municipales*. 1897.

Francisco Bulnes, *El porvenir de las naciones hispanoamericanas* (capítulo "El canibalismo burocrático"). 1899.

C. Trejo Lerdo de Tejada, *Derecho administrativo mexicano*. 1911.

d) *Época revolucionaria* (1910-1939). Hemos dividido convencionalmente este periodo, que produjo las siguientes obras:

Alberto J. Pani, *El camino hacia la democracia* (Capítulo "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa"). 1918.

Alberto Híjar y Haro, *Administración y contabilidad fiscal*. 1919.

Manuel Gamio, *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*. 1920.

G.L. de Llergo, *La desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación del Departamento de Contraloría*. 1920.

Ezequiel A. Chávez, *Manual de organización de archivos*. 1920.

Luis G. Aragón, *Administración pública del Estado*. 1921.

Anónimo, *La Confederación Nacional de la Administración Pública*, folleto alusivo a la misma. 1924.

Julián Soto, *Manual para autoridades y particulares*. 1924.

Severino Santa María, *Catalotecnica carteconómica o sea reglas para la formación de archivos oficiales de la federación, los estados y los municipios*. 1927.

Informe de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1928.

Anónimo, "Conferencia sobre la administración pública". 1933.

Carlos Duplán, *El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su solución*. 1930.

Gabino Fraga, *Derecho administrativo*. 1934.

José Mijares Palencia, *El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento*. 1936.

Manuel Hinojosa Ortiz, *La actividad administrativa del Estado*. (Tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM). 1937.

e) *Época posrevolucionaria* (1940-1967). Este periodo, también convencional, concluye en 1967 con el *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana* de 1967, obra de la Comisión de Administración Pública.

Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México*. 1942.

Roberto Chellet Osante, *Organización administrativa y política de la República mexicana*. 1955.*

William Ebenstein, *Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano*. 1955 (1945).

Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*. 1955.*

Antonio García Valencia, *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*. 1958.

William Patton Glade, *Las empresas gubernamentales descentralizadas*. 1959.*

Francisco López Álvarez, *La administración pública y la vida económica de México*. 1956.

José Galván Escobedo, *Tratado de administración general*. 1962.

f) *Época actual*. (1968-1983) La literatura administrativa contemporánea es abundante por lo que en lugar de enumerar las obras, ensayos y artículos, en el capítulo correspondiente, abundaremos en torno a las mismas.

Esta relación de obras sobre administración pública, de 1821 a la fecha, no incluye todos los libros que podrían comprenderse en la materia; ello se debe, primero, a que hicimos una selección, y segundo, a que desconocemos otras

* Autores extranjeros.

muchas que están enterradas en los estantes de las bibliotecas mexicanas, en espera de ser descubiertas.¹⁰

Al comienzo de este capítulo relacionamos algo más de cincuenta obras sobre la administración pública mexicana, con propósitos variados y composición diversa: tratados, artículos, ensayos, textos, lecciones, informes, manuales, guías técnicas, instructivos, directorios, folletos, etc. Existen obras sobre administración municipal y estatal; textos generales sobre la administración, polémicas, diagnósticos sobre varios temas; tratados de administración financiera y contabilidad gubernamental; además obras sobre la burocracia, así como de la administración de personal; también libros especializados en administración de archivos y catalogación de la información gubernamental, y por último, tratados sobre ciencia de la administración precisamente derivados de la ciencia de la administración franco-española. Esto último es el objeto fundamental de nuestra obra; empero, situar la ciencia de la administración mexicana en el contexto general del estudio de la administración pública en nuestro país es necesario y es precisamente tema de esta sección.

Consideramos que la preocupación intelectual de los pensadores mexicanos estuvo enfocada primordialmente sobre los puntos siguientes: 1) la burocracia; 2) la organización y el funcionamiento de la administración pública; 3) la organización administrativa; 4) la administración financiera; 5) reforma administrativa; 6) miscelánea, y 7) la ciencia de la administración. Omitiremos el último punto, pasando a explicar los anteriores, pero no sin antes realizar algunos comentarios en torno a las ciencias sociales en México en el siglo XIX.

Las ciencias sociales tuvieron en México un desarrollo notable durante el siglo pasado. Las obras de Mora, Zavala y Otero representan fielmente aquel ambiente;¹¹ pero no analizaremos de estos autores sino sus estudios sobre la burocracia. Nos interesa destacar el papel de la ciencia política, la economía política y el derecho constitucional. Con respecto a la primera, nos referiremos a dos obras poco conocidas; *Política Natural o Discurso sobre los verdaderos principios del gobierno* de Ignacio García Malo, publicado en 1822, que trata temas en boga en esa época: el gobierno, la obediencia, formas de gobierno, magistrados, economía del Estado, la política y otros similares. Hay un opúsculo aparecido en 1839, obra de Marcos Arnaud, con el sugestivo título de *El justo medio o Ensayo político sobre la prosperidad y grandeza de la República mexicana*. Se trata de una breve exposición sobre la vida política de entonces, la cual comprende, entre otros temas, los empleos públicos, el ejecutivo y las rentas del Estado.

¹⁰ Mientras se redactaba esta unidad, encontramos en la Biblioteca Nacional de México el *Novísimo manual de alcaldes* de Galván Rivera, clasificado en la palabra "policía", (D345, 7372, GAL.n.,g.2), y que antes no habíamos localizado aunque se exploraron otros temas, tales como los de "ayuntamientos" o "municipios."

¹¹ Ver: *Obras sueltas* de José María Luis Mora. Lorenzo de Zavala, *Obras*, en tres tomos; Otero, *Obras*, dos tomos.

El estudio de la economía es también antiguo; sabemos, por ejemplo, que la obra española *Curso de economía política* vio la luz en Londres en 1828 y posteriormente se publicó en París en 1831. Su autor, el ibero Alvaro Florez Estrada, agradece en la "Advertencia" la bondad del mecenazgo del mexicano Lorenzo de Zavala, quien solventó los gastos de la edición; por lo que podemos darnos cuenta que los mexicanos estaban al día en esta materia, al igual que en otras ciencias sociales. Nuestra obra más antigua es *Economía política en México*, 1838, de Esteban de Antuñano, brevísimo opúsculo dividido en dos partes, más un resumen y apuntes, redactado a manera de catecismo, en el cual el tema central es el concepto de producción. Tiempo después, el polifacético y brillante Guillermo Prieto nos dejó, en 1871, sus *Lecciones elementales de economía política*; destacan en su exposición el tratamiento de la propiedad y la riqueza, contempladas desde el triple ángulo de la circulación, distribución y consumo. Por último, ya concluyendo el siglo, en 1897, Lázaro Pavía escribe sus *Nociones generales de economía política*. Su obra contrasta con la de Prieto por la incorporación de temas tales como el derecho, la sociedad, el gobierno y las razas; aunque el punto más destacado es su preocupación por las finanzas públicas.

Por cuanto al derecho constitucional, uno de los antecedentes más antiguos se remonta a 1861 y es obra de Nicolás Pizarro, está escrito en forma de catecismo y sigue a pie juntillas los grandes rubros de la Constitución de 1857. Aunque ya antes, M. R. Veytia, había escrito el *Opúsculo del derecho constitucional y administrativo*, en 1852, este es, al parecer, el único tratado existente sobre la Constitución de 1824, posteriormente hablaremos acerca de él. José María del Castillo Velasco escribió los *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional*, y Eduardo Ruiz, del cual también nos ocuparemos más adelante, su *Curso de derecho constitucional y administrativo* en 1888. Mariano Coronado en 1887, elaboró *Elementos de derecho constitucional mexicano*. Finalmente, Luis Velasco Rus dio a imprenta sus *Nociones de derecho constitucional mexicano* en 1897 para que se realizara su tercera edición.

En un ambiente de tales preocupaciones intelectuales, el estudio de la administración pública no podía estar excluido.

Capítulo 18	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XIX	215
18.1	EL ESTUDIO DE LA BUROCRACIA	218
18.1.1	Zavala y el aspirantismo	218
18.1.2	Mora y la empleomanía	220
18.1.3	Otero: los empleados	222
18.1.4	Díaz Rugama: la administración de personal	223
18.1.5	Bulnes: el canibalismo burocrático	225
18.2	ESTUDIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN ..	227
18.2.1	El manuscrito Alamán	227
18.2.2	Busto y la administración pública comparada	230
18.3	ESTRADA Y ZENEA: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	232
18.4	LOS MANUALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	233
18.5	TRABAJOS SOBRE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA ..	235
18.5.1	Estudios presupuestarios de Guillermo Prieto	235
18.5.2	Tratados de administración financiera de Julio Jiménez y de López Meoqui	238
18.6	MISCELÁNEA	239

**EL ESTUDIO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN EL SIGLO XIX**

SUMARIO

18.1 EL ESTUDIO DE LA BUROCRACIA

- 18.1.1 Zavala y el aspirantismo
- 18.1.2 Mora y la empleomanía
- 18.1.3 Otero: los empleados
- 18.1.4 Díaz Rugama: la administración de personal
- 18.1.5 Bulnes: el canibalismo burocrático

18.2 ESTUDIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN

- 18.2.1 El manuscrito Alamán
- 18.2.2 Busto y la administración pública comparada

18.3 ESTRADA Y ZENEA: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

18.4 LOS MANUALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

18.5 TRABAJOS SOBRE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

- 18.5.1 Estudios presupuestarios de Guillermo Prieto
- 18.5.2 Tratados de administración financiera de Julio Jiménez y de López Meoqui

18.6 MISCELÁNEA

No sería posible comprender el desarrollo de la ciencia de la administración en México tanto del siglo pasado como del actual, sin un examen previo del estudio de la administración pública en general. Ciertamente la distinción entre ciencia de la administración y otros estudios de administración pública obedece a una finalidad didáctica, sistematizar la exposición de esta parte; de ninguna manera significa una separación efectiva. La materia administrativa es harto espesa y prolija, ya pudimos apreciar su omnicomprensión; de aquí que los tratados de doctrina —llamémoslos así— que sintetizan su estudio, sean el vehículo elegido en este texto para explicar el nacimiento, desarrollo y contenido de la ciencia de la administración.

Hecha esta pertinente aclaración, entremos en materia.

18.1 EL ESTUDIO DE LA BUROCRACIA

La República, apenas constituida en 1824, estaba todavía sumida en la lucha de partidos, provocando con ello el “aspirantismo” y la “empleomanía”, prácticas viciosas que fueron preocupación, entre otras no menos importantes, de Zavala, Mora y Otero.

18.1.1 Zavala y el aspirantismo

La primera interpretación sobre el fenómeno del aspirantismo y la empleomanía corresponde a Lorenzo de Zavala, publicada en el periódico *Águila Mexicana*

durante 1828; algunos de sus artículos llevan los siguientes títulos: "Federación" (febrero 13 y 14), "Aspirantismo y parcialidad" (febrero 15), "Aspirantismo" (abril 3), y "Medios que debe tomar el gobierno para destruir al aspirantismo" (abril 14). La preocupación fundamental de Zavala radica en el tipo de hombre adecuado para nutrir las filas del gobierno republicano, lo que incluye a los funcionarios. Entre los males de la nueva República se halla el desconcierto de los mexicanos, al que debe agregarse el aspirantismo de los políticos por vivir a expensas del erario público; por consiguiente, ya que el federalismo es la mejor opción del país, el federalista debe ser un político virtuoso que se abstenga del mal, no prive a nadie de los beneficios que goza y dé a cada cual lo que le corresponda. Privar a los ciudadanos de sus ventajas, es aspirantismo; negárselas a quienes las merecen es parcialidad.

"El aspirante es preciso que embarace las ventajas de otros. Como toda su mira es colocarse en un empleo *lucroso*, sin parar atención en que su aptitud sea o no suficiente para desempeñarlo, sucederá muchas veces que carezca de ella."¹ Inquieta al autor que el país esté dominado por "aspirantes" y, en sus artículos da la voz de alarma. Los "hombres de bien" no quieren nada para sí, pero tampoco nada para los "ineptos", de aquí que su disgusto nazca no de que sean empleados, sino de que no sean capaces. "La virtud excluye al amor propio, y de consiguiente al alto concepto de sí mismo. Éste sobra en el aspirante, como que carece de ella. No hay cosa más frecuente que ver sujetos que se creen los únicos capaces de gobernar al mundo."²

Pero el aspirantismo es un mal que no sólo se presenta aislado, sino que con frecuencia va acompañado de la parcialidad, esto es, la ayuda de un partido para conseguir un cargo en el gobierno. Y como la parcialidad trae consigo compromisos, tan luego el aspirante obtiene el empleo debe retribuir a sus amigos, aun con perjuicio de la patria, acallando "la obligación" y escuchando el "compromiso." Por eso, el federalista debe combatir el aspirantismo y la parcialidad, aunque ésta sea una condición del sistema liberal.

En el mes de abril (1828) Zavala vuelve a escribir sobre el mismo tema, sólo que esta vez propondrá formas para contener el aspirantismo, trátase de funcionarios públicos, o de simples ciudadanos, porque es un mal que se cierne sobre toda la sociedad mexicana. El aspirantismo lleva con él la corrupción y el acceso a los cargos, toma la vía de la intriga, la adulación, el envilecimiento y la prostitución moral de los candidatos. "De suerte que puede asegurarse que el país donde el aspirantismo sea la escala para obtener los empleos, han de estar ocupados por los peores ciudadanos, y de consiguiente los más mal gobernados."³ Convoca entonces a la ciudadanía a combatir el aspirantismo, procurando convencerles de que si quieren medrar, deberán seguir vías distintas

¹ Zavala, *Obras. El periodista y el traductor*, pág. 121.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, pág. 132.

a la de los cargos públicos. Hay en México restos de una educación deficiente que sólo lleva a los “empleos, ciencias y armas”. Se ha visto —dice Zavala— que los jóvenes se conforman con sueldos miserables en los empleos públicos; y seguramente cuando ancianos la situación no habrá variado. Otra cosa sería el seguir una ocupación distinta a la de la administración pública, como las artes mecánicas, tan útiles para el desarrollo de un país.

“Desengáñense los mexicanos, entiendan bien sus intereses, desarraiguen las preocupaciones y detesten la empleomanía. Recuerden continuamente que vivimos en un gobierno republicano, e imitemos a los antiguos héroes que también empuñaban la espada como el arado, y desde el carro triunfal pasaban a cultivar personalmente sus campos. La igualdad, que es una base fundamental de nuestro sistema, abre la puerta a todas las profesiones para influir en los negocios grandes de la patria.”⁴ El aspirantismo y la empleomanía es propio de los regímenes aristocráticos, “en donde es esclavo el que no tiene talento para esclavizar”. El funcionario debe ser justo, prudente e imparcial, y no prestar oídos a las recomendaciones de partidos, sino a las cualidades de los candidatos a los cargos del gobierno.

18.1.2 Mora y la empleomanía

Ni el aspirantismo ni la empleomanía, pese a ser grandes males para la República recién constituida, fueron eliminados merced a las advertencias y el prestigio del examen de Lorenzo de Zavala. Todavía una década después, en 1837, otro ilustre intelectual y hombre de política hubo de volver a denunciar sus peligros: José María Luis Mora, quien en su *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía* hace una crítica, y alerta a los ciudadanos sobre este grave mal que encaraba la República. Hay, dice Mora, un equívoco nacido de una mala interpretación de la “igualdad legal” de los hombres: “el título de hombre se ha querido que sea suficiente para ocupar todos los puestos públicos. . . la ignorancia ocupa un lugar al lado de la ciencia. . .”⁵ De aquí el error de querer multiplicar los empleos, retribuir la ambición de todos los aspirantes “y satisfacer con su posesión el derecho quimérico de la igualdad absoluta”. La tendencia de los aspirantes a vivir a expensas de otros, continúa, ha dado mayor fuerza a la empleomanía y “hecho de la administración un campo abierto al favor, las intrigas y los más viles manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de las gracias y los más viles cortesanos”.⁶ Mora, como Zavala, es un típico liberal de principios del siglo XIX, para quien, como lo afirma, la libertad no consiste en vivir del erario, sino lo más alejado posible de

⁴ *Ibid.*, pág. 134.

⁵ *Obras sueltas*, pág. 531. Hay una versión moderna en RAP, núm. 50.

⁶ *Ibid.*

la autoridad gubernamental; un hombre es más libre, ratifica Mora, no cuando domina más, sino cuando es dominado menos, cuando sus facultades tienen más desarrollo y goza ampliamente de los frutos de su trabajo.

Es contrario a una República hacer más dependientes a los ciudadanos con respecto del Estado, es "socavarlo" desde sus bases. "La empleomanía, por la creación de los empleos, pone a disposición del poder, siempre enemigo de la libertad, una gran masa de fuerza con qué oprimirla; y al mismo tiempo degrada a los ciudadanos, los envilece y desmoraliza".⁷ Esto, como ya vimos, fue estudiado también por Tocqueville en 1856 cuando analizó la administración de la monarquía absoluta.

Mora percibe la íntima relación entre la empleomanía y la centralización, y en un pasaje de su *Discurso* comenta que cuando aquélla ha sentado sus reales en el "coloso de la administración", ha puesto el pie, al mismo tiempo, en todo el territorio y creado con ello una masa de intereses que se reproduce a sí misma: "este mal. . . se halla consolidado y robustecido con una serie de dependientes ligados entre sí por ideas comunes e intereses recíprocos y estrechamente adheridos al poder que reconocen por centro y único exclusivo"⁸; es decir, la sociedad se ha burocratizado. Contra quienes pudieran afirmar que esta condición es innata en el hombre, por darle "brillo y subsistencia", el autor responde que sí, pero con salvedades de tiempo y lugar; y que la empleomanía es más peligrosa "cuando un pueblo se ha sacudido el yugo de la opresión y de los privilegios que estancaban la administración en pocas y determinadas manos", cuando los cargos del gobierno han dejado de ser monopolio de una casta y se han abierto como posibilidad al mérito, porque se abre la puerta también al aspirantismo.

La burocracia es un legado colonial y, como bien lo dice Mora, ya que las naciones pueden cambiar de gobierno sin mudar sus ideas, las precedentes persisten durante mucho tiempo. Como antaño eran fuente de fortuna y prestigio, por qué no después, en la República. Sólo que antes la administración era privilegio de unos cuantos; ahora, son muchos los que creen no sólo tener la "facultad sino también el derecho" de tomar posesión de los cargos.

Pero, ¿quién es el empleómano? Mora responde: el adulador; que no tiene opinión propia, ya que se miente a sí mismo y a los demás; que no contradice ideas y palabras, "calcula lo que le conviene manifestar y cambia de opiniones y de conducta con la misma facilidad que el camaleón cambia de colores"; el ingrato a quien ya no le sirve, pero le sirvió, y ahora cuya relación es peligrosa para sus relaciones con su nuevo benefactor. "Enemigo por necesidad de todos los que le hacen sombra" es proclive al odio, al descrédito, al chisme y los enredos. Aunque Mora ha hecho un fiel retrato de este personaje, lo juzga incompleto y parcial: "este bosquejo imperfecto de lo que es un aspirante, pues el entendimiento humano es incapaz de seguirlo en todas sus sendas tortuosas, contar

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

el número indefinido de sus extravíos, intrigas y maldades; este bosquejo, repetimos, podrá en alguna manera conducir al conocimiento de lo que será una nación compuesta de una muchedumbre de ellos".⁹

La alternativa señalada por el autor es el trabajo, la industria y la riqueza, es decir, el hombre dedicado a las actividades productivas de la vida privada. La empleomanía procura a los aspirantes "una vida descansada", el empleado, enfatiza Mora, trabaja infinitamente menos que un artesano o labrador descansados; "todas las miras del empleado se reducen a procurarse algún ascenso o jubilación que deje vacante el puesto para otro que lo pretende". De no lograrlo se convierte en un crítico amargado, transformando el favor en mérito propio. La empleomanía ha sido perjudicial no sólo a la administración, sino a todo el país: "una misma población no puede estar al mismo tiempo animada de propensiones tan contrarias, y el deseo de los empleos excluye las cualidades necesarias a la industria".¹⁰ La costumbre de vivir de los empleos destruye el talento necesario para la "invención" y la "perfectibilidad". Hombres talentosos, sigue Mora, han ido a la administración sólo para sentirse frustrados de no alcanzar un empleo.

Por tanto, finaliza el autor, la propensión a los empleos empobrece a la sociedad, su mayor víctima, porque paraliza sus facultades activas, "destruye el carácter inventivo y emprendedor." Pero lo peor es que muchos brazos, aptos para la industria y el trabajo, están utilizados en la administración pública, o en el empeño de emplearse en ella.

18.1.3 Otero: los empleados

Ni Zavala ni Mora pudieron, sin embargo, con la empleomanía y el aspirantismo. Otro cerebro contemporáneo, Mariano Otero, también abordó el tema en su célebre opúsculo *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847*, donde refiere el estado del país en todos sus aspectos —población, indios, comercio, industria, agricultura, justicia, minas, artes y oficios— en la primera parte y en la segunda, da lugar al estudio de los empleados junto al tratamiento del ejército y el clero. Aunque se trata de breves consideraciones, éstas son muy pertinentes y acertadas.

Señala que por el constante desorden del gobierno "se han dado con mayor profusión los empleos, por obsequiar la recomendación de éste o el otro personaje, o para premiar los más despreciables servicios prestados a algunos de los individuos del gobierno",¹¹ es decir, la empleomanía y el aspirantismo denun-

⁹ *Ibid.*, pág. 535.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 536.

¹¹ *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847*, pág. 25.

ciados por Zavala en 1828 y Mora en 1837 sobreviven hasta 1847. La selección de los funcionarios no ha sido ni por el mérito ni por la honradez; sino por recomendaciones influyentes. Se ha llegado al extremo de que en las oficinas hacendarias hay empleados que no sólo “ignoran la gramática de su propio idioma y aun la aritmética, sino que no saben escribir ni medianamente”, también hay corrupción y se sabe de funcionarios que han amasado fortunas a costa del robo del erario. “La desmoralización en esta clase está tan bien organizada y tan bien recibida en la sociedad, que ya nadie se escandaliza de ver que un empleado que sólo cuenta con un sueldo de dos o tres mil pesos anuales, compra haciendas, monta su casa con los más exquisitos y costosos muebles, y sostiene a su familia con lujo extraordinario.”¹²

Cuando ocurren despidos, el empleado es reinstalado después, o bien, pasando al partido contrario, aprovecha la ocasión para desacreditar al gobierno. Hay entonces corrupción, ineficiencia, empleomanía y aspirantismo. “En todos los países donde hay algún orden, no se crea más que el número preciso de empleos para el servicio de rentas; pero en México, donde todo suele andar al revés, se crean las rentas para los empleados.”¹³ La empleomanía ha complicado la contabilidad de los salarios destinados a los oficiales públicos, ya que una función es cubierta por un cargo, pero convergen a él tres o cuatro más, cuyos depositarios están “cesantes o jubilados”, pero gozando aún de sueldo íntegro, con lo que el gasto del gobierno se dispara. En suma, es evidente que el gobierno tiene más empleados de los que puede sostener.

18.1.4 Díaz Rugama: la administración de personal

En la época de Porfirio Díaz, en la que hubo “poca política y mucha administración”, la situación no varió mucho, aunque parece que mejoró el rendimiento de la administración pública por medio de tecnologías adecuadas. Una de estas tecnologías fueron los manuales. Hay uno magnífico y al parecer, único: *Guía práctica del empleado en la República Mexicana*. Su autor es Alberto Díaz Rugama y fue elaborado en 1887; es el primer paso para sistematizar los principios del servicio civil en México.

El autor era un funcionario del ramo de hacienda, donde había servido muchos años, y de su experiencia encontró deficiencias para las cuales, con su *Guía*, ofreció soluciones. “Empleado en diversas oficinas del gobierno desde hace dieciséis años, he tenido ocasión de palpar lo que en ellas acontece cuando no se cuenta con personas aptas y que posean las nociones más indispensables acerca de los trabajos que deban desempeñar, con arreglo a los cargos que obtienen”.¹⁴ Comenta ser testigo del nombramiento de personas incapaces, conver-

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, pág. 126.

¹⁴ *Guía práctica del empleado de la República mexicana*, pág. 1. Hay una versión en RAP Núm 52.

tidos con el tiempo en “verdaderos parásitos”, a la vez que los competentes no eran remunerados de acuerdo con su capacidad. Todo esto lo animó a escribir la *Guía práctica del empleado*, pensando que con este manual se facilitaría el trabajo de los funcionarios públicos.

Dos grandes partes componen la obra; la primera, explicativa, trata lo relativo al personal público de entonces: Capítulo I, Perfil del candidato a ocupar los empleos; II, Organización de la administración pública; III, Nombramiento, despacho y toma de posesión; IV, Horario de trabajo y labores; V, Comunicaciones, expedientes e informes; VI, Registro de correspondencia, inventario de expedientes y libro de partes; VII, Fianzas y anticipos, pagos de marcha, descuentos y nóminas; VIII, Pólizas, comprobantes, liquidaciones y facturas; IX, Cortes de caja y estado de valores; X, Consultas, proyectos e iniciativas; XI, Circulares, leyes, decretos y reglamentos; XII, Promociones, permutas, licencias y jubilaciones. Al comienzo de esta parte aparece un listado bibliográfico, legislativo y documental que Díaz Rugama denomina “Biblioteca del Empleado”. La segunda parte, es una abundante colección de “modelos”, o sea, formularios en uso dentro de los variados procedimientos del trabajo administrativo.

En la Biblioteca del Empleado fija Díaz Rugama el mínimo de conocimientos exigibles a “todo” funcionario público, porque habrá de requerirlos en su trabajo: la Constitución Política; Ley del timbre; Códigos Civil, de Procedimientos, Postal, de Comercio y de Minería; Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos correspondientes al año fiscal en ejercicio; Ley sobre facultad económica-coactiva; algún reglamento de contabilidad, de preferencia el de la Tesorería General de la Federación; el Catálogo de Cuentas de orden y el de Presupuestos; Reglamento de Visitadores; Mapa de la República; una obra de geografía de la República; un libro de historia de la república; y un diccionario de lengua castellana. Además, para el caso de empleados hacendarios, incluye otros reglamentos y documentos; ocurre lo mismo con funcionarios de correos, ayuntamientos, justicia, relaciones exteriores, fomento y guerra. Se necesitaba, entonces, una buena preparación, que al parecer no existía en la época de Porfirio Díaz.

“Generalmente en nuestro país se pretende un empleo sin que el solicitante piense siquiera si tiene la aptitud necesaria para poderlo desempeñar, una vez que lo haya conseguido.”¹⁵ Menciona que las influencias se ponen en movimiento y de un día para otro aparece un nuevo empleado, que por sí mismo se acredita la “inteligencia y la buena voluntad” para ejercer un cargo; en tanto aprende su trabajo no cumple debidamente su responsabilidad. “Las oficinas del gobierno se convierten así en planteles de instrucción, con perjuicio notorio para la buena marcha y expedición de sus negocios y, en las más se advierte un personal numeroso, pero poco apto, con ligeras excepciones.”¹⁶ Sigue triunfando la em-

¹⁵ *Ibid.*, pág. 2.

¹⁶ *Ibid.*

pleomania y el aspirantismo. Hay que agregar, dice el autor, que muchos "jovencitos" pierden el tiempo, son "verdaderas sanguijuelas del erario", que consumen sin producir.

La Biblioteca del Empleado es el instrumental que se debe conocer y usar. Pero no basta, se requiere más, nos dice: "toda persona que desee seguir la carrera de empleado, debe en mi concepto saber cuando menos lo siguiente: leer, escribir y contar lo mejor posible; gramática, lógica e ideología; historia y geografía, principalmente del país; tener algunas nociones de economía política; conocer la Constitución Federal, con sus adiciones y reformas".¹⁷ El autor aclara que estas exigencias son necesarias a todo empleado; no se refiere a las que requieren título profesional, que quedan excluidas de su análisis.

18.1.5 Bulnes: el canibalismo burocrático

Ya concluyendo el siglo XIX, Francisco Bulnes escribió un interesante libro que lleva por título *El porvenir de las naciones hispanoamericanas ante las conquistas recientes de Europa y los Estados Unidos*. El capítulo 14 lleva el sugestivo título "El canibalismo burocrático", mismo que será objeto de nuestra atención por las importantes contribuciones al estudio de la burocracia en general, si bien muchos de sus planteamientos son aplicables a nuestro país.

Es verdad que el libro de Bulnes comprende el conjunto de los países latinoamericanos, entre ellos México, y sus tesis con frecuencia son privativas a cada país en lo particular. Pero, como arriba anotamos, buena cantidad de sus apreciaciones son aplicables al caso mexicano y así lo haremos notar. El autor principia su estudio del canibalismo burocrático diciendo que los países latinoamericanos son fundamentalmente acreedores de la cultura greco-romana, más que de la egipcia, y que de ella mucho hubieran podido aprender; esto se puede hacer constar en las obras de grandes pensadores políticos, como Montesquieu y Tocqueville, que abrevaron en los principios del gobierno egipcio. Estos principios son: uno, impedir que gobierne una sola clase social; dos, sólo pueden gobernar aquellos interesados en sus conveniencias personales en interés público.

Bulnes dice que todo gobierno se integra por tres partes: la moral, que representa a la tradición; la económica, representada por las riquezas individuales y sociales, y la intelectual, expresada en las "clases profesionales". La proporción de los tres elementos determina la calidad del gobierno. Por esto, lo señala con énfasis, no son los cuartelazos sino las revoluciones que derrocan los gobiernos, las que alteran los tres elementos: "tradición, riqueza y ciencia". En ocasiones la modificación de estos elementos, agrega, puede ser altamente revolucionaria, pero sin derramamiento de sangre alguna.

En el mundo moderno el elemento dominante en el gobierno, y que a la vez produce la paz, es la riqueza industrial, "representada por quienes la produ-

¹⁷ *Ibid.*, pág. 2.

cen: capitalistas y trabajadores". En los países latinoamericanos no ocurre tal cosa: "nuestras únicas fuerzas de gobierno consisten en una amplia clase profesional, que inunda la América y que probablemente no cabría en el río Amazonas, compuesta de millares de abogados, de generales, de médicos, de periodistas y de pordioseros de levita que acusan siempre como servicio mejor haber salvado a su patria por haber participado del pillaje de alguna revolución o de muchas".¹⁸ Esta clase es un "excelente" elemento del gobierno, siempre y cuando no sea el único. Ocurre así, señala el autor, porque la clase profesional es la "*clase que no produce*"; su proyecto no consiste en incrementar y conservar la riqueza social, sino "el poder comer y enriquecerse aunque perezca la riqueza social".

"Cuando sólo gobierna una clase social sin dinero, su objeto único de gobierno es comer y enriquecerse a costa de la vida, del honor, del trabajo, del porvenir de la nación y a esa clase de gobierno se le llama socialismo de levita".¹⁹ Cuando alguna sociedad se encuentra atrapada en el "canibalismo burocrático" hacen falta ciertos elementos conservadores para mantener alguna estabilidad. Ocurre de tal modo, dice Bulnes, en Francia, pero no en Argentina. En el primer caso, el canibalismo burocrático crea "dos o tres esferas de anarquía" en el marco de un gobierno aparente. En contraste, cuando los elementos conservadores están ausentes, el canibalismo burocrático forma de "cincuenta a cien atmósferas de anarquía", lo que impide a cualquier sociedad toda defensa y reclama la presencia de la "dictadura enérgica que ponga en orden en el *tumulto parlamentario* de las clases profesionales entregadas al canibalismo burocrático sin piedad para la patria, ni para sus trabajadores y pacíficos individuos".²⁰

El canibalismo burocrático es un precipitante de las dictaduras, porque crea, multiplicadamente, muchas atmósferas de anarquía. El planteamiento de Bulnes, a quien se reconoce como uno de los grandes ideólogos del conservadurismo mexicano, es claro: la burocracia es buena si participa en el gobierno al lado de otras clases sociales; no lo es, cuando lo hace sola. Parasitaria como es, se alimenta de una riqueza que no contribuye a producir; medrar es su forma de vida. La aristocracia, la plutocracia y "un César" pueden gobernar, no así las clases profesionales ni las populares; "se hacen del poder para ejercerlo exclusivamente; ni una ni otra pueden gobernar y las dictaduras aparecen para contener las anarquías. Ésta es la ley histórica sin ninguna excepción, y todo lo que se haga o se diga en su contra, es tan vano e insulso como querer evaporar las aguas del mar con una lámpara de minero".²¹

La fobia de Bulnes al parlamentarismo es notoria. En un cuadro en el que se reseña la composición de una Cámara de representantes latinoamericana integrada por miembros de ideología liberal, así como otra que representa una Cámara conservadora, señala que el alto número de integrantes de las clases

¹⁸ *El porvenir de las naciones hispanoamericanas*, pág. 242.

¹⁹ *Ibid.*, pág. 247.

²⁰ *Ibid.*, pág. 251.

²¹ *Ibid.*

profesionales en la primera (90 abogados, médicos, militares, periodistas e ingenieros; 60 funcionarios y empleados y 46 parientes de funcionarios, de un total de 200 miembros) lleva a los países hispanoamericanos al canibalismo burocrático, o bien al canibalismo teocrático, y finalmente a la dictadura. Conforme a esta idea, la democracia en Latinoamérica a fines del siglo pasado era algo imposible.

Bulnes establece una *ley histórico-política* en la que clasifica siete “formas efectivas de gobierno”; de las cuales nos interesa particularmente la última, que identifica como canibalismo burocrático o dictadura, y cuya “condición” es la siguiente: “clases medias dominantes, profesionales liberales famélicas. Estado rico”. Si como antes dijimos, la democracia de aquellos días en América Latina es imposible atendiendo el planteamiento de Bulnes, habrán de variar las condiciones para darle cabida. Bulnes mismo da la solución: “lo que necesitan las naciones americanas es transformar sus clases profesionales liberales famélicas en clases industriales ricas o por lo menos con vida fácil fuera de la política, o lo que es lo mismo, necesitan desarrollarse industrialmente”.²² La industrialización capitalista, pues, es la única solución que reconoce Bulnes para el cambio en la condición social de América Latina.

Pero Bulnes es realista. Las clases profesionales deben ser alimentadas trabajen o no, en espera de que el proceso de industrialización las obligue más adelante a trabajar para comer, es decir, hagan un trabajo útil para la sociedad. “El estado en América española debe ser de preferencia una cocina socialista para la clase profesional.” Para concluir, el autor remarca su planteamiento en torno al carácter parasitario de la clase profesional, señalando que los países donde existe el canibalismo burocrático, como Argentina y Uruguay (aunque valdría la pena preguntarse por qué no incluyó a México), son los que mayor deuda pública tienen. España, a la que califica como “monarquía burocrática caníbal”, es también una de las naciones más expoliadas por ese fenómeno. En otras palabras, tanto España como sus antiguas colonias padecen el mismo mal: son víctimas del canibalismo burocrático, que Francisco Bulnes se ha propuesto denunciar.

Creemos haber dicho suficiente sobre el apasionante tema de la burocracia durante el siglo XIX. En el siglo siguiente fue de nueva cuenta objeto de la reflexión de los pensadores de la administración, en especial de Lucio Mendieta y Núñez, quien más adelante será objeto de nuestra disertación.

18.2 ESTUDIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN

18.2.1 El manuscrito Alamán

En el Archivo Noriega se conservó inédito un manuscrito de Lucas Alamán, sin título, tocante al tema del “Examen de la organización general de la admi-

²² *Ibid.*, pág. 254.

nistración pública".²³ Es el documento conocido más antiguo sobre la organización y funcionamiento de la administración pública, así como de su reforma, pues se remonta a 1838.

Alamán dice al principio de su escrito que una comisión, de la cual forma parte, se ha abocado a "reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a la organización general de la administración pública," tema que por extensión invita, a lo que el autor denomina "reforma", ésta debe ser integral, porque todos los ramos administrativos están interrelacionados, ya que las reformas realizadas tiempo atrás son sólo parciales. Sin embargo, como la Constitución de Cádiz y las constantes revoluciones han colaborado al desconcierto de la administración, la situación ha empeorado; la Constitución española alteró no sólo el estado de la administración mexicana, sino la de todos los países hispanoamericanos; "en todos se ha desorganizado el antiguo sistema que regía, por el establecimiento de otros nuevos, sin regularizar según cada uno de ellos lo exigía, todos los ramos de la administración en consonancia con la ley fundamental que se había adoptado"²⁴ Pero Alamán encuentra que no sólo se reduce el problema a esto, sino que se le han dado soluciones equívocas originadas por el falso supuesto de que los yerros tienen un origen político, sobre lo cual, siguiendo el pasaje precedente, el autor señala: "y como sin esto es imposible que ninguna forma de gobierno subsista, se ha atribuido a defectos e inconvenientes de los sistemas políticos, lo que no era más que la falta de medios de ejecución para llevarlos a cabo."

En situación tal, las revoluciones han encontrado campo fértil a su desarrollo y, quienes con propósitos personales las han encabezado, se han aprovechado de la ocasión. Pero Alamán es un pensador inteligente y profundo que observa algo más: "*es más fácil escribir nuevas constituciones que organizar efectivamente gobiernos*",* por lo que se ha desechado "la obra de arreglar la administración". La reforma sugiere mucho y tesonero trabajo, conocimientos prácticos más que teóricos, reforma frustrada por la precariedad y carácter efímero de gobiernos que más que realizar su misión —gobernar— se dedican a defender su existencia.

Luego de su aguda explicación, donde sienta los principios que deben sustentar la reforma administrativa, Alamán hace un diagnóstico de las cuatro secretarías de Estado existentes, el cual, lejos de confinarse a la organización sola, contempla también la situación de la época:

a) *Ministerio de Guerra*. Encuentra como problema general el que la legislación militar sea obsoleta y complicada y que la contabilidad interna se encuentre en confusión. Al respecto, la Comisión propone: 1) que la Comisión de Guerra presente a la brevedad posible una iniciativa de ley sobre reclutamiento,

²³ Desconocemos quién le dio el título. Hay una versión en RAP núm. 52.

²⁴ *Examen de la organización general de la administración pública*, pág. 70.

* Subrayado nuestro.

para hacer más equitativa su distribución; 2) que la misma Comisión presente otra iniciativa, ahora de amnistía, para reincorporar a los desertores; 3) que se leven 10 000 hombres a organizarse de acuerdo con disposiciones del gobierno; 4) que aquella Comisión presente un plan de fuerza total que integre el ejército y de las armas con que se deba equipar; 5) que se restablezca la denominación numérica de los cuerpos; 6) que se simplifique de inmediato la contabilidad; 7) que se actualicen las ordenanzas militares; 8) que, para ejecutar estos trabajos, la Comisión se auxilie de los oficiales que requiera.

b) *Ministerio de Hacienda*. La reforma del Ministerio de Hacienda es crucial, según se desprende del documento; señala que la escasez es mayor que el grave desorden imperante, por lo que la Comisión propone: 1) concluido el año presupuestal debe cerrarse la cuenta y no hacerse gasto alguno que no esté señalado en el presupuesto actual; 2) ya que por las "conmociones políticas" hay hasta tres empleados por plaza, se recomienda que se pague una y las otras se cubran como cesantes, en tanto se reacomoda a los empleados si tienen méritos para ello; 3) se paguen los adeudos de años anteriores; 4) lo mismo para el caso de deudas o indemnizaciones; 5) como hay una gran confusión en el estado de los sueldos, hay empleados que han cambiado de adscripción para asegurar su pago, haciendo caótica la situación, la Comisión determinó que las oficinas recaudadoras sólo paguen a sus empleados, reduzcan su nómina a sus funcionarios, se nivelen sueldos y en el ramo de guerra se remueva a todos los comisionados.

c) *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Alamán menciona que las relaciones con el exterior están en pleno deterioro. Sugiere: 1) normalizar las relaciones con otros estados; 2) examinar los reclamos, que se estudien los tratados y se realicen convenios particulares; 3) que se acelere la aprobación legislativa de los convenios; 4) se estrechen vínculos con los países hispanoamericanos; 5) colonizar la frontera norte, pues será un medio más eficaz que el ejército para contener las invasiones; 6) reorganizar las ligaciones con el exterior; 7) reorganizar también el propio Ministerio.

d) *Ministerio de Relaciones Interiores*. La clave de la reforma administrativa la sitúa en la reorganización de este ministerio: "el medio necesario para hacer practicable todas las medidas concernientes a los ramos de guerra y hacienda es el arreglo de la administración interior."²⁵ Aunque la Constitución ha ofrecido las facultades, no señala su forma de ejecución, dice, y como el problema es complejo, deberá seguirse trabajando sobre el asunto, sugiere las tareas posibles en lo inmediato, por lo que propone: 1) revisar los reglamentos de policía; 2) un proyecto de reforma de los presidios y caminos; 3) establecimiento de una fuerza policíaca dependiente del gobierno de los Departamentos, modelada al estilo de la *Acordada*; 4) continuar el levantamiento estadístico; 5) un proyecto de organización municipal; 6) un proyecto de reforma de la administración de justicia.

²⁵ *Ibid*, pág. 76.

Discurrimos este resumen con cierto detalle porque el examen de la organización general de la administración pública es a la vez una exposición muy clara de la situación del Estado mexicano en 1838, toda vez que puede apreciarse paralelamente las propuestas de solución, da a conocer los complejos problemas de entonces.

18.2.2 Busto y la administración pública comparada

Muy posterior a la elaboración del manuscrito Alamán, en 1889, se publica un estudio completo que lleva por título *La administración pública de México. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de hacienda en Francia y el establecido en México*. Fue redactado por Emiliano Busto en el breve lapso de seis meses y publicado poco después. El grueso de la voluminosa obra trata de la administración hacendaria precedida por una detallada descripción de la organización administrativa porfiriana. Probablemente sea ésta la primera obra de administración pública comparada escrita en la era de la ciencia de la administración; fue elaborada como parte de la Exposición Mexicana en París, por lo que contiene también la traducción al francés.*

Emiliano Busto dice haber escrito la obra especialmente "al inmigrante, capitalista o trabajador," para que conozca los derechos en el país; es decir, se trata de un libro de divulgación universal, de aquí que aclare lo siguiente: "no es mi ánimo dar a esta obra otro objeto que el de sugerir indicaciones que puedan ser útiles a los hombres de Estado, y a aquéllos que por su posición política o social deseen completar las nociones generales de administración que ya tengan".²⁶ El autor comenta haberse servido del libro del escritor francés J. Josat. *El ministerio de hacienda y la organización general de los otros ministerios*, así como de obras sobre economía política, "administración en general" y administración hacendaria, pero no dice cuales.

Luego hay un pasaje que resulta muy extraño, dice Busto que, de acuerdo con Josat, se desconocen los "principios de la administración pública" tal vez debido a "la falta de una obra elemental sobre la materia", de lo que nació la publicación de su obra en Francia. Y concluye: "¿qué podrá pasar en México? Lo mismo; pues hasta hoy ninguna obra se ha publicado aquí, que yo sepa, sobre este linaje de estudios".²⁷ Ni Josat conoció a Bonnin, ni Busto a Veytia, Larres, De la Rosa, Madrazo, Castillo Velasco y Nordhoff; había ocurrido entonces una gran amnesia administrativa o Busto leyó autores que nosotros no conocemos, y que no son tampoco españoles. En vista de esto es comprensible que Busto se refugie en Josat.

* Busto fue un hombre versátil; también escribió *Estadística de la República mexicana*, publicada en 1880.

²⁶ *La administración pública en México*, pág. 11. Hay una versión (1976), de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

²⁷ *Ibid*, pág. 12.

Al decir de Busto, en el Estado el gobierno es el “alma que inspira y la administración el cuerpo que obra”, un ente que abraza directa o indirectamente todos los intereses que tengan relación con ese cuerpo. Así, en tanto los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no son sino “ideas vagas, abstracciones. . . la administración, por el contrario, nos circunda por todas partes: es la realidad palpable y constituye en algún modo un ser tangible que se encuentra a cada paso y cuando se necesita penetra en nuestro hogar”.²⁸ En este planteamiento sobrevive empero el espíritu de la ciencia de la administración, lo que desdice la ausencia de tratados franceses o mexicanos sobre esta materia. El concepto de omnipotencia y omnipresencia de la administración le reconcilia con una ciencia de la administración que, por ironía, no conoce con suficiencia.

Busto define a la administración como “el conjunto de los servicios destinados a ayudar bajo el impulso del gobierno, a la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos que tienen por objeto prestar un beneficio al Estado, proteger sus intereses o mantener en sus justos límites el ejercicio de las libertades públicas”.²⁹ Por cuanto a la materia administrativa, “la administración tiene por objeto lo que atañe de cerca o de lejos al interés de la sociedad”, y abraza por extensión lo relativo a sus bienes, la seguridad individual, la fuerza pública, la moral y la riqueza nacional. Por último, sus atribuciones comprenden la implantación de reglamentos generales o especiales que complementan la ley, prescribe las medidas conducentes a este propósito, ejerce tutela, castiga delitos, reprime controversias, anula la legislación contraria al interés general, recaba los impuestos, ejecuta las obras públicas, examina las reclamaciones que le presentan, “practica el derecho en cuestiones jurídicas”, juzga las respuestas a sus actos y protege el interés público.

De las 292 páginas, muy grandes por cierto, que comprende la obra, poco más de 100 reseñan en detalle la organización, facultades y funciones de los seis ministerios porfirianos: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Hacienda y Crédito Público; y Guerra y Marina. Juzga que la organización administrativa es perfectible, por lo cual “debieran unirse a una misma Secretaría los servicios homogéneos”, tales como los siguientes: la estadística, retirada de Fomento y atribuida a Hacienda; agregadas a Justicia e Instrucción Pública, las Escuelas de Beneficencia y de Minas, ahora asignadas a Fomento; y creada una Secretaría de Correos y Telégrafos que unifique ambos servicios.

Omitiremos reseñar la organización administrativa de México, ya que escapa al propósito de este texto. Pero queremos dejar constancia de esta colosal obra.

²⁸ *Ibid.*, pág. 1.

²⁹ *Ibid.*

18.3 ESTRADA Y ZENEA: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

En el año de 1851, Luis de la Rosa escribió un trabajo importantísimo sobre la administración pública mexicana: *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas*. Aunque su objeto fue estudiar la administración de una sola entidad federativa, Zacatecas, sus apreciaciones se extienden a la administración estatal en general y a la del país en su conjunto, motivo por el cual dejamos para después su exposición, cuando examinemos el pensamiento administrativo de De la Rosa.

Como veremos enseguida, los trabajos más numerosos de la generación decimonónica son los que comprenden la administración municipal; sabemos de la existencia de ocho manuales de ayuntamientos, de los cuales hemos localizado seis, y Luis de la Rosa dice haber escrito un artículo sobre administración municipal para la Biblioteca Económica de México en el año de 1851. Los estudios de administración estatal, hasta donde sabemos, son menos numerosos, pero no menos importantes.

Hay uno muy relevante: *Manual de gobernadores y jefes políticos* de Ildefonso Estrada y Zenea, cubano radicado en México, publicado en 1878. La obra está dedicada a Trinidad García, secretario de Gobernación, ilustrada con fotografías de otros ministros y gobernadores, así como una de Porfirio Díaz. Por su título puede interpretarse que se trata de un trabajo referente a la praxis administrativa; pero sólo en parte, porque en realidad es un documento formativo y moralizador. En su discurso está inmerso un ánimo edificante y constructivo, una estructura sugerente que transcurre en proposiciones perfilando al gobernador idóneo. Se asemeja mucho a los Espejos de Príncipes musulmanes de los que hemos hablado.³⁰

"A toda autoridad conviene tener a la mano en un solo volumen no sólo la doctrina correspondiente a su empleo, sino todas aquellas órdenes y disposiciones que tienden a facilitar el despacho y a poner en manos aun de los menos versados en materias de oficinas, los medios de proveer con inteligencia, equidad y justicia en los asuntos que directa e inmediatamente dependen de las facultades de que se halla investida".³¹ Antes, con espíritu similar, Estrada y Zenea dice haber escrito el *Manual de secretarios*, que por mala fortuna no hemos podido encontrar. La obra es rica y aparentemente voluminosa, toda vez que tiene la siguiente composición: primera parte, *Cualidades y condiciones que deben tener los gobernadores*: educación, moralidad, ilustración, honradez, afabilidad, audiencia, maneras; segunda parte, *Principales atenciones de las autoridades*: instrucción pública, talleres de artes y oficios, bellas artes, academias literarias, bibliotecas y museos, sociedades, ornato público, juegos, estadística,

³⁰ "Los espejos de los príncipes musulmanes", *Tlamati*, págs. 5-14.

³¹ *Manual de gobernadores y de jefes políticos*, pág. 9. Hay una versión en la RAP núm. 50.

museo nacional militar, inmigración, agricultura, correos, asilos de pobres, diversiones públicas, vías de comunicación, hospitales, cárceles y cuarteles, educación de los indígenas, reparto de aguas y minería; tercera parte, *Extractos de la Constitución Federal y de las constituciones de las entidades federativas*.

La segunda parte, la más relevante, trata la materia administrativa concerniente a los gobernadores, que el autor sistematiza y resume. A la primera parte que perfila al gobernador idóneo, circunscribiremos una breve exposición.

Estrada y Zena considera que un gobernador debe ser educado en lo físico, moral e intelectual, lo que constituye las tres fases orientadas a la "*perfectibilidad humana*." Debe, asimismo, procurar una figura gallarda, tener buenas maneras y voz dulce y persuasiva; ser generoso de sentimientos, puro de intenciones, leal y tener grandeza de alma. Por cuanto a su educación intelectual, debe conocer de ciencias, literatura y bellas artes, aunque no sea "ni sabio, ni artista, ni poeta." Tener buena cultura en general, que incluya nociones de arquitectura, economía, ingeniería mecánica, agricultura, comercio y mineralogía, historia y física. Finalmente, ser honrado y afable. En suma, "el gobernador o jefe político de un estado o territorio, es el centro en el que convergen todos los intereses de los gobernados y a la vez el foco de donde parten las disposiciones que han de proporcionar el desarrollo y el fomento de todos los ramos que constituyen la riqueza del territorio encomendado a su ilustración, a su honradez y patriotismo".³²

18.4 LOS MANUALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

La materia municipal es el tema que más preocupó a los pensadores mexicanos durante el siglo pasado, no como problema teórico sino como razón práctica; elaboraron manuales de administración municipal, abarcando desde los años primeros de la independencia hasta los últimos del siglo. Para escribir estas líneas hemos acudido a seis obras³³ que reseñaremos brevemente, aunque merecerían ser objeto de una disertación particular por su enorme riqueza temática, ya que en su contenido yace la historia, concepto y significado del municipio mexicano.

a) *Manual de providencias económico-políticas para uno de los habitantes del Distrito Federal* de Juan Rodríguez de San Miguel; fue elaborado en 1834 y comparte con el *Directorio* de Barquera su antigüedad. De San Miguel lo escribió con la intención de ilustrar a los ciudadanos sobre "las disposiciones ge-

³² *Ibid.*, pág. 11.

³³ Realmente son siete, ya que Ezeta refunde el manual de Barquera. Ver apartado b) de esta sección. Sabemos igualmente, por una nota en la solapa de la obra de Ezeta, que hay un octavo: *Guía de alcaldes auxiliares de México*, al cual no hemos tenido acceso.

nerales de más frecuente uso a que se arregla la sociedad en que viven", así como para hacerles conocer sus derechos y obligaciones. "Por tal motivo he formado estos apuntamientos nada científicos, pero sí muy útiles" y con el ánimo de glosar en un volumen disposiciones diversas y abundantes.³⁴ Su obra tiene un carácter ilustrativo para la ciudadanía, en la que el autor comprende también a regidores, síndicos y alcaldes. De su contenido, destaca el examen en detalle, relativo a la división de la ciudad de México en ocho cuarteles menores y 245 manzanas, si bien el manual es un prolijo documento de 43 encabezados que tratan los más diversos ramos municipales, algunos tan particulares como los bandos de vacas de ordeña o el reglamento de baños y temascales, estos últimos que se remontan a la época prehispánica.

b) *Manual de alcaldes y jueces de paz* de Luis de Ezeta, elaborado en 1845, como una refundición del *Directorio político para alcaldes constitucionales* de Juan Wenceslao Barquera que, como antes mencionamos, apareció en 1834. Ezeta se tomó el trabajo de actualizar el *Directorio* de Barquera, por considerarlo obsoleto: "he creído hacer un servicio acomodándolo a las instituciones actuales, y con sujeción a las leyes que nos rigen", tarea que juzga incomparable con la calidad del de Barquera e incluso conserva el prólogo de éste. El *Manual* de Ezeta, como el anterior, trata en un listado la variada materia municipal, pero sin capitulación.³⁵ Destaca en la obra, en varios puntos, la organización y funciones municipales, básicamente jurídicas, ya que es una compilación de disposiciones legales sobre materia de ayuntamientos.

c) *Novísimo manual de alcaldes, o sea Instrucción breve y sumaria para los de la capital de México y para los alcaldes y jueces de paz de los estados* de Mariano Galván Rivera, aparecido en 1850. Se trata, como todos, de una compilación legal que el autor dividió en seis capítulos: 1) atribuciones civiles; 2) materia criminal; 3) policía; 4) juicios; 5) formularios, y 6) disposiciones de policía.³⁶ En comparación con las anteriores, el *Novísimo manual* está mejor estructurado y sirve por tanto con más eficacia a sus propósitos prácticos e ilustrativos.

d) *Manual de los ayuntamientos* (1875), de Julio Jiménez y Agustín Lozano.³⁷ Es una obra especializada en contabilidad financiera municipal, documento único en su género. Jiménez, quien aparece como autor principal, se distinguió en esa materia. Su composición, muy posterior al trabajo de Galván Rivera, visiblemente mejorada como material ilustrativo, consta de seis partes, cinco de las cuales son contables o de temas conexos, en tanto que la primera, brevísima, se refiere a las atribuciones y organización de los ayuntamientos,

³⁴ *Manual de providencias económico-políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal*, págs. 1, 2. Hay una versión (1980) editada por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

³⁵ *Manual de alcaldes y jueces de paz*, pág. 3. Hay una versión en la RAP núm. 53.

³⁶ *Novísimo manual de alcaldes*, pág. 5.

³⁷ Hay una versión en RAP núm. 53.

las funciones del presidente, síndicos y regidores, a las comisiones, a la comisión de hacienda y los fiscales. La obra, insistimos, es recomendable para conocer con profundidad la hacienda municipal.

e) *Directorio para los ayuntamientos*, 1890, de Miguel León. Fue elaborado ya entrada la época porfiriana y corresponde con mucho al espíritu administrativo de entonces, a saber, el perfeccionamiento administrativo del régimen en todos sus aspectos. Contiene siete partes: 1) origen de los ayuntamientos; 2) renovación de los mismos; 3) cabildos; 4) actividades de los funcionarios municipales; 5) el secretario y el tesorero; 6) disposiciones legales; 7) modelos y formularios. Esta obra posee la particularidad de haberse elaborado con énfasis en los ayuntamientos del Estado de México y no en el de la capital de la República como los de Rodríguez de San Miguel y Ezeta.

f) *Manual de los presidentes municipales* de Cosme Garza García, publicado en 1897 en Saltillo, Coahuila.³⁸ Quizá por ser el más reciente, sea el más didáctico, o corresponda más a la noción moderna del manual administrativo. Consta de 31 capítulos muy bien diferenciados: 1) deberes constitucionales; 2) instrucción; 3) régimen interior; 4) elecciones; 5) estadística; 6) ejidos; 7) licores y tabacos; 8) hacienda; 9) fiel contraste; 10) montepíos; 11) gendarmería; 12) policía; 13) salubridad e higiene; 14) silvicultura; 15) policía municipal; 16) penitenciaría y cárceles; 17) caminos; 18) ferrocarriles; 19) prevenciones contra el abigeato, registro de fierros; 20) bienes mostrencos; 21) corridas de ganado, 22) cercas y predios rústicos; 23) registro civil; 24) cementerios; 25) vagancia y mendicidad; 26) portación de armas; 27) protestas de libranzas; 28) registro público; 29) contrabando; 30) timbre; 31) servicio postal. No podemos sino evocar la materia administrativa en toda su riqueza, ahora confiada no al gobierno nacional, sino a la administración municipal.

Como dijimos, la administración municipal es materia prolija, aquí hemos bosquejado sus caracteres generales; otro tanto haremos con la administración financiera, tema muy apreciado también en el siglo pasado, sobre todo en sus postrimerías.

18.5 TRABAJOS SOBRE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Éste es otro ramo muy interesante, en el que cabe mencionar las obras de tres autores: Guillermo Prieto, Julio Jiménez —ya examinado— y Manuel López Meoqui.

18.5.1 Estudios presupuestarios de Guillermo Prieto

Guillermo Prieto, ilustre liberal mexicano que hizo grandes aportaciones a la economía política, escribió en 1871 su manual relativo a esta materia, autor

³⁸ Hay una versión en RAP núm. 53.

también de un notable trabajo sobre la administración financiera, en el cual hace un extraordinario análisis sobre el estado de la administración pública en la década de los sesenta. Este trabajo lleva como título *Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857*, redactado en marzo de 1858 y publicado en 1861.

Se trata de un opúsculo elaborado en forma epistolar y dirigido al Presidente Benito Juárez.

Considera la administración presidencial de entonces como un régimen transitorio, agitado por los peligros de la época. "Penetrado de esos sentimientos, paso a exponer ante mis compañeros mis dudas sobre la situación financiera del país, y mis creencias sobre el remedio radical de los males que le aquejan".³⁹ Se trata pues, originalmente, de una exposición ante el gabinete, del cual Prieto era Secretario de Hacienda.

Guillermo Prieto ve más allá de los números que plasman el presupuesto federal. "Tras los números. . . se deben descubrir las relaciones internacionales, las cuestiones del ejército, del clero, de colonización, de comunicaciones: ver aislada la cuestión de hacienda, reduciéndola a una operación de sumar y restar, será pervertirla dejándola intacta".⁴⁰ La cuestión de la hacienda es de tal importancia, que el autor la refiere como "gran cuestión de vida del país"; con tal tenor, Prieto comienza el estudio de la organización hacendaria del país partiendo de la situación que priva en el clero, en la que aún observa ciertas fallas legales y también políticas, así como la situación relativa al ejército, sobre el particular señala la conveniencia de formar un grupo armado permanente. Sin embargo, el tema principal es el estudio de la hacienda con relación a la sociedad en general. "A la hacienda pública deben reorganizarla el trabajo, la libertad, la colonización, en una palabra, los adelantos sociales".⁴¹

Lo medular del trabajo de Guillermo Prieto es el análisis, partida por partida, del presupuesto federal. El autor va profundizando o matizando, de conformidad con lo que juzga de mayor o menor importancia. Respecto a la partida 1 considera que si bien el sueldo del Presidente de la República es justo, pese a la elevada suma de sus ingresos, no ocurre lo mismo con el del secretario de la Presidencia y el numeroso personal de "escribientes y mozos" que le rodean. La partida 2, que comprende el ministerio de Relaciones Exteriores, incluye observaciones de Prieto en torno a la organización de la administración pública y su necesaria reforma. Al respecto sugiere que Gobernación y Relaciones Exteriores deben fundirse en una sola, como ocurrió antaño.

Su consejo relativo a la abolición del Ministerio de Fomento resulta curioso, ya que es un instrumento organizativo que todo liberal debiera apreciar;

³⁹ *Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública*. . . pág. 15. Utilizamos la versión de la RAP núm. 54.

⁴⁰ *Ibid.*, pág. 17.

⁴¹ *Ibid.*, pág. 18.

podríamos decir que es el gran aporte a la administración pública en los estados liberales del siglo XIX; sin embargo, Prieto se muestra contrario a "esa gran máquina de centralización". Melchor Ocampo, decía que un Ministerio tal equivale a uno de "felicidad pública", Guillermo Prieto juzga que esa felicidad nace mediante buenas leyes, "no porque haya muchos empleados y una oficina dotada con liberalidad".

Hace una larga disertación cuando aborda la partida relativa a la Tesorería General. La materia hacendaria vive entre grandes problemas y hay muchos males en ella; uno preocupa especialmente al autor, el error de la separación entre conducción y ejecución. "Deben enumerarse como muy notables (males), que el pensamiento directivo se desvirtúa cuando se desmoraliza o pervierte, al independizarse de la ejecución, y ese mal se palpó en la época de la existencia de las multiplicadas direcciones que abolió la pasajera administración del señor general Álvarez".⁴² Las direcciones generales se convirtieron en enemigos de los ministerios rompiendo la unidad de su mando, sustrayéndose a su autoridad y haciendo más engorrosos los trámites.

Guillermo Prieto es contrario al burocratismo representado por las direcciones generales. "En administración, todo debe ser activo, rápido; tener la obligación de andar y tener rémoras es un contraprinipio; el mando administrativo, como la responsabilidad, tienen que ser necesariamente unitarios; la dislocación administrativa es la anarquía, y una administración anárquica es débil y desastrosa para una nación".⁴³ He aquí un planteamiento que antecede con mucho tiempo a los llamados principios de la administración, pero con un rigor que ahora no se tiene: *unidad de mando, responsabilidad compartida; vigor, fuerza y consistencia*. Tales son las necesarias cualidades de la administración pública eficiente.

Al tocar el punto relativo a la Tesorería, dice que está en el propio Ministerio de Hacienda, y que así ocurre en "las naciones más adelantadas en materia de administración." Pero este Ministerio sufre graves problemas de organización y funcionamiento: el ministro decide sin tener antecedentes sobre el asunto tratado, la Tesorería ejecuta las decisiones conforme su arbitrio "y el gran aparato de empleados viene a nulificarse ante el escritorio o la simple cartera de un agiotista." Esto ocurre porque, al decir de Prieto, "el interés privado es más sagaz siempre que la sobrevigilancia de la administración", explota con gran medro la Tesorería de la nación.

En lo tocante al ramo de pagadurías, Prieto aborda el problema de la empleomanía. El erario ha sido víctima de la inmoralidad y el desenfreno de funcionarios y particulares. "La sed de empleos", las revueltas constantes, los compromisos contraídos por los vencedores han creado el hábito de "jubilar a la víctima para colocar al vencedor", sufriendo el erario las consecuencias. Se ha

⁴² *Ibid.*, pág. 23.

⁴³ *Ibid.*, pág. 24.

llegado al extremo de pagar el salario a tres ministros, tres oficiales mayores y tres tesoreros. Entonces este sistema se llamaba de "*para-caída*". Guillermo Prieto nos da la noticia de la abolición de las alcabalas, a las que considera uno de los grandes males del gobierno español. Existe el peligro de dejar a los estados con una o la única fuente de ingresos con que cuenta; pero la medida, que se juzga durará un año su implantación, debe ser general, no excepcional para uno o varios estados, porque esto desataría la guerra entre ellos y reforzaría el "feudalismo".

El autor propone implantar un sistema postal, dotado de "regularidad, celeridad, moralidad y baratura". Describe a grandes rasgos la forma de su organización, incluyendo tanto las vías terrestres como las marítimas; considera que el sistema debe plasmarse en un organismo de la administración pública, pero no centralizado, tampoco una dirección general. Sin definirlo con precisión, se inclina por una especie de órgano descentralizado basado en la calidad de la administración pública como "negociante".

El diagnóstico general de la administración pública mexicana, fundado en su interpretación de la hacienda pública, tiene como remedio el inicio de una "reforma administrativa" suficientemente combativa para enfrentarse al "favoritismo y la empleomanía". La perspectiva positiva que tiene Prieto sobre el país le hace llegar a esta conclusión.

18.5.2 Tratados de administración financiera de Julio Jiménez y de López Meoqui

De la época del gobierno juarista (1861-1872) y la de Porfirio Díaz hay dos buenos libros del género que nos ocupa: *Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno general* y *Manual de administración económica y contabilidad rural*. El primero fue escrito en 1868 por Julio Jiménez; se trata de una obra especializada sobre contabilidad gubernamental que a la vez expresa con fidelidad, la forma en que funcionaba este sector en la época de Juárez. El segundo es un texto más amplio escrito en 1885 y adicionado en 1888 y 1891. Esta obra, más amplia que la anterior comprende problemas de economía, en especial agricultura y ganadería, pero desde el punto de vista compartido de la economía política y la contabilidad en general.

López Meoqui escribió en 1874 su *Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa* para las escuelas nacionales y estatales, especialmente para la Escuela Nacional de Comercio y Administración, a manera de catecismo, y cuenta con abundante documentación sobre el tema. También, en 1879, escribió, su *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública*; no coincidiendo sino parcialmente con su título, trata más bien de contabilidad fiscal.

Hemos querido apuntar la existencia de cuatro obras de contabilidad ad-

ministrativa importantes para el estudio de la administración pública, cuyos contenidos rebasan el propósito de sus títulos.

18.6 MISCELÁNEA

Hemos dejado para el final tres pensadores, cuyas obras no pueden ser omitidas si se quiere tener una panorámica completa del estudio de la administración pública en México: Tadeo Ortiz, Juan Rodríguez de San Miguel y Juan M. Vázquez.

Tadeo Ortiz fue autor de obras importantes, entre ellas dos significativas para la ciencia de la administración: *Resumen de la estadística del Imperio mexicano* (1822), y *México considerado como nación independiente y libre* (1832), en las cuales realiza aportaciones importantes para nuestra disciplina. Un magnífico artículo sobre el autor, "Uno de los primeros teóricos de México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala", de José Chanes Nieto,⁴⁴ desarrolla una interpretación magnífica acerca de los aportes de Ortiz relativos a la administración pública, y que pueden sintetizarse en: a) arreglo de la administración; b) mejoramiento de la administración; c) medidas administrativas relativas al plan de desarrollo económico y social. Con Tadeo Ortiz encontramos problemas abordados por Mora, Zavala y Otero, como la empleomanía y el aspirantismo, critica a la administración colonial y señala la necesidad de cimentar la mejora de la administración sobre la "ciencia de la administración social." No quisiéramos abundar aquí sobre Ortiz de Ayala, porque sería repetir el artículo de José Chanes Nieto que es inmejorable, por lo que sugerimos su lectura.

Rodríguez de San Miguel, de quien ya analizamos su *Manual*, fue autor de otra interesantísima obra: *La república en 1846 o sea Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación*, publicada no en 1846, sino en 1845, lo cual no nos lo explicamos.⁴⁵ En fin, se trata de un *Directorio* que comprende las altas jerarquías políticas, militares, administrativas y eclesiásticas de entonces. En él encontramos a grandes personajes y los cargos que ocupaban; haremos una breve lista de ellos: Lorenzo Arellano, diputado por Guanajuato
Mariano Otero, diputado por México
Melchor Ocampo, diputado por Michoacán
Carlos María Bustamante, diputado por Oaxaca
José María Lafragua, diputado por Puebla
Ignacio Comonfort, diputado por Puebla
Juan Rodríguez de San Miguel, diputado por Puebla y Suplente de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia.
José María Luis Mora, diputado por Puebla

⁴⁴ RAP núm. 50.

⁴⁵ Hay una versión en RAP núm. 53.

Luis de la Rosa, diputado por Zacatecas
 Valentín Gómez Farías, diputado por Zacatecas
 Nicolás Bravo, senador por México
 Andrés Quintana Roo, [Segunda clase, agricultores] (de Senadores)
 Anastasio Bustamante, candidato al Senado
 Pedro María Anaya, cubrió vacante en el Senado y Secretario de Guerra y Marina
 José Joaquín Herrera, Presidente de la República
 Manuel de la Peña y Peña, a la vez: senador, Secretario de Relaciones exteriores
 y Magistrado de la Suprema Corte de Justicia
 Teodosio Lares, magistrado del tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas
 Lucas Alamán, vocal de la Junta Superior de Hacienda
 Manuel Payno, vocal de la Junta Superior de Hacienda
 Guillermo Prieto, sección de Naipes de la Renta del Tabaco
 José María Bulnes, Oficial 1o. de Fábrica de Puros y Cigarros de México
 Benito Juárez, magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca con el cargo de Fiscal.

Este Directorio contiene también información demográfica y geográfica, además de otra de menor importancia. Es precursor de los modernos directores del gobierno federal.

No queremos concluir este apartado sin tomar nota de otra obra de la época porfiriana, *Curso de derecho público*, fruto de la pluma de Juan M. Vázquez en 1879, entonces magistrado de la Suprema Corte de Justicia. Esta obra es importante en general para los juristas, pero tiene además relevancia para los estudiosos de la ciencia de la administración, ya que en ella se hace un extenso examen sobre la administración municipal y la administración estatal. Sus interpretaciones sobre el gobierno federal son también dignas de tomarse en consideración. Hay un capítulo, el último de la obra, dedicado al "poder gubernamental" y el anterior al "ministerio público".⁴⁶

Esta breve reseña es solamente una ilustración de los aportes dados por tres autores cuya preocupación no fue esencialmente la ciencia de la administración, pero que contribuyeron a darle contenido.

⁴⁶ Estos últimos fueron reproducidos en la RAP en honor de Gabrino Fraga.

Capítulo 19	LOS TRATADOS DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	241
19.1	VEYTIA: DERECHO Y ADMINISTRACIÓN	244
19.1.1	Federalismo y división de poderes	245
19.1.2	El presidente y los ministros	245
19.1.3	La administración pública	246
19.2	LARES: LA CIENCIA DE LA ACCIÓN Y DE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO	248
19.2.1	Derecho y administración	249
19.2.2	Gobierno y administración	251
19.3	FRANCISCO DE PAULA MADRAZO: MANUAL DE ADMINISTRACIÓN	252
19.3.1	La ciencia de la administración	253
19.3.2	Unidad y centralización	253
19.3.3	La administración	254
19.4	CASTILLO VELASCO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	254
19.4.1	La ciencia de la administración	255
19.4.2	La acción administrativa	258
19.4.3	La materia administrativa	259
19.5	MANUEL CRUZADO: EL ÚLTIMO TEÓRICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	260
19.5.1	La ciencia de la administración	260
19.5.2	La acción administrativa	261
19.5.3	La administración	262
19.6	CHARLES NORDHOFF Y EDUARDO RUIZ: UN REPLANTEAMIENTO TEÓRICO	263
19.6.1	La originalidad de la obra	263
19.6.2	Concepción administrativa de Nordhoff y Ruiz	265

CAPÍTULO 19

LOS TRATADOS DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Explicar el desenvolvimiento de la ciencia de la administración mexicana, a través de sus principales doctrinarios.
- Distinguir los aportes de los estudiosos, tanto a la ciencia de la administración, como los correspondientes al derecho administrativo.
- Relacionar las raíces franco-hispanas y los desarrollos administrativos mexicanos.
- Evaluar las contribuciones mexicanas a la ciencia de la administración en el siglo XIX.

SUMARIO

19.1 VEYTIA: DERECHO Y ADMINISTRACIÓN

- 19.1.1 Federalismo y división de poderes
- 19.1.2 El presidente y los ministros
- 19.1.3 La administración pública

19.2 LARES: LA CIENCIA DE LA ACCIÓN Y DE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO

- 19.2.1 Derecho y administración
- 19.2.2 Gobierno y administración

19.3 FRANCISCO DE PAULA MADRAZO: MANUAL DE ADMINISTRACIÓN

- 19.3.1 La ciencia de la administración
- 19.3.2 Unidad y centralización
- 19.3.3 La administración

19.4 CASTILLO VELASCO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

- 19.4.1 La ciencia de la administración
- 19.4.2 La acción administrativa
- 19.4.3 La materia administrativa

19.5 MANUEL CRUZADO: EL ÚLTIMO TEÓRICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

- 19.5.1 La ciencia de la administración
- 19.5.2 La acción administrativa
- 19.5.3 La administración

19.6 CHARLES NORDHOFF Y EDUARDO RUIZ: UN REPLANTEAMIENTO TEÓRICO

- 19.6.1 La originalidad de la obra
- 19.6.2 Concepción administrativa de Nordhoff y Ruiz

Dentro de la variedad temática de la ciencia de la administración, en México se escribieron tratados de doctrina en los cuales se planteaba expresamente la problemática de la concepción científica de la administración pública, contribuyendo al desarrollo de los principios de la ciencia moderna, apenas gestada a principios del siglo XIX. Dentro de la tradición franco-española de la ciencia de la administración, ciertamente la ortodoxa por excelencia, se originaron en nuestro país, hasta donde sabemos, seis tratados de doctrina destinados a explicar el carácter científico de la administración pública, escritos por Veytia, Larres, Madrazo, Castillo Velasco, Cruzado y De la Rosa. En este y el siguiente capítulo expondremos estas obras; una más, de Nordhoff y Eduardo Ruiz, que presenta una perspectiva diferente, ha sido también incluida en este capítulo.

19.1 VEYTIA: DERECHO Y ADMINISTRACIÓN

En 1852 apareció el cuarto y último tomo del *Nuevo Febrero Mexicano* (editado por Mariano Galván Rivera entre 1851 y 1852), que en sus páginas 231 a 378 contiene un trabajo casi desconocido denominado *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo*, cuyo autor es M. R. Veytia. Se trata de una obra de valor inestimable en el que se aprecia, desde el ángulo del derecho constitucional y administrativo, la organización política y administrativa del país a mediados de siglo, especialmente de la segunda.

El *Opúsculo* está integrado por cuatro títulos: el primero, comprende el régimen federal; el segundo, la división de poderes; el tercero, la organización general de la administración, y el cuarto, la administración estatal y municipal.

La obra está precedida por una pequeña exposición de su propósito: “como he llegado a entender que muchas personas se han figurado que mi ánimo fuese combatir el sistema federal que nos rige, o cuando manifiestan los huecos y vacíos de nuestra Constitución política, los defectos que adolece, y los remedios o reformas que debieran adoptarse; y como tampoco faltan otros que han imaginado que el derecho administrativo sea una ciencia desconocida en su totalidad, y esperan por lo mismo que se les diga y descubra alguna cosa enteramente nueva; me apresuro a desvanecer estos dos conceptos equivocados”.¹ Por cuanto al régimen federal, señala que no hará juicio alguno, sino una descripción de lo existente tal cual es; a lo segundo, dice que el derecho administrativo es tan antiguo como los gobiernos que rigen la sociedad, definiéndolo como “el conjunto de medios por los cuales se hacen obedecer las leyes”. Extiende su exposición mencionando que del mismo modo como no hay sociedad sin gobierno, “tampoco puede haber gobierno sin administración”.

Veytia aclara no haber “puesto de caudal propio”, sino haber abrevado en las disposiciones establecidas y los autores contemporáneos, pero omite sus nombres.

19.1.1 Federalismo y división de poderes

La obra de Veytia interesa también por otro motivo; es el producto de la pluma de un liberal y federalista, trata de la Constitución de 1824, quizá la única obra que lo hace. Hasta donde conocemos, este *Opúsculo* es el primer tratado de derecho constitucional mexicano; el más cercano es el *Catecismo político constitucional* de Nicolás Pizarro, publicado en 1861, o sea, diez años después. Es un texto sin grandes pretensiones intelectuales que por el carácter de Veytia como “descubridor”, tiene en sí importancia doctrinaria, no sólo para el derecho constitucional, sino también para el administrativo, toda vez que inicia en México —junto con el *Derecho administrativo* de Lares— esta materia.

El autor señala que en 1824 se sentaron las máximas constitucionales sustentadoras del régimen federal: independencia, integración territorial, soberanía nacional, religión, forma de gobierno, partes integrantes y división de poderes. Hace una reseña del gobierno interior de los estados, de la historia de éstos, y examina la división de poderes, comenzando por el bicameralismo; el examen comprende los requisitos para acceder a las diputaciones y senadurías, así como las atribuciones y funciones del Congreso.

19.1.2 El presidente y los ministros

La exposición del cargo presidencial la divide en seis secciones: el presidente

¹ “Opúsculo de derecho constitucional y administrativo”, *Nuevo Febrero Mexicano*, pág. 231. Hay una versión en RAP en honor de G. Fraga.

como jefe del poder ejecutivo, sus atribuciones, derecho de gentes, custodia de la justicia, "como administrador supremo" y la intervención ministerial. Como titular del poder ejecutivo tiene a su cargo la administración pública: "*como administrador supremo*". . . actúa "publicando y haciendo ejecutar las leyes, y expidiendo al efecto los decretos, reglamentos e instrucciones convenientes, disponiendo cuanto conduce a la conservación del orden público, decretando la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración que le están encomendados, cuidando de la fabricación de moneda y nombrando a los empleados públicos".²

Bajo la autoridad del Presidente, como sus auxiliares, se encuentran los ministros: "los ministros son los empleados funcionarios del poder ejecutivo que firman y son responsables de cuanto el Exmo. Sr. presidente mande o disponga en el ejercicio de su autoridad".³ Según Veytia, son los agentes cuya tarea es la de imprimir movimiento al cuerpo político, que les transmite a su vez el presidente. Bajo la autoridad de los "ministros" o "secretarios del despacho", como también los llama, se encuentra funcionando la administración pública, también integrada por las Direcciones Generales; nacidas de la acumulación de tareas en los ministerios; pero se encuentran en calidad de "delegadas" del mismo y no pueden extenderse mucho ni hacerse independientes. "Las ventajas de estas Direcciones consisten principalmente en que la inspección sea más eficaz, más activa y más inmediata, y de consiguiente más fáciles las reformas y mejoras administrativas."⁴ Tienen el inconveniente de que, "cuando no están bien organizadas", debilitan, retardan y entorpecen la "acción del gobierno". Conforme con la exposición de Veytia, las Direcciones Generales funcionaban como organismos descentralizados, integrados de manera distinta a los ministerios. En su tiempo, estaba en cuestión su utilidad, respecto de lo cual el autor propone su reforma para convertirlas en auxiliares de los ministros, manteniendo su carácter delegado, como "secciones de los ministerios".

La parte más jugosa del ensayo de Veytia es un pequeño apartado que lleva el título tercero, denominado "De la naturaleza, límites y organización general de la administración".

19.1.3 La administración pública

Luego de recapitular en torno a lo tratado hasta el momento, Veytia indica que pasará a estudiar la administración "transcribiendo al efecto las doctrinas de uno de los más célebres y modernos escritores, amoldándolas a nuestra actual

² *Ibid.*, pág. 250.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, pág. 257.

forma de gobierno".⁵ No dice de quién se trata, pero se deduce que sea algún extranjero, francés o español.

En la ciencia de la administración, uno de los supuestos consiste en la definición del poder ejecutivo separado en poder administrativo y poder judicial, Veytia señala al primero la tarea de ejecutar las leyes de carácter general y al segundo la aplicación de las leyes a casos particulares. Del mismo modo, desarrolla la separación entre poder ejecutivo y poder legislativo, igualmente básica como presupuesto de la ciencia de la administración.

Dentro de este apartado, la médula de la exposición radica en el examen de la acción administrativa: "el ejercicio de la administración se desarrolla de un modo activo, por vía de decisión", teniendo entonces la administración varios modos de acción:

a) *Como órgano de instrucción*, promulgando leyes, estableciendo lo necesario para su ejecución, inspeccionando lo que es de interés público y reuniendo la información conveniente.

b) *Como instrumento de operaciones materiales*, administrando los bienes comunes, contratando lo relativo a ellos, ejerciendo acciones judiciales en su representación y cuidando de las obras públicas.

c) *Como poder moral*, en "una misión altamente humana y benéfica, aunque indeterminada en su extensión: cumpliendo, la administración instruye, recompensa, auxilia, anima y fomenta, sirve de guía a los pueblos, y vigila y autoriza actos relativos a sus intereses".⁶

d) *Como autoridad*, mandando en todo aquello que es de interés para la sociedad, tanto en lo que se refiere a las cosas (servicios públicos o expropiando por causa de interés general), como en lo relativo a las personas, por ejemplo, la salvaguarda del orden público o haciendo cumplir las leyes.

e) *Como distribuidor de cargas y aprovechamientos comunes*, es decir, todo aquello que incumbe a la distribución de las atribuciones, el servicio militar, los servicios personales y otros similares.

f) *Como inspector de gastos públicos*, esto es, exigiendo las cuentas relativas a los bienes del Estado y las dependencias de la administración.

g) *Como medio de represión*, castigando mediante multas a quienes contravengan las disposiciones legales.

Estas siete facetas de la acción administrativa rememoran con nitidez la materia administrativa, sobre todo aquella relativa a las actividades de la administración respecto a las cosas y a las personas. De ello extrapolamos que el autor anónimo en quien se inspira, al parecer casi literalmente, es uno de los teóricos de la ciencia de la administración, aunque no parece ser ninguno de los que hemos examinado.

Veytia prosigue su exposición tratando acerca de los caracteres de la ac-

⁵ *Ibid*, pág. 258.

⁶ *Ibid*, pág. 264.

ción administrativa, de la que asegura, exige "unidad en su ejercicio, dependencia inmediata, responsabilidad efectiva y residencia fija de sus agentes, para que no pierda el carácter de fuerza que debe distinguirla".⁷ Por *unidad* entiende el poder que tiene el gobierno para "vigilar y disponer la acción general de la administración", poder que es ejercido mediante funcionarios, bajo un impulso y una dirección única. Esta unidad, de la que se origina el "orden jerárquico", es lo que unifica y fortalece a los pueblos. *Dependencia* implica que teniendo cada funcionario atribuciones propias y actividades relativas a su cargo, éstos se encuentran "encadenados entre sí" en torno a un centro común, a saber, el titular del poder ejecutivo, quien tiene la facultad de nombrarlos y removerlos con toda libertad. La *responsabilidad* señala que "los agentes de la administración no pueden tener otra voluntad que la de la ley, a la que están sujetos, y cuya ejecución deben promover",⁸ se trata de un impedimento contra el abuso por parte de los funcionarios públicos. Finalmente, la *residencia* es la localización de los funcionarios del Estado en un lugar fijo, cosa que facilita la ejecución rápida y plena de la ley.

Para Veytia, la administración, analizada dentro del derecho administrativo, tendría elementos relativos a la ciencia de la administración; él mismo es un doctrinario de esta ciencia, aunque modesto en pretensiones. El objeto principal de la exposición del autor es jurídico y por tanto la administración se confina al derecho administrativo, e irónicamente, la materia de la administración, objeto de su acción, se revierte a su interior y toca entonces su anatomía, no su actividad misma ni los efectos que tiene en el cuerpo de la sociedad. La definición de *administración* propuesta por el autor corrobora esta aseveración: "en su significación estricta y rigurosa, que es la de nuestro propósito, se limita al poder ejecutivo, y es la acción de sus diversas partes, o lo que es lo mismo, el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan".⁹

Poco puede agregarse a la exposición de un "descubridor", mejor será ceder el turno a otro revelador de la ciencia de la administración, también jurista, pero conservador y defensor del centralismo: Teodosio Lares.

19.2 LARES: LA CIENCIA DE LA ACCIÓN Y DE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO

En el mismo año en que aparece el *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo* de M. R. Veytia, en 1852, aparecen publicadas las *Lecciones de derecho administrativo* de Teodosio Lares, impartidas en el Ateneo Mexicano.*

⁷ *Ibid.*, pág. 265.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, pág. 259.

* Sobre el pensamiento de Lares recomendamos: *Fichas para el estudio del derecho administrativo en México* (Teodosio Lares), de Jesús Castañón Rodríguez.

Fueron catorce las lecciones y según se asienta en la obra, éstas concluyeron el 19 de agosto del año anterior. La primera lección tiene una finalidad introductoria; la segunda trata del derecho administrativo, la tercera y la cuarta, del poder ejecutivo, la quinta de la administración activa, la sexta y la séptima, de las atribuciones de la administración graciosa; la octava y la novena, de la administración contenciosa, la décima, de la división de poderes, las undécima y la duodécima, del poder judicial; la decimotercera, del poder administrativo, y la decimocuarta, de la jurisdicción administrativa.

19.2.1 Derecho y administración

Lares indica en la primera lección que el derecho administrativo es “una ciencia poco cultivada entre nosotros” y que es en Francia donde se ha intentado establecer como una ciencia basada en principios positivos, necesarios e incontestables, tarea en la que participaron Cormenin y Macarel en 1818, Gerando en 1819 y Foucart en 1841, toda vez que Laferriere ha sintetizado sus elementos y Chaveau Adolphe ha puesto la cimentación académica en la que descansa.

Parece ser Laferriere quien influye más profundamente el pensamiento de Lares, de él adopta su concepto de derecho administrativo como la ciencia y la competencia del poder ejecutivo, pero abarcando también a los funcionarios y tribunales administrativos en relación con los intereses y derechos de los ciudadanos, así como con el “interés general del Estado”.¹⁰ El punto de análisis radica en la “organización” del poder ejecutivo. Un concepto tan amplio como el que Lares sugiere del derecho administrativo, lo relaciona con el derecho público al que concibe como “la ciencia de los principios de la organización de la sociedad civil”, o más precisamente, “la ciencia de la organización de los poderes sociales”.¹¹ Según Lares, la diferencia entre el derecho público y el administrativo consiste en que el primero se refiere a todos los poderes sociales, en tanto que el segundo sólo tiene incumbencia con “la acción” del poder ejecutivo. Estas referencias a los planteamientos jurídicos generales de Teodosio Lares nos servirán para centrarnos en su teoría de la administración.

El autor considera que allí donde haya existido gobierno hubo también administración. “No puede concebirse gobierno sin administración, ni ésta sin reglas destinadas a dirigir a los funcionarios en los diversos ramos administrativos.”¹² Lares evoca el planteamiento de Laferriere en el sentido que el derecho administrativo no se constituyó durante la monarquía absoluta, sino en la época de la Asamblea Constituyente, tal como nosotros mismos lo hemos podido constatar por la exposición de Alexis de Tocqueville, época en la que la centralización

¹⁰ *Lecciones de Derecho Administrativo*, pág. 2. Hay una versión en RAP núm. 50.

¹¹ *Ibid.*, pág. 3.

¹² *Ibid.*

administrativa jugó un papel preponderante, así como en la obra de Bonnin, en la que hemos abundado. Para Lares fue asimismo el tránsito de la unidad nacional a la unidad administrativa: "estableciendo la unidad nacional, establecida igualmente la unidad administrativa, y proclamando los derechos del hombre y los principios de la razón que habían de ser realizados por las instituciones administrativas, zanjaba los fundamentos de la ciencia".¹³ Pero, agregaríamos que no sólo nace aquí el derecho administrativo, sino antes que él, la ciencia de la administración tal y como lo había demostrado Bonnin.

Cabe mencionar que en opinión de Lares, la unidad es el fundamento de la acción administrativa y la combinación entre las "atribuciones del poder público" y "los intereses y derechos de los particulares", que ambos resumen la ciencia del derecho administrativo. Por tanto, el derecho administrativo se sustenta en "principios racionales", siendo por extensión las instituciones administrativas "la realización o consecuencia de tales principios".¹⁴

Lares es un profundo conocedor del derecho administrativo francés, tanto como lo es de la ciencia de la administración española. Expone que España capitaliza los progresos intelectuales franceses y que una vez rebasado el feudalismo y eliminados los fueros municipales, quedan sentadas, en la Península, las bases de la unidad administrativa gracias a los esfuerzos de los reyes de Castilla y Aragón por uniformar la legislación y centralizar el gobierno. Evoca las condiciones óptimas que en España propiciaron el desarrollo del derecho administrativo, a saber, el gobierno representativo, la libertad de igualdad y los derechos del hombre y del ciudadano, y cita a Burgos como creador del proyecto de ley encaminado a la creación de los tribunales administrativos, lo mismo que a nuestro también conocido Francisco Agustín Silvela.

Juzga que en México las instituciones administrativas y el derecho administrativo, a los que identifica, se encuentran dispersos en distintas fórmulas jurídicas que atañen a los "diferentes ramos de la administración pública", como ocurre con la confusión entre el contencioso administrativo y el orden civil. Todo esto exige el nacimiento de una ciencia, la de la administración, en México. "Así es como la necesidad de la ciencia se hace sentir, en los casos graves y complicados de la administración. Debemos, pues, todos aspirar a su desarrollo, porque en él estamos todos interesados. No hay uno solo sobre el que no haga sentir la acción de la administración. Ni las personas, ni los bienes pueden estar exentos de ella. Administrar, es obrar, y la acción del gobierno se ha de ejercer precisamente sobre las cosas y los individuos. Combinar en la acción el interés público con los derechos e intereses de los particulares, de tal manera, que aquél prefiera sin herir ni ofender a éstos, es el gran problema de la administración, y su resolución comprende toda la ciencia de la administración. Ciencia en que todos tenemos un grande y particular interés, porque de ella depende que el

¹³ *Ibid.*, pág. 5.

¹⁴ *Ibid.*

gobierno al administrar la cosa pública, lo haga sin atacar nuestros derechos, ni perjudicar nuestros intereses.”¹⁵ De acuerdo con este pasaje, y evocando la tradición franco-española de la ciencia de la administración, para Lares, como para sus doctrinarios, es aquélla que estudia las relaciones entre el espacio público y el espacio privado.

19.2.2 Gobierno y administración

Lares, como el español Colmeiro, elabora su discurso intelectual combinando elementos fidedignos de la ciencia de la administración, tales como la idea de esta disciplina como relación entre el espacio público y privado; y elementos estrictamente jurídicos que confinan el estudio de la administración a los marcos del derecho administrativo. Pero hay más: Lares, como todo doctrinario de la ciencia de la administración, sostiene la separación entre gobierno y administración.

Lares sitúa, como lo hemos mencionado, a la problemática del derecho administrativo, y por tanto de la administración, en torno al poder ejecutivo al que considera, dividido “*en poder ejecutivo puro, o propiamente dicho, y poder administrativo, o administración activa*”.¹⁶ Por extensión, agrega que, “*gobernar*” implica poder administrativo *strictu sensu* y “*administrar*” implica administración activa. Dice que la acción del gobierno se manifiesta en los reglamentos, decretos y órdenes encaminados al cumplimiento de la Constitución; es decir, en las normas relativas a la seguridad pública, las negociaciones diplomáticas, los convenios militares, los nombramientos, retiros y licencias de los funcionarios “y en otros actos de orden, disciplina general y alta política. En todos estos casos, se dice con toda propiedad que el poder ejecutivo *gobierna*. La *administración activa*, se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano. Y entonces, se dice que el ejecutivo *administra*.”¹⁷

Considerado críticamente, el planteamiento de Lares relativo a la separación entre gobierno y administración resulta dudoso, porque los problemas de alta política a los que se refiere, así como a la disciplina general, lo mismo que la seguridad pública, las relaciones internacionales y las relaciones como funcionarios públicos, constituyen un problema de interés general para la sociedad, cuestión que atañe a la administración. Pero si quisiéramos aceptar el matiz referente a que los intereses generales de la sociedad se preservan por la administración mediante la vigilancia de la acción de cada ciudadano, entonces, el gobierno estaría definido por su desvinculación con la sociedad, en tanto que

¹⁵ *Ibid.*, pág. 10.

¹⁶ *Ibid.*, págs. 15-16.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 16.

la administración, lo estaría por sus relaciones con ella. O lo que es lo mismo, la separación aludida es no sólo artificial, sino falsa.

El argumento elaborado por Lares nos deja frente a una administración activa, cuyo obrar se ejerce sobre las personas y las cosas: "si la *administración activa* toca a sus intereses, provoca sus reclamaciones, y se llama *poder gracioso*; si hiere sus derechos, da lugar a un recurso contra sus decisiones, y se llama *poder contencioso*".¹⁸

Las *Lecciones de derecho administrativo* de Lares implican importantes contribuciones a la ciencia de la administración, pero contadas y sin articulación con la propia disciplina, pues se trata de una obra de derecho administrativo y que, pese a la íntima relación que guarda con la ciencia de la administración, son cosas distintas. Tal sería la diferencia entre Posada de Herrera y Colmeiro, o bien, entre Oliván y Ortiz de Zúñiga. Oliván y Posada de Herrera fueron esencialmente doctrinarios de la ciencia de la administración; mientras que Ortiz de Zúñiga y Colmeiro fueron tratadistas del derecho administrativo. En México, Veytia y Lares contribuyeron sustancialmente al nacimiento y desarrollo del derecho administrativo, en tanto que Luis de la Rosa y el español Francisco de Paula Madrazo lo hicieron fundamentalmente en la ciencia de la administración. Analicemos ahora a Madrazo, y dejemos para después a De la Rosa.

193 FRANCISCO DE PAULA MADRAZO: MANUAL DE ADMINISTRACIÓN

Francisco de Paula Madrazo nació en Barcelona en el año de 1817. A la edad de 25 años asistió a las lecciones de administración impartidas por José Posada de Herrera, que copió junto con dos condiscípulos suyos, las cuales fueron editadas en 1843. En 1857 salió a luz la obra de Madrazo, *Manual de administración*, pero no en España sino en México, formando parte de la Enciclopedia Popular Mexicana. Tal es el motivo por el cual Madrazo es desconocido en España, donde no encontramos referencia a su obra, y conocido en la sexta década del siglo pasado en nuestro país.

El autor fue un discípulo ortodoxo de Posada de Herrera; su *Manual* está inspirado extraordinariamente en las *Lecciones* de Posada de Herrera, aunque de menor extensión que la obra de su maestro, es una especie de síntesis de la obra de Posada de Herrera quien, junto con Oliván, es el más grande pensador administrativo español y uno de los más eminentes del mundo durante la moderna época de la ciencia de la administración. Los datos que menciona señalan un hecho relevante: en México había una significativa actualización intelectual sobre esta materia en el siglo XIX, que era, además, la ciencia de la administración más avanzada durante la primera mitad del siglo pasado: la española, por lo cual su difusión en nuestro país contaba con los mejores auspicios.

¹⁸ *Ibid.*

19.3.1 La ciencia de la administración

“La afición que de algunos años a esta parte se ha despertado hacia el estudio de la ciencia de la administración, no sólo debe, a nuestro juicio, mirarse como un notable progreso de la instrucción pública, sino como uno de aquellos fenómenos que revelando el estado de la sociedad, prueban de un modo indudable que este ser moral se acerca ya a su completo desarrollo, y que ha llegado el día de entregarle el cuidado de sus propios intereses.”¹⁹ Este interesante pasaje, es complementado por Madrazo haciendo alusiones indirectas de Posada de Herrera, o bien citaciones literales, como aquélla antes vista y que dice que la administración “es la vida de la sociedad”. Y, como todos los doctrinarios de la ciencia de la administración aclara que su obra no tendrá por base ni teorías vanas ni principios abstractos, sino “doctrinas de aplicación práctica. . . objeto será de este tratado todas las instituciones, todas las leyes, todos los derechos que forman los diferentes lazos y relaciones del hombre en sociedad, así como todos los derechos de ésta. . . escribimos un tratado científico, no un libro de política. Si conseguimos consignar en él, siquiera sea en compendiado resumen, los buenos principios, los únicos sobre que puede establecerse una administración inteligente, ilustrada, justa y vigorosa, algo habremos hecho en favor de las buenas doctrinas, y nuestra ambición de escritores quedará cumplidamente satisfecha”,²⁰ todo ello, subraya, “sin preocupación de escuela, sin pasión de partido”.

Los conceptos plasmados en la obra de Madrazo son entonces de la mejor calidad que pudieran difundirse en nuestro país en aquellos años; se trata de la moderna ciencia de la administración, que tiene todavía sus bases en el ambicioso espíritu de la vieja ciencia de la policía.

19.3.2 Unidad y centralización

Francisco de Paula Madrazo inspirado en su maestro, Posada de Herrera, sienta el argumento de su exposición administrativa en los conceptos de *unidad y centralización*. Tomado literalmente de Posada, dice que la unidad es el hecho más marcado e importante de las sociedades modernas, y como su profesor, la define como la igualdad de leyes y derechos de los ciudadanos. Extiende el espíritu del concepto a la gestación de la confianza entre los ciudadanos, a la generalización de las costumbres, es decir, valga el término, a la publicitación de la vida civil, a la ampliación del espacio público; como lo señala, a la creación del “espíritu público”: hay una ampliación en la comunicación de los individuos. Distingue, como Posada entre unidad y centralización, y como él, define a la centralización “como la facultad de resolver todas las cuestiones que pueden interesar

¹⁹ *Manual de administración*, pág. 5. Hay una versión en RAP núms. 51-53.

²⁰ *Ibid*, pág. 9.

a un país por el gobierno central”.²¹ Es tal la fidelidad de Madrazo con relación a su maestro que, como era usual y legítimo entonces, reproduce sus planteamientos como hemos expuesto; sin embargo, no deseamos fatigar al lector con repeticiones.

19.3.3 La administración

En el capítulo relativo al estudio de la administración y el derecho administrativo, Madrazo transcribe literalmente párrafos completos de Posada de Herrera relativos a las definiciones de administración, derecho administrativo y ciencia de la administración. Se trata de los planteamientos más importantes de la ciencia de la administración de entonces, pero también Madrazo pone de su propia cosecha, como cuando se refiere a las diferentes funciones de la administración que clasifica en económicas, morales y tutelares.

Por cuanto a la materia de la administración, ésta comprende la enorme riqueza implicada en el objeto de la ciencia de la administración, como aquella disciplina “que establece los principios y relaciones que median entre la sociedad y los individuos que la componen; más aquellos derechos que existen entre los particulares que están reglados por la equidad y nacen del principio de asociación”,²² a saber: deberes de administración respecto al orden público (cárceles y presidios) y respecto de la salubridad pública. Los intereses materiales colectivos: agricultura, aguas, montes, caza y pesca, ganadería, pósitos, industria, aranceles, comercio, minería, pesos y medidas, moneda, bancos, ferias, mercados y bolsa de comercios, caminos públicos, obras públicas, comunicaciones acuáticas y correos. Intereses morales: religión, diversiones públicas, imprenta, instrucción pública y beneficencia pública. De los derechos de la administración con respecto a las personas: quintas, matrículas de mar, cargas provinciales y municipales. De los derechos de la administración relativos a las cosas, tales como las contribuciones. Todo esto encierra la materia de la administración conforme el espíritu de la ciencia de la administración.

La ciencia de la administración más progresista y poderosa de entonces, la española, llega a México, a través de Madrazo, inspirada en Posada de Herrera.

19.4 CASTILLO VELASCO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Uno de los más distinguidos pensadores de la administración en México, José María del Castillo Velasco, autor de un texto sobre *Derecho constitucional y*

²¹ *Ibid.*, pág. 13.

²² *Ibid.*, pág. 18.

de otro titulado *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, fue profesor de derecho administrativo y constitucional en la Escuela Especial de Jurisprudencia de México. Escribió su obra en la época intermedia entre la presidencia de Juárez y el régimen porfiriano, es decir, durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876).

La idea fundamental de su obra se orienta a examinar los problemas relativos al derecho administrativo; sin embargo, dos capítulos (1 y 2), los dedica a la ciencia y la acción administrativas, y su extenso contenido, a la materia administrativa, que mucho se relaciona con la moderna ciencia de la administración franco-española.

19.4.1 La ciencia de la administración

Tanto la obra sobre derecho constitucional de Castillo Velasco, como la que ahora examinaremos, tuvieron una finalidad magisterial. "El deseo de cumplir mis labores como profesor en la Escuela Especial de Jurisprudencia, que me animó a escribir y publicar mis *Apuntamientos sobre el estudio del derecho constitucional*, me ha inspirado ánimo para escribir el presente *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. . ."^{22bis} Su modestia le hace solicitar la comprensión para los defectos de su obra, "por lo importante y delicada que es la ciencia de la administración".

Enfrascado en el espíritu progresista y liberal propio de los doctrinarios de la ciencia de la administración, nuestro autor, se refiere a las constituciones políticas como el ambiente de libertad en el cual se desarrollan los hombres. "Lo que se ha llamado don de gobierno y es propiamente la *ciencia administrativa*, consiste en el conocimiento de las causas comunes a todas las naciones y de las particulares de cada una de ellas que pueden producir el desarrollo y el adelantamiento de los pueblos, o su decadencia y postración, así como de los medios propios para obtener aquellos bienes y evitar esos males".²³ La ciencia de la administración, según la perspectiva de Castillo Velasco, es muy amplia, progresista y positiva, trata de aquello que es común a las naciones y de aquello otro que se vincula a su desarrollo, sin lo cual sobrevendría la decadencia y empobrecimiento. Su tesis descansa en la firme tradición bonniniana de la ciencia de la administración, pletórica de actividad en el seno de la sociedad, ya sea conduciéndola, conservándola o mejorándola; es la ciencia que "provee al bien del hombre desde antes de su nacimiento y lo sigue durante la vida y lo acompaña al sepulcro".²⁴ Tiene que ver con el mejoramiento de las razas, el progreso

^{22bis} *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* pág. 3. Hay una versión en RAP en honor de G. Fraga.

²³ *Ibid.*, pág. 5.

²⁴ *Ibid.*

de las generaciones, la difusión de la enseñanza, la preservación de las costumbres, la salvaguarda de la industria, el comercio y las artes, el desenvolvimiento del talento y el trabajo, y la eliminación de la miseria; "haciendo sentir por todas partes su benéfica influencia, logra el bien de las sociedades y el bien de los individuos".²⁵

Si para los estudiosos de la materia, ésta es de importancia capital, para el autor no lo es menos, ya que considera que la ciencia de la administración es un crisol en el que se funden "los principios de las ciencias administrativas, todos los conocimientos humanos aplicados en bien de la humanidad para el desarrollo social y para el bienestar moral, intelectual y material de los hombres",²⁶ es decir, una ciencia social sintética en la que se glosan magnamente todos aquellos conocimientos que tienen por objeto el mejoramiento moral, intelectual y material del hombre, en otras palabras, todos los conocimientos susceptibles de ser creados por las ciencias sociales. Castillo Velasco trata con una ciencia de la administración encaminada a mejorar a la sociedad, pero como los demás doctrinarios, se refiere a una sociedad integrada por individuos, la administración tiene entonces el deber de velar por el desarrollo de estas unidades individuales de la sociedad.

Castillo Velasco visiblemente influenciado por la obra de Manuel Colmeiro, toma de este pensador español la idea de separación entre política y administración, que derivan, en su opinión, de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial previamente deslindados: "al poder legislativo corresponde únicamente legislar y al ejecutivo quedan confiadas la política y la administración: la política cuyo objeto debe ser el exacto cumplimiento de la constitución y de las leyes y cuyo fin es mantener en el interior la armonía entre los elementos políticos del país para que los principios constitucionales sean una verdad y las leyes aseguren la libertad del hombre, y adquirir y conservar en el exterior, en las relaciones con el mundo, el respeto a la soberanía nacional; la administración, cuyo objeto se forma de las necesidades materiales, morales e intelectuales de la sociedad, y cuyo fin es satisfacer esas necesidades".²⁷ La dicotomía política-administración en Castillo Velasco es tan injustificada como en el caso de Colmeiro, ya que en realidad es una transfiguración de la antinomia entre gobierno y administración, sustituyendo el primero por la política. El cumplimiento exacto de la constitución y las leyes, el mantenimiento de la armonía interior y el establecimiento de las relaciones internacionales son realizados no tanto por la política, sino por dependencias administrativas encargadas de cumplir y hacer cumplir la constitución; asegurar el orden público y mantener las relaciones internacionales, son funciones de la administración, lo mismo que la satisfacción de las necesidades materiales, morales e intelectuales de la sociedad.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, pág. 6.

²⁷ *Ibid.*, pág. 7.

Por cuanto al gobierno, no solamente no es definido, sino tampoco considerado en el planteamiento anterior; dice que no debe hacer aquello que la "sociedad sabe y puede hacer": no limitar ni la libertad ni la actividad individual; ni enervar las fuerzas del pueblo para gobernarse por sí mismo; ésta es la mejor forma de que la administración, agrega Castillo, salvaguarde el bien público y el beneficio particular, evitando la tiranía que somete al pueblo como ocurre en el despotismo.

Vuelve a la separación entre política y administración cuando aborda el terreno de las disciplinas: "así como la ciencia administrativa difiere de la ciencia política, así la acción del poder de la administración difiere de la acción del poder en la política". . . "la ciencia política busca el establecimiento de la armonía de todos los elementos políticos en una dirección determinada. La ciencia administrativa busca la armonía absoluta entre todos los intereses sociales y entre todos los intereses individuales." De esto se extrapola una distinción artificial de objetos de estudio entre la ciencia política y la ciencia de la administración, porque la armonía de todos los elementos políticos encauzados hacia un punto determinado no puede realizarse sin la armonía previa entre todos los intereses sociales y todos los intereses individuales, en otras palabras, es la armonía entre el espacio público y el espacio privado lo que permite que la sociedad y el Estado, que no es sino su organización política, tengan una dirección única: en este punto, que es la médula de la política y la administración, yace no su diferenciación de campos, sino su identificación. "En el ejercicio de la acción política la mayoría de los ciudadanos tiene el poder de sobreponerse a las minorías. En la práctica de la administración no es lícito sacrificar ningún interés por pequeño que sea."²⁸ Conforme al planteamiento de Castillo Velasco, si fuera cierto, la "acción política" y la "práctica de la administración" se tocarían en el punto en el cual quedaría garantizada a la vez la preservación del interés general y la conservación del interés particular, lo cual es falso, ya que si se preserva el interés ciudadano se afectan no sólo pequeños intereses individuales, sino grandes intereses particulares; lo mismo ocurre cuando se garantiza la satisfacción de un interés particular en detrimento del beneficio e interés público; por tanto, la administración por estar preñada de naturaleza política garantiza, según la tradición de la ciencia de la administración, más bien el interés general que es el interés de todos los individuos, afectando uno o varios intereses particulares no por pequeños, sino por grandes que sean.

"La política satisface las necesidades generales sin detenerse ante los intereses políticos e individuales. La administración estudia las necesidades del individuo para satisfacer las necesidades comunes." Ciertamente la política satisface las necesidades generales sin contemplar los intereses políticos individuales, pero también lo hace la administración, de donde resulta falso que estudie las necesidades del individuo para satisfacer las necesidades comunes. Hasta ahora

²⁸ *Ibid.*, pág. 8.

Castillo Velasco había estado situado en el genuino espíritu de la ciencia de la administración, espíritu que abandona en favor de una causa perdida que se denomina dicotomía política-administración. La ciencia de la administración según el concepto de Bonnin, de los pensadores españoles y algunos estudiosos mexicanos, *tiene por objeto el estudio de aquello que es relativo a la dirección, conservación y mejoramiento de la sociedad, así como de las relaciones entre ésta y los individuos que la integran*. En todo caso, la administración tiene relación con los individuos a partir de la sociedad, no a la inversa, del individuo a la sociedad como lo plantea equivocadamente Castillo. Por último, el autor dice que “la política considera siempre el conjunto de la nación y el Estado. La administración se empeña en la consideración de cada parte de los componentes de ese conjunto que forma la nación o el Estado”.²⁹ Como el autor no define qué es “cada parte”, supondremos que se trata de los individuos o de grupos de individuos; esto es, que la administración se refiere a los individuos y los segmentos del Estado, en tanto que la política se refiere a la generalidad, lo que en ambos casos es falso: tanto la política como la administración se encierran en el concepto de Estado como totalidad.

“Entre la ciencia política y la ciencia administrativa hay la diferencia de que aquélla no es suficiente por sí sola y sin auxilio de ésta para obtener la felicidad de los pueblos y de los individuos, cuando la ciencia administrativa sin el auxilio de la política puede ser bastante para obtener el progreso material de las naciones, y hasta cierto punto el adelantamiento moral e intelectual de la sociedad y del individuo.”³⁰ ¡Esto es lo que han sostenido los doctrinarios de la ciencia de la administración! De lo que se deduce no sólo la contradicción de Castillo con respecto a la separación entre la política y la administración, sino también lo artificial e inútil de sus argumentos.

19.4.2 La acción administrativa

Respecto a la acción administrativa, Castillo Velasco también es ambivalente; tiene aciertos y desvaríos. Señala que la acción administrativa ha sido confiada a funcionarios públicos dotados de poder para preservar tanto el bien común como el interés particular, haciendo uso de la fuerza si fuere necesario. Castillo Velasco sigue parapetado en las almenas del individualismo, al que defiende a ultranza, sobre todo cuando los intereses individuales son “legítimos, justos y verdaderos . . . y de ninguna manera debe entenderse que la acción administrativa puede salvar un interés por más que pudiera convenir a la mayoría, siempre que fuese contrario a otro ya particular, ya general, que tuviera las cualidades de legitimidad, justicia y verdad antes referidas”;³¹ o sea, que un

²⁹ *Ibid.*, págs. 8-9.

³⁰ *Ibid.*, pág. 9.

³¹ *Ibid.*, pág. 11.

interés particular que se juzgue legítimo, justo y verdadero siempre estará por encima de cualquier interés conveniente, ya lo sea para la mayoría. Habiendo ratificado su convicción de la preponderancia del interés particular sobre el interés general, agrega: "se ha dicho antes y es conveniente repetir que la administración no debe sacrificar ningún interés legítimo ni aun a la mayoría de otros intereses contrarios", porque según lo menciona, "el hombre ha nacido para vivir en sociedad y habiendo la triada de necesidades intelectual, moral y física para ser satisfechas, nada debe contrariar esta satisfacción, porque de ocurrir semejante cosa sería impedir el desarrollo de la sociedad para imponer tal sacrificio que importaría una violación del derecho individual y con ella una violación del derecho natural, exige que la acción administrativa prevea para evitarlos todos aquellos casos en que pudiera aparecer alguna contrariedad entre el interés particular y el bien público, y que llegado alguno de esos casos concilie al uno con el otro".³² Si este planteamiento fuese riguroso, lo que no es, el individualismo que sostiene Castillo sería, como en la realidad, irreconciliable con el interés público.

Dice, conforme lo antes establecido, que es difícil el ejercicio de la acción administrativa porque atañe a los hombres y las cosas, y que pese a que la ciencia de la administración se integra de las demás ciencias y progresa día a día, aún no tiene "la suma de principios universales o verdades absolutas", evocando ideas de Colmeiro; de aquí que la acción administrativa quede bajo la responsabilidad del "talento y de la instrucción" de los funcionarios públicos, es decir, del "don de gobierno", del que nos habló antes Colmeiro.

También del autor español toma aquellos aspectos comunes a las administraciones en general, que hacen referencia a que la administración debe estar en armonía con las instrucciones políticas, así como ser independiente, activa y responsable, lo que ya analizamos en el caso de Colmeiro e invitamos al lector, si así lo desea, a regresar al capítulo correspondiente.

19.4.3 La materia administrativa

Por cuanto a la materia administrativa, Castillo Velasco nos da mucho más, y resulta irónico que el estrecho concepto de administración que formula, contraste con la bondad, amplitud y riqueza del análisis relativo a la materia de la administración. Como Colmeiro, en quien se apoya también, divide su tratamiento con los deberes de la administración con relación a las personas y con relación a las cosas.

Por lo que hace a las personas, marca la siguiente distribución: a) personas: población, subsistencias, policía sanitaria, policía de alimentación y cremación de cadáveres; b) orden público: policía de seguridad, juegos prohibidos, vagos,

³² *Ibid.*, pág. 10.

uso de armas, malhechores, reuniones públicas y asonadas y motines; c) prisiones: en Europa, Estados Unidos y México; gobierno de las prisiones, régimen interior y policía de salubridad; d) beneficencia pública: monte de piedad, bancos de socorro, pobres inválidos, casa de maternidad, casa de expósitos, asilos, hospicios, hospitales, asistencia domiciliaria, mendicidad, y embriaguez; e) educación en sus diferentes niveles y especialidades; f) culto religioso; g) espectáculos públicos; h) estado civil; i) libertad de imprenta; j) de las elecciones; k) de las cargas públicas; servicio municipal, servicio militar y organización del ejército.

Tocante a las cosas, el autor se refiere a las siguientes: bienes públicos, mar y aguas; caminos, obras públicas, caminos de fierro, puertos, bienes del Estado (baldíos, montes, repartimientos y minas), bienes nacionalizados, bienes mostrencos, bienes de corporación, bienes de particulares, propiedad literaria, agricultura y ganadería, policía rural, industria, comercio, sociedades mutualistas, propiedad, bancos, ferias y mercados, pesos y medidas, moneda, contribuciones, administración hacendaria, contabilidad, servidumbres públicas, expropiación, aranceles, egresos.

De lo anterior podemos concluir que la actividad administrativa en relación a estas variadas materias no puede ser ejercida por la administración, tal y como lo concibe Castillo Velasco en la estrechez de su definición. Toda una ironía.

19.5 MANUEL CRUZADO: EL ÚLTIMO TEÓRICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Como se anota en la cabeza de este apartado, Manuel Cruzado es el último doctrinario de la ciencia de la administración, tal y como fue concebida por el pensamiento de Bonnin, y desarrollada por Silvela, Oliván, Ortiz de Zúñiga, Posada de Herrera y Manuel Colmeiro, y los mexicanos Veytia, Lares, el español Madrazo, Castillo Velasco y Luis de la Rosa; aunque ciertamente la ciencia de la administración se iba circunscribiendo al estudio de la organización administrativa.

Cruzado menciona haber elaborado un libro de texto: *Elementos de derecho administrativo*, con la idea de combinar “la teoría y la práctica de la administración”. La obra aparece en 1895, más de una veintena de distancia después de que Castillo Velasco escribiera la suya, y a cinco años de extinguirse el siglo XIX. Comenzaremos con el concepto de ciencia de la administración formulado por Cruzado.

19.5.1 La ciencia de la administración

Al decir de Cruzado, la autoridad política requiere para la ejecución de las leyes de una “guía luminosa” que la conduzca. “La realización de este deber es el objeto de la ciencia administrativa, la más extensa y complicada, pues compren-

diendo de otras ciencias accesorias, requiere de un estudio prolijo del cual depende la eficacia de su aplicación. Su carácter es esencialmente positivo y se funda en las observaciones que diariamente nos sugiere la experiencia. Su principal tendencia es la de formar administradores hábiles, y pugna en cuanto a la índole, con todos aquellos principios que tengan una aplicación meramente práctica.”³³ Agrega que el origen de esta ciencia obedece a las reformas y al desarrollo de las sociedades de su tiempo, argumentando que ha existido siempre, aunque antaño sus principios estuvieran confundidos en otras disciplinas.

Según lo expresa, la rapidez de los cambios ocurridos en la organización de los pueblos ha creado cierta inestabilidad en las teorías de la ciencia de la administración e impedido el establecimiento de “un sistema uniforme de administración para todas las naciones”. No existe pues, “una teoría general de la ciencia administrativa”, sino “un conjunto de reglas indestructibles de cuyo conocimiento depende el acierto de la acción administrativa”.³⁴ En contraste con Castillo Velasco, Cruzado observa una gran intimidad entre la política y la administración: “existe aun otra ciencia que se relaciona con la administración, la cual es la política, y que de ningún modo puede consistir, como opinan muchos en evitar esa inquietud que fatiga al Estado en un curso incierto y engañoso. Tiene un objeto mucho más noble como es el del cumplimiento de las leyes fundamentales y realizar los principios contenidos en ella, conservar la armonía entre los elementos, y por fin mantener ileso la soberanía al contraerse y reanudar sus relaciones con el extranjero.”³⁵

19.5.2 La acción administrativa

Concibe Cruzado una sociedad nacida de los impulsos de las transacciones entre sus miembros, activa por naturaleza; su acción la confiere a “un brazo poderoso” apto para movilizarla. “En consecuencia, la acción administrativa es la misma actividad social, representada por los esfuerzos individuales que se acumulan en una sola mano que los dirige.”³⁶ Señala que existe controversia en lo relativo a la mutua autonomía de la acción administrativa y la libertad individual, entre las cuales debe haber una clara delimitación, para evitar el abuso contra la esfera de libertad de los particulares; pero sostiene una argumentación diametralmente opuesta a la de Castillo Velasco al opinar que la exageración del principio de libertad es tan dañina como la exageración de la esfera de actividad del poder público. La sobrelimitación del principio de libertad “puede degenerar en la anarquía”. En este sentido, Cruzado se encuentra al margen tanto

³³ *Elementos de derecho administrativo*, pág. 6. Hay una versión en RAP en honor de G. Fraga.

³⁴ *Ibid.*, pág. 7.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, pág. 8.

del individualismo, como de las inclinaciones de supercentralización; “es preciso que la administración tenga el menor número posible de atribuciones para con los administrados; mas no por esto debe desecharse aquella saludable influencia que le es inherente cuando trata de suplir la falta de cultura de un pueblo. Esto es obvio, porque cuando aquél ha llegado a cierto grado de perfección el interés individual reemplaza con ventaja la intervención de la autoridad pública”.³⁷

Conforme lo anterior y basándose en las ideas de Colmeiro y Castillo Velasco, dice que el gobierno no debe suplir a los particulares en aquellos negocios en los cuales éstos puedan desenvolverse, ni limitar los derechos y las garantías que “aseguran la vida del hombre”; no debe coartar la iniciativa y la libertad individuales, ni enervar la fuerza colectiva “de los asociados cuando se dirija hacia un objeto lícito”. Por todo esto, sugiere un “justo medio” entre la acción administrativa y la libertad individual y lo refuerza citando a José María Luis Mora, al referir que un gobierno es más liberal cuanto menos interviene en la persona del individuo y el individuo es más libre por cuanto tiene menos relación con los funcionarios del Estado.

19.5.3 La administración

Luego de establecer la etimología latina del término administración, define conceptualmente administración pública: “es la institución que cuida del fomento y la conservación de los intereses de la sociedad por conducto de los funcionarios establecidos por la Ley”.³⁸ En abstracto, Cruzado centra el concepto de administración en el suministro de servicios públicos como atribución del poder ejecutivo: “a esa reunión de servicios públicos y al conjunto de reglas que dirigen la relación de servicios públicos y al conjunto de reglas que dirigen la relación entre la autoridad administrativa y los particulares, se ha dado el nombre de administración”. Incluso dice que la administración y el poder ejecutivo se asimilan, y extendiéndose en su intención de precisar el concepto, agrega, “la administración considerada abstractamente, es la intermediaria entre el Estado y sus miembros por efecto de las relaciones que determinan las leyes”.³⁹ La administración no es un invento y ha existido siempre.

Nuestra materia debe ser examinada desde un doble ángulo: servicios públicos y relaciones entre el gobierno y los particulares; concibiéndose primero de manera “orgánica y reglamentaria” y en seguida como “órgano de derecho”. En tal sentido, el autor establece, con todo acierto, que la administración se confunde con la policía, aunque ésta ha venido a confinarse a las categorías de prevención y represión; de aquí que el autor en cuestión sostenga que la admi-

³⁷ *Ibid.*, págs. 8-9.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

nistración hace el bien y la policía impide el mal. Manuel Cruzado, como último representante de la ciencia de la administración, no olvida que “el oficio de la administración” está orientado a mejorar al hombre, desde su nacimiento, a través de toda su vida y aun después de muerto. Extrae del pensamiento de Colmeiro la proposición de que la administración, en consonancia con las instituciones políticas, es activa, independiente y responsable; sujeta, al mismo tiempo, a cuatro condiciones: “ser esencialmente civil” esto es, “extendiendo su dominio a los intereses generales de la sociedad, y representar al pueblo en la universalidad de sus exigencias y necesidades”;⁴⁰ procurar en forma constante la gestión de los intereses públicos; actuar con prontitud; y hacerlo en forma enérgica. Este pensador fue un hombre docto en materia de administración y derecho administrativo: leyó a los franceses Cormenin y Macarel, Gerando y Fourcart; a los españoles Gómez de la Serna y Colmeiro; además a los mexicanos Lares y Castillo Velasco. Cita, asimismo, las obras de sus compatriotas de la época: de Julio Jiménez, *Manual sobre ayuntamientos*, y Emilio Pardo y Pablo Macedo, *Diccionario de derecho y administración*.

En Cruzado no existe ya, sino en cuanto a elementos mínimos, la ciencia de la administración; se ha convertido en la ciencia de la organización administrativa. Trata de la organización y atribuciones de las autoridades federales y locales. Ha desaparecido la materia administrativa, y con ella la médula de la ciencia de la administración. Nació la ciencia administrativa en México.

19.6 CHARLES NORDHOFF Y EDUARDO RUIZ: UN REPLANTEAMIENTO TEÓRICO

En 1885 apareció en México una obra titulada *La ciencia política al alcance de los jóvenes*, escrita originalmente en inglés por Charles Nordhoff, y “traducida al castellano y arreglada a las instituciones y el carácter mexicano por el Lic. Eduardo Ruiz”. En 1890 hubo una segunda edición titulada *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*. Antes de explicar la variación del título, indicaremos que el libro tiene esencialmente propósito didáctico, ya que tanto el autor original, Nordhoff, como quien lo arregló en relación con las instituciones mexicanas, Ruiz, buscaban instruir tanto a los jóvenes como a la ciudadanía acerca de sus derechos políticos.

19.6.1 La originalidad de la obra

En el libro no aparece ninguna aclaración que explique el porqué del cambio del título de 1885 a 1890; sin embargo la variación queda justificada en el conte-

⁴⁰ *Ibid.*, pág. 12.

nido, mismo que en la primera edición es el siguiente: 1) la sociedad; 2) la libertad; 3) los gobiernos; 4) las funciones principales del gobierno; 5) otras funciones del gobierno; 6) utilidad e inconvenientes del gobierno libre; 7) las partes del gobierno; 8) la descentralización; 9) el poder ejecutivo; 10) los partidos políticos; 11) los votantes; 12) los empleados que no deben ser elegidos; 13) las constituciones políticas; 14) el poder legislativo; 15) los ayuntamientos; 16) la enseñanza; 17) impuesto; 18) la deuda pública; 19) la propiedad; 20) la moneda; 21) trabajo y capital; 22) la usura; 23) los bancos; 24) los billetes de banco; 25) el comercio; 26) la diversidad de industrias; 27) de las corporaciones; 28) del sistema político norteamericano; 29) los derechos del hombre; 30) los deberes del ciudadano mexicano; 31) importancia y deberes de minoría; 32) régimen municipal; 33) reglas para la conducta de las asambleas deliberativas. Además de algunos párrafos o partes de ellos omitidos, en la edición de 1890 desapareció el capítulo 18 relativo a la deuda pública y el 22 dejó de llamarse "de la usura", para denominarse "del préstamo con intereses". En la edición de 1890 aparecen dos capítulos nuevos: el poder judicial, y distrito federal y los territorios. Es muy probable que los dos últimos hayan inspirado a Eduardo Ruiz para cambiar el antiguo título de ciencia política a ciencia administrativa.

Con objeto de hacer una descripción lo más fiel posible, expondremos basándonos en la primera edición y cotejando con la de 1890 los apuntamientos correspondientes.

La ciencia administrativa de Nordhoff y Ruiz es una disciplina totalmente distinta de la hasta ahora analizada; de hecho nada tiene que ver con ella. En la Introducción, Eduardo Ruiz comenta que la obra se formuló originalmente para ser leída por los jóvenes, pero en realidad pretende ilustrar a todos los ciudadanos. "Entre nosotros no han faltado hombres que se hayan consagrado al estudio de una materia tan importante; pero sus trabajos, o son obras de consulta, más útiles a los profesores de derecho que al pueblo en general, o son simples cartillas o compendios manuales en que los niños pueden aprender, solamente de memoria, el resumen de los derechos y obligaciones del ciudadano y unas cuantas definiciones aisladas e incoherentes."⁴¹ Asegura que las primeras han contribuido al estudio del derecho constitucional, pero las segundas han sido contraproducentes. La ciencia política no se aprende mediante simples listados de preceptos, tal como se hace con los dogmas de la religión, sino mediante el razonamiento convincente. Puesto que no se había escrito en México una obra de ciencia política conteniendo semejante espíritu, Ruiz elabora la propia para llenar ese vacío.

Contra lo que pudiera pensarse, Eduardo Ruiz no es sólo un traductor, sino un verdadero coautor de Nordhoff: "de traducirlo literalmente habría resultado nuestro trabajo útil nada más para el estudio comparado entre el derecho

⁴¹ Versión de 1885, pág. 3; versión de 1890, pág. 3. En adelante citaremos ambas versiones, correspondiendo el primer número a la de 85 y el segundo a la de 90. Hay una versión en RAP núm. 52.

constitucional norteamericano y el nuestro, y esto para los hombres inteligentes en la materia; pero el libro no sería propio para el pueblo. Y lo que hemos querido, lo que creemos que se necesita entre nosotros es un libro popular que dé a conocer las bondades del gobierno libre, entre ellas la facilidad de comprender y practicar nuestras instituciones”.⁴² Según se desprende de la introducción el título original de la obra es “*La ciencia política al alcance de los jóvenes norteamericanos*” del que el estudioso mexicano omitió “norteamericanos”; y que después en 1890 cambió por *ciencia administrativa*; más que poner atención en las palabras de Nordhoff, conservó el espíritu del libro, cuidando las cuestiones que son propias “de la enseñanza universal”. Según el autor mexicano la obra consta de tres partes: Derecho constitucional, Economía política, y Aplicación de sus enseñanzas “a la vida práctica de los pueblos”. Del detallado contenido del libro hemos escogido sólo aquellos capítulos y pasajes directamente relacionados con la administración pública.

19.6.2 Concepción administrativa de Nordhoff y Ruiz

Los autores refutan la idea de que el gobierno es un mal necesario, señalando que tiene por objeto cuidar los intereses comunes de la sociedad. Sus funciones principales son: “conservar la paz y administrar justicia”, que no es otra cosa que la protección de la vida y propiedad de los ciudadanos, pero sus actividades comprenden el acopio de recursos para solventar las necesidades sociales. Nordhoff y Ruiz proponen extender las actividades gubernamentales a otras que juzgan de interés: las funciones relativas al ejército, policía, relaciones internacionales y otras similares; incluyendo el correo, la enseñanza pública, los trabajos científicos, los deslindes y mediciones de terrenos, la administración hacendaria, la salubridad y el mantenimiento de caminos. Ruiz precisa las actividades que están a cargo del gobierno federal, los estados y los municipios.

Los autores sostienen un liberalismo clásico; “se puede comprender que todos estos ramos podrían ser atendidos por empresas particulares, tan bien o mejor que por el gobierno; por ejemplo, el correo, la conservación de caminos; pero todo el mundo conoce que estos deberes se desempeñan más uniformemente, de una manera más rápida y expedita, y a precios más baratos por el gobierno, que por los particulares, y ésta es la razón legítima de que se le encomienden”.⁴³ Pero el hecho de que el gobierno desempeñe funciones que podrían realizar los particulares, no implica que deba extender sus actividades englobando el área de acción la empresa particular; “y sin embargo, ésta es la constante tendencia de los que mandan”; Nordhoff y Ruiz sostienen un juego de puestos entre el gobierno y los particulares que debe establecerse equilibra-

⁴² *Ibid.*, pág. 4.

⁴³ *Ibid.*, pág. 23, pág. 19.

damente; consideran que hay tres razones por las cuales el gobierno debe realizar sólo aquellas actividades que le son inherentes: 1) tendría que incrementar el número de empleados; 2) aumentaría el gasto gubernamental; 3) enervaría la iniciativa de los particulares.

El capítulo relativo a la descentralización, muy interesante, plantea las formas de dividir al poder: primero la división de poderes; segundo, el régimen federal. Los autores se muestran partidarios de la descentralización, porque juzgan que mediante ella, el pueblo interviene sustancialmente en la "acción política" y en el gobierno mismo y además porque limita los abusos de los gobernantes. Cabe mencionar que algunos pasajes relativos a la centralización en Francia, contenidos en la versión del 85, son deliberadamente omitidos en la del 90. En los capítulos relativos a la descentralización administrativa en México, así como al régimen municipal y el gobierno del Distrito Federal y los territorios, Eduardo Ruiz realiza algunas precisiones propias de nuestro país, más bien descriptivas que huelga analizar.

Por su carácter divulgativo la obra no tiene pretensiones teóricas y poco podría agregar a nuestro estudio, pero quisimos dejar testimonio de ella, pues contribuyó de alguna manera al estudio de la administración pública en México.

Intencionalmente hemos excluido el examen de la obra *Derecho constitucional y administrativo* de Eduardo Ruiz, aparecida en el año de 1888, en dos tomos; el primero para tratar la parte constitucional y el segundo, la administrativa. La omisión se debe al escaso valor interpretativo y explicativo de la publicación, cuyo propósito fundamental fue describir la organización jurídica de la densa estructura administrativa porfiriana, lo cual sí se logra en el tomo segundo. Quienes se interesan en este asunto encontrarán en el libro de Ruiz un material inapreciable; pero si buscan vestigios de la ciencia de la administración del porfiriato se sentirán decepcionados.

Sexta Parte	LUIS DE LA ROSA: FUNDADOR DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO	267
Capítulo 20	CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN .	269
20.1	LA OBRA	272
20.2	IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .	276
20.2.1	Gobierno y administración	276
20.2.2	La ciencia de la administración	277

SEXTA PARTE

LUIS DE LA ROSA: FUNDADOR DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO

*La obra del Sr. Lares examina las materias
legales relativas a la administración: Yo me
propongo examinar la teoría de la
administración pública en su aplicación a la
moral y la economía*

Luis de la Rosa
1852

SUMARIO

CAPÍTULO 20. **CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
CAPÍTULO 21. **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**

CAPÍTULO 20

CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

SUMARIO

20.1 LA OBRA

20.2 IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

20.2.1 Gobierno y administración

20.2.2 La ciencia de la administración

El siglo XIX fue época de hombres ilustres. Hemos hablado de algunos de ellos, y ahora lo haremos de Luis de la Rosa, economista, sociólogo y politólogo. Sin embargo, sus principales aportes fueron para la ciencia de la administración, en cuya pluma se fundó como disciplina científica en México.

Sabemos de Luis de la Rosa que fue estadista y hombre de academia, que cultivó las letras, y debemos a su esfuerzo dos obras de valor extraordinario para nuestra disciplina: *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*, publicada en 1851, y *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, editada al año siguiente. La primera, un magnífico estudio sobre la administración del estado de Zacatecas, es el primero realizado en México acerca de la administración estatal en general; pero además, ofrece una clara y detallada exposición del país desde el punto de vista de la ciencia de la administración en su sentido más genuino. La otra es el único tratado puramente administrativo sobre esta disciplina escrito hasta la época de Porfirio Díaz. Emiliano Busto escribe su obra en la misma época, pero sin alcanzar la calidad ni la importancia lograda por Don Luis de la Rosa. Comenzaremos nuestra exposición con la segunda.

20.1 LA OBRA

Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla es, en nuestra opinión, el estudio más importante escrito sobre la materia durante el pasado

y el presente siglos. Al ser puesto en nuestras manos, la emoción que sentimos por su hallazgo se vio ensombrecida por el pesar de verlo incompleto.*

De la Rosa inicia su libro discuriendo: "yo escribí esta obra, y comencé a imprimirla en circunstancias en que, todavía, se podía esperar que la paz y el orden se conservarían por materiales, en fomentar la instrucción pública y en morigerar todas las clases de la sociedad por medio de una buena administración". Agrega que la nación cansada de disputas y conflictos disfrutaría de los beneficios de la civilización y que se reanimaba el espíritu de empresa, refiriéndose a caminos, telégrafos, el vapor, exposiciones industriales, hospicios, penitenciarias, construcción de nuevos teatros, maquinaria agrícola e industrial, el país tenía un porvenir halagador. Concluye diciendo: todo ha fallado y sobre los escombros de las instituciones caerán las obras de utilidad pública, "esas mejoras administrativas que se habían realizado ya, o que se iban planteando cada día".¹ En el país, hasta 1852, existían condiciones tales, que incluso se recrudecieron después de ese año, como para considerar que la "buena administración" era una quimera; sin embargo, al cuestionarse acerca de la utilidad de una obra sobre administración pública en aquel momento, en el que no correspondía sino hablar de mejoras, civilización y progreso, De la Rosa se responde:

"Confieso que al meditar sobre esto, he dudado si debiera continuar la impresión de esta obra, y poseído de desaliento mi corazón, más de una vez he dejado la pluma, y he puesto a un lado mis manuscritos, considerándolos extemporáneos o inoportunos en la época de desgracia en que vivimos. Pero después he reflexionado, que no pudiendo existir una sociedad política sin una regular administración, todo lo que es relativo a ella debe tener un grande interés para todas las clases del Estado, sean cuales fueran las instituciones políticas, y aun cuando no haya en el país más institución que un poder absoluto, ni otras leyes que la voluntad del hombre que ejerza el poder. Esta consideración me ha reanimado, y resuelto a continuar la impresión de mi obra, voy a dar una idea sucinta de ella, exponiendo cuál es su objeto, y la distribución de materias que en ella he examinado."²

Considera falso que la administración pública haya empeorado luego de la consumación de la independencia, error que, declara, se propone combatir. Cree que se han cometido yerros que residen no en la novedad, sino en el pasado, ya que los mexicanos conservan "muchos errores administrativos del gobierno colonial". Reconoce que las discrepancias internas entorpecieron el establecimiento de "un sistema completo de administración", ya que las cuestiones polí-

* El doctor José Chanes Nieto, la persona más enterada de la historia de la administración pública mexicana, lo localizó sepultado en el Archivo Lafragua, acervo que forma parte de la Biblioteca Nacional de México.

¹ *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, pág. 3.

Hay una versión parcial en RAP núm. 50.

² *Ibid*, pág. 4.

ticas —que todo lo invaden— han ido envenenando y confundiendo los mejores talentos del país con cuestiones que “irritan el espíritu” y “extravían las más nobles pasiones”. En tales condiciones, el gobierno no se ocupa sino de cómo mantenerse, toda vez que el erario se destina a alimentar a un cuantioso ejército cubriendo con dificultad una deuda que una “buena administración” podría amortizar más fácilmente. “Muy pocas mejoras, pues, ha podido hacerse en esa clase de mejoras administrativas, desde que se consumó la independencia hasta nuestros días.”³ Y sin embargo, insiste, fue peor la situación administrativa durante la Colonia; el demostrarlo es, entre otras cosas, la finalidad de su libro:

“Él tiene por objeto establecer verdaderos principios de la buena administración, exponer las opiniones más fecundas sobre materias administrativas, que aún no están bien dilucidadas; resumir, en fin, las doctrinas de los escritores más eminentes que en nuestra época han comenzado a formar con sus escritos una nueva ciencia, la ciencia de la administración. Pero no he considerado en este Ensayo la administración como una pura teoría, sino como una ciencia que tiene una aplicación práctica en el estado de cada país. Al tratar sobre cada materia, asiento los principios que creo más seguros, y hallo luego su aplicación a la situación actual de México.”⁴

En uno de los pasajes patentiza con profundidad y sapiencia el objeto de estudio de la ciencia de la administración y el correspondiente al derecho administrativo; menciona que Teodosio Lares publicó en 1852 sus *Lecciones de derecho administrativo*; aclara que su obra no versa sobre esa materia, sino en la ciencia de la administración cuando dice, “la obra del Sr. Lares examina las materias legales relativas a la administración: yo me propongo examinar la *teoría de la administración pública* en su aplicación a la moral y la economía”.⁵ Por consiguiente la obra de Lares servirá de consulta básicamente a jurisperitos, tribunales e interesados en “cuestiones jurídicas de la administración”, en tanto que la suya será materia provechosa para funcionarios públicos, pero con la salvedad de “que se trate de mejoras e innovaciones, de mejoras y adelantos en materias prácticas de administración”. Pese a las diferencias anotadas, De la Rosa aclara haber obtenido buenos frutos de la obra de Lares para redactar su libro.

Cabe mencionar que desde Bonnin, los autores estuvieron preocupados por deslindar en sus textos la ciencia de la administración (Posada de Herrera), del derecho administrativo (Ortiz de Zúñiga y Colmeiro), pero no elaboraron un tratado que separara absolutamente lo primero de lo segundo, a excepción de Oliván en 1843.

Diez años después, Luis de la Rosa integra una obra exclusivamente sobre la ciencia de la administración, logrando separarla en una época en la que su

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.* págs. 4-5.

⁵ *Ibid.* pág. 5. Subrayado nuestro.

estudio se consideraba inmerso en el derecho administrativo, según la concepción del español Manuel Colmeiro, cuyas ideas prevalecían en México. Contempla claramente el objeto de estudio de la ciencia de la administración y la necesidad de escindirla de la materia del derecho administrativo; sin embargo, Castillo Velasco y Cruzado no lo hicieron así, ni hubo quien continuara la obra de Luis de la Rosa.

Volviendo al texto, la primera versión de la obra consistió en un “programa administrativo” destinado a la gubernatura del estado de Zacatecas; pero al imposibilitarse su aplicación lo amplió a modo de que abarcara el estudio de la administración pública “de toda la nación”. En el capítulo siguiente analizaremos dicho programa.

Se trata de una obra dedicada exclusivamente a la ciencia de la administración, en el sentido más fiel, a la fundada por Bonnin, testimonio que da su contenido:

Primera sección. *Ideas generales sobre la administración pública*, que resalta su importancia con relación al bienestar de las sociedades y la diferencia entre gobierno y administración.

Segunda sección. *Administración general de la República*, extraordinariamente pormenorizada por De la Rosa, comprende los siguientes apartados: 1) tierras públicas, colonización y emigración extranjera; 2) división territorial de la República. Mapa de los estados. Perfiles o cortes verticales de las montañas. Planos topográficos de las principales poblaciones. Planos y vistas de los principales edificios y monumentos públicos —del cual sólo se publicaron tres páginas—; 3) censo y población de México; 4) catastro general del país; 5) fomento gubernamental de la agricultura, artes e industria; 6) comercio, caminos, medios de transporte, ferrocarriles, navegación fluvial y marítima, arsenales y astilleros, faros, escuelas de marina; 7) pesos y medidas, amonedación y males relativos de los arrendamientos de los ramos importantes de la administración; 8) ley general de quiebras y bancarrotas; 9) educación y fomento de las bellas artes, literatura y ciencias; 10) relaciones con las tribus salvajes; 11) las guerras de castas; 12) Ministerio del Interior; 13) ventajas y desventajas de la centralización.

Tercera sección. *Administración interior de los estados*: 1) caminos estatales, minería, agricultura, industria y comercio estatales; 2) educación; 3) penitenciarias, hospicios, instituciones de beneficencia y policía de seguridad pública; 4) fundación de nuevas poblaciones.

Cuarta sección. Estudia lo relativo a la *administración particular del Distrito Federal y territorios de la República*.

Quinta sección. *Administración municipal*: 1) eliminación del sistema de abastos legado por la Colonia; mercados, alhóndigas y rastros; 2) acueductos y fuentes públicas; 3) hospitales, baños y lavaderos públicos y vacunas; 4) cárceles y policía municipal; 5) policía de ornato y recreo; 6) educación; 7) autonomía municipal; 8) organización de los ayuntamientos.

Sexta sección. Entra en el campo de la *estadística considerada como una rama de la administración*.

Séptima sección. Toca lo relativo a la defensa militar y marítima del país.

Octava sección. Referente a la moral pública y el catolicismo, y sus relaciones con la administración. Había un apéndice integrado con curiosos manuscritos inéditos relativos a la administración colonial.

De la Rosa calculaba que su obra tendría alrededor de 400 páginas y se publicaría en 10 entregas de 40 páginas. La primera entrega estaba "ya impresa". A nuestras manos ha llegado una edición que suma 85 páginas. En la página 84 una mano anónima anotó "no se publicó más"; de ser cierto, faltaron de publicarse algo más de trescientas páginas que quedaron, quizá, en borradores.

20.2 IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De la Rosa, como doctrinario de la ciencia de la administración, se plantea el problema de la diferencia entre gobierno y administración, como antes se hizo en Francia y España.

20.2.1 Gobierno y administración

"Un gobierno tiene por principal objeto difundir y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, si la constitución es popular, o sostener las prerrogativas o inmunidades de las clases privilegiadas, si el gobierno es una aristocracia. La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad: la seguridad personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización."⁶

De acuerdo con esta clásica división entre gobierno y administración, corresponde al primero la función soberana encaminada a la preservación de la sociedad como ente político, es decir, como Estado, y de las instituciones y los derechos del pueblo en la democracia o de las clases privilegiadas en la aristocracia; en cuanto a la segunda, es un servicio dirigido a la satisfacción de las necesidades de la sociedad, tanto las imperiosas como las que son inherentes al mundo civilizado con todas sus comodidades. Como en otros pensadores, es ésta una

⁶ *Ibid.*, pág. 1.

separación artificial porque la defensa y preservación de la nacionalidad conlleva la satisfacción de sus necesidades, y éstas a su vez, la solidez política de la nación. Pero, en todo caso, es encomiable que De la Rosa tenga una idea más clara con respecto a esta división, aunque resulte estéril por estar al margen del discurso y el argumento de los estudiosos, es decir, tal separación se plantea, pero no se desarrolla.

También para De la Rosa, la ciencia de la administración es una disciplina que abraza grandes conocimientos sobre los recursos y necesidades de un país: clima, productos naturales, oro e hidrografía, población, "usos y costumbres y carácter de las diferentes clases de la sociedad", y grado de civilización alcanzado. La administración pública conlleva un compromiso de mejoramiento social en todos sus aspectos, y debe "poner a la sociedad en un estado de animación, de vida y progreso", crear instituciones, construir obras; levantar cárceles y penitenciarias, casas de corrección y una policía eficiente que garantice la vida y las propiedades de la población. Se requiere fomentar la agricultura, el comercio, la industria; todo aquello que la ciencia de la administración, antes y después de Bonnin, tiene como objeto de estudio.

La "buena administración" que preocupa a De la Rosa no es mera retórica: una sociedad podría subsistir con un gobierno mal organizado si mantiene acertadas relaciones diplomáticas, pero no ocurre lo mismo con una "administración torpe", pues frena su progreso, la civilización decae y la corrupción se extiende. El caso de México, del que hace una larga argumentación sobre los efectos de la administración negligente, que él ha vivido y sufrido, corrobora su tesis.

La sociedad persiste con un mal gobierno, pero no con una mala administración, aunque en ella converjan "la espontánea e ilustrada cooperación de todas las clases del Estado", porque ambos, gobierno y administración, no son compartimientos estancos sino que están en interacción. Los altos asuntos gubernamentales se transmiten a la sociedad por la vía de la administración, lo que afecta al gobierno atañe a la administración y a la inversa. Aunque el gobierno "manda y se hace obedecer", no toca a la administración lo que dirige a la sociedad hacia su prosperidad; la esencia del gobierno, literal y conceptualmente, es dirigir y la de la administración servir.

20.2.2 La ciencia de la administración

De la Rosa había ofrecido realizar una exposición crítica de la administración virreinal, y lo hace mediante juicios que demuestran las deficiencias de aquella, tanto con los Habsburgo como con los Borbones. Dice que no debe sorprendernos porque la Metrópoli había decidido entorpecer el desarrollo de la Colonia, los errores españoles eran comunes en toda Europa durante la segunda mitad del siglo XVIII; aclara que "España, nuestra maestra e institutora", rebasó la situación y ha emprendido mejoras e innovaciones tanto en la Península como

en las colonias, México, sin embargo, mantiene todavía las trabas administrativas heredadas por el virreinato.

"No sólo se han hecho en España grandes e importantes innovaciones y mejoras administrativas, sino que muchos escritores españoles de nuestros días han examinado e ilustrado en escritos originales o tratados especiales la teoría de la administración y que se enseña como cualquier otra en España y aun en Cuba, como debería enseñarse en la República."⁷ Tal como lo expresa el autor, nos hace pensar que pudo consultar las obras de Silvela, Oliván y Posada de Herrera, que tratan esencialmente la administración.

De la Rosa considera que la ciencia de la administración, disciplina que ha madurado con el tiempo, es una ciencia exacta y segura. Un estadista encargado de dirigir la administración deberá conocer con profundidad la ciencia, así como las teorías administrativas del pasado y la historia económica y administrativa de otras naciones a la vez que sus instituciones administrativas. Deberá entender además, que las teorías administrativas se adecuan a cada país incluyendo sus condiciones físicas y naturales; afirma: "lo he consultado, pues, al formar mi programa, las teorías más seguras de la administración expuestas principalmente por autores españoles y franceses, he procurado también formarme una idea exacta de los principales planes e instituciones administrativas de Francia, de Bélgica, de España, de Inglaterra y Estados Unidos. . ."⁸ Dado que como él mismo señala, Estados Unidos es el único país extranjero que ha visitado, podría atribuírsele alguna predilección por esa nación. El refiere su admiración por ese país, pero que está "lejos de creer que allí la administración pública haya llegado a la perfección. Todo lo relativo a la administración general de aquella República está casi en embrión".⁹ En su formación intelectual deben haberse incluido los autores franceses traducidos *al español*.

Recordemos que para De la Rosa la administración pública está estrechamente relacionada con el progreso de la sociedad; veremos que con toda certeza propone que los inventos y las innovaciones sean consideradas por aquélla para cumplir con su propósito, y evitar que el gobierno no sea objeto de "especuladores y charlatanes proyectistas". Muchas teorías administrativas son obsoletas y ahora deben considerarse progresos morales de la "economía industrial", tales como el vapor, las bombas hidráulicas, los pozos artesianos, los ferrocarriles, los telégrafos magnéticos y el alumbrado de gas; así como las mejoras intelectuales y morales, como las escuelas lancasterianas, escuelas para ciegos y sordomudos, casas de partos, cajas de ahorro y nuevos sistemas penitenciarios.

Hasta aquí el desarrollo doctrinario de la obra, que correspondió a la introducción y la sección primera. El resto de la publicación, una pequeña parte de

⁷ *Ibid.*, pág. 13.

⁸ *Ibid.*, pág. 14.

⁹ *Ibid.*

la segunda sección, comprende un apartado completo sobre colonización, espléndidamente desarrollado, así como lo relativo a la división territorial de la República, también completa. Por último, como ya mencionamos, quedó inconcluso el apartado del “mapa general de la República”.

Hemos analizado una obra de importancia extraordinaria. Quien desee conocer la ciencia de la administración en México no puede dejarla de lado, debe conocer, cuando menos, de qué trata y cuál es su papel en la formación de esta disciplina.

Capítulo 21	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA	281
21.1	LA MATERIA ADMINISTRATIVA	284
21.2	DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD	286
21.3	ORDEN PÚBLICO	288
21.4	CLASES SOCIALES Y HACIENDA PÚBLICA	289
21.5	ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	290
21.6	LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA	291

CAPÍTULO 21

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Conocer el estudio de Luis De la Rosa sobre la administración pública de la época.
- Relacionar las ideas de De la Rosa con la realidad y la ciencia de la administración en México.
- Analizar el concepto de materia administrativa del autor.
- Sintetizar los aportes de De la Rosa al estudio de la realidad administrativa de México.

SUMARIO

- 21.1 LA MATERIA ADMINISTRATIVA**
- 21.2 DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD**
- 21.3 ORDEN PÚBLICO**
- 21.4 CLASES SOCIALES Y HACIENDA PÚBLICA**
- 21.5 ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**
- 21.6 LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA**

Durante el siglo XIX hubo en México un desusado interés por la administración municipal; a la fecha hemos encontrado seis manuales sobre los ayuntamientos, los que abarcan desde los inicios de la independencia hasta la época del porfiriato. Ahora bien, las obras de administración estatal son menos numerosas, pero de mayor profundidad que las relativas a los ayuntamientos, de las cuales recientemente han sido encontradas dos de gran interés; la primera, de Luis de la Rosa, escrita en 1851 y denominada *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*; la segunda, escrita en 1878 por el cubano, radicado en México, Ildefonso Estrada y Zenea, titulada *Manual de gobernadores y jefes políticos*, ya analizada anteriormente.

El opúsculo de Luis de la Rosa es mucho más que un programa de actividades encaminadas hacia la consecución de la gubernatura del estado de Zacatecas —cual era su objetivo—, toda vez que la exposición incide constantemente en la situación general del país.

21.1 LA MATERIA ADMINISTRATIVA

La obra se divide en dos partes; en la primera, el autor bosqueja la situación global del país y de su estado natal, Zacatecas, intercalando en el discurso las actividades administrativas relativas a las materias inherentes. La segunda parte es una sección pormenorizada donde profundiza los temas de la parte inicial, clasificados conforme a la siguiente distribución:

- a) Educación, enseñanza e instrucción pública.
 - b) Protección y fomento a la minería.
-

- c) Comercio interior de los Estados.
- d) Sistema de abastos.
- e) Carros y otros medios de transporte.
- f) División de la propiedad territorial.
- g) Emigración extranjera a México.
- h) Colonias agrícolas. Aumento de la población en la República.
- i) Hospicios y casas de beneficencia.
- j) Robos, salteadores y bandidos.
- k) Fomento y protección de la agricultura.
- l) Robos de animales.
- ll) Desiertos de los Estados Unidos.
- m) Fundación de nuevas poblaciones en el Estado.
- n) Derecho de denuncia en las minas.
- ñ) Terrenos realengos o nacionales.
- o) Tierras de comunidad de indios.
- p) Colonias limítrofes de Zacatecas.
- q) Cárceles, casas correccionales y penitenciarias.
- r) Organización de la policía.
- s) Milicia nacional. Mala distribución de la riqueza.
- t) Estadística de Zacatecas.
- u) Aumento de población en el Estado.
- v) Catastro de las propiedades, rentas de giros.
- w) Sistema de hacienda en el Estado.
- x) Administración municipal.
- y) Aranceles parroquiales.
- z) Terrenos salinos del Estado.

El 13 de marzo de 1851 el Sr. José González y Echeverría, entonces gobernador del estado de Zacatecas, envió una carta a Luis de la Rosa, que en aquellos días se encontraba en la legación mexicana en Estados Unidos, para invitarle a encargarse del gobierno de esa entidad federativa. Las *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas* es la respuesta a tal solicitud, y si bien es cierto que Luis de la Rosa nunca se encargó de la gubernatura zacatecana, también lo es que su obra, para beneficio nuestro, fue publicada en Baltimore, Estados Unidos, en 1851.

En la citada carta, De la Rosa se entera del deplorable estado en el que se encuentra Zacatecas: quiebra del Erario estatal, insuficiencia de la seguridad pública, deficiencia en la enseñanza, en fin, "que en el estado de Zacatecas no ha quedado ya ninguno de los elementos que constituyen la felicidad de los pueblos y que todo es preciso organizarlo." Y agrega que la minería está paralizada, la agricultura en decadencia y la población tiende a disminuir.

En su respuesta que consta de cuarenta párrafos, De la Rosa responde al Sr. González y Echeverría estar imposibilitado para regresar en breve y que

en ningún momento intentaría hacer reformas a la administración estatal como él se lo propone, finalmente puntualiza sus observaciones y propuestas.

21.2 DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD

De la Rosa sostiene al tratar el problema de los víveres, que en gran medida las deficiencias remontan su origen a la época colonial pues son el resultado del sistema de alcabalas y gabelas municipales impuestas y de lo que juzga "el sistema antieconómico" de los abastos españoles, los peajes, los malos caminos y la escasez de transportes. Se ha llegado al extremo de que algunos estados prohíban, mediante leyes, la importación de víveres producidos por otros estados. "Considero estas leyes incompatibles con los sentimientos de justicia y de benevolencia que deben existir entre estados que forman una sola nación, y las considero también como opuestas al espíritu de la Constitución Federal que ha declarado como una de las facultades exclusivas del Congreso Nacional de arreglar el comercio exterior entre los diferentes estados de la federación." Juzga conveniente la expedición de una ley que rijan el comercio interestatal y evite todo intento de restringir la libre circulación mercantil en el país. Al respecto propone algo que nos parece inusitado a mediados del siglo XIX: la abolición de alcabalas y pensiones municipales; así como el mejoramiento de caminos y la importación de carruajes del extranjero. Sin embargo, la causa original del problema del abasto de víveres la adjudica a la inadecuada distribución de la propiedad territorial: "En la circunstancia verdaderamente lamentable de que los terrenos de la República, por resultado de causas muy lejanas, se hallan todavía acumulados en un corto número de propietarios, y la muchedumbre reducida a la triste condición de proletario". Hay extensos territorios incultos y al mismo tiempo millones de familias "de la clase agrícola" que carecen de terrenos y han sido reducidos a la condición de "arrendatarios" o inclusive a la de "jornaleros". De la Rosa declara que, de llegar a la gubernatura, se esforzaría por redistribuir la tierra sin paternalismos que provocan la pereza y la indolencia del pueblo, y sin afectar los derechos de los propietarios, ya sean de una clase, corporación o establecimiento, pero en ese planteamiento encontramos una contradicción: todo lo que podría repartirse está apropiado. El mismo De la Rosa estaría dispuesto a repartir sus propiedades mediante *enfiteusis* o renta perpetua, o bien por venta directa, para favorecer familias pobres. Propone, asimismo, la colonización del estado por parte de mexicanos, no de extranjeros, y al respecto agrega que ha comprado maquinaria y herramientas tanto agrícolas como artesanales para ser vendidas a precios bajos entre las familias de escasos recursos. Con ello, al crear fuentes de trabajo, irán disminuyendo la desocupación y la mendicidad.

La escasez de víveres ha propiciado también el bandolerismo y los asaltos en los caminos, lo mismo que el contrabando en el que se refugian gran cantidad

de familias; sigue diciendo: "Otra de las principales causas de esta inmoralidad consiste también en la miseria a que está reducida esta clase proletaria, que desgraciadamente es la más numerosa del Estado. De no mejorarse la situación de estos miserables no cesará el robo, ya que están cansados de estar ocupados en un trabajo incesante, improbable, y apenas remunerado con un jornal tan miserable que, no bastándoles ni aun para satisfacer las primeras necesidades de la vida, no les deja ni la remota esperanza de que mejore su porvenir o el de sus hijos."¹ Uno de los males ligados a la condición de esta clase es que las grandes propiedades son trabajadas por jornaleros, lo cual, dice De la Rosa, es funesto tanto para la moral pública como para los grandes propietarios.

Muy aguda es la visión de nuestro autor sobre el origen del pauperismo en el campo; no acepta que se llame a los campesinos salteadores y ladrones, en su favor alega que "forman la clase más recomendable de la sociedad por sus buenas costumbres, por su laboriosidad y su carácter pacífico y naturalmente benévolo".² También agrega que en el campo hay otras clases de hombres ligados más bien a la ganadería y la crianza de animales que viven de alguna manera del robo, y cuya condición de vida no tiene empacho en diferenciarla radicalmente de la de los campesinos: se trata de los arrimados, arrendatarios, pastores y vaqueros. Los arrimados son artesanos de bajo nivel o comerciantes sin capital que se acomodan cerca de las haciendas y entran en conflicto con los propietarios, a la vez que mediante el comercio fraudulento envilecen a los campesinos usando del tráfico y el contrabando de tabaco, licores y juegos de naipes. Los arrendatarios crían ganado y pasan el tiempo poco ocupados; practican el fraude, vagabundean y provocan pleitos por donde pasan. Los pastores son una clase a la que De la Rosa califica como ruda e ignorante, dedicada tanto al vicio como al abigeo. Y los vaqueros, al igual que los pastores, aprovechan su trabajo itinerante para enviciarse, dedicarse al abigeo y establecer relaciones con contrabandistas.

Basado en lo anterior insiste en que los robos y los asaltos en los caminos nacen de la inmoralidad de las rancherías en donde habitan estos sujetos, situación inexistente en países donde la propiedad territorial está dividida en pequeños solares y estos están distribuidos entre una gran cantidad de propietarios. Estos solares no sólo evitan los campos desiertos ya que las familias tienden a distribuirse uniformemente, sino que crean también centros de producción agrícola y ganadera animando los lugares donde se asientan. "Si se han de atacar de raíz las causas de los vicios y desórdenes que hay en nuestro país, una de las principales reformas debe consistir en que las grandes haciendas de campo, en las que con el transcurso del tiempo se ha reunido una numerosa población, se transformen en villeríos o municipalidades siempre que su situación topográfica, su salubridad, su abundancia de agua y combustible las hagan a

¹ *Observaciones concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*, pág. 7.

² *Ibid.*, págs. 7-8.

propósito para aquel objeto."³ De la Rosa considera que la reforma a la propiedad territorial puede ser pacífica, legal y ventajosa mediante el siguiente proceso:

Primero, el estado podría comprar las haciendas y los terrenos circunvecinos para formar un nuevo centro de población, con base en la elaboración de un plan en el que se establezca una distribución adecuada de los solares. Acto seguido, y luego que el Estado hubiera reservado terrenos para dar servicios públicos, tales como mercados, graneros, cementerios, hospitales, etc., serían puestos a la venta solares para ser adquiridos por pequeños propietarios. En ningún caso se obligaría a los propietarios a vender sus predios. Por cuanto a las condiciones de venta, propone que a los nuevos propietarios no se les cobre derechos por ventas de mercancías, fincas y solares durante diez años, que no se les restrinja la libre importación y exportación, así como el almacenamiento y venta de granos, semillas, víveres y similares, pero se ataje el libre acceso a productos nocivos a la salud; y que todos los productos de la tierra, en su superficie o en su interior, sean de su propiedad.

La exposición de De la Rosa se extiende a los terrenos realengos, que a partir del México independiente se llaman terrenos nacionales, y de los cuales no se conoce su asignación exacta a tal o cual territorio o Estado. Opina que tales terrenos deben ser una pertenencia de la nación, no de los estados, y venderse luego parcelados. Las tierras comunales, considera, no se han repartido entre las familias indígenas debido a su escasa extensión.

21.3 ORDEN PÚBLICO

Por cuanto a los delitos en sí, De la Rosa señala que él, de llegar a ser gobernador, evitaría la pena de muerte y haría uso del indulto; asimismo, piensa que los azotes son una buena forma de castigo y que sería del todo conveniente establecer una penitenciaría para el mejoramiento material y moral de los presos. Opina que el cuerpo de gendarmería es buen complemento del sistema y más eficaz que cualquier milicia rural.

En lo relativo a la milicia nacional, el autor dice a González y Echeverría que comprende sus dificultades para formarla, pero que éstas tienen como raíz la naturaleza de la sociedad mexicana. "Como por desgracia la mayoría de la población está formada de miserables proletarios que no tienen ni una propiedad raíz, ni un giro, ni un pequeño capital que los arraigue al país y que les dé un vivo interés en conservar el orden, falta en nuestra sociedad una clase media muy numerosa, la base de que se forma la milicia nacional en los países libres."⁴ Por tanto, De la Rosa subraya que sólo en la medida en que la muche-

³ *Ibid.*, págs. 9-10.

⁴ *Ibid.*, pág. 15.

dumbre transforme su condición proletaria y en su lugar exista una numerosa clase media, se podrá establecer firmemente la milicia nacional.

21.4 CLASES SOCIALES Y HACIENDA PÚBLICA

Debido a que en esa época estaba en proceso la elaboración del mapa del estado de Zacatecas, evocando las funciones del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Luis de la Rosa analiza la relación de las clases sociales con la hacienda pública. Menciona que una junta de estadística establecería el censo general del Estado, importante catastro que era en su opinión la base del sistema tributario del país el cual no funcionaba bien debido a una concepción equivocada del gobierno republicano. "Uno de los errores más generalizados en nuestro país, por lo menos entre ciertas clases de la sociedad, consiste en creer que bajo instituciones libres y principalmente bajo instituciones republicanas, el gobierno no puede tener facultad para investigar las rentas, capitales y bienes que posee cada persona o corporación en el Estado. Este error es tanto más funesto, cuanto que ningún gobierno podrá acertar jamás con el mejor sistema tributario que convenga establecer, si no tiene el más exacto conocimiento que sea posible adquirir, del valor de la riqueza pública, de las diferentes clases de bienes, capitales y giros que la forman y de la manera con que está distribuida entre las diferentes clases del Estado."⁵

Considera que en México por lo general no se pone en duda la facultad del gobierno para conocer la riqueza pública y hacer gravitar en ella los tributos del Estado. Pero es en la propiedad, o más bien en la distribución de la propiedad, donde residen los problemas más graves que enfrenta la administración pública. Como la riqueza está acumulada en pocas manos, "los opulentos propietarios y capitalistas (con pocas pero honrosas excepciones), son los primeros que se oponen con todo su poder e influencia a que se hagan investigaciones dirigidas a conocer el estado de la riqueza".⁶ Las clases acaudaladas saben que los impuestos serán distribuidos en proporción a lo que posee cada persona por lo cual se unen y enfrentan al gobierno con gran oposición.

Ligado al problema anterior se encuentra el de las exenciones, tales como la del clero para contribuir al gasto público, los privilegios de la minería y el comercio y la pretensión de la industria manufacturera para no contribuir de ninguna manera. . . "y en fin, de exención en exención, de privilegio en privilegio, toda la ley viene a ser ineficaz y todo plan para un arreglo financiero queda nulificado enteramente".⁷

⁵ *Ibid.*, pág. 17.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

Deseamos comentar un pasaje en el cual el autor expone el sentido de la administración como una disciplina, y una forma de acción, que requieren de cálculo, información y datos de absoluta precisión. Al tratar de la formación del catastro de las riquezas del estado de Zacatecas, dice que es facultad del gobierno exigir los datos correspondientes; ya se hizo antes en 1796 y 1813. En su opinión, el catastro debe sustentarse en las siguientes bases: títulos, planos y acordonamiento de propiedades territoriales, y sus inventarios y avalúos recientes; títulos, planos, inventarios y avalúos de las fincas urbanas, así como las escrituras de ventas de todo tipo de propiedad raíz; los registros de hipotecas; los libros de los capitalistas dedicados al comercio. Estos datos, pensamos, sirven para establecer una administración meticulosa y eficaz, sobre todo lo de la hacienda pública, materia que enseguida trata el autor.

De la Rosa ve con muy buenos ojos que el gobernador tenga en mente la abolición de las alcabalas a las que, junto con el derecho de consumo y las pensiones municipales, por considerarlos entre las más grandes calamidades del país, imposibilitan el espíritu de empresa, desaniman el comercio, matan la industria y mantienen decadente la agricultura, lo mismo que la minería. Insiste en que es tan grande su mal que entorpece todo tipo de comercio, retarda los cambios, alienta el fraude, propicia el contrabando y la corrupción de los empleados y otros defectos más que no tiene empacho en denunciar y que ya antes hemos mencionado. La exposición sobre la hacienda estatal concluye con un breve párrafo relativo a las contribuciones directas, de las cuales no proporciona mayor información.

21.5 ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

“Siempre he creído que para mejorar muy notablemente la suerte del Estado era necesario comenzar por introducir mejoras muy importantes en la administración municipal.”⁸ El bienestar de los municipios es el bienestar del Estado, para lograrlo, el municipio debe contener una multitud de instituciones y servicios: archivos, alhóndigas, graneros, mercados, fuentes, baños, hospitales, escuelas, bibliotecas, imprentas, periódicos, empedrados, jardines, alumbrado, etc. Encuentra que la administración municipal adolece de tres grandes defectos que se remontan a la época virreinal; primero la intervención de los ayuntamientos en materias puramente políticas, actuando con ellos en asuntos de partidos, falsificando en su obrar la verdadera voluntad popular y sustituyendo el real sistema representativo, aceptable durante la Colonia por la ausencia de derechos políticos, pero no en su tiempo —dice el autor— en que ya están garantizados, toda vez que el Estado está representado por los senadores y los diputados en el Congreso Nacional, y las municipalidades en el congreso

⁸ *Ibid.*, pág. 21.

local. Juzga tan importantes los asuntos municipales que no acepta como razonable desatenderlos por razones políticas. "Otro defecto radical que me parece existe en la administración municipal de nuestro país es la excesiva sumisión y dependencia en que están los ayuntamientos con respecto al gobierno del estado."⁹ Establecido el orden jurídico de los municipios, debe dejarse a sus autoridades el mayor margen de acción libre, por ello señala también como gran defecto de la administración municipal, el que consiste en "la escasez de recursos y en ocasiones en la verdadera indigencia a que están reducidos los fondos municipales, estando sumamente restringidos los ayuntamientos aun para emplear estos recursos tan escasos en beneficio público".¹⁰ Son muy pocos los municipios que cuentan con ingresos propios, por lo que la mayor parte tienen que hacer uso de los "arbitrios", formas inadecuadas de captación de ingresos municipales. Considera que la solución del problema consiste en asignar a los municipios una cuarta parte de las contribuciones directas del Estado, siempre y cuando éstas fueran establecidas, asunto que parece posible en el estado de Zacatecas.

Tales reflexiones en torno a la administración municipal nos dan una idea muy clara de la situación de aquel entonces, aunque no parece haber cambiado mucho hoy en día pese a que, como ya vimos, los trabajos sobre administración municipal fueron de las aportaciones más importantes a la ciencia de la administración mexicana del siglo XIX; y pese a que tenían un objeto totalmente práctico, es decir, eran manuales y directorios creados precisamente para mejorar la administración municipal.

Concluye De la Rosa esta sección diciendo que en caso de obtener la gubernatura del estado de Zacatecas estaría animado por un espíritu de reforma y mejoramiento de la administración pública tomando en consideración para tal fin algunas ventajas que ha apreciado en los Estados Unidos.

21.6 LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

Por cuanto a la educación pública, De la Rosa sugiere que se elabore una ley orgánica de enseñanza, así como la creación de instituciones conjuntas que sirvan de base para el fortalecimiento de la enseñanza en el Estado y que son las siguientes: Dirección de Instrucción Pública, Imprenta, Biblioteca Pública, Colegio de Matemáticas, Astronomía, Geografía, y de Ingenieros Militares y Civiles, Colegio de Minería y Ciencias Físicas, Colegio de Ciencias Médicas, Escuela de Agricultura, Academia de Bellas Artes, y Escuela Normal de Enseñanza; para el Instituto Estatal sugiere la incorporación de cátedras sobre economía política, estadística y ciencia de la hacienda.

⁹ *Ibid.*, pág. 22.

¹⁰ *Ibid.*

Cuando alude a la protección y fomento de la minería, recomienda que no se afecten los intereses de la sociedad beneficiando a una sola clase, y la creación de una Inspección General de Minas del Estado con personal competente en mineralogía, geología, química, metalurgia y ciencias físicas; su secretario tendría que ser una persona instruida en preparación de planos, cortes y perfiles geológicos, toda vez que el personal de esta "Inspección" debe ser experto en lo relativo a minas. Convendría que se estableciera un Colegio de Minas, un Museo Mineralógico y la difusión relativa a las disciplinas ligadas a la mineralogía y la metalurgia. La Inspección de Minas tendría a su cargo funciones tales como la elaboración del mapa geológico y mineralógico del Estado, la estadística e historia de las minas de Zacatecas, la plantación y conservación de árboles que circunden los lugares de explotación, la premiación de descubrimientos e invenciones en la materia, y la presentación anual de una memoria de las actividades realizadas, así como las cuentas relativas a sus gastos.

Además de estas medidas, De la Rosa insiste en que se eliminen las alcabalas, gabelas municipales y derechos de consumo; se mejoren los caminos y la seguridad aprovisionando de víveres los caminos y brindando comodidades para los viajeros; se facilite la importación de carros del extranjero; se mejoren las razas caballares; y se permita la importación de todos aquellos artículos que contribuyan al desarrollo de la minería. El autor realiza otras proposiciones muy precisadas, pero que por razones de espacio no podemos considerar en esta obra.

Respecto al comercio exterior de los estados, nuestro tratadista sugiere la creación de una "Junta de Fomento", cuyas funciones serían: proponer, junto con la Dirección General de Rentas, una Ley para establecer un derecho de patente sobre giros mercantiles; administrar los fondos destinados a la construcción, arreglo y ampliación de caminos, puentes y calzadas. Se promovería la apertura de una Escuela de Comercio para impartir cátedras sobre esta materia, así como una "Lonja" en la que existieran objetos de recreo y gabinetes de lecturas relativos al comercio. Y se fundaría un diario económico o diario del comercio a fin de publicar las noticias, observaciones, anuncios y avisos sobre el comercio interior.

El sistema de abastos es otra de las preocupaciones de Luis de la Rosa, tema que desarrolla con amplitud en la primera parte de su trabajo; en el anexo D hace referencia a la administración de abastos imperante en la época colonial, pero no da mayor tratamiento a la de su época. De la Rosa era, a no dudar, una persona culta y bien preparada tanto en economía como en administración pública. En este apartado cita la obra *Elementos de la ciencia de hacienda* de Canga Argüelles, de origen español, así como su propio artículo "Abastos", publicado en la Biblioteca Económica de México e invita al lector a consultarlo pues en él ha "examinado con más extensión esta materia".

Por cuanto a carros y medios de transporte, el autor reitera su idea de que la construcción de carruajes en nuestro país es ineficiente, por lo que sugiere su importación, cuestión que trata ampliamente en la primera parte.

Al abordar el aspecto de la propiedad territorial, el autor cita al francés Thiers, quien considera que la propiedad es el cimiento de la sociedad, y critica a los "socialistas modernos" por proponer el comunismo de los bienes. Juzga que la propiedad territorial es la más importante porque, en gran medida, el desarrollo de la agricultura la tiene como base, sin embargo, se muestra contrario a la acumulación de la tierra en México; sobre ello nos ha informado con anterioridad.

En el ramo de migración extranjera a México, Luis de la Rosa sostiene que se han dado todas las facilidades, aunque se piense lo contrario. El autor, experto de la economía política, hace una excelente proposición para seleccionar al tipo deseable de colonizador extranjero: mineros sajones para explotación de minas de plata; austriacos o peruanos para las minas de azogue; vizcaínos para fundición de metales; norteamericanos para las minas de carbón de piedra y zinc; los de Nueva Granada para las vetas de esmeralda y platina; brasileños para las minas de diamantes. Cultivadores españoles para trigo y viñas, así como fabricación de vino; portugueses para olivo y fabricación de aceite; de Granada para la morera y la cría de gusanos de seda; habaneros (cubanos) para la cría de abejas; guatemaltecos para el cultivo de añil. Españoles para ganado merino; suizos para vacuno; peruanos para iniciar la crianza de alpacas y llamas. Sudamericanos para la explotación del árbol de la quina, el mate y el caucho; chinos para el desarrollo del cultivo del té; colonos portugueses para el clavo, pimienta, canela, moscada y almendra. Alfareros chinos para la porcelana; de Málaga para el barro; artífices chinos para el marfil y filigrana de oro y plata. Tejedores europeos de paño; fabricantes franceses de seda; herreros ingleses y suecos; carpinteros, carroceros, ladrilleros, albañiles y constructores de buques, norteamericanos. Holandeses para la construcción de obras hidráulicas. Sabios y artistas de todas las naciones.

En cuanto a colonias agrícolas y aumento de la población, De la Rosa propone un interesante proyecto basado en la población nacional por la vía del aumento de recursos y medios de subsistencia, y al respecto sugiere su artículo "Abundancia de recursos en Estados Unidos" publicado también en la Biblioteca Económica de México, añadiendo que el proyecto es posible siempre y cuando hubiera una modificación en la propiedad territorial de tal modo que los cultivos se extiendan y diversifiquen, se aumente el alimento para los animales y con ello el abasto para las personas.

En lo referente a hospitales y casas de beneficencia, el autor consulta brevemente los *Tratados de legislación* de Benthán, que trata la mendicidad, sugiriendo la creación de una Junta de Beneficencia cuya preparación intelectual puede lograrse mediante "una pequeña biblioteca" que comprende nueve obras, de las cuales citamos tres: *Memoria sobre los pobres mendigos y sobre los medios de hacerlos subsistir* (París, 1724); *Del hambre*, de Benjamín Bell (Génova, 1804); y *Estado de los pobres* de Morton Eden (París, sin fecha).

La agricultura tiene serias dificultades en el Estado, ocasionadas por: 1) esca-

sez de riego para el campo y carencia de agua potable para los pobladores; 2) escasez de bosques y carestía de leña, carbón y madera para construcción; 3) falta de terrenos cultivables que se puedan ampliar; 4) falta de instrumentos de cultivo y medios de transporte; 5) falta de animales útiles; 6) imperfección de los métodos de cultivo; 7) falta de educación y de medios de vida de las clases jornaleras. Para atender estos problemas, De la Rosa propone que el gobierno del estado realice obras hidráulicas y aporte equipo agrícola conexas. Para forestar y diversificar los cultivos y mejorar al mismo tiempo las condiciones de vida de los cultivadores, habría que aplicar los adelantos de la agricultura. Relata el autor que en 1840 se decretó en México el establecimiento de una escuela de agricultura, los trabajos iban muy avanzados, pero con la guerra de 1847 quedaron truncados. Por último, sugiere la creación de la Inspección de Agricultura, Tierras y Colonización, equivalente de la Dirección General de Agricultura del País.

De la Rosa no trata del rubro del robo de animales, únicamente recomienda la lectura de su artículo "Abigeato". Además escribió un artículo sobre "Abortos". En la página 94, dice estar preparando otro relativo a la administración municipal y que lo entregaría a la Biblioteca Económica de México, en donde fueron publicados estos tres artículos. Dejaremos hasta aquí la exposición de De la Rosa, habida cuenta de estar cumplido ya el cometido de ilustrar a nuestros lectores sobre la operacionalización programática de la materia administrativa por el más distinguido estudioso mexicano de la ciencia de la administración.

Séptima Parte	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XX.....	295
Capítulo 22	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN	297
22.1	EL PANORAMA DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA ..	300
22.2	LA CIENCIA ADMINISTRATIVA DURANTE LA ETAPA REVOLUCIONARIA	301
22.2.1	Los aportes de Gabino Fraga	301
22.2.2	La obra de Mijares Palencia	303
22.2.3	Hinojosa Ortiz: una tesis profesional de 1937	304
22.2.4	El pensamiento administrativo de Velasco	305
22.3	ESTUDIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	307
22.3.1	Debate en torno a la contraloría	307
22.3.2	Aragón: un tratado de contabilidad administrativa ...	311
22.3.3	Gamio: la contribución administrativa de un antropólogo	312
22.4	ESTUDIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA	313
22.4.1	La Comisión Reorganizadora de Hacienda	313
22.4.2	La Comisión Reorganizadora del D.D.F.	315
22.4.3	El aporte de Carlos Duplán	315
22.5	MANUALES TÉCNICOS	318
22.5.1	Chávez: un sistema de información administrativa ...	318
22.5.2	Santa María: tecnología de la sistematización de archivos	320
22.6	ACCIONES GREMIALES DE LA BUROCRACIA: LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	321
22.7	LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	323

SÉPTIMA PARTE

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XX

Hay una creencia vulgar de que, cuando se habla de reorganización, es que se ha dejado de ser revolucionario, y esto es un error, porque precisamente el revolucionario es el que sabe comprender e interpretar todos los periodos de una etapa revolucionaria, el de destrucción, lo mismo que el constructivo.

Carlos Duplán
1930

SUMARIO

- CAPÍTULO 22. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN**
- CAPÍTULO 23. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO**
- CAPÍTULO 24. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD**

**EL ESTUDIO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN LA ÉPOCA DE
LA REVOLUCIÓN**

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Conocer el desarrollo general de la ciencia administrativa durante la etapa revolucionaria.
- Examinar los distintos aspectos del desenvolvimiento del estudio de la administración pública en esa etapa.
- Evaluar las aportaciones a la ciencia administrativa.
- Sintetizar el conocimiento acumulado acerca de la administración pública mexicana.

SUMARIO

- 22.1 EL PANORAMA DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA**
- 22.2 LA CIENCIA ADMINISTRATIVA DURANTE LA ETAPA REVOLUCIONARIA**
 - 22.2.1 Los aportes de Gabino Fraga
 - 22.2.2 La Obra de Mijares Palencia
 - 22.2.3 Hinojosa Ortiz: una tesis profesional de 1937
 - 22.2.4 El pensamiento administrativo de Velasco
- 22.3 ESTUDIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**
 - 22.3.1 Debate en torno a la Contraloría
 - 22.3.2 Aragón: un tratado de contabilidad administrativa
 - 22.3.3 Gamio: la contribución administrativa de un antropólogo
- 22.4 ESTUDIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA**
 - 22.4.1 La Comisión Reorganizadora de Hacienda
 - 22.4.2 La Comisión Reorganizadora del D.D.F.
 - 22.4.3 El aporte de Carlos Duplán
- 22.5 MANUALES TÉCNICOS**
 - 22.5.1 Chávez: un sistema de información administrativa
 - 22.5.2 Santa María: tecnología de la sistematización de archivos
- 22.6 ACCIONES GREMIALES DE LA BUROCRACIA:
LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**
- 22.7 LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

22.1 EL PANORAMA DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA

El desarrollo de la ciencia administrativa en México durante la revolución y luego de la misma, hasta nuestros días, ha dejado frutos muy apreciables para el estudio de la administración pública mexicana. Por convención dividiremos el análisis en dos periodos: uno que comprende por igual la etapa de lucha armada y los regímenes comprendidos entre las presidencias de Venustiano Carranza y Lázaro Cárdenas, y el otro que abarca desde la época del gobierno de Ávila Camacho hasta el de José López Portillo; este último subdividido en posrevolucionario propiamente dicho, de Ávila Camacho al comienzo de la reforma administrativa en 1967, y contemporáneo de 1968 a 1982.

El primer periodo se caracteriza por su acento en estudios prácticos de organización y reorganización, aunque también se desarrollaron trabajos con cierta dosis de doctrina describiendo ampliamente la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana. La etapa siguiente se define por la ampliación en el desarrollo de la ciencia administrativa, toda vez que en ese lapso se fortalece la docencia y la difusión de la misma, a pesar de que al lado de la investigación aplicada llevada a cabo para realizar la reforma administrativa yace un pobre desarrollo de la investigación básica, en demérito de la formación teórica de la disciplina. Ambos periodos denotan la ausencia del espíritu de la vieja ciencia de la administración y un dominio pleno de la idea de la disciplina como un campo de estudio de la *organización administrativa*, no de la *acción administrativa*.

Dado que la ciencia administrativa durante la etapa revolucionaria comparte el florecimiento de trabajos sobre organización y doctrina administrativa,

haremos un análisis separado de cada una de las fórmulas. Comenzaremos por citar obras de gran importancia, las que por desconocimiento de su contenido y aun de su existencia se las ha marginado de las aulas, limitando así la investigación y la difusión de la ciencia administrativa: De José Mijares Palencia, *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*; Manuel Hinojosa Ortiz, *La actividad administrativa del Estado*; y “Derecho administrativo y ciencia de la administración” de Gustavo R. Velasco. Salvo el caso de la obra de Fraga, *Derecho Administrativo*, que ha sido muy difundida.

22.2 LA CIENCIA ADMINISTRATIVA DURANTE LA ETAPA REVOLUCIONARIA

22.2.1 Los aportes de Gabino Fraga

A principios de siglo, C. Trejo Lerdo de Tejada escribe su *Derecho administrativo mexicano*; se trata sin embargo, más bien de una obra relativa al porfirismo que al moderno derecho administrativo; por tal motivo, la obra *Derecho administrativo* de Gabino Fraga debe ser considerada con toda certeza como el primer tratado —en el sentido moderno— sobre esta materia escrito en nuestro siglo.

Mientras preparábamos una edición especial de la *Revista de Administración Pública*,¹ entonces a mi cargo, encontramos en el despacho de Gabino Fraga las versiones mecanográficas de sus lecciones de 1926 y 1930, las cuales le sirvieron de base para la elaboración de su libro.

Dimos, asimismo, con otros trabajos inéditos, uno dedicado a las atribuciones cuasijudiciales de la administración y otro en el que se proponía un proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1958).²

Dichas lecciones son especialmente significativas pues en ellas se aprecia la maduración gradual del texto de derecho administrativo más consultado en México y de amplia difusión en América Latina. Las lecciones de 1926 perfilan ya la noción de derecho administrativo en Fraga y, lo que es de especial interés para nuestro trabajo, su concepto de administración dentro del propio derecho administrativo. Su definición del derecho administrativo la basa en el significado de la *función administrativa del Estado*, concebida ampliamente como la “*actividad general del Estado*”. Al decir de Fraga, administración pública significa legislación, ejecución y jurisdicción. Sin embargo, aclara, el derecho administrativo no tiene por base tal acepción, sino que se restringe a la función ejecutiva, en el entendido de que el ejecutivo es el único que actúa por cuenta del Estado, “tiene un sentido más restringido en que sólo se dirige a las funciones

¹ *Revista de Administración Pública*. Edición Especial en Memoria del Maestro y Primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, Noviembre, 1982.

² Ambos pueden ser consultados en el número de la RAP antes citado.

del poder ejecutivo y se ha considerado que propiamente la acción del Estado es la única que puede realizar el poder ejecutivo".³ Fraga argumenta la imposibilidad del poder legislativo y el poder judicial para actuar en nombre del Estado, subrayando que de acuerdo a la división de poderes tal actividad es prerrogativa exclusiva del ejecutivo.

Por extensión hay un problema que preocupa a Gabino Fraga: el confinamiento de la administración a la ejecución de la ley. Opina que la administración opera en concierto con leyes, pero de ningún modo se restringe a las mismas. Nunca en contra ni por encima de ellas. Lo anterior nos recuerda la noción de Bonnin con respecto a las funciones morales de la administración, quizá inspiradas en el espíritu creativo y altamente eficaz de la policía en el orden absolutista del que ya tratamos. El derecho administrativo, sin embargo, por su propia razón de ser está imposibilitado a efectuar el estudio de las funciones metajurídicas de la administración pública, sobre todo el moderno, no tanto el decimonónico; el aporte de Fraga debe apreciarse sustancialmente en función del derecho administrativo y a la propia administración a través del derecho administrativo.

En las lecciones de 1930, desarrolla mayormente la administración. Partiendo del hecho que de ella hay muchas acepciones, Fraga señala que gramaticalmente se refiere a la prestación de un servicio, en particular a la gestión de los servicios públicos, aunque todavía esta acepción es laxa en grado sumo. La administración pública es una atribución del poder ejecutivo, "pero sin estar reducida a ese poder". En función de esto, sostiene que la denominación de "función administrativa" es más rica que la de "función ejecutiva", toda vez que ésta es harto restringida.

Por cuanto al *Derecho administrativo* Fraga llega a un mayor grado de madurez, después de los cursos mencionados. Dentro de tan densa obra, libro de texto por excelencia, hay dos apartados que representan con mucha fidelidad la teoría administrativa de este gran jurista, uno, concerniente a la actividad del Estado y el otro, relativo a la función administrativa. El Estado debe proveer su propia existencia, por lo cual el contenido de sus funciones son sus propias atribuciones para satisfacer los fines del Estado mismo. Tales fines son: el mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana, la conservación tanto del orden material como del jurídico y de todo lo que pueda favorecer el bien público; las atribuciones del propio Estado podrían reducirse a actividades sin afán de lucro que condujeran a la realización de aquellos fines.⁴ Quedando las lucrativas como atribución de los particulares, a saber, las relativas a la producción, el intercambio y el consumo. Sería erróneo pretender que el Estado no realizara actividades económicas, así como restringirlo a funciones meramente políticas, pues debe proveer la existencia material de la organización social, afectar el patrimonio individual por medio de los impuestos, expropiar, requerir servicios y administrar sus propios bienes.

³ "Lecciones de derecho administrativo", *RAP en memoria de Gabino Fraga*, pág. 331.

⁴ *Derecho administrativo*, pág. 1.

En relación a la función administrativa menciona que es a la vez jurídica y práctica, y que hay discrepancia por cuanto al peso e importancia de cada cual, señalando buena cantidad de actos materiales, como la enseñanza, la existencia y las operaciones militares, que constituyen un medio para la realización de las finalidades jurídicas. Hemos escogido este apartado porque denota que para Fraga no existe el purismo legal que confine la administración al orden jurídico, sino que va más allá. Como estudioso del derecho administrativo que fue su especialidad y en ella uno de los más distinguidos en todos los tiempos, Fraga aporta más al derecho administrativo que a la administración pública, al menos en los trabajos mencionados. Sin embargo sería parcial y equivoco limitar su obra a la disciplina del derecho administrativo, pues en otros trabajos realizó importantes contribuciones a la ciencia administrativa. Gabino Fraga fue el fundador del Instituto Nacional de Administración Pública y su primer presidente. Otras de sus obras quedan comprendidas en el segundo periodo de modo que en su momento las abordaremos.⁵

22.2.2 La obra de Mijares Palencia

El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento, de José Mijares Palencia publicado en 1936 es un valioso texto, el único que conocemos sobre la administración pública cardenista. El autor dedica su libro al Presidente Lázaro Cárdenas y cuenta que le llevó dos años de intensa investigación y profundo estudio, buscando exponer la organización administrativa del gobierno mexicano de manera llana y didáctica:

“Este trabajo es una sencilla aportación literaria de índole técnica-descriptiva, producto de la sincera animación de colaboración real y modestamente para que nuestro pueblo cuente con un medio informativo, amplio y completo, de lo que en sí es el gobierno mexicano, su organización y funcionamiento, complementando de esta manera las nociones que acerca del mismo se adquieren en las aulas escolares, por el frecuente trato de negocios de las oficinas públicas o por la participación ciudadana en las actividades cívicas.”⁶

El autor dice que su libro tiene una sustancia latinoamericana que será útil para que en Centro y Sudamérica tengan una visión exacta del funcionamiento del gobierno mexicano. Tuvo el acierto de realizar una versión en inglés que contribuyó probablemente a difundir la obra en países anglosajones. Está compuesta de 24 capítulos, divididos conforme la separación de poderes; por primera vez se comprende el estudio de nuevos organismos públicos tales como

⁵ Invitamos al lector a leer la semblanza de la vida y obra de Fraga, hecha por José Chanes Nieto en el número de la RAP publicado en su memoria.

⁶ *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*, pág. 14.

la Universidad Nacional Autónoma de México y la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, así como la organización política denominada Partido Nacional Revolucionario.

Es pues un documento descriptivo sin pretensiones doctrinarias, pero que permite ciertas extrapolaciones que nos acercan al concepto de administración tenido por el autor. En primer lugar, consideremos que hasta el tiempo de Mijares Palencia —precisamente el de Cárdenas—, caracterizado por ser la época en la cual la revolución llega a su clímax, no hay un texto que al menos reseñe la organización y materia de la administración pública de ese lapso. Si bien desprovista de carácter doctrinario, la obra es indispensable para quien desee conocer la estructura administrativa de aquellos días. Las acciones revolucionarias del Presidente Cárdenas, en todos los órdenes de la sociedad mexicana, son comprendidas mejor si se estudia la administración pública que las llevó a cabo.

22.2.3 Hinojosa Ortiz: una tesis profesional de 1937

Manuel Hinojosa Ortiz obtuvo el título de Licenciado en Derecho en 1937 al presentar su tesis titulada *La actividad administrativa del Estado*. Se trata de un trabajo básicamente jurídico, pero de interesantes ángulos sobre la ciencia administrativa tal y como se concebía en aquellos días, es decir, subordinada al derecho administrativo; está dividido en cuatro capítulos: 1) actividad jurídica y actividad social; 2) actividad estatal; 3) actividad administrativa, y 4) administración estatal y administración pública. Nos limitaremos al estudio de los dos últimos.

Como lo hacen los doctrinarios del derecho administrativo, Hinojosa señala que el Estado se activa mediante legislación, jurisdicción y “administración”. Vigentes en su época las dictaduras fascista y nacional-socialista en Italia y Alemania respectivamente, el autor las considera, con razón, que actuaban al margen del derecho. Para definir las diversas actividades jurídicas alude a las teorías de Gastón Jéze, Hans Kelsen, Merkel y Fraga; del primero toma la idea de que los actos administrativos se relacionan con los actos realizados por los individuos adscritos a un servicio público, con la cual se muestra en desacuerdo. Asimismo, está inconforme con la diferencia kelseniana entre jurisdicción y administración que, juzga, corresponde simplemente a la separación de órganos del Estado. Con respecto a Merkel, comenta su definición de la administración como actividad del Estado para alcanzar sus fines, en especial como función ejecutiva distinta a la judicial. Para finalizar, aludiendo a Gabino Fraga, señala que este jurista define a la administración como la ejecución de actos materiales que se traducen en situaciones jurídicas individuales. Del análisis de los cuatro autores concluye lo siguiente: “en consecuencia, para delimitar el objeto de una *teoría jurídica de la administración*, no queda más recurso que echar mano de un criterio formal u orgánico. De tal suerte que la función administrati-

va será la actividad que realicen los órganos ejecutivos, y el derecho administrativo el conjunto de normas que regulen la actividad de esos órganos”.⁷

En el último capítulo aborda el estudio de la administración pública mexicana diferenciada en tres ámbitos: federal, estatal y municipal. Explica que desde 1914 Carranza había reformado la Constitución de 1857 para abolir las jefaturas políticas y establecer los municipios. Para Hinojosa el municipio debe ser comprendido dentro del concepto de descentralización. Con respecto a los Departamentos Administrativos no encuentra fundamento en la Constitución, a excepción de las facultades del Congreso relativas a la creación de la administración pública. Concluye con algunos planteamientos sobre la virtual distinción entre “administración estatal” y administración pública, concluyendo “que el objeto de esta ciencia —de la administración— es la actividad administrativa estatal”.

22.2.4 El pensamiento administrativo de Velasco

Gustavo R. Velasco es el único pensador de quien conocemos un trabajo en el que trata específicamente la ciencia de la administración, es decir, cuestiona y desarrolla los problemas relativos a la administración como ciencia.⁸ En su artículo *El derecho administrativo y la ciencia de la administración* señala que “no es exagerado afirmar que aún no existe” esta ciencia. No se debe cuestionar ni su método ni sus fronteras: “la ciencia de la administración no existe absolutamente, radicalmente: las aisladas y pobres creaciones que llevan a ese rubro no bastan para darle vida”.⁹ De aceptar tan extrema aseveración nos hubiéramos ahorrado el río de tinta vertido en esta obra, no podemos sino expresar nuestro desacuerdo con Velasco, su planteamiento tiene una relativa ignorancia histórica del pensamiento administrativo, situación en la que debemos reconocernos muchos profesores dedicados a la materia. A Velasco se le debe observar en su tiempo, cuando parece que no se conocía o no se apreció la noción general de la ciencia de la administración de Bonnin, a quien ni siquiera cita; tampoco tiene noticia de Oliván, Silvela, Ortiz de Zúñiga y Posada de Herrera. De los mexicanos no conoce la fundamental obra de De la Rosa, y con ello se explica la audacia errática de afirmar la inexistencia de la ciencia de la administración. En todo caso, Velasco tendría razón si se refiere a la ciencia de la administración de Bonnin; como tal, ya no existía en su tiempo: la ciencia de la administración había sido sustituida por la ciencia administrativa. Pero no es así.

Ahora bien, lo que él llama ciencia de la administración pública, lo consi-

⁷ *La actividad administrativa del Estado*, pág. 53. Subrayado nuestro.

⁸ Por supuesto no es su única obra; además fue un destacado profesor de la Escuela Libre de Derecho, de cuyas lecciones de derecho administrativo de 1939 poseemos una copia.

⁹ *El derecho administrativo y la ciencia de la administración*, pág. 24.

dera “un aspecto, una parte, de una ciencia general, la administración o manejo científico”, ya que la fuente de su idea —la teoría norteamericana— es equívoca. La ciencia administrativa (como antes la ciencia de la administración) es la de la administración pública; la privada es otra materia, no integran ambas una ciencia general. Los autores que lo inspiraron —White, Willoughby y Pfiffner—¹⁰ son mucho más útiles para apreciar la realidad estadounidense que la mexicana, la cual tiene su propia tradición en la ciencia de la administración.

Pero Velasco, crítico poderoso, ha preparado anticipadamente la respuesta a nuestras objeciones y en ella yace su teoría administrativa. Manifiesta su inconformidad hacia una concepción más amplia de la ciencia administrativa como cúmulo de todas las disciplinas y artes relativas a la propia administración, aludiendo un principio de especialización disciplinaria, y considerando que en esta suma no varían los objetos de estudio de índole diversa. Se preocupa de la salud, la agricultura y la construcción de caminos, no como materia técnica de estudio sino de sus efectos administrativos.

Tampoco juzga viable el concepto restringido que la limita a la ciencia militar, la ciencia de la policía y la ciencia de la hacienda pública, porque no ve en ello ninguna utilidad práctica; se inclina más bien por la concepción de “la ciencia de la administración como investigación de las cuestiones que plantea la actividad oficial en cada uno de los campos en que se manifiesta”.¹¹ Según lo expresa, la actividad de la administración “es consciente e intencional”, tiene un motivo, un sentido y se encamina a un fin. La “acción oficial” se distingue, por su estudio, en: a) la situación o necesidad que suscita la acción; b) la acción misma, y c) el resultado obtenido. Es decir: qué, por qué y para qué se hace, dice Velasco. La situación social, económica o política obliga a recurrir para su análisis a una ciencia teórica: sociología, economía o ciencia política. La acción exige en contraste ciencias prácticas: ingeniería, higiene, pedagogía. El resultado, corresponde a las ciencias descriptivas o del conocimiento. Ni la situación ni la consecuencia —dice Velasco— requieren una ciencia social, como tampoco la acción misma. Rechaza la proposición de situar en la organización administrativa el objeto de estudio de la ciencia de la administración, señalando que esto es motivo de la “business administration” o la “scientific management” de los norteamericanos.

Concluye, por tanto, que no hay lugar para que a la administración pública se le conceda el rango de ciencia, que si bien existen problemas peculiares a la administración no inspiran verdadera respuesta científica. La única vía posible para el estudio de la administración pública es el derecho administrativo, por lo que uno y otro son inseparables.

Si recordamos la tendencia del estudio de la administración pública a par-

¹⁰ White, *Public administration e Introduction to the public administration*; Whilloughby, *Principles of public administration*; Pfiffner, *Public administration*.

¹¹ Velasco, *op. cit.*, pág. 26.

tir de la ciencia de la policía, pasando por Bonnin, los pensadores españoles y los mexicanos del siglo XIX, el planteamiento de Gustavo R. Velasco cae por su propio peso.

La existencia de una ciencia de la administración ampliamente desarrollada cuatro siglos antes y desconocida para él hace más evidente lo equivocado de sus conclusiones.

22.3 ESTUDIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Entre 1919 y 1933 se elaboraron varios trabajos que el interesado en la ciencia administrativa mexicana no puede desconocer: *El camino de la democracia* (Cap. "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa") de Alberto J. Pani; *Administración y contabilidad fiscal* de Alberto Híjar y Haro; *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría* de G. L. de Llergo; *Contraloría General de la Nación*; *Administración pública del Estado. Estadística y Tecnología* de Luis G. Aragón; la anónima *Conferencia de la administración pública, y Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento* de Manuel Gamio.

22.3.1 Debate en torno a la Contraloría

Al año siguiente de la promulgación de la Constitución de 1917 se publicó *El camino hacia la democracia* de Alberto J. Pani, que contiene un capítulo, "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa", dedicado a tan importante y novedoso organismo de la administración pública. Fueron originalmente declaraciones de Pani —quien era Secretario de Industria y Comercio— a la prensa.

Comienza su alocución mencionando que el nuevo Departamento de Contraloría nació en el seno de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1917. "Como esto constituye, indudablemente, uno de los pasos más importantes de los gobiernos que han existido en México, desde la fecha en que se consumó la independencia nacional, hacia la *eficiencia, economía y moralidad de la administración pública*, y como además la ley reglamentaria respectiva —aunque sea reproducida por todos los periódicos del país— puede correr la triste suerte de los documentos oficiales extensos —para cuya lectura *todos parecen tener siempre telarañas en los ojos*— me voy a permitir, en las líneas que siguen, hacer una síntesis de la expresada ley. . ."¹²

El autor explica que el término "contraloría" es castizo y da las raíces etimológicas, entrando en materia dice que las cuentas del erario han sido una

¹² *El camino hacia la democracia*, págs. 63-64.

“madeja difícil de desenredar”, creándose un vacío legal que impide castigar las faltas administrativas y la inmoralidad. Tras el triunfo revolucionario sobre el porfirismo se implantan reformas administrativas para poner fin a una secular tradición financiera: que el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales y la responsabilidad de la contabilidad y glosa, dejaran de estar en manos de la Tesorería General de la Nación, o sea, en la Secretaría de Hacienda a la cual está subordinada. “¿Quién podría imaginar la tremenda suma de poder político —puesto que el que paga manda— que tales condiciones eran capaces de ofrecer al encargado de la Secretaría de Hacienda, dependencia fiscalizadora de todos los otros órganos del Poder Ejecutivo y sin ser fiscalizada, a su vez, por ninguno de ellos?”¹³

Es cierto que con anterioridad a la creación de la administración pública del régimen revolucionario ya se habían emprendido reformas conducentes a modificar el estado de cosas. En mayo de 1910 se separaron las funciones de contabilidad y glosa de la Tesorería, asignándose a la nueva Dirección General de Contabilidad y Glosa, pero como ésta, señala Pani, quedó incorporada a la Secretaría de Hacienda, la reforma no tuvo efectos mayores: el “ministro de Hacienda —con el dinero en la mano derecha y los comprobantes justificativos de los gastos en la izquierda”. . . quedó “en posibilidad de ejercer cristianamente la caridad con aquélla, sin que ésta se percatara de ello”.¹⁴

Pani tenía no sólo una idea muy clara de las causas que dieron origen a la Contraloría, sino también de sus objetivos y funciones: “bastaría decir, para sintetizar las funciones principales de *eficiencia* del *Departamento de Contraloría*, que éste *unifica, uniforma y simplifica la contabilidad oficial* de manera que el Jefe del Poder Ejecutivo pueda estar debida, pronta y suficientemente informado en la materia hacendaria.”¹⁵ Con el Departamento de Contraloría se ha cortado el mal de raíz, se ha “amputado la mano izquierda del omnipotente personaje político, árbitro y señor de las finanzas nacionales. . .”

Sin embargo, el nuevo régimen había concebido un diseño más ambicioso para el nuevo Departamento. Alberto J. Pani señala que la Contraloría tendría asimismo la responsabilidad de “estudiar la organización y procedimientos de las dependencias gubernamentales, para recomendar mejoras que abatieran costos. “Los efectos de *eficiencia* del Departamento en cuestión no se limitarán a su propio funcionamiento, sino que se extenderán, de modo beneficioso, a todos los órganos del Poder Ejecutivo Federal.”¹⁶ Las funciones de la Contraloría tendrían también un efecto de *moralización* entre los funcionarios públicos, lo que redundaría en beneficio de toda la administración pública.

El Departamento de Contraloría nace como un organismo quizá demasia-

¹³ *Ibid.*, pág. 66.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 67.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 68.

¹⁶ *Ibid.*

do poderoso, especialmente frente a la Secretaría de Hacienda directamente afectada con su creación. Su actuar sobre la nueva administración pública, que todavía conservaba baja burocracia porfiriana, es decir, a los empleados de base, logra efectos eficientes moralizando organismos que se presuponían corruptos; tendría, por tanto, enemigos naturales. La Contraloría tuvo también enemigos y defensores igualmente armados con la pluma; entre los primeros se destaca Llargo y entre los segundos Híjar y Haro.

Aíjar y Haro publica su obra *Administración y contabilidad fiscal* en 1919,¹⁷ —entonces Jefe de Servicios Especiales de la Contraloría General de la Nación—, con la intención de que sirva de texto en la Escuela Superior de Comercio y Administración, para cubrir las cátedras de Contabilidad y de Controlación Fiscal. La Escuela dependía en aquellos días de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. La obra se sujetó al dictamen de un profesor de Contabilidad Fiscal, de nombre Luis G. Aragón, quien apoyó decididamente su publicación. Aragón dice que el libro es muy útil para dar a conocer a los empleados de la administración pública la organización y el funcionamiento de la Contraloría, así como para estudiantes del curso de Contabilidad Fiscal.

La obra consta de dos partes: “Manual de la contraloría” y “Principios de administración fiscal con relación a México”. Juan Castillo, a la sazón Director de la antigua Oficina de la Deuda Pública hace un muy favorable prólogo de la obra, enfatizando su importancia para el conocimiento de la Contraloría, llamada a moralizar la administración pública, y juzga conveniente difundirla no sólo entre empleados de la administración federal, estatal y municipal, sino también entre los particulares tales como comerciantes, agricultores e industriales.

Para Híjar y Haro, la Contraloría tiene la primordial función de lograr mayor eficacia, orden y moralidad en los servicios hacendarios. Comienza analizando el significado e historia de la Contraloría, desde su creación en Francia en 1661 por Colbert, durante el reinado de Luis XIV; dice que desde 1889 Emilio Busto, en su obra *La administración pública en México*, propuso la creación de un organismo contralor y en 1910 una reforma, que Híjar califica de “vacilante”, estableció la separación entre los órganos administradores de fondos y los de contabilidad y glosa, es decir, la Tesorería General de la Nación de un lado y la Dirección General de Contabilidad y Glosa del otro, ambas subordinadas a la Secretaría de Hacienda.

Sin embargo, en 1917 la Comisión de Administración Fiscal propuso la creación del Departamento de Contraloría, cuyas funciones, una vez contempladas en la Ley de Secretarías de diciembre de ese año, fueron las de glosa, contabilidad, deuda pública y relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Con ello se pretendía lograr mayor respeto a las disposiciones legales, mejor manejo de los fondos públicos, recuperación del prestigio

¹⁷ Hay una versión parcial reciente en RAP núm. 54.

como sujeto de crédito del gobierno y evitar la corrupción. La comisión señalada encontró que en la Secretaría de Hacienda faltaba la función de verificación.

Por lo que hace a los opositores de la Contraloría diremos que la Contraloría tuvo la beligerancia decidida de la Secretaría de Hacienda, hasta lograr su extinción; la obra menciona, por lo que hace a los opositores de este organismo, que en 1920 aparecieron en el periódico "El Heraldo de México" doce artículos escritos por G. L. de Llergo, destinados a impugnar la creación del Departamento de Contraloría. Ese mismo año su autor los reunió en una obra a la que tituló *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría*. Llergo, antiguo funcionario porfiriano y luego trabajador público del gobierno revolucionario,¹⁸ entonces Jefe de Sección de la Contaduría Mayor de Hacienda, mucho tenía que decir como militante de la burocracia hacendaria.

Aragón, al igual que Híjar y Haro, también leyó la obra de Llergo, y deja testimonio de su agradecimiento. El estudio crítico sobre la Contraloría está acompañado por otro relativo a la Contaduría Mayor de Hacienda, así como de tres anexos que omitimos tratar.

El capitulado refleja fielmente el propósito de la obra: 1) perspectiva del estudio; 2) aspecto legal de la creación de la Contraloría; 3) inconveniencia de la Contraloría; 4) vocabulario; 5) partes de Hacienda que pasaron a la Contraloría; 6) funciones de la Tesorería General de la Federación que pasaron a la Contraloría; 7) Direcciones Generales suprimidas; 8) situación anterior de la Secretaría de Hacienda; 9) y 10) comparación de presupuestos.

Llergo polemiza con la Contraloría; califica como uno de los buenos organismos heredados por el porfirato a la Secretaría de Hacienda, argumentando que a la fecha, su ascenso es incuestionable, igual que la creación de las Direcciones Generales de Aduanas, del Timbre y la de Contabilidad y Glosa; en cambio, la Contraloría desde su nacimiento mismo fue mal concebida, comenzando por su designación como Departamento. Agrega que no existía antecedente alguno de esto, ni antes ni en la Constitución de 1917. Aunque en general la polémica del autor se encamina a impugnar la validez del término "Departamento" con este método pretende descalificar a la Contraloría.

Con respecto a las atribuciones del Contralor General, considera que no sólo han mermado las de la Secretaría de Hacienda, sino también las de la Contaduría Mayor de Hacienda, es decir, el Congreso, violentando la división de poderes. Pero dentro del poder ejecutivo se ha convertido en un funcionario omnipotente que sólo es responsable ante el Presidente.

¹⁸ Él mismo señala en su obra sus cargos de miembro de la Comisión de Límites con Guatemala (1888-1897); Jefe de la Sección de Materiales y Construcciones de Líneas de la Dirección General de Telégrafos (1898-1905); Jefe de la Sección de Administración en la Secretaría de Instrucción Pública (marzo-agosto 1912); y Subsecretario de la misma (de septiembre de 1912 a febrero de 1913); Diputado Federal hasta octubre de 1913; y Jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda de fines de 1916 a comienzos de 1918.

Enfocando de nueva cuenta la creación de “Departamentos”, considera que no han servido sino para desordenar la administración pública, conmoviendo la uniformidad; de este modo, cada titular de Departamento tiene una denominación distinta: el Universitario, Rector; el de Salubridad Pública, Presidente; el de Aprovisionamientos Generales, Director; el de Establecimientos Fabriles, Jefe; el de Contraloría, Contralor.

Desearíamos agregar más sobre un trabajo tan especializado que por su carácter resulta muy interesante para los estudiosos de la administración pública vigente durante el periodo revolucionario, pero nos daremos por satisfechos con hacer mención de su importancia y dar fe de sus aportes para el estudio de nuestra materia.

Consignamos la existencia de otro valioso documento elaborado en 1921 con motivo del centenario de la consumación de la independencia nacional. Se trata de un folleto relativo al Departamento de Contraloría, en él se hace una relación precisada de la organización y el funcionamiento de la misma que ha sido redactado con ánimo plenamente apologético; hace mención de los señalamientos presidenciales sobre la Contraloría durante el informe presidencial de 1918 y enfatiza la importancia de la dependencia dentro del marco de la administración pública mexicana. Un breve relato de su historia da pie al cuerpo del trabajo, reseñado prolijamente tanto en lo relativo a la organización general del Departamento, así como a sus subdependencias, incluyendo las funciones globales y especiales que desempeñan las mismas. El documento finaliza con la reseña de las funciones de la Comisión Reorganizadora encargada de la reforma administrativa.

A quienes interese el estudio de aquel controvertido Departamento de Contraloría, antecedente de la Secretaría actual que lleva su nombre, encontrarán en este documento de la administración pública de la época de la revolución mexicana, los detalles precisos de su estructura y funcionamiento.

22.3.2 Aragón: un tratado de contabilidad administrativa

Luis G. Aragón elabora en 1921 su propia contribución, especialmente para la contabilidad gubernamental, en una obra de ambicioso título: *Administración pública del Estado*, subtitulada *Estadística y Tecnología*. Tiene como propósito brindar apoyo bibliográfico a estas dos materias que se impartían en la Escuela Superior de Comercio y Administración y en la Escuela de Administración Militar. Se trata pues, de una obra técnica que, sin embargo, deja traslucir algunos conceptos sobre la administración. Dice que con la finalidad de contribuir al entrenamiento de los empleados públicos en México se enseña en las escuelas mencionadas la asignatura “administración pública, estadística y tecnología”, y que su libro pretende llenar el programa respectivo. Define con toda sencillez “administrar” como sinónimo de “gobernar”, diciendo que lo público

es lo que pertenece al Estado o la Nación. Luego conceptúa al sistema federal, hace algunas anotaciones simples alrededor de la administración y entra sin más prolegómenos a la materia misma. En la primera parte trata los ingresos y egresos, contabilidad y temas conexos. La parte de estadística constituye una gran aportación a esta materia, la obra en sí es pionera. Finalmente, examina con detenimiento la tecnología, en la cual comprende gran cantidad de productos agrícolas e industriales.

Quien lea este libro no encontrará elementos teóricos de explicación conceptual, pero en cambio hallará una obra transparente de las preocupaciones prácticas de la administración pública mexicana, y su posible buena solución.*

Más de diez años después la materia hacendaria sigue siendo objeto de gran preocupación. En 1933 tiene lugar una conferencia¹⁹ —se desconoce el nombre del autor— con relación a la administración pública que formaba parte de un curso mayor impartido a los Visitadores Especiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y personal docente de las Oficinas Federales. La idea de la conferencia y de su posterior publicación fue reseñar la organización general del régimen político y de la administración pública, como introducción a la exposición de las materias de administración hacendaria.

Este trabajo, como otros ya mencionados (el de Aragón y el de Mijares Palencia) tiene amplio sentido didáctico, refleja el ánimo del gobierno mexicano por ilustrar a la burocracia sobre sus nuevos deberes. No hay en esos momentos preocupaciones teóricas, sino el espíritu de resolver problemas prácticos.

22.3.3 Gamio: la contribución administrativa de un antropólogo

Concluiremos con un inusitado trabajo muy breve del ilustre antropólogo Manuel Gamio; que no trata de temas antropológicos sino de administración, cuya edición es anterior a 1920, pues la segunda edición del artículo se realiza en ese año. Su título: *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*. Comienza considerando que dicha Secretaría “tiene dos tendencias nacionalistas eminentemente prácticas: 1) estudiar y fomentar las condiciones de posesión, producción y habitabilidad del territorio nacional; y 2) estudiar y fomentar el desarrollo de su población”.²⁰ Se estructura de esa manera porque la población y el territorio están íntimamente relacionados. Menciona algunos datos necesarios para el conocimiento del territorio, la posesión y producción de la tierra y sus habitantes. Sobre la población incluye el censo, naturaleza física, civilización y cultura, idiomas y dialectos, y antecedentes de las poblaciones en México.

* Hay una versión en RAP núm. 54.

¹⁹ Gustavo R. Velasco, *op. cit.*, había calificado la obra, quizá con exceso, de carente de valor.

²⁰ *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*, pág. 1. Hay una versión en RAP núm. 52.

En lo tocante a la organización de esta Secretaría, nos indica que la integran ocho Direcciones: Agraria, de Agricultura, Aguas, Bosques, Estudios Geográficos, Climatología, Estudios Biológicos, Estadística, y la de Antropología, de la cual Gamio es titular, agrega que todas ellas deben funcionar en “coordinación, convergencia y enlace”, para conseguir los fines de la Secretaría. En fin, la Secretaría de Agricultura y Fomento tiene por objeto hacer que las relaciones entre la población y el territorio sean de tal modo favorables, que se obtenga una alta producción del territorio y una floreciente evolución de la población.²¹

Manuel Gamio aporta en este breviario su idea de la función de esta Secretaría, con una alta dosis de concepción teórica, excepción a la regla de la tendencia práctica de los estudios administrativos de entonces. Debemos recordar que el autor fue un notable estudioso.

22.4 ESTUDIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Más especializados que los estudios anteriores son los que examinamos a continuación: *Informe de labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (1927-1928); *Organización del Departamento del Distrito Federal* (1929); y *El Problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución* de Carlos Duplán, escrito en 1930.

22.4.1 La Comisión Reorganizadora de Hacienda

El *Informe de Hacienda*²² es un voluminoso documento de 500 páginas que resume el trabajo de dos años realizado por la Comisión Reorganizadora correspondiente. Está integrado por una parte general, esto es, el propio Informe, compuesto a su vez por 55 páginas; el resto es un copioso documental. Es fruto del trabajo de las siguientes personas: Saturnino Pérez López, Hermenegildo Díaz, Tomás Vilchis y David Thierry, y fueron auxiliados, entre otros, por Carlos Duplán y Jesús Silva Herzog.

Los autores refieren que la Secretaría ha sufrido “hondas conmociones a partir de 1913”, tanto el personal como los sistemas han sido modificados y objeto de experimentación sin que tales cambios estuvieran sujetos a programas definidos, por tanto no hay en ella “unidad, eficiencia y economía”. Había duplicación, faltaba homogeneidad y las tareas estaban indebidamente asignadas. La reforma administrativa en la Secretaría no sólo estaba enfocada a corre-

²¹ *Ibid.*, pág. 8.

²² Hay una versión en la RAP núm. 54. Sobre el trabajo de esta Comisión ver: “Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1928”, de César Augusto Izaguirre Rojo. RAP núm. 7 y RAP antología 1-54.

gir sus deficiencias, sino que obedecía también a los replanteamientos introducidos al sistema fiscal, la organización crediticia, los procedimientos presupuestales y las innovaciones en otros países.

En marzo de 1927 se decidió emprender un estudio, cuya comisión recayó en Tomás Vilchis y David Thierry. El 15 de agosto de ese año presentaron el diagnóstico de la situación de la Secretaría, concluyendo lo siguiente:

1. Ausencia de un plan general de organización.
2. Falta de unidad de criterio en la organización de sus dependencias.
3. Carencia de reglamentación general de las funciones de la Secretaría y la relativa, en especial, a sus dependencias.
4. Heterogeneidad y obsolescencia de los sistemas de archivo.
5. Falta de equipo en muchas oficinas.
6. Falta de idoneidad y calificación de los empleados subalternos.
7. Ausencia de métodos estadísticos para la buena marcha de los asuntos.
8. Predominio de la costumbre en la tramitación administrativa.
9. Concentración innecesaria de autoridad en funcionarios superiores.
10. Cada dependencia tiene su propia mesa de archivo y correspondencia.
11. Invasión de funciones entre las dependencias.
12. Traslape de actividades entre los departamentos, y dentro de éstos, entre las secciones.
13. Inexistencia de coordinación de funciones.
14. Carencia de relación entre las dependencias.

Tal dictamen sirvió de base a la reforma propuesta por la Comisión, se expidió una ley con rango constitucional que definía las competencias federal, estatal y municipal; también se expidió la Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y el Código Fiscal de la Federación y se revisó la legislación fiscal que regía entonces. Luego del Informe de Thierry y Vilchis, la reforma comenzó el primero de septiembre de 1927 y concluyó un año después, el 31 de agosto de 1928, no sin completarse casi íntegramente el trabajo.

La Comisión elaboró un plan de trabajo, basado en la centralización de servicios generales para unificar procedimientos, abatir costos y mejorar el despacho de los asuntos. Se planeó también la elaboración de instructivos, la reorganización de la Secretaría y el mejoramiento de la selección de personal, creando o suprimiendo dependencias. El plan comprendía: I. La centralización de los siguientes servicios: correspondencia, archivo, biblioteca, médicos, dibujo, estadística, proveeduría y talleres. II. Creación de nuevas dependencias tales como el Departamento de Control de Correspondencia, Oficina Central de Archivo, Departamento de Biblioteca y otras correspondientes a los servicios centralizados. III. La integración de instructivos sobre: correspondencia, archivos, equipo y similares; personal; reorganización de antiguas dependencias; agrupación de labores similares y medidas reglamentarias.

Este *Informe*, que ningún especialista en organización y métodos debe desconocer, ha quedado como testimonio del logro más significativo y antecedente de la moderna reforma administrativa. No fue el único trabajo con tal viso, en 1929 el Departamento del Distrito Federal fue reformado, también por medio de una Comisión Reorganizadora; los resultados aparecieron en dos pequeños tomos, el primero en el mes de febrero, sobre obras públicas y el segundo en marzo de aquel año, acerca de la propia reorganización, es este último el que más nos interesa para nuestro estudio.

22.4.2 La Comisión Reorganizadora del D.D.F.

El Informe se titula *Reorganización, en detalle, del Departamento* y lleva el sugestivo subtítulo: "Proyecto general de organización". La Comisión estuvo integrada por Rafael Mancera, Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda; Hermenegildo Díaz, Oficial Mayor del propio Departamento; y Julio Novoa, Oficial Mayor de la Contraloría. Menciona que en folletos sucesivos se detallarán las reformas de las dependencias del Departamento. Contiene seis capítulos: 1) antecedentes; 2) organización fiscal; 3) organización administrativa; 4) centralización de servicios; 5) relación de los consejos consultivos; 6) expedición de disposiciones reglamentarias.

El estudio de reorganización se realizó con motivo de la transformación del Ayuntamiento de la Ciudad de México en Departamento. El trabajo se dividió en dos aspectos, organización fiscal y organización administrativa, y las labores se separaron en inmediatas y mediatas encaminadas a implantar una organización permanente. En la organización administrativa, las funciones fueron establecidas con arreglo a doce dependencias que se proyectaron como estructura interna, además de las dependencias relativas a la policía y otras de variada naturaleza, en las que se encuentran incluidas las de beneficencia, Comisión Local Agraria y el Consejo de Notarios, es decir, las que son autónomas.

Los servicios de correspondencia, archivo, almacén y proveeduría, consultorio médico e intendencia quedaron centralizados. En un apartado final dedicado al *servicio civil* se contempla todo lo relativo al mejoramiento del personal público. La obra de esta Comisión da buen ejemplo de organización administrativa.

22.4.3 El aporte de Carlos Duplán

El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su resolución de Carlos Duplán fue publicado en 1930. El autor, antiguo miembro del Congreso Constituyente de 1916-17 y colaborador de la Comisión de Hacienda, escribe su obra siendo funcionario activo en el Departamento del Distrito Federal. Se

trata de un manual que aborda no ya una Secretaría de Estado, sino toda la administración pública. Está integrado por 16 capítulos, más la introducción y las conclusiones. Advierte que no entrará en detalles cuando dice: "vamos a exponer el problema de la organización administrativa del gobierno en sus aspectos generales y estudiar la aplicación de sistemas modernos de manejo de oficinas a las dependencias del ejecutivo".²³ Estos problemas son los siguientes:

1. Organización
2. El problema del gobierno
3. Organización funcional
4. Centralización
5. Centralización de correspondencia
6. Centralización de archivos
7. Centralización de personal
8. Tramitación
9. El público
10. El procedimiento
11. Estadística
12. El factor humano
13. Exámenes
14. El presupuesto
15. El tiempo
16. Equipo

Pasando por alto la totalidad de la obra haremos referencia somera a los aspectos más generales del estudio de Duplán.

Duplán acepta que la industria, el comercio y la economía en general deben reorganizarse, y añade que primero debe hacerlo el gobierno, porque es el "principal productor, el principal comerciante, el más grande consumidor y el más rico de todos".²⁴ Como juzga que el gobierno tiene los mismos problemas técnicos que la industria y el comercio, considera que idénticos procedimientos pueden aplicarse en todo caso; puede haber diferencias de forma, no de fondo, según observa. "La aplicación en el gobierno de los principios del sistema de organización científica del trabajo de Taylor, no es una teoría, sino que puede lograrse fácilmente. Fayol se ha dedicado con especialidad a la aplicación del sistema industrial de Taylor a las oficinas, y ha creado en Francia el llamado fayolismo."²⁵ Una mente medianamente aguda podrá inquirirse si una revolución que se apoya en las masas y en la reivindicación de los intereses populares,

²³ *El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su resolución*, pág. 3. Hay una versión (1976) de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

²⁴ *Ibid.*, págs. 5-6.

²⁵ *Ibid.*, pág. 6.

como la mexicana, es compatible con el taylorismo. La respuesta lógica sería no, pero esa misma mente inquirirá el porqué, pues también Lenin invocó el taylorismo a pesar del radicalismo de la revolución rusa.²⁶ Quizá la respuesta sea que las revoluciones contemporáneas resuelven sus problemas prácticos de administración sin hacer distinciones ideológicas, aislando la administración a su naturaleza técnica. En todo caso, no olvidemos que el taylorismo fue una moda y aún lo sigue siendo.²⁷

Duplán aconseja que sea el gobierno el que organice la industria y el comercio, dados los fracasos de la "iniciativa privada" luego de la terminación de la Primera Guerra Mundial. La reorganización debe ser no sólo técnica, sino también humana, es decir, tomar en cuenta al personal público, sus actitudes e intereses, abarcando gobierno federal, estatal y municipal. "Hay la creencia vulgar de que, cuando se habla de reorganización, es que se ha dejado de ser revolucionario, y esto es un error, porque precisamente es el que sabe comprender e interpretar todos los periodos de una etapa revolucionaria, el de destrucción, lo mismo que lo constructivo. Algunos opinan que cuando se ha acusado a Rusia de volver sobre sus pasos, es porque está precisamente organizando su revolución, esto es, encauzando el movimiento que la originó para poder hacer efectivos sus principios. Sin organización puede fracasar la revolución que traiga en su bandera los principios más sanos, las ideas más benévolas y que venga dirigida por los cerebros mejor ordenados intelectualmente."²⁸

Cuando define el alcance de la materia organización, señala que debe circunscribirse al trabajo llamado administrativo, es decir, lo relativo a las relaciones entre las oficinas y entre éstas y el público. Al respecto se requiere unificar y centralizar el mando, evitando la dispersión en la toma de decisiones. La reorganización debe estar encabezada por una dependencia, que Duplán juzga debe ser la Contraloría General de la Nación, debido a la afinidad de sus funciones y el control que ejerce sobre las otras dependencias de la administración pública, que es su atribución; en lo cual coincide, como hemos visto, con la idea de Pani.

²⁶ En una antología titulada *Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado*, que glosa los aportes de Lenin a la materia administrativa, hay pasajes relativos a este problema. Escogimos uno muy ilustrativo: "se debe plantear al orden del día la aplicación práctica y prueba de la remuneración del trabajo por obra realizada, la utilización de lo mucho que hay de científico y progresista en el sistema Taylor... el sistema Taylor, al igual que todos los progresos del capitalismo, reúne en sí toda la refinada ferocidad de la explotación burguesa y muchas conquistas científicas concernientes al estudio de los movimientos mecánicos durante el trabajo, la supresión de movimientos superfluos y torpes, la elaboración de los métodos más racionales... hay que organizar en Rusia el estudio y la enseñanza del sistema Taylor, su experimentación y adaptación sistemáticas." pág. 95.

²⁷ Taylor fue un autor muy difundido. En México su obra fue publicada en 1928 con el título *Principios de manejo científico*, gracias a la traducción al castellano de Ramón Álvarez Martínez y el auspicio de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey. Fue también conocido en otros países, como España, en la cual se hicieron dos antiguos trabajos sobre el taylorismo: el de *La ciencia del trabajo y su organización*, trabajo de la belga Josefa Joteyko, traducido al español en 1926; y *Organización científica del trabajo*, de José Mallart y Cutó, publicado en 1942.

²⁸ Duplán, *op. cit.*, pág. 8.

El grueso de este notable documento está encaminado a precisar técnicamente los propósitos de la reforma administrativa partiendo de la organización funcional y la centralización de servicios. Con lo antedicho creemos haber ilustrado suficientemente acerca de la importancia de la obra de Duplán.

22.5 MANUALES TÉCNICOS

Hay otro campo que también fue de gran preocupación para los gobiernos de la Revolución en su labor reformadora de las estructuras administrativas del porfiriato. Se trata de las técnicas administrativas encaminadas a sistematizar las operaciones de esa índole, en particular el trabajo de las oficinas relativo al movimiento de la información por medio del papeleo. Dos manuales sirven de inmejorable ilustración, *Manual de organización de archivos* de Ezequiel A. Chávez, hombre de letras y de acción administrativa, publicado en 1920, y *Catálogo de Carteconómica* de Severino Santamaría, aparecido en 1927.

22.5.1 Chávez: un sistema de información administrativa

El *Manual* de Ezequiel A. Chávez ejemplifica la manera como se sistematizó la información procesada en la administración pública de aquellos años, tan cercanos todavía a la lucha armada. Fue elaborado en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, aunque su alcance no se circunscribe a ella, sino a la administración pública mexicana en general. El autor señala como objetivo del *Manual* instruir acerca de la forma de ordenar los archivos de cada departamento administrativo, cómo utilizar su clasificación decimal y cuál es el mejor medio de servirse de ellos. Como observábamos en el caso del ensayo de don Manuel Gamio, cuando un documento técnico es realizado por personas dedicadas a labores académicas la obra tiene profundidad y se desenvuelve dentro de un ánimo explicativo, no simplemente descriptivo o de relato; ocurre algo similar con Chávez, destacado literato, cuyas actividades administrativas complementaban la de las letras. Cuando se le encomendó, por instrucciones del Secretario, Alberto Pani, la elaboración de un manual de archivo, dio tal valor al documento que en sus páginas hay mucho más de lo que pudiera esperarse, entre lo cual se cuenta la concepción del autor acerca de la administración pública.

La obra está dividida en tres partes, cada una subdividida en libros y éstos en capítulos. La primera parte, en el libro primero, se refiere a la clasificación y anotación de documentos de giros, la clasificación de documentos según el asunto que contienen; el libro segundo comprende la distribución y arreglo de documentos de giro y guarda de los mismos, en tanto que el tercero se relaciona con los medios adecuados para localizar rápidamente los documentos. En la segunda parte aborda lo relativo a la tramitación entre el estado en que se en-

cuentran documentos y expedientes en giro y el que llegan a tener en archivos de expedientes concluidos. Por último, la tercera parte trata del traslado final de los expedientes a un archivo general y de las condiciones en que deben mantenerse dentro del mismo.

Como el propio Chávez lo señala en la Introducción, el estudio tenía en un principio la intención de exponer algunas ideas sobre la organización de un sistema decimal de archivos para la mencionada Secretaría, así como para la administración pública mexicana en general, pero luego amplió su alcance al sistema internacional de clasificación decimal bibliográfica. Empero, el autor reconoce la dificultad que representa. "El problema, no obstante, es más vasto, porque si se ve en su conjunto y a través de los siglos, como debe verse, la vida de las instituciones, para organizarse se necesita tener presente que en los documentos por medio de los cuales efectúan su trabajo hay tres momentos diferentes: el primero, aquél en el que se encuentran mientras están prestando servicios en asuntos en vías de trámite: se les lleva entonces sin cesar de una a otra mesa y no forman todavía ni expedientes completos, ni archivos, aunque están en camino de formarlos. El segundo es el que corresponde cuando, al ir concluyendo la tramitación de que forman parte, constituyen expedientes propiamente dichos, e ingresan al conjunto que deben constituir su archivo, sin que allí adquieran entre ellos los nuevos a quienes toca su vez. El tercero y último, es el que los expedientes asumen cuando no sólo están terminados todos, sino que entre unos y otros, dado su estado final, no es posible incorporar ya nada."²⁹ Por tanto, agrega, hay que diferenciar con claridad los tres pasos: el primero, móvil; el segundo, estable, pero no completamente en reposo; tercero, quieto y fosilizado.

Ahora bien, para dar una diáfana idea de cómo sugiere el autor servirse del *Manual* sacando el mayor provecho posible, haremos referencia al capítulo II de la primera parte, relativo a los símbolos de clasificación decimal de las grandes instituciones del servicio administrativo de la República mexicana. En opinión de Chávez, la clasificación de los archivos debe atender los grandes ramales de la administración pública, es decir, las Secretarías y los Departamentos, representar ellos mismos la estructura orgánica del Estado. Como lo menciona con magnífico dominio del castellano, "las anotaciones de clasificación decimal que en los documentos de diario trámite revelan las líneas arquitectónicas del edificio que de la administración de un país pueden concebirse".³⁰

Define al poder ejecutivo como el órgano supremo que tiene encomendado llevar a cabo los servicios que requiere el país. Dependiendo del ejecutivo, y luego de señalar que los servicios sociales de una comunidad nacional los pueden efectuar los particulares, autoridades locales u organismos nacionales, menciona que los últimos son de tres clases: los que tienen "importancia política" deno-

²⁹ *Manual de organización de archivos*, pág. 3.

³⁰ *Ibid.*, pág. 10.

minados ministerios o secretarías de Estado; los departamentos caracterizados porque "no tienen carácter político"; y los que aun siendo departamentos, por su carácter "autonómico" deben separarse de los antes tratados. Tal es, dice, el sistema de administración vigente en nuestro país: siete secretarías, un departamento que atiende al conjunto de las dependencias de la administración pública; otro autonómico, que complementa los servicios de las demás dependencias; más otros tres cuyos servicios son especializados, y de los cuales trataremos más adelante.

De modo que además de la clasificación de los archivos con base en el sistema decimal, que es parte de la contribución de Chávez a través de su *Manual*, hay que anotar la importante distinción de la que hemos hecho referencia. Las secretarías son las de Relaciones Exteriores, Hacienda, Gobernación, Comunicaciones y Obras Públicas, Guerra y Marina, Industria, Comercio y Trabajo, y la de Agricultura y Fomento. Los departamentos administrativos, "que no forman parte integrante de la Federación", son Salubridad Pública, Contraloría y el Universitario y Bellas Artes. Por cuanto a los "departamentos administrativos autonómicos", que juzga auxiliares de todos los anteriores, son: el Departamento de Aprovechamientos Generales y el de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares.

Quedan muchos aspectos interesantes por tratar de la obra de Chávez, pero rebasarían el propósito sintético de este libro. Ahora pasaremos al estudio de una obra similar a la de Ezequiel A. Chávez, también de gran relevancia.

22.5.2 Santa María: tecnología de la sistematización de archivos

En el mercado de La Lagunilla de esta ciudad encontramos casualmente un pequeño manual sobre archivos, publicado en 1927 por Severino Santa María, antiguo empleado de Hacienda, ex-alumno de la Escuela Superior de Comercio y Administración y miembro de la Asociación de Bibliotecarios Mexicanos, según su propio relato. Tiene el curioso título de *Catalotecnia carteconómica* y está subtitulado como *Reglas para la formación de archivos oficiales de la federación, los estados y los municipios*. El propio autor nos explica el título en la Advertencia, dice que las cosas deben llamarse por su nombre, su obra no se titula catalogación de archivos, porque catalogación es "el acto de catalogar"; su obra no catalogará nada, sino enseñará cómo hacerlo. "*Catalotecnia* es la enseñanza o aprendizaje relativos a catálogos, o lo que es lo mismo: *catalotecnia* es la técnica del catálogo." De modo similar, la "*carteconomía* es el arreglo, conservación y administración de archivos compuestos de cartas". Esta terminología, consideramos, sería perfectamente aplicable a la obra de Chávez antes tratada. Sin embargo, reconoce que ambos términos han sido usados antes por otros autores.

Ambas obras, la de Chávez y Santa María, deben ser conocidas por los

estudiosos de los sistemas de información, sobre todo por quienes tengan bajo su responsabilidad archivos a los cuales no haya llegado todavía la computación electrónica, o bien quieran simplemente conocer antecedentes sobre la sistematización de archivos.

El recorrido que hemos realizado a través del estudio de la administración pública en México durante la etapa revolucionaria nos ha mostrado el ambiente que a la sazón imperaba. Nos ha enseñado, asimismo, que las preocupaciones por el estudio de la administración pública no requieren necesariamente estabilidad absoluta; un régimen político recién constituido exige una organización administrativa urgente y una innovación de la tecnología administrativa, perentoria por sí, para lograr los fines que ha planteado la revolución.

22.6 ACCIONES GREMIALES DE LA BUROCRACIA: LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

También se ejecutaron acciones concretas dignas de mencionar en especial aquella de la que nos queda constancia en *La vigorosa acción social de la Confederación Nacional de la Administración Pública*: un curioso folleto relativo a este organismo, relata que la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP) se fundó el 5 de junio de 1922. El folleto es a la vez una convocatoria de afiliación a todos los funcionarios públicos: "invitamos a todos los elementos que constituyen el servicio civil de los Estados Unidos Mexicanos a tomar participación activa en el desarrollo de la Confederación Nacional de la Administración Pública. La CNAP es una institución de carácter exclusivamente profesional, que pretende la realización de altos fines sociales y económicos y que se ha establecido conforme a las leyes de la República, para promover la prosperidad de quienes se consagran al servicio del Estado."³¹ En un recuadro puesto al calce de cada una de las 15 páginas del texto, aparece la siguiente leyenda "ayúdenos: haga que quienes no lo conozcan, lean este folleto". Convocan Antonio Caso, Gilberto Valenzuela, Gregorio Cristiani, jr., José D. Álvarez, Salvador Seoane, Ulises Contreras y Manuel E. Ramírez, todos ellos altos funcionarios del gobierno federal.

Como programa general, la CNAP se fijó la integración de treinta asociaciones locales, afiliadas a ella; así como una sociedad Económica de Previsión con las siguientes finalidades: 1) creación de una Asociación de Consumo, encaminada a facilitar a los miembros de la CNAP los artículos del mercado; 2) organización de una asociación de Construcción, dedicada a facilitar medios para el pago de alquiler y construcción de multifamiliares; 3) establecimiento de una

³¹ *La vigorosa acción de la Confederación Nacional de la Administración Pública*, pág. 1. Hay una versión en RAP núm. 51.

Caja de Ahorros y Préstamos, encargada de constituir un "seguro oficial" y prevenir emergencias del trabajo, ancianidad y muerte. Junto a estas instituciones se formaría una Agrupación de Prevención Social "destinada a la reglamentación del servicio civil", fomento del establecimiento de sociedades mutualistas y el desarrollo intelectual y físico de los asociados. Para ello se crearía el Comité de Prevención Social, círculos de estudio, casas de salud, gimnasios, parques deportivos y una liga de excursiones.

Se prevé también la constitución de la Acción Mutualista, con las siguientes funciones: 1) en caso de cesantía y cuando no haya motivos graves, se indemnizará al asociado con cuatro meses de sueldo; 2) cuando defunción, los deudos recibirán una cantidad del 250 al 1 calculada sobre la base de una cuota mensual y se cubrirán los gastos de inhumación. Cuando fuere necesario la CNAP abogará por sus miembros y se establecerá una bolsa de trabajo.

Se menciona que el Consejo Directivo está en comunicación con los gobernadores de las entidades federativas y que en Jalisco, Veracruz y San Luis Potosí, ya han comenzado a crearse las asociaciones locales: para el 16 de septiembre de 1922 se calculaba estarían creadas las treinta previstas. También alude a la construcción de una zona residencial para los servidores del Erario público, mediante su conversión de bonos en lotes de la nueva colonia. La Compañía Nacional Mexicana de Finanzas proyectó para la CNAP una Caja Bancaria Beneficiadora del Empleado.

Dado que los años inmediatos a la conclusión de la guerra civil fueron críticos, muchos empleados públicos recurrieron al apoyo de la Caja de Ahorros de la CNAP, por lo que ésta propuso la formación de *pequeñas industrias* para emplear a los funcionarios que no tuvieran formas de subsistir.

En las conclusiones dicha organización refuerza su espíritu de agregación de los funcionarios del Estado: "nadie que viva el momento actual, ignora la fuerza representativa de la asociación; la preeminencia de las clases sociales en el mundo entero depende ahora de su solidaridad; la CNAP ofrece esta *oportunidad única* para que los miembros de la administración pública constituyan la más poderosa de las asociaciones existentes en el país, y una de las más florecientes para el porvenir. Inspirada en altos fines sociales y económicos; profundamente respetuosa de todas las leyes, de todas las autoridades, de todas las instituciones públicas y privadas; en íntimo contacto con los más encumbrados funcionarios federales (nótese bien, 'funcionarios', no políticos) y atenta siempre al papel que debe desempeñar en la vida de México, la CNAP no será un elemento de perturbación social; será, por lo contrario, un factor principalísimo de eficiencia administrativa y de progreso nacional, en consecuencia."³²

La CNAP estaba encabezada por varios cuerpos colegiados compuestos por personajes de la época.

³² *Ibid.* pág. 14.

Consejo Técnico

Presidente: Antonio Caso, Rector de la Universidad de México.

Consejero Legal: Gilberto Valenzuela, Subsecretario de Gobernación.

Vicepresidentes: Honorato Bolaños, Secretario de la Facultad de Altos Estudios; Antonio Pons, Profesor.

Secretario: Salvador Seoane, Director Gerente de la Compañía Nacional Mexicana de Finanzas.

Secretario: Jesús M. Miranda y Abenomar Esteban Ramírez.

Consejo Ejecutivo

Presidente: Gregorio Cristiani

Secretario: Manuel Esteban Ramírez

Tesorero General: José D. Álvarez

Vicepresidentes: Alfredo Vergara y José C. Diéguez

Subsecretarios: Carlos Gutiérrez Cruz y Pedro Medina Escalona

Director de Asociaciones Locales: Luis Arrijo Izunza

Presidente de la Comisión de Hacienda: Juan M. Verges

Cuerpo Consultivo Honorario

Presidente: Enrique Martínez Sobral

Secretario: Ulises Contreras

Miembros Honorarios

Álvaro Obregón, Presidente de la República

Adolfo de la Huerta, Secretario de Hacienda

José Vasconcelos, Secretario de Educación Pública

Miguel Alessio Robles, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo

Alberto J. Pani, Secretario de Relaciones Exteriores

Amado Aguirre, Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas

Carlos Peralta, Oficial Mayor de la Secretaría de Educación Pública

Celestino Gasca, Gobernador del Distrito Federal

Miguel Alonzo Romero, Presidente del H. Ayuntamiento de la ciudad de México

Manuel I. Fierro, Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales

Cosme Hinojosa, Director General de Correos

Regino Hernández Llargo, Secretario de Redacción de *El Universal*.

En el folleto se asienta que en breve se publicaría la lista de los miembros de la CNAP, es decir, que no fue un organismo “fantasma” sino real y actuante.

22.7 LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Del mismo modo como nos sentimos extraordinariamente sorprendidos cuando

al descubrir que existió una Confederación Nacional de la Administración Pública que tuvo gran actividad gremial para la burocracia mexicana durante su lapso de vida, asimismo al saber que hubo una Escuela de Administración Pública, fundada en el mismo año: 1922.

El hallazgo de la antigua institución educativa fue obra de Cipriano Flores, gracias a la localización inesperada de una publicación periódica del Departamento de Contraloría denominada *Boletín de Informaciones*. En el número 1 (marzo-abril de 1925) viene incluido un reporte firmado por Manuel Centurión titulado "La Escuela de Administración Pública". Centurión, quien fungía como Director, comienza con las siguientes palabras: "la Escuela fue fundada en los primeros meses del año de 1922". Nació de la idea original de crear un curso de contabilidad fiscal para los empleados superiores del Departamento de Contraloría, tomando como base el "vasto campo de la administración pública".

El proyecto original se desdobló ampliamente y se convirtió en un ambicioso plan: el establecimiento de una entidad académica destinada a formar a los altos funcionarios del gobierno. La Escuela de Administración Pública concretó ese plan.

Según lo narra Manuel Centurión, la nueva Escuela vendría a resolver grandes problemas relativos al estado del rendimiento de los trabajadores del Estado, que dejaba mucho qué desear. En particular, los empleados gubernamentales eran incapaces para desempeñar tareas en las que no tenían experiencia, es decir, les era imposible innovar pues carecían de inventiva. Especialmente, su inexperiencia les impide "apersonarse con trabajos que, por su naturaleza, ameritan resoluciones profundas u orientaciones a lo que pudiera llamarse mero trámite".³³ Se requería emprender actividades educativas que formaran profesionalmente a los servidores públicos; altamente especializados —dice Centurión— pero ineptos para resolver problemas ajenos a su ámbito de acción. La incompetencia del empleado no tiene un origen personal; no es "porque carezca de voluntad y buenos propósitos, sino porque no se encuentra debidamente preparado y prácticamente educado".

El que la Escuela haya nacido en el seno de la Contraloría debe ser explicado. Creemos que el nuevo Departamento estaba facultado para realizar las mejoras necesarias en la administración y, debido a su acción global en la misma, era la más apta para tales cometidos; por tanto la escuela nació en su lugar natural. Las innovaciones constantes en la Contraloría se podían difundir pronta y ampliamente en el seno del gobierno. Las actividades de la Escuela de Administración Pública, dice Centurión, se vertían al medio apropiado que es la propia administración gubernamental y mediante sus funciones, fundamentalmente la docencia, el empleado era preparado para cumplir eficientemente con sus cometidos y educado para atender puestos futuros. "Ya se verá, pues, que este plantel no solamente mejora la situación individual del empleado, sino que, en

³³ "La Escuela de Administración Pública", *Boletín de informaciones de la Contraloría General de la Nación*, pág. 22.

poco tiempo más, podrá ofrecer al ejecutivo un amplio contingente de servidores en quienes se reúnan competencia, honorabilidad, noción de deber, concepto de la responsabilidad. . .³⁴

Con un número de 700 estudiantes dieron comienzos los cursos de la Escuela de Administración Pública, creada por decreto especial de la Secretaría de Educación Pública, y para 1924 la cantidad había aumentado a 800 educandos, sin embargo, en enero del año siguiente la Escuela tuvo que cerrar por insuficiencia presupuestal del Departamento de Contraloría. Hubo una afortunada contradecisión, merced a las gestiones del nuevo Contralor, Luis Montes de Oca, el Presidente de la República aprobó su reapertura contando con el consenso y apoyo de la Secretaría de Educación Pública y la Universidad Nacional de México. Las clases dieron comienzo nuevamente en febrero de 1925.

La institución fue progresando académica y organizativamente hasta obtener su incorporación a la Universidad Nacional de México, aunque el subsidio económico siguió fluyendo de la Contraloría. Incluso a falta de local propio, la Escuela de Jurisprudencia albergaba a los alumnos de la Escuela de Administración Pública en tanto se les dotaba de sede. Fue el propio Rector, Alfonso Pruneda, quien inauguró los nuevos cursos; luego de sus palabras, las autoridades académicas del plantel convocaron: "La nueva Escuela hace un llamado al personal de las diferentes secretarías y departamentos de Estado, pidiéndole su asistencia y su concurso en esta obra de educación, exclusivamente para su provecho individual, ya que, como se dice, de sus aulas saldrán los empleados de verdadera competencia, para quienes el gobierno siempre tendrá un puesto que ofrecer."³⁵

Un plan de estudios bien meditado acorde a las ambiciosas pretensiones de los creadores de la Escuela, estaba previsto para cuatro años, cada uno con un número variable de asignaturas, a saber:

Primer año. Preparación. Lengua Castellana; Aritmética Razonada; Nociones sobre Funcionamiento de las Oficinas Administrativas y Tramitación Oficial, y Biblioteconomía y Archivo.

Segundo año. Curso medio. Nociones de Derecho Constitucional en sus Relaciones con el Derecho Administrativo, y Nociones de Derecho Administrativo; Nociones de Derecho Civil y Mercantil; Estadística Administrativa, y Contabilidad General.

Tercer año. Curso superior (primer año). Contabilidad Superior; Contabilidad Pública (primer año); Generalidades de Contabilidad Fiscal y Ramo Civil; Ramo Militar; Ramo Aduanal (primer año), y Direcciones Generales.

Cuarto año. Curso superior (segundo año). Contabilidad Pública (segundo año); Ramo Aduanal (segundo año); Ramo del Timbre; De los Estados y Municipios; Contabilidad de Inspección Fiscal, e Industrias del Gobierno.

³⁴ *Ibid.*, pág. 23.

³⁵ *Ibid.*

Cada asignatura se impartía tres veces a la semana, una hora por día. El plan de estudios terminaba con un curso optativo de Taquimecanografía que se impartía durante dos años. En un cuadro anexo firmado tanto por el Director, como por el Secretario, E. Ruiz Fernández, los horarios aparecen debidamente programados para facilitar la asistencia de los alumnos al plantel. Las materias se impartían terciadamente de 7 a 8, 18.15 a 19.15, 19.15 a 20.15 y de 20.15 a 21.15 horas.

De lo antedicho se desprende que la Escuela de Administración Pública estaba bien organizada y funcionaba con eficiencia. En el plan de estudios nada había sido omitido: el núcleo de la formación técnica se basaba en varios cursos de contabilidad, tanto generales como especializados, comprende materias jurídicas, sin abusar de su inclusión, así como cátedras de perfil muy interesante como las relativas a los procesos administrativos de las oficinas públicas, estadística administrativa, direcciones generales, administración estatal y municipal e industrias gubernamentales. Sólo faltaría un curso de ciencia administrativa, del que ya estaba prevista su incorporación, como veremos adelante.

Los estudiantes se habían agremiado en una Sociedad de Alumnos, cuyo propósito primordial era propagar entre los empleados públicos las bondades de la nueva institución docente: elevación de sus conocimientos y capacitación para desempeñar con mayor eficacia sus labores. Para apoyar la labor de proselitismo de la sociedad de alumnos, la Contraloría aprobó la inserción de noticias acerca de sus eventos en el Boletín de Informaciones a partir del primer número.

La Sociedad de Alumnos iba agrupando a cualquier persona que acudiera a tomar los cursos, ya fueran empleados o aspirantes a serlo; así —declaran sus fundadores— se prestarían ayuda mutua y colaborarían al desarrollo del plantel. Sus premisas eran “patriotismo, honor y eficiencia” y se proponían combatir “la burocracia y el parasitismo de los presupuestos”.³⁶ Sin embargo, esta Sociedad de Alumnos no bordaba en el vacío, sino que contaba realmente con un programa de metas muy bien definidas:

1. “Fomentar en todos los empleados públicos la afición al estudio para perfeccionar sus conocimientos, inscribiéndose y concurriendo a los cursos que se vienen dando en la Escuela Superior* de Administración Pública, con el objeto de que el gobierno pueda obtener el mayor provecho en el rendimiento de trabajo de su personal, a efecto de que se vaya implantando la práctica de que con corto número de empleados eficientes se produzca mejor labor que la que desempeñan numerosos improvisados sin conocimientos especiales, gestionando por su parte que el gobierno retribuya bien a sus servidores que demuestren la más completa eficiencia”.³⁷

³⁶ *Notas de la Escuela de Administración Pública*, pág. 188.

* Desconocemos por qué el calificativo de *Superior* de la Escuela. Quizá fue nombre definitivo y posterior de la misma.

³⁷ *Ibid.*

2. Luchar por la modificación de estatus del empleado público en el seno de la sociedad, con base en su moralización, empeño en el trabajo e incremento de su cultura y rendimiento. Se trata, por extensión, de que el empleado deje de ser conocido como "burócrata" que vive de explotar el presupuesto y se le identifique, más bien, con un factor primordial de la administración pública en pro del mejoramiento de la sociedad.

3. "Trabajar por el establecimiento definitivo de la Escuela Superior de Administración Pública como entidad de educación superior, creando en sus programas de estudio, cursos que abarquen los distintos temas de la ciencia administrativa, a fin de que el gobierno pueda contar con elementos útiles en todas las oficinas, destruyendo paulatinamente la práctica de improvisar empleados, tomados al azar, por la falta de especialistas técnicos en cada ramo."³⁸

4. Influir en los gobiernos federal, estatal y municipal para que, cuando haya igualdad de circunstancias, sean escogidos los egresados de la Escuela para ocupar los cargos públicos, obtener estímulos o lograr la exención de exámenes de ingreso, cuando éstos existan.

5. Contribuir a la superación de la Escuela de Administración Pública, auspiciando la asistencia y el empeño de los alumnos en las actividades de enseñanza. Asimismo, la Sociedad se propone solicitar que se "establezca una biblioteca de obras de ciencia administrativa en la que se contengan todas las disposiciones vigentes sobre la misma materia". Como complemento, se solicitará al gobierno que facilite sus instalaciones a fin de que los alumnos de la Escuela realicen sus prácticas profesionales en el medio idóneo.

La sociedad de alumnos estaba encabezada por una Mesa Directiva Provisional, lo que indica que su creación fue posiblemente en 1925, integrada por las siguientes personas:

Presidente: Mario Hellión

Secretario del Interior: Antonio Revilla Zúñiga

Secretario del Exterior: Gonzalo Torres Mondragón

Secretario de Actas: Donato Salgado

Tesorera: María de la Luz González Baz

Vocal: Miguel Aznar

Al final del documento se reproduce la lista de los alumnos más distinguidos en cada asignatura. Dato curioso es que sólo la asignatura Aritmética está desierta; no hubo alumnos ameritados en ella.

Concluiremos diciendo que el parentesco entre la Escuela de Administración Pública y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, instituciones de ayer y hoy de la Universidad Nacional Autónoma de México, es extraordinariamente estrecho; y aunque no tengan relación de consecuencia, se unen con el mismo eslabón: el estudio de la administración pública.

³⁸ *Ibid.*

Capítulo 23	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO	329
23.1	LA CONTRIBUCIÓN DE MENDIETA Y NÚÑEZ	332
23.2	LOBATO: ESTUDIO DE LA BUROCRACIA	338
23.3	CHELLET OSANTE: UN ESTUDIO DESCRIPTIVO	339
23.4	LÓPEZ ÁLVAREZ: UN PLANTEAMIENTO JURÍDICO INTERESANTE	341
23.5	CARRILLO PATRACA Y RODRÍGUEZ REYES: DOS ARTÍCULOS DE LA REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	342
23.6	GARCÍA VALENCIA: APORTE A LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL	344
23.7	ERNESTINA VIDAL: UN ARTÍCULO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	345
23.8	LA CONTRIBUCIÓN DE GALVÁN ESCOBEDO	346
23.9	INFORME CAP: DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	349

**LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN EL PERIODO
POSREVOLUCIONARIO**

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Explicar el desenvolvimiento de las ciencias administrativas durante el periodo posrevolucionario.
- Conocer los aportes mexicanos a la ciencia administrativa en la etapa mencionada.
- Analizar el conocimiento acumulado en esa etapa.
- Evaluar el avance de nuestra disciplina.

SUMARIO

- 23.1 LA CONTRIBUCIÓN DE MENDIETA Y NÚÑEZ**
- 23.2 LOBATO: ESTUDIO DE LA BUROCRACIA**
- 23.3 CHELLET OSANTE: UN ESTUDIO DESCRIPTIVO**
- 23.4 LÓPEZ ÁLVAREZ: UN PLANTEAMIENTO JURÍDICO INTERESANTE**
- 23.5 CARRILLO PATRACA Y RODRÍGUEZ REYES: DOS ARTÍCULOS DE LA REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
- 23.6 GARCÍA VALENCIA: APORTE A LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL**
- 23.7 ERNESTINA VIDAL: UN ARTÍCULO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
- 23.8 LA CONTRIBUCIÓN DE GALVÁN ESCOBEDO**
- 23.9 INFORME CAP: DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En contraste con la época precedente, en la cual los estudios administrativos fueron significativos, pero escasos, en el periodo posrevolucionario existe gran cantidad de literatura administrativa; antes abundamos por lo limitado, desconocido e inaccesible de los trabajos examinados; ahora discriminaremos en pro de la síntesis y la definición del objeto de estudio: la ciencia administrativa.

El periodo posrevolucionario que comprende los años de 1940 a 1967, es una época riquísima en literatura sobre nuestra materia, no tanto en obras propiamente de ciencia administrativa, empero las que hemos seleccionado son indudablemente muy interesantes. Las ordenaremos atendiendo a su fecha de aparición: Mendieta y Núñez, *La administración pública en México* (1942); Lucio Ernesto Lobato: "La burocracia mexicana" (1951); Roberto Chellet Osante, *Organización administrativa y política de la República Mexicana* (1955); Joaquín Carrillo Patraca, *La naturaleza intrínseca de la función administrativa* (1956); Álvaro Rodríguez Reyes, *Filosofía de la Organización* (1956); Francisco López Álvarez, *La administración pública y la vida económica de México* (1956); Delfino Solano Yáñez, *La administración pública en México* (1959); Ernestina Vidal, *Administración pública* (1959); José Galván Escobedo, *Tratado de Administración general* (1962), e *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana* de la Comisión de Administración Pública (1967).

23.1 LA CONTRIBUCIÓN DE MENDIETA Y NÚÑEZ

Sin lugar a dudas, *La administración pública en México* de Lucio Mendieta y Núñez publicada en 1942, es la obra más importante en México durante el periodo que nos ocupa. Los graves problemas administrativos de su tiempo quedan

contemplados en el texto, reflejándose en su capitulado; sin embargo, aborda la problemática del país prevaeciente a través de cualquier época: 1) sociología de la administración pública; 2) historia de la administración pública; 3) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; 4) Departamento del Distrito Federal; 5) Servicio Civil; 6) Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado; 7) responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos; 8) Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados, y 9) ensayo sociológico sobre la burocracia mexicana. Trataremos de manera general este importante trabajo enfatizando los asuntos de mayor relevancia.

En la Introducción, Lucio Mendieta y Núñez alude a que recientemente se ha creado el segundo curso de derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la UNAM, en el primero, prosigue, no hubo lugar para tratar con profundidad la parte teórica. Otra causa de su apertura obedece a la intención de comprender las funciones, cada vez más amplias, del Estado en la sociedad. "El Estado aspira a absorberlo todo, a intervenir en todas las actividades sociales del hombre y por ello el número de leyes y de reglamentos administrativos aumenta en forma asombrosa."¹ Pero Mendieta y Núñez, erudito en ciencias sociales, está lejos de permanecer en el derecho administrativo, su mérito estriba en trascender el derecho administrativo y fijar de nueva cuenta el estudio de la administración pública vuelto hacia la sociedad, rompiendo la camisa de fuerza con que se le había sujetado desde los días de Castillo Velasco y Cruzado. El derecho administrativo es la base para la formación de la ciencia administrativa, también hay que agregar que quedó confinado a una sola dimensión, perdiendo entonces su enorme riqueza social y política. Para Mendieta y Núñez las *leyes administrativas son la expresión jurídica de las acciones de la administración pública*, por lo que obedecen a las condiciones sociales en las que surgen. Con base en tal planteamiento, el autor se propone estudiar tanto la organización de la administración pública como las relaciones entre ella y los funcionarios públicos, y las responsabilidades de éstos con referencia a sus actividades.

Mendieta y Núñez formula un novedoso planteamiento de la ciencia administrativa al situarla en estrecha relación con la sociología —la especialidad del autor— pero sin alcanzar el espíritu de antaño. Él hace una "sociología de la administración pública", y agrega: "Toda sociedad humana, en cuanto adquiere cierta importancia y complejidad, se organiza para responder a exigencias internas de la vida colectiva y a exigencias que pudiéramos llamar externas frente a otros grupos sociales. El Estado, por primitivo que sea, se estructura administrativamente de acuerdo con un plan que deriva de la sociedad misma; o en otras palabras, que le imponen los hechos sociales."² Estas ideas tienen como fuente la tesis del francés Raoul de la Grasserie *Sociologie du droit administratif*, 1911; se complementan con la citación que del pensador galo hace el autor al mencionar que el Estado tiene ciertos deberes hacia los ciudadanos y éstos

¹ *La administración pública en México*, pág. 5.

² *Ibid*, pág. 10.

hacia el Estado. Además, Mendieta y Núñez dice que, según Grasserie, el Estado desempeña tres funciones: servicios sociales, recursos necesarios para los individuos y aplicación de estos recursos para el sostenimiento de los servicios.

Más en lo particular, los servicios del Estado se clasifican en los siguientes ramos: defensa; de garantía o autenticación; promoción de la prosperidad pública material y promoción de la prosperidad pública moral e intelectual. Estas tareas responden, dice el autor, al crecimiento incesante de la vida social y a las respuestas que el Estado da a este crecimiento, por lo cual una consecuencia es la burocratización de la administración pública. En el análisis sociológico de Mendieta y Núñez que mucho nos recuerda los planteamientos de Bonnin, debemos reconocer como aportación propia del autor el carácter histórico de la administración pública y desde el cual se puede apreciar con mayor rigor su naturaleza. "La organización de la administración pública está ligada estrechamente a la historia política de todo el país; estudiando las diversas fases de ella, se tiene una visión exacta de la forma y de las vicisitudes de su integración, del grado de civilización que ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden, con exactitud, sus actuales instituciones."³ A fin de tornar operable esta esquematización conceptual, desarrolla como capítulo III, una breve y primera historia de la administración pública en México dividida en las siguientes fases: precolonial, colonial (la más y mejor desarrollada), independiente y actual. A manera de ilustración queremos hacer una breve referencia de la etapa colonial que por sí misma podría aparecer como un tratado, por la abundancia y riqueza con que es expuesta por Mendieta y Núñez. La organización gubernamental tenía entonces su cúspide en los reyes, pero era el Consejo de Indias la autoridad delegada sobre las colonias y, desde luego, sobre la Nueva España. En suelo colonial la autoridad recaía en los gobernadores, la Audiencia y, sobre todo, en los virreyes. La vida local estaba organizada en ayuntamientos; en materia jurisdiccional existía gran cantidad de tribunales especializados: ordinarios, de indios, de la Hacienda Real, eclesiásticos, mercantiles, de minas, de la Santa Hermandad, de la Acordada, de mostrencos, de la Santa Cruzada, de la Inquisición y otros muchos. Con este espíritu de análisis histórico, Mendieta y Núñez emprende el estudio de la administración pública de sus días, en cuya organización estuvo comprometido materialmente.

El autor realiza también un interesante y profundo análisis de la Ley de Secretarías de Estado de 1939. Es una descripción detallada de la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana, pero, además, un examen riguroso sin precedentes, toda vez que el autor, como ya dijimos, rebasa el formalismo de los autores del derecho administrativo. Señala que los distintos gobiernos han formulado sus propias leyes de secretarías, pero que en todas ellas hay una constante por cuanto al sistema de distribución de materias; de aquí que, pese a que el gobierno establecido (de Ávila Camacho) proyecte reformas

³ *Ibid.*, pág. 20.

al régimen legal de su administración; "en el fondo la organización de la administración pública seguirá la misma, porque viene formándose desde hace muchos años, ampliándose y perfeccionándose lentamente sobre una estructura central inalterable".⁴ Por lo que estima muy acertadamente que la ley no considera las dependencias antes existentes, pero cuyas funciones eran realizadas otrora por las vigentes, es decir, ha habido un proceso de diferenciación de funciones y creación de nuevos organismos que realizan en particular una o varias de estas funciones.

Su estudio comprende once secretarías y tres departamentos, a los cuales dedica atención por igual haciendo precisiones tanto en lo referente a sus funciones, como a su organización interna. Luego de describir cada una de las dependencias de la administración pública federal, al finalizar el capítulo hace un examen de la Ley y de la propia administración gubernamental. Sostiene que la Ley de Secretarías de Estado no tiene un plan estructurado para normar las relaciones entre las dependencias de la administración pública, ni hay unidad suficiente para definir una política proyectada y desarrollada. Como el Presidente de la República es su único vínculo, y está colmado de actividades, no puede realizar la coordinación necesaria entre ellas. Por eso, no existen ni orientaciones específicas ni políticas definidas, de lo que deriva el funcionamiento separado y en ocasiones contrapuesto entre los diferentes ministros. Se ha intentado establecer coordinación por medio de comisiones intersecretariales, pero éstas han sido insuficientes para lograr su cometido, convirtiéndose los ministerios a fin de cuentas, en "verdaderos feudos". La alternativa para conseguir una coordinación eficaz parece ser la Secretaría Particular del Presidente de la República, esencialmente por medio del Departamento de Estudios; a través de este órgano, dice Mendieta y Núñez, el Presidente puede fijar el rumbo de la administración pública, planear y supervisar el funcionamiento de la misma y ejercer un verdadero control.

Pero se requiere mucho más; una reforma administrativa: "en nuestro concepto es ya indispensable una revisión, a fondo, de la organización de la administración federal, para introducir en ella cambios de esencia, mediante una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado cuidadosamente estudiada".⁵ Ha habido un lento desarrollo caracterizado por cierta inercia. Es un organismo "lleno de achaques y defectos" que requiere una revisión total. "En ninguna parte, como en el gobierno federal, se necesita la aplicación urgente y rigurosa del taylorismo, para lograr en cada Secretaría y Departamento de Estado la más alta perfección local de funcionamiento en beneficio de la administración y del público."⁶ Ya antes mencionamos nuestras reservas acerca de la eficiencia del taylorismo aplicado en la administración pública.

Lucio Mendieta y Núñez elabora un magnífico capítulo dedicado al Departamento del Distrito Federal, basado en parte en un artículo titulado "El

⁴ *Ibid.*, pág. 79.

⁵ *Ibid.*, pág. 122.

⁶ *Ibid.*, pág. 124.

Departamento del Distrito Federal", redactado por Ricardo J. Zavala en 1929.* Con él concluye los aspectos generales de la administración pública, para adentrarse en la especificidad del estudio del servicio civil y la burocracia.

En su examen del servicio civil en México, Mendieta y Núñez considera que aquél fue bosquejado por primera vez en la época de Porfirio Díaz. Debemos recordar sobre esta materia la *Guía práctica del empleado* de Alberto Díaz Rugama. Dentro del ambiente mundial de su tiempo, en el cual el movimiento obrero abarcó la definición del estatus del empleado público en relación con el Estado, se llegó a la acertada conclusión de que se trata de trabajadores asalariados. Ya vimos que, con este carácter, fue como se concibió la Confederación Nacional de la Administración Pública en la época de Obregón, sin embargo Mendieta y Núñez dice que fue durante la Presidencia de Abelardo Rodríguez cuando se dio el primer paso a favor del servicio civil de carrera mediante el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, de abril de 1934. Con base en ese acuerdo Lázaro Cárdenas expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. No obstante, el Estatuto tuvo otro antecedente: un proyecto redactado en el Partido Nacional Revolucionario, en el Instituto de Estudios Sociales, por Lucio Mendieta y Núñez, su Director; participaron también en su elaboración: Andrés Serra Rojas, Enrique Landa Berriozábal, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla y Ernesto P. Uruchurtu; fue publicado en la *Revista Política Social* tomo I, número 4, de noviembre de 1935.

En opinión del autor, el meollo del problema radica en el estatus de los trabajadores del Estado en cuanto tales, es decir, en las relaciones entre ellos y el Estado para el cual laboran. Mendieta y Núñez entra al debate, que es uno de los temas del derecho administrativo, y recurre a las fuentes más prestigias de entonces: Berthelemy, Duguit, Houriou, Jéze. Concluye que la relación entre el empleado público y el Estado es de suyo distinta a la que existe entre el obrero y el capitalista, en la cual media la ganancia del segundo y con ello el abatimiento de los costos de la mano de obra. Agrega que el Estado, en sus funciones meramente de administración pública, organiza los servicios públicos para la comunidad para atender problemas generales, por lo que las relaciones con sus empleados son diferentes a las de la empresa privada con los suyos. El Estado no pretende obtener ganancia. Si tal es la visión de Mendieta y Núñez resulta contradictoria la sugerencia de aplicar el taylorismo —concebido en la empresa privada para maximizar la ganancia del empresario— al gobierno, donde no existe semejante situación. En fin, para quienes interesa la problemática de la definición del servicio civil en general, y en especial en México, el estudio de las páginas de esta obra sobre la materia resulta indispensable. Nuestro autor juzga defectuoso técnicamente el Estatuto de Cárdenas, además de "contrario a la doctrina jurídica y a los intereses de la Patria". La experiencia, más de cuarenta años después, muestra que fue todo lo contrario.

* *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, tomo VIII, núm. 10, 1929.

Analiza la organización administrativa, puntualizando los “resultados lamentables” de las comisiones reorganizadoras, dos de las cuales ya hemos estudiado; tal es su juicio porque —dice— están integradas por personas ignorantes del organismo a reformar. Disentimos nuevamente con él, cuando menos en lo relativo a la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda, cuyos miembros eran viejos funcionarios de la misma, igual que sus colaboradores, entre los cuales destaca el experto en organización Carlos Duplán y el gran economista Jesús Silva Herzog, pero reconocemos que es magnífica su propuesta cuando dice: hace falta un organismo no gubernamental, desligado de las rutinas de oficina. Propone concretamente la creación del Instituto de Administración Pública, que tenga además “ciertas facultades de supervisión moral sobre el funcionamiento de todas las oficinas”. El Instituto, a diferencia de la Confederación Nacional de la Administración Pública, no sería un organismo gremial ni profesional, sino una entidad académica integrada por representantes de los diferentes ministerios, que serían elegidos por los empleados de cada uno; tendría las siguientes funciones: 1) estudiar los problemas de la burocracia y proponer al Ejecutivo Federal las reformas convenientes; 2) establecer el perfil de las carreras administrativas e integrar sus planes de estudio; 3) organizar y dirigir las Academias de Administración Pública para la impartición de cursos de especialización no incluidos en la Universidad Nacional ni en entidades docentes oficiales, y 4) controlar moralmente la tramitación burocrática en relación con el público. Este Instituto debería ser establecido a juicio de Mendieta y Núñez por la Ley del Servicio Civil.* No obstante, el Instituto de Administración Pública se fundó la década siguiente, como asociación civil, por Gabino Fraga, Gustavo R. Velasco y otros estudiosos de la administración pública.

Luego trata el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos, así como su Estatuto correspondiente. Lucio Mendieta y Núñez, uno de los grandes científicos sociales de México de todos los tiempos, comienza en el capítulo final su examen de la burocracia señalando que la sociedad está dividida en clases y sectores. Dentro de lo que llama las clases medias se encuentra la burocracia. “Ella está constituida por todas aquellas personas que prestan sus servicios al Estado, por todos los que hacen, de la actividad administrativa, o profesional, o técnica, o científica, pero relacionada con la administración pública, o dependiente de ella, su ocupación permanente y fundamental.”⁷

Luego establece su “morfología”: 1) burocracia de acción y trámites interiores; 2) burocracia de acción y trámites exteriores; 3) burocracia de servicio público; 4) burocracia profesional; 5) burocracia científica; 6) burocracia mixta; 7) burocracia pasaria; 8) burocracia femenina, y 9) burocracia obrera. Esta clasificación, hacia la cual guardamos cierto escepticismo sobre su validez, es

* El autor menciona que este pasaje, que reseña el establecimiento del Instituto de Administración Pública, apareció originalmente como artículo del periódico *El Universal* el 23 de diciembre de 1935.

⁷ *Ibid.*, pág. 271.

en cambio un magnífico vehículo para comprender de manera sencilla a la burocracia en su quehacer cotidiano. Considera que aunque se cree que en el seno de la burocracia hay inmovilidad, la verdad es que existe una especie de circulación, como ocurre entre las élites; para afirmarlo se ha inspirado en Vilfredo Pareto. La circulación es tanto vertical como horizontal, y está en estrecha relación con una numerosa clientela a la que alimenta y enriquece.

La burocracia tiene ciertos caracteres que la definen: posee las "taras" propias de las clases medias a la que pertenece que la nulifican para la lucha independiente. Antes, Zavala, Mora y Otero ya lo habían advertido. Sus miembros tienen desinterés en el trabajo, desprecian el tiempo del público y son inmorales. Los burócratas viven bajo un régimen jurídico especial, como ya vimos; pero son altamente indisciplinados, no desarrollan un trabajo manual sino intelectual, y se juzgan asimismo infalibles; es calificable de política y, también inestable, en fin, la burocracia, dice el autor, es ostentosa.

Con lo antedicho creemos haber bosquejado de manera suficiente el perfil de la obra de Lucio Mendieta y Núñez, la cual vino a dar nueva vida a los estudios de la administración pública en México.

23.2 LOBATO: ESTUDIO DE LA BUROCRACIA

En la *Revista de Economía* (octubre de 1951) se publicó un interesante artículo: "La burocracia mexicana", su autor, el economista Ernesto Lobato, realiza un trabajo original pero basándose en los planteamientos de Lucio Mendieta y Núñez. El artículo se divide en siete partes: 1) el personal de la administración; 2) México y su burocracia; 3) el Estatuto Jurídico; 4) trabajadores de base y de confianza; 5) estructura de la burocracia; 6) cuantificación de la burocracia, y 7) desarrollo de la burocracia.

"Burocracia" es un barbarismo que procede del idioma francés dice Ernesto Lobato. Al citar *La administración pública en México* de Lucio Mendieta y Núñez, toma su definición de burocracia (antes transcrita). Según Lobato, la burocracia está caracterizada por la enorme diversidad de funciones administrativas que realiza y por las distintas circunstancias económicas y culturales de sus individuos. Pero dentro de la clase media, es uno de los sectores que se distinguen con mayor facilidad, "pero se diferencia de la clase media y de las demás clases sociales por su vivir tan estrechamente ligado a la función estatal. Los burócratas no sólo son el medio de relación del Estado con el resto de la sociedad, sino que son la expresión objetiva del Estado, ya que éste se encuentra en sus manos y a través de ellos se manifiesta".⁸ Lobato agrega que no se debe identificar al Estado con la burocracia, y que el Estado no existe sin ella. La burocracia, pues, es un campo de estudio compartido por la sociología, economía, ciencia política, así como por administradores responsables de la cosa

⁸ "La burocracia mexicana", *Revista de Economía*, pág. 307.

pública, en particular, funcionarios interesados en mejorar los métodos gubernamentales de organización y servicios públicos.

El autor está consciente de la secular tradición burocrática mexicana que proviene de la Colonia. Insiste en que ayer, como hoy, ha existido conciencia en relación a la burocracia y los problemas del país, cuestión que hemos podido constatar. La burocracia ha sido objeto de sátiras y anécdotas, más que de estudios serios y concienzudos, dice, salvo el trabajo de investigación realizado por Mendieta y Núñez. Asimismo, señala que las investigaciones, si las hay, han sido ignoradas. Tal es la razón por la cual los trabajos de indagación deben recurrir a fuentes oficiales, o bien, a informes sindicales, y así lo hace Lobato, comenzando por el Estatuto Jurídico.

El artículo de Lobato ilustra sobre la burocracia de principios de la década de los cincuenta, toda vez que sus representaciones cuantitativas dicen mucho. Ocurre así cuando trata a la densidad burocrática federal, tanto como a la masa de burócratas en los poderes legislativo y judicial, en comparación con el ejecutivo; este último comprende el 98.85%. Pensamos que en realidad no podría ser de otro modo, porque se trata de un régimen presidencial, aunque ocurriría cosa similar en uno parlamentario. La comparación con las burocracias de los estados y los municipios, es también materia de análisis: Lobato prueba el enorme centralismo del Estado mexicano a principio de los cincuenta. He aquí las cifras que obtuvo de la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda: de 52,154 plazas que habían en 1933, éstas crecieron hasta 130,953 en 1950, es decir, casi aumentó dos veces y media su cantidad en 17 años.

Lobato dice que “podemos concluir que la burocracia federal mexicana tiende a crecer con mayor rapidez que nuestra población ocupada en tareas productivas y aumentar relativamente su importancia numérica dentro de la misma”.⁹ La conclusión de Lobato descansa en el testimonio que, de acuerdo al censo de 1940, del 30% que es la población económicamente activa, la burocracia representaba el 1.47%; pero, por cifras de 1950, se sabe que la población económicamente activa aumentó 31%, en tanto que la burocracia, dentro de ella, lo hizo en un 52%.

No hay duda que la burocracia es importante; en la época del trabajo de Lobato se había expandido mucho; nos dice que la centralización de la administración pública no tiene freno y, según se puede sospechar, seguía acompañada por el aspirantismo y la empleomanía.

23.3 CHELLET OSANTE: UN ESTUDIO DESCRIPTIVO

Sin tener el alto rango intelectual de la obra de Mendieta y Núñez, el texto de Roberto Chellet Osante escrito en 1955 no deja de ser de interés. Aunque de propósitos modestos, mucho se desprende de su contenido; viene a ser un paso

⁹ *Ibid*, pág. 312.

adelante en el estudio de la administración gubernamental. Se titula *Organización administrativa de la República mexicana*. No se trata de un trabajo con pretensiones teóricas, sino meramente descriptivas; pero en aras de la objetividad, debemos afirmar que hay en el libro cuestiones interesantes relativas a la doctrina administrativa. El autor refiere que desde 1940 fue fundada la Academia de Capacitación de la Secretaría de Hacienda, donde se preparaba tanto a los funcionarios de la misma, como a las personas interesadas en ingresar a ella. Debemos agregar que antes hubo cursos destinados al mismo propósito, tales como aquéllos en los que se incluyó la conferencia sobre la administración pública de 1933, que ya hemos hablado. El autor menciona un curso permanente, impartido con los títulos de Derecho Administrativo, Administración Pública u Organización Administrativa, pero cuyo contenido ha sido invariablemente el de la actividad administrativa del Estado. Chellet, profesor de este curso, elaboró el libro para mejorar su enseñanza y la propia Academia de Capacitación lo publicó, de aquí su redacción sencilla, desprovisto de tecnicismos y "ajeno a toda discusión doctrinaria", trata de presentar una panorámica general de la "esfera de la acción administrativa".

El contenido de la obra es completo, sistemático y muy bien presentado para los objetivos que se propuso el autor; consta de doce capítulos, subdivididos en secciones y materias. El primero estudia al Estado mexicano, incluyendo el territorio y su división política, la población, ciudadanía, etc., así como al gobierno en su carácter democrático, representativo y federal. El segundo toca las atribuciones del Estado, en el cual diserta sobre el totalitarismo, el individualismo y el intervencionismo. El tercero tiene como objeto el régimen federal, en el que trata su historia. El capítulo cuarto aborda el poder legislativo, en tanto que el octavo se relaciona con el poder judicial. El resto de los capítulos se refieren a la administración pública, y los trataremos por separado.

Aunque sea una obra al margen de los debates de la doctrina, Chellet incluye varios apartados en los cuales tiende a explicar problemas que juzga relevantes para su disertación. Ocurre esto con las atribuciones del Estado, en las cuales entra a la descripción de una tipología que comprende el estatismo, donde trata las características del Estado totalitario, el individualismo y el "intervencionismo moderado del Estado"; tipología que sirve para dar pie a una definición del Estado mexicano con base en su conceptualización como Estado de servicio, que sintetiza en los problemas relativos a la protección de los derechos individuales y la ayuda de intereses. Debemos mencionar, de paso, que dentro del capítulo que incumbe al poder legislativo, Chellet también abarca la organización administrativa de las Cámaras de Diputados y Senadores.

El capítulo sobre la administración pública federal es el más amplio y pormenorizado. Comienza con el examen del cargo del Presidente de la República y luego va describiendo cada una de las Secretarías de Estado. En el apartado correspondiente a la Secretaría de Hacienda pone gran énfasis tanto en la organización administrativa, como en las finanzas públicas, que comprenden ingre-

sos, egresos, crédito público, deuda pública interior y exterior. Asimismo, trata acerca de los departamentos propiamente administrativos de entonces, y de otros organismos administrativos con marcada función jurisdiccional: Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal de Arbitraje y Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, Tribunales de Justicia Militar y Tribunal para Menores Delincuentes. Estudia ampliamente el tema de la "organización administrativa descentralizada", define la descentralización, clasifica los distintos establecimientos y reseña la historia de varios organismos descentralizados. Complementa el estudio de la administración pública federal examinando a los que llama auxiliares de la administración, a saber, los notarios públicos, corredores y agentes aduanales.

Hay dos capítulos destinados a la burocracia, aunque no en el sentido sociológico como lo trata Mendieta y Núñez; a Chellet le preocupa fundamentalmente la situación jurídica y administrativa de los trabajadores del Estado. Por último, en los tres capítulos postreros el autor desarrolla el tema de la administración de las entidades federativas, los territorios federales y el municipio.

En México no tenemos todavía una historia del estudio de la administración pública nacional. Obras como las de Emiliano Busto, Mijares Palencia, Mendieta y Núñez, y Chellet Osante serán de gran utilidad cuando se emprenda esa tarea, ya indispensable.

23.4 LÓPEZ ÁLVAREZ: UN PLANTEAMIENTO JURÍDICO INTERESANTE

Francisco López Álvarez escribe en 1956 su obra *La administración pública y la vida económica de México* prologada por el jurista Andrés Serra Rojas. La edición consultada (Edit. Porrúa) señala ser la segunda, pero no consigna si la primera fue impresa también por esa casa editorial. Pensamos que la primera pudo ser la publicación de la versión original de la tesis de Licenciatura en Derecho, tal como la concibió en principio el autor. Comienza con la definición etimológica de la palabra *administración*; enseguida entra en materia sosteniendo como fundamental la distinción entre administración privada y administración pública, considerada ésta como la función del poder ejecutivo, pero señala además que conceptúa a la administración pública encerrada dentro del marco del derecho administrativo. "Podemos decir que la administración, en sentido amplio, es la actividad total del Estado para la realización de sus fines necesarios y contingentes. Es actividad de los tres poderes. Desde el punto de vista más restringido entendemos por administración pública la actividad del poder ejecutor de su competencia."¹⁰ Sus fines, agrega López Álvarez, son seis: 1) de

¹⁰ *La administración pública y la vida económica de México*, pág. 41.

protección, seguridad jurídica y ordenación jurídica; 2) económicos; 3) socio-geográficos, más precisamente, dice el autor que son los de condicionamiento biológico y social en razón de la geografía; 4) higiénicos y sanitarios; 5) benéficos, y 6) culturales.

La administración pública, por tanto, es fundamentalmente la "administración estatal", una actividad constructiva que se orienta a consumir los fines que favorecen los intereses de la comunidad. En lo particular hay un apartado dedicado a la ciencia administrativa. Para López Álvarez no existe duda de que la materia administrativa es una ciencia, cuya base la constituye la administración pública considerada como "organización y acción". En su entender toca al derecho administrativo lo concerniente a la organización, en tanto que a la ciencia administrativa corresponde la acción. Tomando como base el planteamiento del italiano Ferraris (*Diritto amministrativo*, 1917), distingue en la administración el aspecto formal y el aspecto material; lo primero, es el conjunto de órdenes y procedimientos internos del poder ejecutivo; lo segundo, es la actividad misma de la propia administración pública para satisfacer las necesidades sociales. Del propio autor italiano adopta la definición de la ciencia administrativa como la ciencia de la finalidad y la acción directa para alcanzar los fines en materia administrativa.

Por cuanto al contenido general de la obra, comprende cuatro capítulos: 1) los problemas generales del estudio de la administración; 2) historia de la administración pública; 3) las doctrinas económicas, y 4) la economía mexicana.

Es una obra recomendable para comprender las relaciones entre la administración y las finanzas públicas de nuestro país, así como para conocer la realidad administrativa de México durante la segunda mitad de la década de los cincuenta.

23.5 CARRILLO PATRACA Y RODRÍGUEZ REYES: DOS ARTÍCULOS DE LA REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el número 4 de la *Revista de Administración Pública*, (octubre-diciembre de 1956) órgano de difusión del entonces Instituto de Administración Pública, de la cual hablaremos más adelante, apareció el artículo *La naturaleza intrínseca de la función administrativa*, de Joaquín Carrillo Patraca. Además de lo que su título sugiere, contiene una disertación sustancialmente jurídica. Inicia su exposición sustentando que las funciones del Estado están en íntima relación con las atribuciones que le corresponden, luego distingue, como López Álvarez, la función administrativa desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. Cita al argentino Bielsa, a los alemanes Mayer y Fleiner, al francés Houriu y los mexicanos Serra Rojas y Fraga, entre otros. Como es un aporte básicamente al estudio del derecho administrativo y en lo esencial, una enume-

ración comentada de citas de pensadores jurídicos, nos conformamos con consignar su existencia y recomendar su lectura para profundizar el concepto de función administrativa dentro del ámbito del derecho administrativo.

Álvaro Rodríguez Reyes, uno de los pensadores administrativos mexicanos de la actualidad, elaboró un interesante artículo titulado *Filosofía de la organización*. Publicado también en la *Revista de Administración Pública*, núm. 3 (julio-septiembre 1956).

Es un apreciable documento, como su título lo señala, sobre los problemas filosóficos relativos a la organización administrativa. Rodríguez Reyes parte del análisis de la dialéctica, tomando al efecto las ideas de Heráclito, Hegel y Marx, caracterizando a la sociedad con base en su dinámica, en su condición cambiante. Pero no sólo la sociedad está impactada por las contradicciones, sino también el Estado, la familia, el ejército y las empresas privadas: "todas las instituciones humanas obedecen a esta ley inexorable. . . todo orden estructural, como manifestación humana, tiende a cambiar como resultado de la interacción de las fuerzas del progreso que delinean la fisonomía histórica de los países y en virtud del principio filosófico de la contradicción".¹¹

De ahí que el autor proponga una definición "instrumental" de la organización. Puede ocurrir, agrega, que los fines sean útiles o peligrosos para la sociedad, pero, con autonomía de tales fines, la organización debe ser ante todo "eficiente" y al efecto habrá de consolidar la integración colectiva. Pero he aquí el punto neurálgico, la organización debe ser concebida dentro del marco de los valores sociales, en particular el de la libertad, que es el valor fundamental de la sociedad moderna. "Es indudable que los hombres están eslabonados a un espíritu colectivo, no viven ni actúan como piensan, sino que actúan y piensan según viven. Es la sociedad organizada la que imprime su sello sobre la conciencia del hombre."¹²

Este artículo de Rodríguez Reyes dice mucho acerca de las posibilidades de establecer categorías teóricas sobre la ciencia administrativa. Porque, pese a que la organización tiene un carácter instrumental y su principio vital es la eficiencia, la propia organización es parte de la sociedad y, diríamos interpretando al autor, el armazón de la sociedad, es ella la que determina la forma que adoptan las organizaciones especializadas en el Estado, la familia, el ejército, las empresas particulares. En cuanto tal, la organización, cuyo fin interno es la eficiencia, no tendría entonces una base filosófica; pero relacionada con la sociedad, la sociedad organizada, y sujeta a las mismas leyes del desarrollo social, sí tiene esa base. La organización, en fin, reclama de un principio idéntico al de la sociedad: el instinto gregario del hombre. Es indiscutiblemente un trabajo digno de tomarse en consideración.

¹¹ "Filosofía de la organización", RAP, núm. 3, pág. 17.

¹² *Ibid.*, pág. 19.

23.6 GARCÍA VALENCIA: APOORTE A LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Antonio García Valencia elaboró poco después, en 1958, un estudio pionero en el campo tan especializado de la ciencia administrativa: las relaciones humanas en la organización administrativa. Su libro *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana* es útil no sólo para mejorar el aprendizaje sobre la administración pública, sino también para mostrar lo que el autor llama una forma peculiar de abordar la expresión: "los valores del buen gobierno". El nuevo estilo descansa en superar la frustración y la amargura, anteponiendo un modo más humano, estético y vital de la existencia de la administración pública, en ese ambiente, que el autor juzga positivo, las relaciones humanas juegan un papel decisivo.

"Las relaciones humanas, en el campo de la administración pública, constituyen un tema que apenas se asoma en el interés del estudioso de las cuestiones administrativas."¹³ Pero el autor aclara que las relaciones humanas, compuestas por una gama de disciplinas, es un término que apasiona tanto como desorienta, por lo que su definición estricta es medular y a ello encamina sus pasos García Valencia: "en un sentido amplio estas técnicas sociales representan todos los esfuerzos de la ciencia de la administración para lograr que el proceso productivo sea verdaderamente humano y abarque, necesariamente, una nueva visión de cuanto constituye el clima social de la organización de la empresa".¹⁴

García Valencia, lo hemos dicho, es un pionero, su obra da entrada al campo de las relaciones humanas como materia administrativa de estudio en nuestro país. Consta de nueve capítulos: 1) valoración de las relaciones humanas en la administración pública; 2) las relaciones humanas en la administración precolonial a principios del siglo XVI; 3) las relaciones humanas en la administración pública colonial; 4) las relaciones humanas en la administración pública del México independiente; 5) trayectoria y dinámica de la administración pública mexicana de la revolución hasta nuestros días; 6) las relaciones humanas del trabajo; 7) las relaciones humanas y el personal de la administración pública; 8) el personal de la administración pública mexicana y las relaciones humanas, y 9) las motivaciones del servidor público en el trabajo administrativo.

Omitiremos introducir al lector en el aspecto histórico de esta obra, en cambio, sí le transmitiremos las ideas de Antonio García Valencia en cuanto a la necesidad de crear un Instituto Nacional de la Productividad para la Administración Pública o Instituto de las Reformas Administrativas, cuyo proyecto plasma el autor en un apéndice de la obra. Para expandir el crecimiento económico del país se requiere una acción concertada del gobierno y las empresas privadas. Dentro de la tónica del apremiante incremento de la productividad, en espe-

¹³ *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*, pág. 9.

¹⁴ *Ibid.*

cial la del gobierno, debe comprenderse el mejoramiento de la administración pública. Este mejoramiento, agrega García Valencia, se condensaría en la creación de una "institución de adiestramiento, investigación y motivación de la productividad administrativa". Tal establecimiento se llamaría Instituto Nacional de Productividad para la Administración Pública, al que debe encabezar un Consejo Técnico formado por el Director General del Instituto y por representantes de las Secretarías de la Presidencia, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo, Gobernación, ISSSTE, IMSS y FSTSE. El Director General, quien asumiría la responsabilidad de administrar internamente el Instituto, sería nombrado por el Presidente de la República, y se auxiliaría con un Secretario General. Habría, asimismo, una Subdirección General Técnica, de la cual dependerían tres Direcciones: Técnica para el Estudio y Mejoramiento de la Administración Pública Federal (a la que estaría subordinada el Departamento de Estudios sobre las Reformas Administrativas y el Departamento de Investigaciones Antropológicas y Psicosociales de la Administración), de Asistencia Técnica para el Perfeccionamiento de la Función Pública de los Gobiernos Estatales, y la de Estudios para la Superación de la Administración Pública Estatal.

Una segunda Subdirección General, la de Relaciones Públicas, tendría bajo su autoridad al Centro de Información Administrativa, la Dirección de Prensa, Radio, Cine y Televisión, Museo de la Administración Pública, Biblioteca y Sección Legislativa, Filmoteca, Editorial e Impresos. Interesante proyecto que sirve de conclusión organizativa a los planteamientos de García Valencia concernientes a las relaciones humanas en el seno de la administración pública mexicana.

23.7 ERNESTINA VIDAL: UN ARTÍCULO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En 1959 apareció el número 9 de la revista *Cuestiones Nacionales*. Sus editores, Jorge Echaniz y Emilio Mújica, dedicaron la edición a la administración pública; y con ese título Ernestina Vidal elaboró el artículo correspondiente.

La autora señala que la característica moderna de los gobiernos es su especialidad de funciones, ya se trate de países desarrollados, como de países subdesarrollados. Tales funciones exigen una "maquinaria administrativa cuidadosamente estudiada". Ernestina Vidal está consciente de la preeminencia del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes, y con ello, de la importancia de la administración pública dependiente del primero. La administración pública es definida por la autora como un instrumento para alcanzar los fines del Estado, a saber, el orden público, la educación general, la protección contra la insalubridad, etcétera.

El ámbito de la problemática de la administración pública gira en torno a la elaboración y coordinación de programas, coordinación de sus dependencias, reorganización de las oficinas y establecimiento de nuevos procedimientos

al trabajo gubernamental. La aplicación de los principios de la administración pública debe estar sujeta a las circunstancias económicas y sociales, porque aun en países altamente desarrollados su inclusión exige la reforma de la organización administrativa, pues no es concebible una administración pública ajena a las condiciones sociales de un país, a los problemas de la distribución del ingreso y la educación pública por mencionar solamente algunas de las circunstancias que influyen en ella.

Ernestina Vidal sostiene que en un país como México la intervención estatal en la vida económica está más que justificada. Nuestro país ha progresado económicamente después de la Revolución, sobre todo a partir de 1920; pero, señala la autora, no hay que olvidar que la pobreza no ha sido abatida y persisten aún graves problemas. Esta es una condición insoslayable cuando se trata del estudio de la administración pública. Dentro del realismo en que se mueve la autora, e incluso partiendo de que la base del estudio de la administración pública descansa en la división de poderes, cabe agregar la preeminencia presidencial: "sin embargo, en nuestra realidad nacional es innegable el predominio del poder ejecutivo sobre la acción de los otros dos."¹⁵

Elabora un buen análisis de la situación administrativa del país, relativo a problemas de organización y coordinación, así como a la falta de continuidad en los programas gubernamentales, por lo que, luego de un penetrante diagnóstico de la condición vigente en la administración pública mexicana, hace una serie de propuestas concernientes a su reforma.

En sus conclusiones, Ernestina Vidal propone la creación de una Escuela de Administración Pública, así como el establecimiento de sistemas de capacitación para los trabajadores del gobierno. Una nueva ley orgánica de las secretarías se hace necesaria y, como corolario, la creación de un órgano asesor del Presidente de la República que le informe la problemática de la administración y le plantee las posibles soluciones.

23.8 LA CONTRIBUCIÓN DE GALVÁN ESCOBEDO

Desde 1942, fecha en que Mendieta y Núñez elaboró su texto, no se había escrito con propósitos teóricos ningún trabajo hasta 1962 en que aparece el *Tratado general de la administración* de José Galván Escobedo publicado en Costa Rica por el Instituto Centroamericano de Administración Pública. La obra no fue elaborada específicamente para México, sin embargo su autor es efectivamente un mexicano; la versión más reciente se editó en nuestro país. Se trata de un texto bien documentado, completo y sustancioso, que en la época de su aparición respondió con creces a lo que entonces exigía la academia para llenar las curriculas de los programas de las asignaturas de administración pública, sobre

¹⁵ "Administración pública", *Cuestiones Nacionales*, núm. 9, pág. 11.

todo en temas teóricos, con el gran mérito de representar una alternativa a los estudios de derecho administrativo, otrora dominantes. Está compuesta de seis capítulos: el primero se refiere a la importancia y conceptos de la administración y en las seis secciones que comprende se contempla la definición de la administración, su campo de estudios y su concepto por cuanto proceso y función: la importancia de la administración que el autor trata mencionando la especialización, coordinación, política, método, dinámica y complejidad; el proceso administrativo; tipología de la administración (pública, privada y mixta); comparación entre la administración pública y privada; y las interpretaciones científicas y tecnológicas de la administración. El capítulo segundo trata de la evolución del pensamiento administrativo desde la antigüedad a la época actual: comienza tratando el desarrollo de la administración pública en Babilonia, Egipto, Judea, China, Grecia, Roma y la India; en esta sección menciona la obra *Arthashastra* de Kautilya, escrita en el siglo IV a. C., a la cual considera como un antecedente fundamental del pensamiento administrativo, con lo cual estamos plenamente de acuerdo pues consideramos esta obra como el antecedente más remoto e importante del estudio de la administración pública. Contempla la Edad Media, los desarrollos entre los siglos XVI y XVII, así como los siglos XVIII y XIX, cita, o bien, menciona pensadores tales como Maquiavelo, Adam Smith, von Clausewitz, Owen, Babage; en la era actual se cita a Taylor y Gilbreth, entre otros.

El capítulo tercero abunda sobre la administración "científica", ampliando la exposición de Taylor e incluyendo el examen de Gantt y Alford. Analiza prolijamente problemas de la organización administrativa: los de producción, salarios, especialización, mando, etc. El cuarto trata de la gerencia administrativa, abordando las obras de Fayol, Mooney, Urwick, Graicunas y Weber. El siguiente capítulo se ocupa de las relaciones humanas y con ellas de los trabajos de Follet y Barnard, así como de los experimentos de Hawthorne y Munsterberg. El capítulo final se refiere a la administración contemporánea y en uno de sus apartados hace una revisión del estudio de la administración pública en todo el orbe.

La obra de Galván Escobedo refleja fielmente el tiempo en el que fue escrita y en el cual predominaba la concepción de la administración como una disciplina única, indivisible, una ciencia que no distingue entre lo público y lo privado; en fin, es un tratado de administración general. En la introducción de su libro, el autor manifiesta absoluta seguridad de estar tratando con un objeto de estudio científico: "la administración, como proceso, es universal. Se le encuentra en todos los tiempos y en todos los lugares. No existe, ni existió, grupo humano alguno que no lleve implícito un concepto administrativo, sea en forma expresa o tácita."¹⁶ Una institución universal en el tiempo y el espacio, no puede tener para el autor sino un estatus científico. Además, Galván Esco-

¹⁶ *Tratado de administración general*, pág. 19.

bedo sugiere que la administración, como producto social, se encuentra sujeta al tiempo y las condiciones cambiantes. Por tanto, "los principios en que se base son válidos solamente si se adaptan y surgen como resultado de las condiciones privativas en el tiempo y el lugar en que tratan de aplicarse".¹⁷ Los cambios geográficos y tecnológicos imprimen modificaciones a la organización administrativa, porque la administración lleva los conceptos dinámicos, cambiantes y evolutivos de "todo organismo social" implícitos en ella misma.

Galván Escobedo considera que la contribución de su obra radica en su labor sintética, más que un propósito de originalidad.

Es una obra abundante que suma más de trescientas páginas; contiene lo esencial de la disertación teórica del autor en el capítulo primero. Allí anota que si bien la administración pública no es una ciencia "completa", cuando menos cuenta ya con conocimientos sistematizados basados en principios relativamente generales que permiten su enseñanza y aplicación. "Se puede concluir, por consiguiente, que existe una teoría general o un arte que se puede denominar indistintamente administración o gerencia, que se preocupa por estudiar los procesos administrativos fundamentales que son esenciales en cualquier situación en que un grupo de individuos se organiza para lograr propósitos."¹⁸ Galván Escobedo juzga que por extensión la administración puede concebirse como proceso o como función. Pero va más allá, al señalar que "en sentido concreto, la administración es la ejecución de un programa", el cual puede ser tan variable como la institución que lo tiene como bandera: una familia, una empresa o el gobierno. Es en el ámbito del esfuerzo colectivo donde la administración tiene, entonces, "su significación más precisa y fundamental".

Galván Escobedo distingue entre administración pública y administración privada; la primera dice, es la ejecución y observancia de la política gubernamental y atañen a ella los poderes, organización y técnicas relacionados con la aplicación de aquella política. "La administración pública es la ley en acción; es la parte ejecutiva del gobierno". En contraste, tocan a la administración privada las actividades de los particulares en general, ya se trate de la industria que es su campo fundamental, ya lo sea de la iglesia, las universidades o instituciones de beneficencia. Hay un tercer tipo, la administración mixta o "cuasipública" que está bajo la jurisdicción compartida del gobierno y los particulares y cuyas empresas forman el sector paraestatal. Por tanto desde el punto de vista de los organismos en particular, la administración es de tres clases; para el autor, se trata de una disciplina única con principios generales para las tres.

El mérito de Galván Escobedo estriba en haber escrito a principios de la década de los sesenta una obra explicativa de los problemas teóricos de la administración pública, época en la cual predominaban el derecho administrativo y los estudios meramente técnicos; razón por la que ningún otro mexicano se preocupó entonces por escribir sobre el asunto.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, pág. 28.

23.9 INFORME CAP: DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Finalizaremos este capítulo con el examen de un documento, un parteaguas en el estudio de la administración pública, esencialmente para la investigación aplicada de la administración pública. Se trata del *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana* elaborado por la Comisión de Administración Pública en el año de 1967. Es cierto que los estudios de reforma administrativa, tanto de organismos gubernamentales como de personas especialistas en la materia, son anteriores; pero es hasta el año mencionado que se plantea, por primera vez desde la época de Lucas Alamán, un proyecto global de reforma administrativa del gobierno mexicano.

El Informe es de suyo un diagnóstico del estado de la administración pública, acompañado de las propuestas correspondientes a la solución de los problemas, conocido entre los especialistas como Informe CAP. La Comisión que lo elaboró fue establecida en 1965 en el seno de la Secretaría de la Presidencia, integrada, en principio, por: José López Portillo, presidente de la misma; Carlos Vargas Galindo, secretario, Emilio Mújica Montoya, Rodolfo Moctezuma, Gustavo Martínez Cabañas y Fernando Solana, miembros; más tarde se incorporaron: José Enrique Gama Muñoz, Leopoldo Ramírez Limón, Guillermo Velázquez Herrera, Pedro Zorrilla Martínez, Alejandro Carrillo Castro, Carlos Tello y Miguel Duhalt Krauss.

El Informe se caracteriza por la importancia primordial dada entonces al fomento del desarrollo económico y a la planeación del uso óptimo de los recursos para impulsarlo. Dentro de este contexto, “la reforma administrativa, por su lado, aspira a ordenar las estructuras y los sistemas de la administración pública, de tal manera que pueda alcanzar sus objetivos con máxima eficiencia posible”.¹⁹ Pero, tanto la planeación económica como la reforma administrativa comparten el mismo objetivo —dice la Comisión de Administración Pública (CAP)—: mejorar la situación vital de los mexicanos.

La ejecución de la reforma administrativa fue proyectada en dos planos: macroadministrativo, relativo a la estructura, los procedimientos y la coordinación de las dependencias de la administración, y el microadministrativo, concerniente a la estructura, procedimiento y coordinación internos de cada una de ellas. Los objetivos de la reforma fueron formulados de la siguiente manera: 1) determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización, para lograr tres metas más específicas: a) coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico, b) introducir las técnicas más convenientes para el gobierno a fin de alcanzar aquella meta, c) mejorar el entrenamiento del personal público; 2) proponer reformas en la legislación y las medidas administrativas conducentes.

¹⁹ *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, pág. 15.

El Informe consta de tres partes: I) política de la reforma administrativa; II) análisis general de la administración pública, que es la parte más abundante y rica, y III) análisis por sectores de la administración pública.

En la primera, la política de la reforma define los marcos de la misma: idea del Estado como un Estado de servicio; su inicio sólo debido a una decisión presidencial; la reforma debe ser un proceso continuo.

La parte segunda consta de cinco secciones. Primera sección: la organización y el funcionamiento de las dependencias centrales de la administración pública y, derivados de él, los siguientes problemas: la planeación administrativa, que está ausente; confusión de las normas internas, falta de reglamentos interiores; distribución de funciones, que más bien están duplicadas; hay exclusión entre ellas, se carece de estadísticas, censos y registros, dispersión de funciones inherentes a obras públicas y falta de normación y uniformidad en lo relativo a los bienes de la nación. Los procesos administrativos han sido establecidos empíricamente, por efecto del tiempo. Por cuanto a los centros de decisión existen imprecisiones entre las esferas de mando, en tanto que lo relativo a los niveles jerárquicos y líneas de mando la CAP recomienda el establecimiento de la unidad de mando. El capítulo incluye los sistemas de control administrativo, los problemas de coordinación, los recursos materiales (locales, equipo, adquisiciones), administración de personal, con toda la tecnología para la selección y análisis de los trabajadores del Estado, sistemas de planeación y el presupuesto federal.

La parte tercera y última del documento es una brevísima referencia al análisis por sectores de la administración pública mexicana.

El informe CAP es indudablemente el más valioso documento de investigación aplicada para conocer la situación de la administración pública mexicana en su momento de elaboración, además uno de los trabajos más importantes en materia de reforma administrativa en todos los tiempos.

Capítulo 24	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD	351
24.1	LIBROS	354
24.2	REVISTAS	356

CAPÍTULO 24

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Sintetizar el desarrollo de la ciencia administrativa en la actualidad.

SUMARIO

24.1 LIBROS

24.2 REVISTAS

El desarrollo de los estudios administrativos en la actualidad contrasta con las épocas anteriores: por un lado, la expansión y diversificación como enseñanza, investigación aplicada y difusión, son extraordinarias; por otro, la omisión de la investigación básica persiste aún sin justificación alguna dado el aumento de estudios en administración pública a nivel posgrado. Para este periodo habremos de ser más restrictivos, a fin de centrarnos en el objeto del texto: las obras relativas al estudio de la administración pública, y debido a que la mayor parte de la literatura es conocida por los interesados en nuestra materia, está a la venta en librerías, o bien, a su disposición en alguna biblioteca, haremos un breve compendio bibliográfico, toda vez que existan obras que glosan este periodo de manera exhaustiva.

Los temas a tratar los hemos dividido en: 1) libros y 2) revistas.

24.1 LIBROS

La producción bibliográfica ha sido ampliada considerablemente en la era actual. Los autores mexicanos han producido un buen número de obras sobre la administración pública nacional, o bien sobre temas generales de la ciencia administrativa. Las obras aparecidas en nuestro país son de índole variada: Miguel Duhalt Krauss escribió *La administración pública y el desarrollo en México* en el año de 1970; trata del perfil del administrador público, el plan de estudios de la carrera de administración pública, administración pública y desarrollo, planeación, reforma administrativa y otros tópicos —una obra versátil—. El mismo autor publicó otro libro en 1972, *La administración de personal en el*

sector público, con el que dio inicio la colección bibliográfica del INAP. Hoy día, aunque agotado, sigue siendo una obra consultada con frecuencia en la materia que estudia. El INAP publicó en 1977 otro trabajo de Duhalt Krauss ligado a la materia de administración de personal, titulado significativamente *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los empleados al servicio del Estado*; es un trabajo imprescindible para penetrar en la maraña burocrática mexicana. Sobre este mismo tema fue publicado en 1980 un interesante texto editado en cuatro fascículos, titulado *La burocracia en México*; el primero toca la época prehispánica, luego sigue la virreinal, terminando con dos volúmenes sobre la independiente; su autor, Diego G. López Rosado, ha llenado con esta obra una laguna de conocimiento de la historia de la burocracia mexicana. Romeo Flores Caballero publicó recientemente (1981) una obra con orientación histórica *Administración y política en la historia de México*, un relato ágil y ameno sobre el decurso de la vida administrativa en México. Cipriano Flores es autor de un sólido libro: *La administración capitalista del trabajo*; en él se analiza el pensamiento administrativo de Marx. Finalmente, dentro de la obra *Las organizaciones sindicales, obreras y burocráticas contemporáneas en México*, Javier Freyre Rubio recientemente —1983— ha tratado el tema del sindicalismo burocrático.

Sobre ciencia administrativa en particular destacan dos trabajos, ambos de Álvaro Rodríguez Reyes; el primero tiene el título de *Administración del sector público*; es un texto general sobre la materia de la ciencia administrativa que comprende: 1) fundamentos de la administración gubernamental, donde diserta sobre problemas teóricos, 2) dialéctica organizativa, 3) principios administrativos, 4) administración de personal, 5) administración presupuestaria, 6) administración de compras y almacenes, 7) administración de las empresas del Estado y 8) reorganización del sector público —obra que actualiza viejos problemas de la ciencia administrativa, aunque haya aparecido en 1970—. Más actual es su *Organización: un enfoque dialéctico*, editado en 1978; el centro de la disertación es la relación entre la administración y la cibernética, aunque es de elogiar su capítulo sobre la organización de los aztecas, tratado con gran novedad y acierto. En 1983, Federico Reyes Heróles publicó su *Política y administración a través de la idea de vida*, un interesante trabajo sobre temas variados de la administración pública, entre ellos el de la burocracia y la tecnocracia. Asimismo, Ricardo Uvalle, también en 1983, tenía en imprenta su obra *El gobierno en acción*, una atinada disertación sobre los aspectos funcionales de la administración pública.

La nueva ley orgánica de la administración pública federal de José Francisco Ruiz Massieu y A. Lozano H. trata de la reforma administrativa en los comienzos del gobierno del Presidente López Portillo. Más abundante y prolija, *Administración pública federal* de Jacinto Faya Viesca, sistematiza detalladamente las novedades de aquella ley. Dos obras recomendables para conocer la organización administrativa en aquellos días.

Acerca de la reforma administrativa los aportes más significativos deri-

van de la obra de Alejandro Carrillo Castro, especialmente *La reforma administrativa en México*, que lleva varias ediciones desde su aparición en 1973. Por la experiencia profesional del autor, así como por sus concepciones académicas, esta obra es también muy útil para apreciar el desenvolvimiento de la reforma administrativa desde 1967. Valiosa es también la obra *Diez años de planificación y administración pública en México* de Ignacio Pichardo Pagaza, una antología de ensayos sobre el tema, en particular de la reforma administrativa estatal y municipal. De manera especial llama la atención su último capítulo, en que Pichardo Pagaza desarrolla uno de los pasajes mejor planteados de la literatura administrativa mexicana contemporánea.

Como resultado de ejercicios de comunicación académica conviene mencionar los ciclos de conferencias realizados en 1970, 1972 y 1973 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, que aparecieron publicados con los títulos de *Administración pública y desarrollo*; *La administración pública federal*; y *Política y administración pública*; en los cuales disertaron conocidos académicos y profesionales mexicanos y extranjeros. Como una experiencia docente, José Castelazo publicó sus *Apuntes sobre teoría de la administración pública* en 1977; se trata de un glosario sistematizado del programa de estudios de las asignaturas Teoría de la Administración Pública I y II, de las cuales imparte su cátedra.

Hemos de disculparnos por los textos omitidos, pues autores importantes no han sido incluidos, tratamos de ofrecerles una bibliografía no exhaustiva, sino seleccionada acorde a la materia de nuestro texto: la ciencia administrativa. Trabajamos igualmente con autores mexicanos, empero, deseamos agregar algunos pensadores extranjeros que escribieron sobre la administración pública mexicana. En la revista *Problemas Agrícolas e Industriales de México* (enero-febrero 1935) fueron publicados tres importantes trabajos: *El papel del jefe del ejecutivo en México* de Stephen Goodspeed; *La administración pública mexicana* de Wendell Karl Gordon; y *Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano* de William Ebenstein.

En nuestro país se han traducido al español obras sobre nuestra materia, o bien, se han redactado en castellano, como la *Introducción a la administración pública* (1954) de Pedro Muñoz Amato —puertorriqueño—. En el caso de traducciones están las siguientes: Marshall Dimock, *Administración pública* (1967); Roscoe Martin, mismo título (1967); Dwight Waldo, igual título (1967), lo mismo que la de Simón, Smithburg y Thompson (1968), y Sharkansky (1971).

24.2 REVISTAS

En el campo de las publicaciones periódicas la producción ha sido también prolífica; como caso especial, la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* dedicó una edición (vol. XL, núm. 1, 1974) a la administración pública mexicana,

en la que escribieron varios secretarios de Estado de entonces. Por otra parte, de manera temporal, en tanto la Presidencia de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública esté radicada en México,* la *Revista Latinoamericana de Administración Pública* se publicará aquí.

Ha habido casos en que revistas no especializadas en la materia se han preocupado por la administración pública. *Problemas Agrícolas e Industriales*, como vimos, lo estuvo, como ocurrió también con *Cuestiones Nacionales*. La *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM dedicó sus números 68 y 69 a los temas *Administración pública y desarrollo*, y *Administración pública y cambio social*, respectivamente, en los años de 1972 y 1978. La *Revista de Investigaciones Jurídicas*, órgano de difusión de la Escuela Libre de Derecho, comprende en su volumen único de 1980 tres artículos sobre la administración pública mexicana.

También se han publicado revistas especializadas, como *Desarrollo Municipal*, del Centro de Estudios Municipales, que hasta enero-febrero de 1973 había editado su número 5; así como *Reforma Administrativa*, de la Asociación Nacional de Administración Pública, la cual hasta el año de 1980 había impreso el número 6. La Universidad del Estado de México produjo la *Revista de Administración Pública* a fines de 1973, de la cual sabemos de dos números. Actualmente esa Universidad está editando una nueva revista, *Administración y Política*, que ha llegado al número 5.

El Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública editó en 1975 la *Revista de Política y Administración*, cuyos dos únicos números se dedicaron respectivamente a la *Burocracia y subdesarrollo*, y al *Desarrollo político y administrativo*. Recientemente este Colegio ha publicado el *Diccionario de Política y Administración Pública*, en tres tomos, obra magna que llena una gran laguna en esta materia. Entre 1981 y 1982 aparecieron los cuatro números de *Tlamati*, órgano de difusión sobre capacitación de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en los cuales aparecieron, sin embargo, artículos relativos a nuestra materia. Desde enero de 1981 el INAP está publicando la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, órgano de difusión muy necesario en un tema tan abandonado por los estudiosos hoy día. Finalmente, debemos mencionar la *Revista de Administración Pública*, nacida en 1956 y que en 1983 ha dado a luz su edición número 54, pese a las tribulaciones de su larga vida.

No podemos omitir la Serie *Praxis*, cuadernos sobre temas administrativos producida por el INAP, así como los cuadernos de nuestra materia que elaboraron la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, lo mismo que el Instituto Político Nacional de Administradores Públicos.

El profuso número de publicaciones se debe, en gran parte, al decidido empeño de algunas instituciones académicas y casas editoriales para producir

* Alejandro Carrillo Castro tiene la titularidad de esta asociación.

cada vez más y mejores materiales; destaca especialmente la labor del Fondo de Cultura Económica y la del Instituto Nacional de Administración Pública, así como las tareas que conjuntamente realizan ambas editoriales. El INAP, que bajo la presidencia de Luis García Cárdenas tuvo su consolidación definitiva y en la gestión actual de Ignacio Pichardo Pagaza sostiene un gran repunte, tuvo un número inusitado de publicaciones en diferentes géneros: libros, cuadernos, memorias e informes de labores, además de la *Revista de Administración Pública*, *Programa Serie Praxis* y *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Cabe destacar el convenio de coediciones FCE-INAP, que a la fecha comprende la presentación al público de dos obras: *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina* de Bernardo Kliksberg, y *La ciencia administrativa* de Loschak y Chevalier.

Finalmente, queremos mencionar la existencia de tres trabajos de gran valor como fuentes de investigación, elaborados por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, hoy desaparecida, y que se remontan a 1976. El primero es una obra monumental, *México a través de los informes presidenciales*, dentro del cual varios tomos se dedicaron a la compilación de documentos sobre la historia de la administración pública mexicana. Los otros dos, *Aportes al conocimiento de la administración pública federal* —uno comprende autores mexicanos y otro extranjeros— son magníficas antologías que ningún interesado en la administración pública mexicana debe desconocer.

En esta apretada síntesis bibliográfica llena de lagunas y de omisiones, no se ha dicho todo y quizá tampoco todo lo importante porque, la ciencia de la administración y la ciencia administrativa no se agotan en la palabra escrita que no es sino una de sus manifestaciones; la ciencia de la administración pública, en sus dos momentos históricos, se ha mantenido viva por la palabra hablada, en la cátedra, en el debate de seminario, en las ponencias de congresos, en el vital proceso de la construcción del conocimiento durante la investigación básica y aplicada; en fin, la comunicación social entre los interesados de nuestra disciplina. La ciencia de la administración no es sólo la palabra escrita; pero quisimos dejar sentado la enorme riqueza e importancia de las hojas claro-oscuros en nuestro país.

De la exposición realizada queda en claro que México es un país en el cual existe, desde los primeros días de vida independiente, una enorme preocupación por el estudio de la administración pública. La ciencia de la administración tuvo durante el siglo XIX un amplio, brillante y exitoso desenvolvimiento hasta que, en sus postrimerías, influida por los acontecimientos académicos europeos, se fue trasformando gradualmente en la ciencia administrativa, confinando su objeto de estudio a la organización administrativa. En circunstancias tales, la disciplina empequeñeció y empobreció sus propósitos; apresada en la estructura de la administración, vuelta hacia sí misma, se conformó con explicaciones introspectivas, despreocupándose por el estudio de las relaciones de la adminis-

tración pública con la sociedad e, incluso, con el propio Estado; forjó sus principios en los pies de barro de las relaciones y las jerarquías administrativas, cayendo en la esterilidad. El estudio de aquella estructura y la oportunidad de su reforma, la atraparon en la investigación aplicada. Las instituciones académicas hicieron eco de semejante demanda y convirtieron los planes de estudio en materias de formación profesional para conducir y reorganizar la administración, pero sólo eso. La interpretación rigurosa y la reflexión crítica habían desaparecido cuando se extinguió la ciencia de la administración. Los principios de Fayol y Gulick, se aceptaron como artículos de fe. La construcción del conocimiento se perdió en las tribulaciones de estos desarrollos, o quizá mejor, de estas involuciones; sin juicios críticos, sin interpretaciones rigurosas, sin acumulación de conocimiento, ausente una historia de la teoría de la administración pública, la ciencia administrativa fracasó ante el reto de demostrar su cualidad y estatus de ciencia, desafío que la ciencia de la administración había convertido en su triunfo cimero. No nos sorprendamos si hoy día tanto los neófitos, como los especialistas, digan con razón que la ciencia administrativa no lo es; esto es cierto en parte, en lo relativo a la ciencia administrativa considerada en su momento histórico; pero no lo es por cuanto a la ciencia administrativa situada en el suyo, donde fue una ciencia, pero que algunos de nuestros antepasados académicos no se atrevieron a mantener. Aquí intentamos, entre otros objetivos de enseñanza, explicar las causas de esa caída; las consecuencias están a la vista, pero podemos reconsiderar y volver sobre nuestros pasos. Podemos reconstruir la ciencia de la administración: Bonnin, Oliván, Ortiz de Zúñiga y De la Rosa trazaron el camino, toca a nosotros reconstruirlo y recorrerlo. Si este libro contribuye a sustentar las bases para emprender tal obra, habremos ganado mucho quienes nos empeñamos en ponerlo en manos de los interesados en el estudio de la ciencia de la administración y por qué no, al alcance de la ciudadanía, pues es en ella, en quien recaen los efectos de la administración.

POST SCRIPTUM

Estando esta obra en imprenta fuimos partícipes de un hallazgo extraordinario. Leonardo Santana Rabell, egresado del doctorado de administración pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, dio casualmente con una obra: *Apuntes de derecho administrativo* de Nicéforo Guerrero, publicada en la ciudad de Guanajuato en el año de 1929, por la Tipografía Comercial. El original, por cortesía del doctor Santana, ha llegado a estas manos y ahora comentaremos nuestras impresiones.

El libro fue concebido por el autor como un texto “para el uso de los alumnos de la cátedra respectiva en el Colegio del Estado”. Lo más importante es que Nicéforo Guerrero continúa la tradición genuina de la ciencia de la administración, que creíamos agotada con el trabajo de Manuel Cruzado, toda vez que este mismo había culminado el tránsito entre la ciencia de la administración y la ciencia administrativa. No ocurrió así: la ciencia de la administración trasciende el siglo pasado y sobrevive, con toda vitalidad, hasta bien entrado el presente. El texto de Nicéforo Guerrero es el mejor testimonio.

Guerrero aclara en la Explicación con la que comienza su obra, que al aceptar encargarse de la cátedra de derecho administrativo en el Colegio del estado, decidió elaborar los *Apuntes* por la ausencia o insuficiencia de los textos habidos. “Mi idea principal, al formarlos, fue que los alumnos que hacen este curso, se penetren en la importancia de la materia y tengan alguna idea de las principales leyes e instituciones administrativas, tanto federales, como del estado”;¹ es decir, no constituye sólo un aporte al derecho administrativo, sino al derecho administrativo estatal en lo particular.

¹ *Apuntes de derecho administrativo*, p. 5.

El texto consta de dos tomos. El primero contiene cuatro partes. La primera trata de la ciencia administrativa, tema capital para nosotros; la segunda el derecho administrativo; la tercera, dividida en dos secciones, respectivamente las autoridades centrales y las autoridades locales. La cuarta parte tiene cuatro secciones: la primera contiene problemas relativos al derecho administrativo, población, inmigración, subsistencias públicas, policía sanitaria, Código Sanitario del Estado de Guanajuato, orden público y prisiones; la segunda sección se refiere a las personas, la educación, cultos y espectáculos públicos; la tercera se dedica al estado civil de las personas. Estas tres secciones contienen lo que Guerrero considera la materia administrativa, en tanto que la cuarta tiene que ver con los deberes de la administración con relación a las personas. El tomo I cierra con una relación de normas relativas al derecho administrativo.

El tomo II contiene lo relativo a los deberes de la administración en cuanto a las cosas; las cosas en general, propiedad en México y registro de la propiedad, terrenos baldíos y nacionales, minas, industrias minerales, legislación sobre minería; petróleo, aguas, montes, ganadería, propiedad literaria, dramática y artística, servidumbres públicas, expropiación, obras públicas y contratos administrativos, caminos, ferrocarriles, comunicaciones eléctricas, correos y moralidad. Culmina como el tomo anterior, con una numerosa colección de normas correspondientes al derecho administrativo.

Toda similitud con el texto de Manuel Colmeiro no es accidental. Guerrero modela su obra en Colmeiro, pero tiene otras fuentes que conviene mencionar: Castillo Velasco, Cruzado y Emilio Rabasa, entre los mexicanos; Frank Goodnow, Adolfo Posada y el mismo Colmeiro, entre los extranjeros. Como Manuel Cruzado, comienza el estudio de la ciencia de la administración definiendo el Estado y el Gobierno, y como todos los especialistas de la misma, separa gobierno y administración. El gobierno, dice, tiene una doble acepción: en sentido amplio es una entidad que legisla, ejecuta y realiza deberes judiciales; restringidamente, comprende al poder ejecutivo sólo y por tanto, "la política y la administración propiamente dicha". Agrega que, en este sentido, "gobernar es administrar".² Por su parte, la administración, en su sentido general, engloba la actividad total del gobierno, en tanto que restringidamente se refiere sólo a la función ejecutiva.

Guerrero sostiene que las esferas administrativas son cinco:

- 1) *Administración de las relaciones exteriores*. El ejecutivo lleva las relaciones entre el Estado nacional y otros estados y se considera al Estado como sujeto del derecho internacional.
- 2) *Administración de los asuntos militares*. Consiste en las disposiciones necesarias para preservar al Estado de los ataques externos y, en lo interior, garantizar el orden público.

² *Ibid.*, p. 11.

- 3) *Administración de los asuntos judiciales*. "Entendiendo por tal no a la decisión de los tribunales sino a la actividad de los órganos ejecutivos del gobierno para proveer a la existencia de los tribunales en las condiciones necesarias para que cumplan su cometido, que es decidir los conflictos que se susciten entre los habitantes del territorio por lo que atañe a los derechos de los mismos."³
- 4) *Administración financiera*. Se refiere a la administración de los medios pecuniarios para atender los servicios públicos.
- 5) *Administración de los asuntos interiores*. Consiste en la garantía de los intereses colectivos y el fomento del bienestar de la ciudadanía.

Toca a la ciencia política, agrega Guerrero, señalar dónde debe llegar la acción del gobierno y dónde debe comenzar la de los particulares.

Entrando en materia propia de la ciencia de la administración, Nicéforo Guerrero indica que "la administración puede ser pura o aplicada. La primera, como ciencia, es el conjunto de principios y de reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros... abraza todos los intereses, todas las necesidades de la sociedad, siendo su tarea inmensa fomentar el bien y combatir el mal, sea cual fuere su causa. La administración aplicada es la administración como poder en ejercicio..."⁴ Esta argumentación que comenzó con citas de Goodnow (*Derecho administrativo comparado*), tiene su fundamento y apoyo en señalamientos de Cruzado y Colmeiro. Pero todavía, mirando al fondo de las palabras, encontramos remembranzas de la ciencia de la policía y he aquí una de ellas: "para una administración solícita por el bien del Estado, nada hay indiferente ni pequeño: su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme, su acción permanente y su perseverancia infatigable"⁵ La administración se relaciona directamente, prosigue Guerrero, con las necesidades materiales y morales de los pueblos con el fin de satisfacerlas ampliamente y con los menores sacrificios. Tales necesidades, sin embargo, no sólo deben considerarse en su impacto inmediato, sino en sus efectos futuros, de modo tal que la administración debe situarse en un régimen preventivo, más que en uno represivo.

Por cuanto a la acción administrativa, que no es otra cosa que la acción social misma, dice Guerrero que ella incide tanto en los hombres como en las cosas. En los hombres, que tienen inclinaciones sociales, antisociales y mixtas, fomenta las primeras, combate las segundas y modera las terceras. Como Colmeiro, al que cita frecuentemente, juzga que la administración no debe sólo actuar negativa e indirectamente, sino positiva y directamente, "tomando la administración la iniciativa en los casos en que el interés particular es débil, díscolo o sospechoso". Por cuanto a las cosas, la administración debe servirse de ellas porque satisfacen las necesidades humanas.

³ *Ibid*, p. 12.

⁴ *Ibid*, p. 13.

⁵ *Ibid*.

El concepto de ciencia de la administración de Guerrero está fuertemente emparentado con el de Colmeiro: "la ciencia administrativa da pocas reglas fijas y verdades absolutas para dirigir la acción del gobierno, pues aplicada al Estado, que es variable como el individuo, la manera de administrar debe ser variable en los pormenores y más flexible el poder que la aplica".⁶ Asimismo, los principios en que se basa, o sea, los de la organización administrativa, son calcados de Colmeiro: la administración debe ser análoga a las instituciones políticas; ser esencialmente activa; estar centralizada; y ser independiente.

No queremos ahondar en la obra de Nicéforo Guerrero, porque tendríamos mucho que agregar y éste no es ni el lugar ni la ocasión. Nos habremos de conformar con decir que el mérito de ella no radica en su originalidad, porque no lo es, sino en lo que representa, es decir, la preservación de la idea de ciencia de la administración en su sentido más fiel. Pero no sólo esto. *Apuntes de derecho administrativo* conserva la idea de ciencia de la administración refrescada por los nuevos aportes en la propia disciplina, tanto en México como en el extranjero, lo que ayuda a actualizar y refrescar las antiguas categorías que se remontan a la obra de Bonnin.

Tal como hemos aprendido los que nos interesamos por la ciencia de la administración, esto es, que nadie ha dicho ni la primera ni la última palabra con relación a ella, sólo habremos de agregar que, hasta el momento de escribir estas líneas, Nicéforo Guerrero es el último representante conocido de la ciencia de la administración en México.

⁶ *Ibid.*, p. 15-16.

BIBLIOGRAFÍA

A continuación se relaciona la bibliografía más importante del pensamiento administrativo en México a excepción de las obras actuales, que son del conocimiento de los estudiosos de la materia. En esta relación han sido omitidas aquellas obras cuya cita fue circunstancial.

I PUBLICACIONES PERIÓDICAS

En la redacción de publicaciones periódicas aparece, entre paréntesis, el año de su publicación así como la mención de su edición.

1. Revistas

Administración y Política. (Antes *Revista de Administración Pública*). México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

Desarrollo Municipal. México, Centro de Estudios Municipales (1972).

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Problemas Agrícolas e Industriales de México. México, 1955. Núm. 1, vol. VII.

Reforma Administrativa. México, Asociación Nacional de Administradores Públicos (1980).

Revista de Administración Pública (RAP). México, INAP. Esta revista fue profusamente utilizada y citada a lo largo de esta obra. Se hizo empleo de los siguientes números: 1 ene-mar 1956, 3 jul-sep 1956, 12 jul-sep 1959, 41 ene-mar 1980, 42 abr-jun 1980, 43 jul-sep 1980, 44 oct-dic 1980, 46 abr-jun 1981, 47-48 jul-dic 1981, 49 ene-mar 1982, 50 abr-jun 1982, 51 jul-sep 1982, 52 oct-dic 1982, 53 ene-mar 1983, 54 abr-jun

- 1983, Conmemorativa del 25 Aniversario del INAP (1979). En Memoria de Gabino Fraga (1982). Antología 1-54 (1983).
- Revista de Investigaciones Jurídicas*. México, Escuela Libre de Derecho. Año 4, Núm. 4. 1980.
- Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. XL, núm. 1. 1974.
- Revista Latinoamericana de Administración Pública*. México, Asociación Latinoamericana de Administración Pública.
- Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPS), UNAM. Números 68 (1972) y 92 (1978).
- Revista de Política y Administración*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. (1975).
- Tlamati*. México, Comité Nacional Mixto de Capacitación. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1981).

2. Cuadernos

- Del Centro de Investigaciones en Administración Pública*. México, FCPS, UNAM.
- Del Departamento de Administración Pública*. México, FCPS, UNAM.
- Del Instituto Político Nacional de Administradores Públicos*. México, Partido Revolucionario Institucional.
- Programa Serie Praxis*. México, INAP.

3. Otros

- Diccionario de Política y Administración*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

II. LIBROS, ARTÍCULOS Y DOCUMENTOS

1. Libros

- AL GAZALI. *Nasihah al muluk (Consejo para los Reyes)*. Oxford University Press. 1964 (1105-1111)*. 197 p.
- ANÓNIMO. *Le traité des examens*. Paris, Librairie de Ernest Leroux. 1932. 444 p.
- ANÓNIMO. *Traité des fonctionnaires et traité de l'armée*. Leyde, E. J. Brill. 1947-1948. Dos tomos, 499 y 1093 p.
- ANTUÑANO, ESTEBAN. *Economía política en México*. Puebla, Pue. 1838. 15 p.
- ARAGÓN, LUIS G. *Administración pública del Estado. Estadística y tecnología*. México, Imprenta Victoria. 1921. 282 p.
- ARNAUD, MARCOS. *El justo medio o Ensayo político sobre la prosperidad y grandeza de la República Mexicana*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1839. 23 p.
- BACON, FRANCISCO. *La nueva atlántida*. Madrid, Edit. Aguilar. 1960 (1627). 78 p.

* Entre paréntesis se señala el año de la primera versión.

- BENEYTO, JUAN. *Historia de la administración española e hispanoamericana*. Madrid, Edit. Aguilar. 1958. 632 p.
- BIELSA, RAFAEL. *Ciencia de la administración*. Rosario, Argentina. Universidad Nacional del Litoral. 1937. 588 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 311-328.
- BODINO, JUAN. *Los seis libros de la República*. Turín, Herederos de Bevielaqua. 1590 (1576). 638 p. Hay una versión en RAP núms.: 41, pp. 75-98; 42, pp. 73-86; 43, pp. 81-110, y 44, pp. 75-96.
- BONNIN, C. J. B. *Compendio de los principios de administración*. Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834 (1808). 621 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 81-102 y en RAP Antología, pp. 479-500.
- BULNES, FRANCISCO. *El porvenir de las naciones hispanoamericanas ante las conquistas recientes de Europa y Estados Unidos*. México, Imprenta de Mariano Nava. 1899. 283 p.
- BUSTO, EMILIANO. *La administración pública de México*. Paris, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889. 292 p. Hay una versión de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1979. 252 p.
- CAMPANELLA, TOMÁS. *La ciudad de sol*. Madrid, Edit. Aguilar, 1963 (1602). 110 p.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. *La reforma administrativa en México*. México, INAP. 1973. 274 p.
- CASTAÑÓN RODRÍGUEZ, JESÚS. *Fichas para el estudio del derecho administrativo*. 1972. 30 p. Mimeografiado.
- CASTELAZO, JOSÉ. *Apuntes sobre teoría de la administración pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1979. 236 p.
- CASTILLO VELASCO, JOSÉ MARÍA DEL. *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*. México, Imprenta de Castillo Velasco e Hijos. 1879, 2a. ed. (?). 428 p.
- _____. *Ensayo de derecho administrativo*. México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres. 1874-1875. Dos tomos, 481 y 337 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 173-191.
- CRUZADO, MANUEL. *Derecho administrativo*. México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1895. 299 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 265-280.
- CHÁVEZ, EZEQUIEL. *Manual de organización de archivos*. México, Departamento de Aprovisionamientos Generales. 1920. 88 p.
- CHELLET OSANTE, ROBERTO. *Organización administrativa y política de la República*. México, Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1955. 205 p.
- CHOUDHARY, RADHAKRISHNA. *Kautilya's political ideas and institutions*. Varanasi, Chowkhamba Sanskrit Series Office. 1971. 444 p.
- DÍAZ RUGAMA, ALBERTO. *Guía práctica del empleado en la República Mexicana*. México, Imprenta El Socialista. 1887. 25 p. Hay una versión en RAP núm. 52, pp. 131-160.
- DIMOCK, MARSHALL. *Administración pública*. México, UTEHA. 1967 (1953). 426 p.
- DUHALT KRAUSS, MIGUEL. *La administración pública y el desarrollo en México*. México, Asociación Nacional de Administradores Públicos. 1970. 205 p.
- _____. *La administración de personal en el sector público*. México, INAP. 1972. 122 p.
- _____. *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los empleados al servicio del Estado*. México, INAP. 1977. 159 p.

- DUPLÁN, CARLOS. *El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su resolución*. México, Talleres Gráficos de la Nación. 1930. 101 p. Hay una versión de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976. 53 p.
- ENGELS, FEDERICO. *Del socialismo utópico al socialismo científico*. En Marx y Engels, *Obras Escogidas*, tomo II, pp. 92-161. Sin año (1892).
- ESTRADA Y ZENEA, ILDEFONSO. *Manual de gobernadores y jefes políticos*. México, Imprenta de Villada. 1878. 316 p. Hay una versión en RAP núm. 50, pp. 135-210.
- EZETA, LUIS DE. *Manual de alcaldes*. México, Imprenta de Leandro J. Valdés. 1845. 244 p. Hay una versión en RAP núm. 53, pp. 163-188.
- FAYA VIESCA, JACINTO. *Administración pública federal*. México, Edit. Porrúa. 1979. 675 p.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO CALVO, RECAREDO. *Resumen de derecho administrativo y ciencia de la administración*. Barcelona, Librería Bosch. 1930, 2a. ed. (1920-1922).
- FLORES CABALLERO, ROMEO. *Administración y política en la historia de México*. México, INAP. 1981. 320 p.
- FLORES CRUZ, CIPRIANO. *La administración capitalista del trabajo*. México, UNAM. 1981. 123 p.
- FLORES ESTRADA, ÁLVARO. *Curso de economía política*. Paris, Imprenta de Gaultier-Laguionie. 1835. 2a. ed. (1828). Dos tomos, 415 y 470 p.
- FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*. México, Librería Porrúa Hnos. 1934. 505 p.
- FRANKEN, TJERK et al. *Política y administración pública*. México, UNAM. 1973. 193 p.
- FREYRE RUBIO, JAVIER. *Las organizaciones sindicales, obreras y burocráticas contemporáneas*. México, UAM-Azcapotzalco. 1983. 264 p.
- GALVÁN ESCOBEDO, JOSÉ. *Tratado de administración general*. México, INAP. 1980 (1962). 311 p.
- GALVÁN RIVERA, MARIANO. *Novísimo manual de alcaldes o sea Instrucción breve y sumaria para la capital de México*. México, Tipografía de R. Rafael. 1850. 211 p.
- GÁLVEZ, JOSÉ. *Informe general*. México, Imprenta de Santiago White. 1867. 411 p.
- GAMIO, MANUEL. *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*. México, Sin editorial. 1920. 2a. ed. (?). 8 p. Hay una versión en núm. RAP 52, p. 155-160.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *La administración española*. Madrid, Alianza Editorial. 1972. 164 p.
- GARCÍA MALO, IGNACIO. *La política natural o Discurso sobre los verdaderos principios del gobierno*. México, Oficina de Mariano Ontiveros. 1822. 177 p. Hay una versión de la UNAM. 1978.
- GARCÍA VALENCIA, ANTONIO. *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*. México, Edit. Porrúa. 1964. 2a. ed. (1958). 242 p.
- GARZA GARCÍA, COSME. *Manual de presidentes municipales*. Saltillo, Tipografía del Gobierno. 1897. 125 p. Hay una versión en RAP núm. 53, pp. 187-219.
- GONZÁLEZ SARAVIA, ANTONIO. *La administración pública. Curso de derecho administrativo*. Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Unión. 1888. 537 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 281-310.
- GOODNOW, FRANCISCO. *Derecho administrativo comparado*. Madrid, La España Moderna. Sin año (1883). Dos tomos, 357 y 303 p.

- GOODNOW, FRANK. *Politics and administration*. New York, Russell and Russell. 1900. 270 p. Hay una versión en RAP de 25 Aniversario del INAP, pp. 237-247 y RAP Antología 1-54, pp. 345-355.
- GUERRERO, OMAR. *Teoría administrativa de la ciencia política*. México, UNAM. 1982. 113 p.
- . *La administración pública del Estado capitalista*. Barcelona, Edit. Fontamara. 1981. 277 p.
- HÍJAR Y HARO, ALBERTO. *Administración y contabilidad fiscal*. México, Imprenta Victoria. 1919. 216 p. Hay una versión en RAP núm. 54, pp. 57-95.
- HINOJOSA ORTIZ, MANUEL. *La actividad administrativa del Estado*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. México, UNAM. 1937. 63 p.
- HOBBS, TOMÁS. *Leviatán*. México, Fondo de Cultura Económica. 1980 (1651). 615 p.
- IBN AL MUQAFÁ. *Adab al Kebir (Adab mayor)*. Berlin Universitat. 1917. 82 p.
- IBN AL MUQAFÁ. *Risala al sahaba (Tratado de los compañeros)*. Université de Paris. 1976.
- IBN JALDÚN. *Introducción a la historia universal*. México, Fondo de Cultura Económica. 1977 (1378). 1165 p. Hay una versión en RAP 46, pp. 183-218.
- JOTEYKO, JOSEFA. *La ciencia del trabajo y su organización*. Madrid, Daniel Jarro Editor. 1926. 236 p.
- JIMÉNEZ, JULIO. *Manual de administración económica*. México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. 1885. 389 p., más 33 de una adición de 1888.
- . *Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno general*. México, Imprenta del Gobierno. 1868. 547 p.
- . Y AGUSTÍN LOZANO. *Manual de ayuntamientos*. México, Imprenta del Porvenir. 1875. 192 p. Hay una versión en RAP núm. 51, pp. 67-79.
- KAI KAUS. *Qabus nama (Libro de Qabus)*. London, The Cresset Press. 1951 (1082). 265 p.
- KAUTILYA. *Arthasastra*. Mysore Printing. 1960 (1915). 484 p. Hay una versión en RAP núm. 54, pp. 403-520.
- KLIKSBERG, BERNARDO. *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, INAP y CLAD. 1982. 414 p.
- KOGA BEG. *Risala (Tratado)*. Zeitschrift der deutschen maryenlandischen gesellschaft, XV. 1861.
- LENIN, V. I. *Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado*. Moscú, Edit. Progreso. Sin año. 303 p.
- LEÓN, MIGUEL. *Directorio para los ayuntamientos*. Tlalnepantla, Tipografia de M. Vázquez. 1890. 240 p.
- LÓPEZ ÁLVAREZ, FRANCISCO. *La administración pública y la vida económica de México*. México, Edit. Porrúa. 1956. 2a. ed. (?). 220 p.
- LÓPEZ MEOQUI, MANUEL. *Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa*. México, Sandoval y Vázquez Impresores. 1874. 185 p.
- . *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública*. México, Imprenta privada del autor. 1879. 84 p. Hay una versión en RAP núm. 51, pp. 81-123.
- LÓPEZ ROSADO, DIEGO. *La burocracia en México*. México, Secretaría de Comercio, 1980. Cuatro volúmenes. 563 p.

- LLERGO, G. L. DE. *Desorganización de la Secretaría de Hacienda por efecto de la creación de la Contraloría*. México, Sin editorial. 1920. 151 p. Hay una versión en la RAP 54, pp. 97-139.
- MADRAZO, FRANCISCO DE PAULA. *Manual de administración*. París, Librería de Rosa, Bouret y Cía. 1857. 359 p. Hay una versión en RAP núms. 51, pp. 15-65; 52, pp. 17-65; y 53, pp. 15-69.
- MALLARTY CUTÓ, JOSÉ. *Organización científica del trabajo*. Barcelona, Edit. Labor. 1942. 223 p.
- MARTIN, ROSCOE. *Administración pública*. México, Herrero Hermanos. 1967 (1965). 427 p.
- MARX, CARLOS. *La cuestión judía*. En Marx y Ruge, *Anales franco-alemanes*, pp. 225-249. Barcelona, Ediciones Martínez Roca. 1973.
- _____. *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. En Marx y Engels, *Obras escogidas*. Tomo I, pp. 249-351. Moscú, Editorial Progreso. Sin año. (1851).
- MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO. *La administración pública en México*. México, UNAM. 1942. 347 p.
- MEEHAN, EUGENE. *Pensamiento político contemporáneo*. Madrid, Revista de Occidente. 1973 (1968). 382 p.
- MIJARES PALENCIA, JOSÉ. *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*. México, sin editorial. 1936. 345 p. Hay una versión de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976. 188 p.
- MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes*. México, Edit. Porrúa. 1971 (1748). 453 p.
- MORO, TOMÁS. *Utopía*. Buenos Aires, Espasa-Calpe. 1953. 145 p.
- MOSHER, FREDERICK Y SALVATORE CIMMINO. *Ciencia de la administración*. Madrid, Ediciones Rialp. 1961 (1960). 577 p.
- MUÑOZ AMATO, PEDRO. *Introducción al estudio de la administración pública*. México, Fondo de Cultura Económica. 1954. Dos tomos, 200 y 213 p.
- NIZAM AL MULK. *Siyasat nama (El libro del gobierno)*. London, Routledge and Kegan Paul. 1960 (1092). 259 p. Hay una versión en RAP núms. 47-48, pp. 297-355 y RAP Antología, pp. 415-453.
- NIZAMI ARUDI, SAMARQANDI. *Chahar maqala (Los cuatro discursos)*. Hertford, Stephen Austin and Sons. 1899 (1161). 139 p.
- NORDHOFF, CHARLES (Y EDUARDO, RUIZ). *La ciencia política al alcance de los jóvenes*. México, Edit. Villada. 1885. 128 p. Hay una segunda versión, ligeramente modificada, aparecida con el siguiente título: *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*. México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. 1890. 117 p. Hay una versión en RAP núm. 52, pp. 67-130.
- OLIVÁN, ALEJANDRO. *De la administración pública con relación a España*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1954 (1843). 316 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 120-133.
- ORTIZ DE ZÚÑIGA, MANUEL. *Elementos de derecho administrativo*. Granada, Imprenta y Librería de Sanz. 1842-1843. Dos tomos, 365 y 372 p. (Hay un tercer tomo, al cual no se tuvo acceso). Hay una versión en RAP Fraga, pp. 121-134.
- OTERO, MARIANO. *Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año de 1847*. México, Edit. Porrúa. 1967 (1847). *Obras*, en dos tomos. Tomo I, pp. 97-147.
- PALAFIX Y MENDOZA, JUAN DE. *Ideas políticas*. México, UNAM. 1946. 180 p.

- PANI, ALBERTO. *El camino hacia la democracia*. México, Departamento de Aprovisionamientos Generales. 1918. 160 p.
- PAVÍA, LÁZARO. *Nociones generales de economía política*. México, Imprenta de Eduardo Dublán. 1897. 362 p.
- PÉREZ, ANTONIO. *Norte de príncipes*. Buenos Aires, Editorial Americalee. 1943 (1788). 170 p.
- PETIT-DUTAILLIS, CH. *Los municipios franceses. Caracteres y evolución desde los orígenes hasta el siglo XVIII*. México, UTEHA. 1959. 295 p.
- _____. *La monarquía feudal en Francia y en Inglaterra (Siglos X al XIII)*. México UTEHA. 1961. 354 p. Hay una versión en RAP núm. 47-48, pp. 271-294.
- PIFFNER, JOHN AND ROBERT, PRESTHUS. *Public administration*. New York, The Ronald Press Co. 1960.
- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. *Diez años de planificación y administración pública en México*. México, INAP. 1972. 224 p.
- PIZARRO, NICOLÁS. *Catecismo político constitucional*. México, Imprenta de N. Chávez. 1861. 72 p.
- POSADA DE HERRERA, JOSÉ. *Lecciones de administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978 (1843). Tres tomos, 387, 335 y 306 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 135-172.
- PRIETO, GUILLERMO. *Lecciones de economía política*. México, Imprenta del Gobierno. 1871. 657 p.
- REYES HERÓLES, JESÚS. *En busca de la razón de Estado*. México, Miguel Angel Porrúa. 1982. 55 p.
- REYES HERÓLES, FEDERICO. *Política y administración a través de la Idea de vida*. México, INAP. 1983. 93 p.
- RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, JUAN. *Manual de providencias económico-políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal*. México, Imprenta de Galván. 1834. 247 p. Hay una versión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México, 1980. 130 p.
- RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, JUAN. *La República Mexicana en 1846 o sea Directorio de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación*. México, Imprenta de J. M. Lara. 1845. 317 p. Hay una versión en la RAP 53, pp. 71-162.
- RODRÍGUEZ REYES, ÁLVARO. *Administración del sector público*. México, Herrero Hermanos. 1970. 165 p.
- _____. *Organización: un enfoque dialéctico*. México, Editores Asociados. 1978. 149 p.
- ROSA, LUISDELA. *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas*. Baltimore, Juan Murphy y Cia. 1851. 91 p.
- _____. *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*. Sin datos. 1851. 85 p. Hay una versión en RAP núm. 50, pp. 111-133 y RAP Antología, pp. 455-477.
- ROUSSEAU, JUAN JACOBO. *El contrato social*. México, Edit. Porrúa. 1979 (1762). 178 p.
- RUIZ, EDUARDO. *Curso de derecho constitucional y administrativo*. México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. 1888. Dos tomos, 370 y 384 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 241-264.
- RUIZ MASSIEU, FRANCISCO Y W. LOZANO H. *La nueva ley orgánica de la administración pública federal*. México, Edit. Tecnós. 1977. 201 p.

- SAAVEDRA FAJARDO, DIEGO. *Empresas políticas*. Madrid, Editora Nacional. 1976 (1640). Dos tomos, 953 p.
- SANTA MARÍA, SEVERINO. *Catalotecnica carteronómica*. México, Imprenta El Progreso. 1927. 105 p.
- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. *Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*. Universidad de Sevilla. 1973. 162 p.
- SARI MEHEMED, PASHA. *Nasaih ul vuzera vel umera (Libro de los consejeros para los visires y los gobernadores)*. Westport, Greenwood Press. 1971 (1720). 172 p. Hay una versión en RAP núm. 49, pp. 197-261.
- SCHMITT, KARL. *La dictadura*. Madrid, Revista de Occidente. 1968 (1964). 338 p.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *De la administración pública*. México, 1933. Tomo II. 38 p.
- SHARKANSKY, IRA. *Administración pública*. México, Editores Asociados. 1971 (1970). 339 p.
- SILVELA, AGUSTÍN. *Estudios prácticos de administración o Colección de proyectos, dictámenes y leyes*. Madrid, Imprenta Nacional. 1839. 412 p. Hay una versión en RAP núm. 52, pp. 207-237.
- SIMON, HERBERT et al. *Administración pública*. México, Editorial Letras. 1968 (1950) 527 p.
- SOURDEL, DOMINIQUE. *El islam*. México, Salvat Editores. 1953. 159 p.
- TAYLOR, WINSLOW. *Principios de manejo científico del trabajo*. México, Edit. Cultura. 1928 (1913). 140 p. Ediciones de la Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey.
- TIMASHEFF, NICOLÁS. *La teoría sociológica*. México, Fondo de Cultura Económica. 1965 (1955). 397 p.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE. *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid, Edit. Guadarrama. 1969 (1856). 301 p.
- TREJO LERDO DE TEJADA, C. *Derecho administrativo mexicano (Legislación civil y federal)*. México, Tipografía de la viuda de F. Díaz de León y Suc. 1911. 91 p.
- VÁZQUEZ, JUAN N. *Curso de derecho público*. México, Tipografía Literaria de F. Mata. 1879. 596 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 223-230.
- VELASCO IBARRA, ENRIQUE et al. *Administración pública y desarrollo*. México, UNAM. 1970. 364 p.
- VELASCO, GUSTAVO R. *Segundo curso de derecho administrativo*. México, Escuela Libre de Derecho. 1939. 154 p. Versión mecanográfica.
- VEYTIA, R. M. *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo. Nuevo Febrero Mexicano*, tomo IV. 1852, pp. 231-398. México (Publicado por Mariano Galván Rivera). Hay una versión en RAP Fraga, pp. 195-209.
- VILLAROE, HIPÓLITO. *Enfermedades políticas que padece la capital de la Nueva España*. México, Miguel Porrúa. 1979. 518 p.
- WALDO, DWIGHT. *Administración pública*. México, Edit. Trillas. 1967 (1955) 530 p.
- WARD, BERNARDO. *Proyecto económico en el que se proponen varias providencias dirigidas a promover los intereses de España, con sus medios y fondos necesarios para la planificación*. Madrid, Joaquín Ibarra. 1982.
- WEBER, MAX. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. 1964 (1922). Dos tomos, 1237 p.
- WHITE, LEONARD. *Introducción al estudio de la administración pública*. México, Compañía General de Ediciones. 1964.

- WILLOUGHBY, WILLIAM. *Principles of public administration*. Baltimore, The Johns Hopkins Press. 1927. 720 p.
- ZORRILLA MARTÍNEZ, PEDRO et al. *La administración pública federal*. México, UNAM. 1972. Dos volúmenes, 196 y 192 p.

2. Artículos

- AC, HISSARI. "Usul al hikam fi nimám al alam (Principios de sabiduría tocantes al arte del gobierno)". *Journal Asiatique*. Paris, 1824 (1595-1596). pp. 213-226 y 283-290.
- ARRAZOLA, LORENZO et al. "Administración". *Enciclopedia española de derecho y administración*. Madrid, Tipografía General de Antonio Rius y Rosell. 1848. pp. 526-691.
- CARRILLO PATRACA, JOAQUÍN. "La naturaleza intrínseca de la función administrativa". RAP núm. 3. 1956. pp. 7-15. Hay una versión reciente en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores mexicanos)*. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- CHANES NIETO, JOSÉ. "La investigación sobre la administración mexicana" RAP del 25 Aniversario del INAP. 1980. pp. 63-79.
- _____. "Uno de los primeros teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala". RAP núm. 50. 1982. pp. 13-60.
- _____. "Semblanza de Gabino Fraga". RAP Fraga. 1982. pp. 17-33.
- EBENSTEIN, WILLIAM. "Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano". *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 1, vol. VII. 1955. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores extranjeros)* Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- FOUCAULT, MICHEL. "Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder". *Revista Siempre*. Octubre 27 de 1982. 9 p.
- FRAGA, GABINO. "Lecciones de derecho administrativo. 1926". RAP Fraga. 1982. pp. 329-342.
- _____. "Curso de derecho administrativo. 1930". RAP Fraga. 1982. pp. 343-349.
- GASCÓN Y MARÍN, JOSÉ. "Desarrollo histórico del derecho administrativo". RAP Fraga. 1982. pp. 35-46.
- GOODSPEED, STEPHEN. "El papel del jefe del ejecutivo en México". *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 1, vol. VII. 1955. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores extranjeros)*. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- GORDON WENDELL KARL. "La administración pública mexicana". *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 1, vol. VII. 1955. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la Administración pública federal (Autores extranjeros)*. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- GUERRERO, OMAR. "Los espejos de los príncipes musulmanes: un programa de capacitación administrativa de alta jerarquía". *Tlamati*, núm. 4. 1982. pp. 5-14.
- IBN QUTAIBA. "Ayun al akhabar". (Cuestiones esenciales) *Islamic culture*, 1930: abril, pp. 171-198; julio, 333-362; octubre, 487-530. 1931: enero, 1-27; abril, 194-224.

- IZAGUIRRE, CÉSAR AUGUSTO. "Comisión reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1928". RAP núm. 7 pp. 41-48 y RAP Antología, pp. 69-74.
- LOBATO, ERNESTO. "La burocracia mexicana". *Revista de Economía*. Octubre, 1951. pp. 307-312.
- MARX, CARLOS. "La sociedad, el Estado y la administración Pública". RAP del 25 Aniversario del INAP, pp. 249-260 y RAP Antología, pp. 357-367.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "El Instituto de Administración Pública". *El Universal*, de diciembre de 1935.
- . "Proyecto de estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado". *Revista Política Social*, tomo I, núm. 4, nov. 1935.
- MORELAND W. H. "The science of public administration". *Quarterly Review*, vol. 235. 1921. pp. 213-382. Hay una versión en RAP del 25 Aniversario del INAP, pp. 261-274, y en RAP Antología, pp. 369-382.
- MORA, JOSÉ MARÍA LUIS. "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía". México, Edit. Porrúa. 1963 (1837). *Obras sueltas*, pp. 531-537. Hay una versión en RAP 50, pp. 61-68.
- PRIETO, GUILLERMO. "Algunas ideas sobre organización de la hacienda pública". RAP núm. 54. 1983. pp. 15-55.
- SIERRA CASASÚS, CATALINA. "Estudios sobre administración pública en México". RAP núm. 1. 1956. pp. 63-67, y RAP Antología. 1983. pp. 333-337.
- SOLANO YÁÑEZ, DELFINO. "La administración pública en México". RAP núm. 12. 1959. pp. 31-37. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores mexicanos)*. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- VELASCO, GUSTAVO R. "El derecho administrativo y la ciencia de la administración". Trabajos jurídicos en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su 25 Aniversario. vol. III. México, Edit. Polis. 1938. 50 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 45-71.
- VIDAL, ERNESTINA. "Administración pública". *Cuestiones Nacionales*, enero 1959. 38 p. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores mexicanos)*. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- WHITE, LEONARD. "Public administration". *International Encyclopaedia of the Social Sciences*. 1930. pp. 440-450.
- WILSON, WOODROW. "The study of administration". *Political Science Quarterly*, vol. 2, 1887. pp. 197-222. Hay una versión en RAP del 25 Aniversario del SNAP, pp. 275-294, y en RAP Antología, pp. 383-402.
- ZAVALA, LORENZO. "Aspirantismo". "Aspirantismo y parcialidad". "Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo". México, Edit. Porrúa. 1937. *Obras*, Tomo: El Periodista y El Traductor, pp. 121-123, 132-136 y 136-139.
- ZAVALA, RICARDO. "El Departamento del Distrito Federal," *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, tomo VIII, núm. 10. 1929.

3. Documentos

- Comisión de Administración Pública. *Informe sobre la administración pública mexicana*. México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. 1977. 64 p.

- Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe de labores (1927-1928).* México, SHCP. 1928. Hay una versión en RAP núm. 54, pp. 141-174.
- Contraloría General de la Nación. *Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumación de la Independencia Nacional.* México. 1921, 142 p.
- Contraloría General de la Nación. *Boletín de Informes*, marzo-abril. México, 1925. 189 p.
- Departamento del Distrito Federal. *Reorganización, en detalle, del Departamento.* México, Talleres Gráficos de la Nación. 1929. 39 p.
- Dictamen del virrey Revillagigedo sobre la Ordenanza de Intendentes de la Nueva España.* México, Secretaría de Industria y Comercio. 1934.
- Instrucciones que los virreyes dejaron a sus sucesores.* México, Imprenta de Ignacio Escalante. 1873. Dos tomos. 657 821 p.
- Instrucción reservada que dio el virrey don Miguel José de Azamac a su sucesor don Felipe Berenger de Marquina.* México, Edit. Jus. 1960. 116 p.
- Instrucción del virrey Marqués de Croix que deja a su sucesor Antonio María Bucareli.* México, Edit. Jus. 1960. 141 p.
- Instrucción reservada de Juan de Ortega Montañés al Conde de Moctezuma.* México, Edit. Jus. 1965. 207 p.
- La vigorosa acción de la Confederación Nacional de la Administración Pública.* México, 1922. 17 p. Hay una versión en RAP. 51, pp. 125-433 y en la RAP Antología, pp. 39-50.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Abella, Fermín, 136
Agneta, Gentile, 125
Aguirre, Amado, 323
Alamán, Lucas, 210, 227, 228, 229, 230, 240, 349
Alessio Robles, Miguel, 323
Alford, 347
Alí, 13, 14
Alonso Romero, Miguel, 323
Álvarez, José D., 321
Álvaro Obregón, 323
Al Gazali, 16
Al Mansur, 14, 15
Al Mawardi, 17, 24
Al Mugafa, Ibn, 14
Anaya, Pedro María, 240
Anónimo, 211
Antuñano, Esteban de, 214
Aragón, Luis G., 126, 307, 309, 311, 312
Arellano, Lorenzo, 239
Aristóteles, 77
Arnaud, Marcos, 213
Arrazola, 137
Arrijoja Izunza, Luis, 323
Arthasastra, 9
Ávila Camacho, 300, 334
Babage, 347
Bacon, 29
Bakar, Abú, 13
Barnard, 347
Barquera, Juan María, 209, 234
Bascón, Antonio de, 176
Bascón, Juan José de, 137
Beg, Koja, 15
Bell, Benjamín, 293
Beneyto, Juan, 138
Berthelemy, 336
Bielsa, 342
Bobadilla, 136
Bodino, 22, 23, 24, 31, 64, 65, 69
Bolaños, Honorato, 323
Bonnin, 34, 42, 45, 50, 55, 71, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 117, 123, 134, 135, 143, 144, 145, 151, 152, 162, 167, 169, 176, 181, 182, 230, 250, 258, 260, 275, 277, 278, 302, 305, 307, 334, 359
Bordiu, Cristobal, 135
Borsi, 123, 126
Bourbon, 145
Bourbon-Leblanc, 135

- Branciforte, Marqués de, 209
 Bravo, Nicolás, 240
 Brihaspati, 8
 Bruggi, 126
 Buida, Al Ahmad, 14
 Bulnes, Francisco, 211, 225, 226, 227
 Burgos, Javier de, 118, 135, 136, 137, 162, 163, 164, 166, 167, 177, 189, 199, 250
 Bustamante, Anastacio, 240
 Bustamante, Carlos María, 239
 Busto, Emiliano, 211, 230, 231, 272, 309, 341
 Buvareli, virrey de, 209

 Cabeza de Vaca, Pelayo, 136
 Campanella, 29
 Cárdenas, Lázaro, 300, 303, 304
 Carranza, Venustiano, 300, 305
 Carrillo Castro, Alejandro, 349, 356
 Carrillo Patraca, Joaquín, 332, 342
 Casas, J.B., 135
 Caso, Antonio, 321, 323
 Castelazo, José, 356
 Castillo de Bobadilla, Jerónimo, 134
 Castillo, Juan, 309
 Castillo Velasco, José María del, 126, 127, 210, 214, 230, 244, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 333
 Cavagnari, Wautrain, 118, 123, 124, 126
 Centurión, Manuel, 324
 Chanakya, 9
 Chandragupta, 9
 Chanes Nieto, José, 208, 239
 Chaveau, 249
 Chávez, Esequiel A., 211, 318, 319, 320
 Chellet Osante, Roberto, 127, 332, 339, 340, 341
 Choudhary, 11
 Cimmino, 32
 Clausewitz, 347
 Colmeiro, Manuel, 94, 118, 120, 135, 150, 189, 190, 191, 192, 193, 251, 252, 256, 259, 260, 262, 263, 274, 275
 Comonfort, Ignacio, 239
 Comte, 88
 Condocert, 79
 Contreras, Ulises, 321, 323
 Cormenin, 117, 249, 263
 Coronado, Mariano, 214
 Cotelli, 181
 Cristiani, jr., 321, 323
 Cruzado, Manuel, 120, 123, 126, 244, 260, 261, 262, 263, 275, 333

 D'Alessio, 121
 De Forronda, Valentín, 35
 De Justi, Juan Enrique, 34, 134
 De Paula Madrazo, Francisco, 137, 150, 176, 210, 252, 253,
 De Solórzano Pereira, Juan, 134, 136
 De Velasco, Luis, 209, 214
 De Zúñiga, Enrique, 134, 136
 De la Peña y Peña, Manuel, 240
 Della Morea, Garelli, 125
 Delamare, 30, 31, 32, 33, 162, 163
 Díaz, Hermenegildo, 313, 315
 Díaz, Porfirio, 272, 284, 336
 Díaz Rugama, Alberto, 223, 224, 336
 Di Bernardo, 124
 Diderot, 84
 Diéguez, José C., 323
 Dimock, Marshall, 356
 Domenico Romagnosi, Dino, 117
 Donati, 121
 Dublán, Manuel, 210
 Duguit, 336
 Duhalt Krauss, Miguel, 349, 355
 Duplán, Carlos, 212, 294, 313, 315, 316, 317, 318, 337

 Ebenstein, William, 212, 356
 Echaniz, Jorge, 345
 Engels, 79
 Enríquez, Martín, 209
 Escriche, 165
 Estrada, Ildefonso, 211, 232, 233, 284
 Ezeta, Luis de, 210, 234, 235

 Faya Viesca, Jacinto, 355
 Fayol, 316, 347, 359

- Federico el Grande, 48
 Fernando VII, 137
 Ferraris, Carlos F., 120, 125, 342
 Fierro, Manuel I., 323
 Filoteo, 22, 23
 Fils-Nel, Ricardo, 23
 Flores Caballero, Romeo, 355
 Flores, Cipriano, 324, 355
 Flores Estrada, Álvaro, 213
 Follet, 347
 Forronda, Valentín de, 34, 35
 Foucart, 162, 249, 263
 Foucault, 29, 30, 31, 33, 92
 Fourier, 79
 Fraga, Gabino, 126, 212, 301, 302, 304, 337, 342
 Freyre Rubio, Javier, 355
 Frontino, 22, 23

 Galván Escobedo, José, 212, 232, 346, 347, 348
 Galván Rivera, Mariano, 210, 234, 244
 Gama, José Enrique, 349
 Gamio, Manuel, 307, 312, 313, 318
 Gandillot, 135, 145
 Gantt, 347
 García de Enterría, Eduardo, 138, 150
 García Malo, Ignacio, 213
 García, Trinidad, 232
 García Valencia, Antonio, 212, 344, 345
 Garza García, Cosme, 211, 235
 Gasca, Celestino, 323
 Gascón, 117
 Gayo, 120, 124
 Gelabert, 34
 Gerando, 117, 162, 249, 263
 Gilbreth, 347
 Gil de Zarate, Antonio, 135
 Giura, 125
 Gómez de la Serna, Pedro, 118, 135, 136, 263
 Gómez Fariás, Valentín, 240
 Gómez Santamaría, Eduardo, 135
 González Baz, María de la Luz, 327
 González y Echeverría, José, 285, 288
 Goodnow, Frank, 118
 Goodspeed, Stephen, 356

 Gordon Schaeffer, Wendell Karl, 212
 Graicunas, 347
 Grasserie, Raoul de la, 333, 334
 Guizot, 165
 Gulick, 359
 Gutiérrez Cruz, Carlos, 323

 Hamid, Abdel, 14
 Hans Kelsen, 304
 Haro, 211, 307, 309, 310
 Harrengton, 29
 Hegel, 343
 Hellión, Merio, 327
 Hernández Llergo, Regino, 323
 Heráclito, 343
 Heróles, Reyes, 29
 Herrera, José Joaquín, 240
 Hajar, Alberto, 211, 307, 309, 310
 Hinojosa, Cosme, 323
 Hinojosa Ortiz, Manuel, 212, 301, 304
 Hissari, Ac, 15
 Holtzendorf, Alemán, 125
 Houriou, 336, 342
 Huart, 162
 Huerta, Adolfo de la, 323
 Huhental, 31, 32

 Jaldún, Ibn, 12, 13, 14
 Jéze, Gastón, 304, 336
 Jiménez, Julio, 210, 211, 234, 235, 238, 263
 Josat, J., 230
 Juárez, Benito, 236, 238, 240
 Justí, Juan Enrique de, 34

 Karl Gordon, Wendell, 356
 Kaus, Kai, 16
 Kautilya, 3, 8, 9, 10, 11, 12, 347

 Lafarriere, 117, 249
 Lafragua, José María, 239
 Lares, Teodosio, 126, 127, 230, 244, 245, 250, 251, 252, 260, 263, 266, 274
 Laserna, 181
 Lavoisier, 88
 Lázaro Cárdenas, 336

- Lenin, 317
León, Miguel, 211
Lerdo de Tejada, Miguel, 255
Linares, Luque de, 209
Lista, Alberto, 143, 144, 145
Lobato, Ernesto, 332, 338, 339
Longo, 126
López Álvarez, Francisco, 212, 232, 341, 342
López Meoqui, Manuel, 126, 211, 235, 238
López Portillo, José, 300, 349
López Rosado, Diego G., 355
Lozano, Agustín, 211, 234, 355
Luis Felipe, 60
Luis, XVI, 43, 46
Llargo, G.L. de, 211, 307, 309, 310
- Macarel, 117, 124, 162, 249, 263
Macedo, Pablo, 263
Madrazo, 230, 244, 260
Mahoma, 13
Malthus, 162
Mancera, Marqués de, 209
Mancera, Rafael, 315
Maquiavelo, 347
Marín, 117
Marquina, 209
Martínez Cabañas, Gustavo, 349
Martínez Sobral, Enrique, 323
Marwan II, 14
Marx, Carlos, 42, 43, 45, 54, 58, 60, 343, 355
Mawardi, 24
Max, Weber, 56
Mayenne, Turquet de, 28, 29, 30, 31, 32
Mayer, 342
Medina Escalona, Pedro, 323
Mehemed Pasha, Sari, 15
Meehan, Eugene, 77
Mendieta, Lucio, 227, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 341, 346
Mendoza, Antonio de, 209
Merkel, 304
Meucci, 124
- Mijares Palencia, José, 126, 212, 301, 303, 304, 312, 341
Mirabeu, 46
Miranda, Jesús, 323
Moctezuma, Rodolfo, 349
Montes de Oca, Luis, 325
Montes, Marqués de, 209
Montesquieu, 78, 84, 225
Montiel y Duarte, Isidro Antonio, 210
Mooney, 347
Mora, José María Luis, 210, 218, 220, 221, 222, 223, 239, 262, 338
Moreland, W.H., 118
Moro, 29
Morton Eden, 293
Mosca, Gaetano, 88
Mosher, 32
Muawiya, 13, 14
Mugafa, 15, 16
Mújica, Emilio, 345, 349
Mulk al, Nizám, 16
Muñoz Amato, Pedro, 349, 356
Murad IV, 15
- Napoleón, 60, 64, 69, 70, 77, 180
Nenthan, 293
Nerva, 23
Nieto, Alejandro, 162, 163
Nordhoff, Charles, 211, 230, 244, 264, 265
Novoa, Julio, 315
Núñez, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 341, 346
- Obregón, 336
Ocampo, Melchor, 237, 239
Oliván, Alejandro, 118, 123, 135, 137, 138, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 162, 164, 167, 169, 252, 260, 274, 278, 305
Omar, 13
Orlando, 120, 125
Ortiz de Zúñiga, 135, 136, 137, 166, 168, 192, 274, 305
Ortiz, Tadeo, 210, 239
Otero, 213, 218, 222, 239, 338
-

- Othmán (Osmán), 15
Owen, 347
- Pani, Alberto J., 307, 308, 311, 317, 318, 323
Parasana, 8
Pardo, Emilio, 263
Pareto, Vilfredo, 338
Pascal, Blas, 78
Pasha, Lufti, 15
Patton Glade, William, 212
Pavia, Lázaro, 214
Payno, Manuel, 240
Peralta, Carlos, 323
Pereira, Luis, 35, 135, 136
Pérez Calvo, Juan, 137, 176
Pérez López, Saturnino, 313
Pérez Ward, Antonio, 162, 163
Pfiffner, 306
Pichardo Pagaza, Ignacio, 356, 358
Pizarro, Nicolás, 214, 245
Platón, 77
Pons, Antonio, 323
Posada, Adolfo, 125, 192
Posada de Herrera, 118, 123, 129, 135, 137, 150, 169, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 198, 252, 253, 254, 260, 278
Presutti, 118, 121, 122, 124, 125, 126
Prieto, Guillermo, 210, 214, 235, 236, 237, 238, 240
Pruneda, Alfonso, 325
Puig, Antonio Francisco, 34
- Quintana Roo, Andrés, 240
Qutaiba, Ibn, 16
- Ramírez, Esteban, 323
Ramírez Limón, 349
Ramírez, Manuel Esteban, 321, 323
Ramírez, Pedro Mariano, 135
Rashid, Al, 17
Revilla Zúñiga, Antonio, 327
Revillagigedo, Primer Conde de, 209
Reyes Heróles, Federico, 355
Reyes Heróles, Jesús, 29
Robespierre, 67, 69
- Rodríguez, Abelardo, 336
Rodríguez de San Miguel, Juan, 210, 233, 235, 239
Rodríguez Reyes, Álvaro, 332, 342, 343, 355
Romagnosi, 181
Rosa, Luis de la, 127, 210, 232, 240, 244, 252, 260, 266, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 303, 359
Roscoe Martin, 356
Rousseau, Juan Jacobo, 84, 89, 188
Royo Villanova, Antonio, 121, 126
Rugama Díaz, Alberto, 211
Ruíz, Eduardo, 211, 214, 244, 263, 264, 265, 266
Ruíz Fernández, 326
Ruíz Gelabert, Antonio Francisco, 134
Ruiz Massieu, José Francisco, 355
- Saavedra, 163
Saint, 78, 88
Salgado, Donato, 327
Santamaría Pastor, Juan Alfonso, 138
Santa María, Severino, 211, 318, 320
Say, 162
Schmitt, Karl, 67, 68, 69
Seoane, Salvador, 321, 323
Serra Rojas, Andrés, 341, 342
Shamasastry, 10
Sharkansky, 356
Sierra Casasús, Catalina, 208
Silva Herzog, Jesús, 313, 337
Silvela, 136, 142, 143, 144, 145, 150, 163, 167, 250, 278, 305
Silvela, Agustín, 135, 163, 164, 165, 198
Silvela, Francisco, 118, 260
Simón, 79, 356
Smith, 162, 347
Smithburg, 356
Solana, Fernando, 349
Solano Yáñez, Delfino, 332
Soto, Julián, 211
Stein, Von, 117, 123, 125

- Taifur, Taihir, 14
Taylor, 316, 347
Tello, Carlos, 349
Teodosio Lares, 248, 249
Thiers, 293
Thierry, David, 313, 314
Thompson, 356
Timasheff, 78
Tocqueville, 37, 42, 43, 44, 45, 46, 47,
48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55,
56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 68,
69, 123, 144, 221, 225, 249
Torres Mondragón, Gonzalo, 327
Trejo Lerdo de Tejada, 211, 301
Turgot, 79
Turquet, 31, 32

Urwick, 347
Uvalle, Ricardo, 355

Vacchelli, 126
Valenzuela, Gilberto, 321, 323
Valeriola, Tomás, 34, 35, 135
Vargas Galindo, Carlos, 349
Vasconcelos, S. José, 323
Vázquez, Juan M., 239, 240
Velasco, Castillo, 275
Velasco, Gustavo R., 119, 120, 121,
122, 126, 127, 300, 305, 306,
307, 337

Velasco, José María, 210
Velázquez Herrera, Guillermo, 349
Vergara, Alfredo, 323
Verges, Juan M., 323
Veytia, M. R., 127, 214, 230, 244, 245,
246, 247, 248, 252, 260
Vidal, Ernestina, 332, 345
Vilchis, Tomás, 313, 314
Villarroel, Hipólito, 209
Vishnagupta, 9
Vislaksha, 8
Vivien, 199
Von Justi, 31, 32, 33, 34, 117, 136
Von Stein, Ludwig, 32, 34

Waldo, Dwight, 356
Weber, Max, 56, 347
Wenceslao Barquera, Juan, 210, 234
White, Leonard, 122, 306
Wilson, Goodrow, 118
Willebrandt, 31, 32
Willoughby, 306

Yusuf, Abú, 17

Zenea, 232, 233, 284
Zorrilla Martínez, Pedro, 349
-

ÍNDICE DE MATERIAS

Abasto(s), 286, 292
Absolutismo, 54, 68, 97, 116
Acción, administrativa, 258, 259, 261,
 262, 291
 del gobierno, 251
 gubernativa, 142
 judicial, 199
Actividad, administrativa, 123, 304
 ejecutiva, 122
 estatal, 305
 judicial, 122, 123
 jurisdiccional, 123
 legislativa, 122, 123
Actividades administrativas, 284
Actos administrativos, 304
Adab, 16
Administración, 79, 81-83, 96, 123-125,
 154, 190-192, 198, 247, 258
 abasida, 15
 absolutista, 24, 54
 comisión de la, 24
 oficio de la, 24
 acción de la, 92, 250
 activa, 249, 251, 252
 actos de la, 191
 arte de la, 16
 atribuciones de la, 249
 auxiliares de la, 341

Administración (cont.)
 bizantina, 23
 oficios de la, 23
 buena, 273, 274, 277
 central, 52, 95
 científica, 347
 civil, 153, 156
 colonial, 136, 209, 239, 276
 contenciosa, 249
 de abastos, 292
 de compras y almacenes, 355
 de justicia, 82
 de la monarquía absoluta, 221
 de las empresas del Estado, 355
 de las entidades federativas, 341
 de los territorios federales, 341
 de personal, 213, 223, 344, 350, 356
 definición de la, 165, 248, 347
 del Estado, 30, 46, 58, 143, 198
 del municipio, 341
 desarrollo de la, 44, 347
 ejercicio de la, 247
 en general, 230
 estatal, 232, 240, 272, 284, 305, 342
 estatal y administración pública, 304
 estatal y municipal, 244, 326
 estudio de la, 146, 188, 342
 financiera, 15, 213, 235, 236, 238

Administración (cont.)

- funciones de la, 16
- funciones morales de la, 302
- general, 278
- general de la República, 275
- gubernamental, 335, 355
- hacendaria, 230, 312
- idea de la, 311
- imperial, 136
- importancia de la, 347
- interior, 275
- judicial
 - organización de la, 55
- lecciones de, 252
- leyes de la, 81
- local, 153, 180
- modos de, 22
- monárquica, 24
- municipal, 48, 232, 235, 275, 284, 290
- municipal y estatal, 213
- naturaleza de la, 191
- oficio de la, 263
- organización de la, 80, 81
- parroquial, 48
- presupuestaria, 355
- principio(s) de la, 96
- principios invariables de la, 83
- privada, 92, 348
- privada y administración pública
 - distinción entre, 341
- problemas prácticos de, 317
- provincial, 136, 153
- real, 53
- reorganización de la, 66
- tributaria, 52
- urbana, 23
- y cibernética, 355

Administración de la Nueva España, 209

Administración India, 8

Administración Mexicana, 228

Administración musulmana, 16, 17

fundamentos de la, 17

organización de la, 17

Administración osmanlí, 15

Administración pública, 92, 123, 152, 262, 276-278, 345, 346, 348

Administración pública (cont.)

- análisis general de la, 350
- análisis por sectores de la, 350
- antecedentes del estudio de la, 350
- aspectos funcionales de la, 355
- centralizada, 48
- comparada, 230
- diagnóstico del estado de la, 349
- eficiencia de la, 307, 349
- en México, 321
 - historia de la, 334
- estatal, 232
- estudio de la, 213, 218, 239, 300, 346
- federal, 301, 340
 - estudio de la, 341
- funcionamiento de la, 213, 228
- historia de la, 333, 342
- historia de la teoría de la, 359
- historia del estudio de la, 341
- moderna, 22, 51
 - estudio de la, 24
- municipal, 232
- organización de la, 333-335, 349
- organización y funcionamiento de la, 300
- organización y funcionamiento de las dependencias centrales, 350
- organización y materia de la, 304
- principios de la, 230
- reforma de la, 67
- y desarrollo, 354
- y privada
 - comparación entre, 347

Administración pública mexicana, 311, 312, 318, 344, 346, 350, 356

estudio de la, 305

historia de la, 357

organización y funcionamiento de la, 334

Administración pública virreinal, 209

Administraciones especiales, 153

Administrador público, 71, 105, 350

Administradores, 57, 59, 146

responsables de la cosa pública, 338

Administrados, 57, 59

Administrar, 166, 189, 250, 251, 311

Aduanas y aranceles, 182

- Agricultura, 182, 293
y ganadería, 169
- Aguas, 182
- Alcabalas
abolición de las, 290
eliminación de las, 292
y gabelas municipales, 286
y pensiones municipales, 286
- Alcalde o síndico, 50
- Antiguo Régimen, 42, 43, 45, 59, 60
- Archivo(s), 318-321
catalogación de, 320
clasificación de los, 319
general, 319
- Arte de gobernar, 9
- Arthasastra(s), 8-11, 347
- Arrendatarios, 286, 287
- Arrimados, 287
- Asamblea, 66
Constituyente, 64-66, 77, 78, 80, 82,
110, 249
Distrital, 55
Legislativa, 64, 66
Nacional, 64, 65
Provincial, 55
- Asamblea Nacional Constituyente, 65,
66
- Asambleas Provinciales, 55
- Aspirantismo, 218-223, 225, 239,
339
- Audiencias, 179
- Autoridad
administrativa, 262
política, 260
tipos de, 24
- Autoridades, 65
- Ayuntamiento de la Ciudad de México,
315
- Ayuntamientos, 179, 264, 284, 290,
291, 334
organización de los, 275
origen de los, 235
- Bancos, 264
- Beneficencia, 168, 170
- Bien público, 259
- Billetes de banco, 264
- Burocracia, 221, 336-339
administrativa, 69
científica, 337
cuantificación de la, 338
de acción y trámites exteriores, 337
de acción y trámites interiores, 337
de servicio público, 337
desarrollo de la, 338
estructura de la, 338
estudio de la, 341
femenina, 337
mixta, 337
obrero, 337
parasitaria, 337
profesional, 337
- Burocracia mexicana
historia de la, 355
- Burócrata, 327, 338, 339
- Burocratismo, 23
- Burocratización, 52, 339
de la administración pública, 334
- Califato, 13, 14, 17
- Cámara de Diputados, 309
- Cameralística, 32
- Campesino, 287
- Campo, 287
- Cancillería(s), 12, 13, 14, 179
- Canibalismo burocrático, 225-227
- Cargos públicos, 67, 220
- Carteonomía, 320
- Carrera administrativa, 77
- Casas y postas, 183
- Catalotecnia, 320
- Catastro, 290
- Centralismo, 52, 339
- Centralización, 49, 54, 153, 179, 253
administrativa, 49, 54, 192
de archivos, 316
de correspondencia, 316
de la administración pública, 339
de personal, 316
de servicios, 314, 315
del Estado absoluto, 31
funcional, 316
política, 43
política y administrativa, 49

- Centralizar, 153
 - el gobierno, 153
 - el mando, 317
 - Ciencia administrativa, 80, 82, 84, 91,
109, 255, 306, 333, 342, 343
 - estudio de la, 84
 - Ciencia de administrar, 145
 - Ciencia
 - del ejército, 124
 - del Estado liberal, 34
 - del gobierno, 176
 - de la hacienda, 124
 - pública, 306
 - de la instrucción pública, 124
 - de la organización administrativa,
191, 263
 - de la policía, 30-32, 34
 - de la política, 9
 - jurídica, 121
 - legislativa, 82
 - militar, 306
 - política, 88, 90, 121, 257, 264, 358
 - Ciencia de la administración, 76, 89-91,
116-127, 180, 191, 208, 253,
274
 - de la cultura pública, 124
 - económica, 124
 - estudio de la, 275, 359
 - interior, 124
 - organización de la, 123
 - política, 124
 - pública, 92
 - social, 124, 125, 239
 - Ciencias, administrativas, 256
 - de la administración, 134
 - sociales, 213, 256, 306, 333
 - Ciudadanos, 81
 - Clase(s), agrícola, 286
 - media, 338
 - sociales, 226, 289, 338
 - Clero, 209
 - Código administrativo, 77, 110, 111,
146
 - Colonias agrícolas, 293
 - Comercio, 182, 264
 - exterior, 292
 - Comisariado, 69
 - Comisario(s), 24, 31, 64-70
 - monárquicos, 24
 - Competencia
 - esferas de, 17
 - Competencia federal, estatal y
municipal, 314
 - Comunicación, 30
 - Congreso, 305, 310
 - atribuciones y funciones del, 245
 - Consejo, 52, 53, 97
 - de Estado, 146
 - del Rey, 51
 - Real, 54
 - Constitución política, 110
 - Constituciones políticas, 264
 - Contabilidad administrativa, 311
 - Contabilidad financiera municipal, 234
 - Contabilidad gubernamental, 311
 - Contralor General, 51, 54, 59
 - Contraloría, 307-311, 317, 324, 325
 - organización y funcionamiento de
la, 309, 311
 - Convención Nacional, 66-70
 - Corporaciones, 264
 - Correos, 183
 - Corrupción, 223, 310
 - administrativa, 15
 - Corte(s), 16, 137
 - Crédito público, 341
 - Chambelán, 11, 12
 - Deberes del ciudadano mexicano, 264
 - Delegación de autoridad, 17
 - Departamento de Aprovisionamientos
 - Generales, y el de
Establecimientos Fabriles y
Aprovisionamientos Militares,
320
 - Departamento de Contraloría, 307-309,
311, 324
 - eficiencia del, 308
 - Departamento del Distrito Federal,
315, 333, 335
 - Departamentos administrativos, 305,
320, 341
 - Dependencias de la administración
pública federal, 335
-

- Derecho(s), 244, 249
 administrativo, 117-122, 180,
 249-252, 301-305
 estudio del, 342, 347
 constitucional, 120, 213, 214, 244
 estudio del, 264
 de consumo
 eliminación de los, 292
 del hombre, 264
 de los particulares, 250
 políticos, 143, 146, 188
 público, 249
Descentralización, 69, 154, 179, 180,
 266
 administrativa, 266
Descentralizar, 155
 la administración, 153
Desmoralización, 223
Deuda pública, 264
 interior y exterior, 341
Diccionario administrativo, 145
Dicotomía política-administración, 94,
 122, 189, 256, 258
Dictadura, 227
 comisarial, 68
 soberana, 68
Die politik, 33
Direcciones Generales, 146, 246
Directores Gubernamentales, 12
Distrito Federal, 264
Diversiones públicas, 183
División de poderes, 151, 244, 245, 249,
 266
División entre gobierno y
 administración, 276
División territorial de la República, 279
Doctrina administrativa, 300, 340

Economía, 11, 90, 124, 213
 de la administración pública, 307
 política, 108, 163, 191, 213, 235, 265
 pública, 84, 108
Edad Media, 22
Educación, 275
 pública, 291
Efectos administrativos, 306
Eficiencia, 124

Egresos, 341
Ejecutivo, 51, 301, 302, 316, 319
El Echiquier, 23
Empleado(s), 222, 223, 264
 de la administración federal, estatal
 y municipal, 309
 público(s), 311, 336
Empleomanía, 218, 220-224, 237, 239,
 339
Empleómano, 221
Ensayo sociológico sobre la burocracia
 mexicana, 333
Enseñanza, 264
Errores administrativos, 273
Escuela(s)
 de Administración, 176, 178
 de Administración Militar, 311
 de Administración Pública, 324-327
 de Jurisprudencia, 325
 Superior de Administración Pública,
 326, 327
 Superior de Comercio y
 Administración, 309, 311
Espacio privado, 92, 191, 251, 257
 público, 90, 92, 166, 191, 251, 257
Especialización, 17
Espejos de Príncipes, 13, 16, 232
Estadística, 84, 108, 109, 124, 188
 administrativa, 326
Estado, 45, 58-60, 116, 188, 189, 258,
 302, 334
 absolutista, 23, 42, 83, 116
 acción del, 302
 actividad administrativa del, 340
 de servicio, 340
 economía del, 213
 federal, 154
 fines del, 302
 funciones del, 342
 liberal, 34, 42, 116, 151, 157
 mexicano, 339, 340
 moderno, 28, 34, 42
 nacional, 49
 policía, 117
 político, 49
 razón del, 30, 34
 social, 50, 79, 80

- Estados, 317, 339
 - Estructura(s) administrativa(s), 304, 318
 - Estudio de la reorganización, 315
 - Estudios administrativos, 332
 - desarrollo de los, 354
 - Estudios de la carrera de administración pública, 350
 - Estudios sobre la organización administrativa, 307
 - Estudiosos de la administración pública, 337

 - Fayolismo, 316
 - Federación, 319
 - Federalismo, 245
 - Feudalismo, 49, 51, 53, 76, 116
 - Filosofía, 16
 - Finanzas públicas, 15, 214, 340, 342
 - Formas de gobierno, 213
 - Función(es), administrativa(s), 16, 123, 301-304, 338, 342, 343
 - ejecutiva, 302, 304
 - judicial, 304
 - pública, 29
 - Funcionario(s), 16, 56-59, 64-66, 219
 - administrativos y militares, 65
 - del gobierno
 - altos, 324
 - estatales, 52
 - municipales, 235
 - público(s), 48, 96, 137, 219, 224
 - responsabilidad de los, 337
 - reales, 136
 - selección de los, 223
 - y empleados públicos
 - responsabilidad de los, 333

 - Gabelas municipales
 - eliminación de las, 292
 - Ganadería: tierras, 182
 - Gerencia, 348
 - administrativa, 347
 - Gestión, 302
 - Gobernador, 232
 - idóneo, 233

 - Gobernadores
 - cualidades y condiciones que deben tener los, 232
 - Gobernados, 189
 - Gobernantes, 189
 - Gobernar, 142, 188, 189, 251
 - Gobierno, 94-97, 179-181, 188-192, 225, 231, 249-251, 265, 276, 277
 - arte del, 16
 - buen, 344
 - cambio de, 55
 - central, 53, 169, 180, 254
 - civil, 94
 - del Distrito Federal, 266
 - en general, 209
 - federal, 240, 317, 335
 - forma de, 46, 247
 - formas efectivas de, 227
 - funciones principales del, 264
 - interior de los estados, 245
 - judicial, 122
 - legislativo, 122
 - mexicano, 303
 - estudio de la administración del personal en el, 344
 - funcionamiento del, 303
 - organización y funcionamiento del, 303
 - municipal, 94, 97
 - organización del, 97
 - nacional, 179
 - otras funciones del, 264
 - partes del, 264
 - político, 94, 97
 - problema del, 316
 - y administración, 181, 189, 251
 - diferencia entre, 275, 276
 - Gobiernos, 264

 - Hacienda, 236
 - estatal, 290
 - municipal, 235
 - pública, 236, 238, 289, 290
 - Higiene, 306

 - Iglesia, 209
 - Igualdad, 178
-

-
- Imperio, 58, 64, 77, 81, 154
 - Imprenta, 183
 - Impuesto, 264
 - Industria(s), 182
 - diversidad de, 264
 - Ineficiencia, 223
 - Información administrativa, 318
 - Ingeniería, 306
 - hidráulica, 23
 - Ingresos, 340
 - municipales, 291
 - Inmoralidad, 287
 - Instrucción pública, 168, 183
 - Intendencias, 209
 - Intendente(s), 51-55
 - Interés(es)
 - ciudadano, 257
 - colectivos, 156
 - común, 165
 - de los particulares, 250
 - general(es), 153, 257, 259
 - individuales, 257
 - materiales colectivos, 254
 - morales, 183
 - particular(es), 89, 153, 257-259
 - políticos, 257
 - privados, 156
 - público(s), 89, 90, 93
 - sociales, 151, 257
 - Islam, 13, 14, 17

 - Jefe, de Estado, 122
 - político, 232
 - Jornaleros, 286, 287
 - Jueces, 96
 - Jurisdicción, 51, 57
 - administrativa, 249
 - Jurisprudencia civil, 188
 - Justicia, 83, 94, 96, 110, 166
 - Justicia e Instrucción Pública, 231

 - Ley(es), 78-82, 89-92, 94-96, 142
 - administrativas, 109-111, 142, 333
 - políticas, 143
 - públicas, 110
 - Libertad, 264
 - política, 151

 - Literatura, 16
 - administrativa, 332, 355

 - Magistrados, 24, 90, 213
 - Magistratura, 97
 - Manuales administrativos, 14
 - Máquina
 - del Estado, 58, 60
 - gobierno, 70
 - Maquinaria administrativa, 345
 - Materia(s)
 - administrativa, 107, 155-157, 182, 199, 274, 342
 - de administración pública, 111
 - de la administración, 165, 168, 182, 254
 - hacendaria, 237
 - municipales, 291
 - Medidas administrativas, 239, 349
 - Medios de transporte, 292
 - Mejoramiento de la administración pública, 345
 - Mejoras administrativas, 274
 - Mendicidad, 286
 - Métodos de administración, 17
 - Migración extranjera, 293
 - Milicia nacional, 288, 289
 - Minería, 182
 - protección y fomento a la, 292
 - Ministerio
 - de Colonización, 231
 - de Fomento, 231, 236
 - de Gobernación, 231, 236
 - de Guerra, 228
 - de Guerra y Marina, 231
 - de Hacienda, 229, 237
 - de Hacienda y Crédito Público, 231
 - de Industria y Comercio, 231
 - de Relaciones Exteriores, 229, 231, 236
 - de Relaciones Interiores, 229
 - Ministerios, 65
 - Ministros, 24
 - Moneda, 264
 - Montes, 182
 - Monarquía, 58
 - absoluta, 28, 48-50, 55, 58
-

Monarquía (cont.)

- absolutista, 34, 51, 54
- antigua, 53
- centralización de la 56

Moral, 169, 170, 274

- administrativa, 104
- pública, 168, 169, 276, 287

Moralidad de la administración pública, 307**Moralización, 308**

- administrativa, 307

Municipio(s), 50, 53, 290, 291, 305

- asignar a los, 291

Nación, 258**Normas administrativas, 116, 118****Oficial(es), 24, 48, 64, 65, 68, 69**

- estamentarios, 24
- públicos, 12

Oficinas, del gobierno, 224

- públicas, 303

Oficio(s), 24, 198**Orden jurídico, 291, 303**

- político, 83
- público, 93, 103, 168, 182, 288
- social, 95

Organismo(s), administrativo(s), 151, 341

- descentralizados, 238, 246, 341

Organización, 82, 93, 227, 228, 343

- administrativa, 30, 97, 213
- burocrática y militar, 58
- del gobierno, 316
- de la administración federal, 335
- de la administración pública, 224, 231, 236
- de las Cámaras de Diputados y de Senadores, 340
- de los ayuntamientos, 234
- eficiente, 343
- especialización, 347
- estudio de la, 260
- fiscal, 315
- funcional, 316
- general del Departamento, 311
- general de la administración, 244

Organización (Cont.)

- general de la administración pública, 228
- gubernamental, 334
- hacendaria, 236
- interna, 335
- política, 244, 304
- y funciones municipales, 234
- Organizaciones sindicales burocráticas, 355
- Organizar, 228

Partidos políticos, 264**Pastores, 287****Pauperismo, 287****Pedagogía, 16, 306****Pensadores administrativos, 343****Pensamiento administrativo, 78, 305, 347, 355**

- evolución del, 347

Pensamiento político moderno, 84**Pensiones municipales, 290****Personal de la administración, 338**

- pública mexicana y las relaciones humanas, 344

Personal público, 224, 317**Población**

- aumento de la, 293

Poder

- administrativo, 189, 199, 247, 249
 - central, 179
 - contencioso, 252
 - ejecutivo, 58, 92, 143, 192, 319
 - federal, 308
 - ejecutor, 341
 - judicial, 143, 190, 256, 302
 - jurisdiccional, 48
 - legislativo, 143, 256, 302
 - político, 49, 190
 - público, atribuciones del, 250
 - soberano, 17
 - supremo, 152, 153
 - Policía, 28-35, 92-94, 102-105, 108, 158
 - de abastos, 168
 - funciones de la, 31
 - Política, 256-258, 261
 - de la reforma administrativa, 350
-

Política (*cont.*)

- económica, 125
- financiera, 125
- militar, 125
- tributaria, 15
- y administración, 257
 - intimidad entre, 261
 - separación entre, 256-258

Polizei, 33*Polizeiwissenschaft*, 30

Prácticas administrativas, 16, 32

Prefecto, 70

Presidente, 245, 246, 335

Presidente de la República, 335, 340

Presupuesto, 316

Primer ministro, 11

Primera República, 49

Principio(s)

- administrativos, 355
- de administración, 79
- de la administración, 80, 82, 237
- de la administración pública, 346
- fijos de la administración, 83
- primitivo, 93

Proceso(s) administrativo(s), 326, 347, 348, 350

Propiedad, 264

- individual, 108
- pública, 108
- territorial, 293

Provincias, 55, 179

Realidad administrativa, 342

Reforma, 228, 287, 288, 291

- administrativa, 142, 229, 308, 315, 318, 335, 350
- del gobierno mexicano, 349
- estatal, 356
- estudios de, 319, 349
- municipal, 356
- de la organización administrativa, 346
- en el orden administrativo, 163

Régimen federal, 244, 245,

- historia del, 340

Régimen

- feudal, 58

Régimen (*cont.*)

- municipal, 264, 266

- político, 13

Relaciones humanas, 344, 347

- en la administración precolonial, 344
- en la administración pública, 344
 - colonial, 344
 - del México Independiente, 344
- en el seno de la administración pública mexicana, 345
- en la organización administrativa, 344

Relaciones sociales, 91

Religión, 168-170

Reorganización, 300, 317

- administrativa, 315

Reorganizar la administración, 359

República, 58, 60, 77, 218

Residencia, 248

Revolución, 42-50, 52-54, 76, 78, 117

- administrativa, 37, 54
- Francesa, 42-44, 46, 58
- parlamentaria, 58, 60
- política, 37, 47, 54
- social, 47

Salubridad pública, 254, 320

Salud pública, 68, 69, 182

Sanidad y salubridad pública, 168

Secretaría

- de Agricultura y Fomento, 313, 320
- de Comunicaciones y Obras Públicas, 320
- de Educación Pública, 325
- de Gobernación, 320
- de Guerra y Marina, 320
- de Hacienda, 308-310, 320, 340
- de Hacienda y Crédito Público, 312
- de Industria, Comercio y Trabajo, 309, 318, 320
- de la Presidencia, 349
- de Relaciones Exteriores, 320

Secretarías de Estado, 179, 228, 340

Secretarios, 12

Sector público

- reorganización del, 355

Separación política-administración, 189

- Servicio civil, 223, 321, 336, 337
 - organización y funcionamiento del, 336
 - Servicio(s) público(s), 155, 247, 262
 - Servicios sociales, 334
 - Servidor público, 344
 - Sistema de administración, 320
 - Sistema político norteamericano, 264
 - Situación administrativa, 15
 - análisis de la, 346
 - Situación política, 15
 - Sociedad, 257, 259, 264, 343, 359
 - Sociedad(es) feudal(es), 23, 53
 - Sociología, 90, 126, 306, 333, 338
 - de la administración pública, 333
 - Soberanía, 46, 67, 181
 - estatal, 11
 - Subdelegados, 51-53, 55
 - Subprefecto, 70
 - Sultanato, 13, 14, 16
 - Supercentralización, 154
 - Superintendente, 51

 - Taylorismo, 317, 335, 336
 - Tecnocracia, 355
 - Tecnología, 311
 - Teoría
 - administrativa, 163, 178, 190, 278, 302, 306
 - de la administración, 22, 23, 82, 278
 - pública, 267, 274, 356
 - jurídica de la administración, 304
 - política, 81
 - Terrenos
 - nacionales, 288
 - realengos, 288
 - Territorios, 264

 - Tesorero General, 11, 12
 - Trabajadores
 - de base, 338
 - de confianza, 338
 - del Estado
 - situación administrativa de los, 341
 - situación jurídica de los, 341
 - rendimiento de los, 324
 - Trabajo, 182
 - administrativo, 317, 344
 - y capital, 264
 - Tratados de administración, 118
 - financiera, 17
 - Tribunales administrativos, 250
 - Tutela administrativa, 53
 - Tutelar, 152

 - Unidad, 178, 179, 192, 248, 250, 253
 - administrativa, 178
 - civil de la nación, 178
 - de mando, 17
 - política, 13
 - Unificar el mando, 317
 - Usura, 264

 - Vaqueros, 287
 - Vías de comunicación, 183
 - Vida
 - administrativa de México, 355
 - privada, 165, 166, 190
 - pública, 190
 - Visirato, 15, 17
 - de Delegación, 17
 - de Ejecución, 17
 - Votantes, 264
-