

Luis de la Rosa en 1853 se cuestionaba al escribir su obra fundadora: "Y en estas circunstancias, ¿podrá ser de utilidad una obra sobre la administración pública? ¿Habrán personas dotadas de bastante calma y serenidad para leer un escrito sobre la administración pública en el que no se pueda hablar sino de mejoras y adelantos, de civilización y de progreso?". Me parece que tanto en su tiempo, como en la actualidad, la pregunta de este ilustre estudioso de la administración pública mexicana sigue siendo vigente y necesaria para un país que muy frecuentemente olvida su historia.

Esta investigación continúa con la tradición histórica de tres grandes cultivadores en el estudio de la administración pública mexicana: Sierra (1956), Chanes (1979) y Guerrero (1984). Sierra y Chanes con dos artículos fundamentales para la materia, mientras que Guerrero escribió varios capítulos en uno de sus más destacados libros de enseñanza del campo de estudio. En momentos diversos y con planteamientos diferentes, los tres convergen en una idea fundamental: la necesidad de contar con una obra que describa la trayectoria histórica del estudio de la administración pública en México.

Por esta razón, el libro tiene una doble finalidad: primero, contar con una obra de consulta para conocer el desarrollo teórico de la administración pública; y segundo, constituirse en un texto de enseñanza en la que el lector pueda descubrir las raíces históricas de la disciplina, las cuales se hallan estrechamente vinculadas a la evolución del Estado mexicano.

Para cumplir con estos propósitos, la investigación se encuentra presentada en dos partes. La primera ha sido integrada en cuatro capítulos, en torno a los precursores de la administración pública en el siglo XIX, que abarcan las etapas independiente, reformista y porfirista. Dedicamos un capítulo a la obra de Luis de la Rosa quien con el Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla, publicado en el año de 1853, es el documento que funda la administración pública en nuestro país en el siglo XIX.

Mientras, que en la segunda parte, se revisan los trabajos de los que denominamos cultivadores de la administración pública en el siglo XX e inicios del XXI, que incluyen tanto a las etapas posrevolucionaria, la contemporánea, como a la moderna. También dedicamos un capítulo a Omar Guerrero, quien con sus investigaciones y trabajos ha realizado un aporte significativo a la teoría de la administración pública y en particular, a la administración pública mexicana. El autor espera que esta obra contribuya a generar una nueva oleada de estudios en la materia y por un momento, regresemos nuestra mirada a nuestros clásicos en administración pública mexicana, probablemente encontraremos muchas respuestas a grandes interrogantes de nuestro tiempo.



Miguel Ángel
Porrúa



Historia del estudio de la
administración pública en México



José Juan Sánchez González

Historia del estudio de la administración pública en México

José Juan Sánchez González



CONOCER
PARA DECIDIR
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA



Universidad
Autónoma del
Estado de México



Miguel Ángel
Porrúa

H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA



CONOCER PARA DECIDIR se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados LX Legislatura –refrendando el acuerdo de la anterior LIX Legislatura–, lleva a cabo en coedición en atención al histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México en su contexto internacional; ello a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

El acuerdo para coeditar las obras que conforman la serie se ha establecido con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales; así también, con autores y asociaciones independientes.

Los títulos que caracterizan a la serie, se complementan con expresiones culturales de interés nacional que coadyuvan en las tareas propias del legislador mexicano.



INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Cámara de Diputados	Gobierno del Estado de Chiapas	Siglo XXI Editores	Universidad Nacional Autónoma de México
<i>LIX Legislatura</i>	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Simon Fraser University	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
<i>LX Legislatura</i>	Ibero-Amerikanisches Institut	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Estudios de México	Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Instituto Federal Electoral	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	<i>Instituto de Investigaciones Sociológicas</i>	<i>Dirección General de Publicaciones y Formato Editorial</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Mexicano de Estrategias	Universidad Autónoma de Aguascalientes	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Facultad de Economía</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma del Estado de México	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Ciudad de México</i>	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Facultad de Estudios Superiores Aragón</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Instituto de Geografía</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	<i>Campus Monterrey</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de San Luis	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
El Colegio de Sonora	Integración para la Democracia Social, APN	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Internacional Socialista	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Fundación Colosio, A.C.	Libertad de Información-México, A.C.	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Seminario de Educación Superior</i>
Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset	Poder Legislativo del Estado de México, LVI Legislatura	<i>Unidad Xochimilco</i>	Universidad Pedagógica Nacional
Fundación Konrad Adenauer, A.C.	Secretaría de Gobernación	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	Universidad Veracruzana
	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	Universitat Autònoma de Barcelona
		Universidad de California Santa Cruz	
		Universidad de Colima	
		Universidad de Guadalajara	
		Universidad de Occidente	

Historia del estudio
de la administración pública
en México

Historia del estudio de la administración pública en México

José Juan Sánchez González



**CONOCER
PARA DECIDIR** | CONSEJO
EDITORIAL
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA



Universidad
Autónoma del
Estado de México



Miguel Ángel
Porrúa

MÉXICO • 2009

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, julio del año 2009

© 2009

Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

© 2009

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-135-7

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido
de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por
escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho
de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

*Al doctor Omar Guerrero Orozco,
Al maestro que ha formado a generaciones
de profesionales, académicos
e investigadores en la ciencia
de la administración pública.*

Presentación

José Martínez Vilchis*

Historia del estudio de la administración pública en México libro de la autoría del doctor José Juan Sánchez González, aparece en un momento en que la administración pública en México ha registrado cambios y transformaciones, sobre todo en el último cuarto de siglo; la introducción de la nueva gerencia o nueva gestión pública, para algunos positiva, para otros inaceptable en el ámbito de lo público, ha provocado una gran polémica de la que se da cuenta en esta obra, que se perfila como una de las de mayor interés para los especialistas de esta disciplina de la ciencia.

Sánchez González aborda de una forma amplia y profusa, el origen y evolución de la administración pública en México. Con un equilibrio ampliamente documentado presenta el sustento teórico de esta ciencia y da paso a un marco conceptual que invita a reflexionar sobre los alcances de la disciplina.

Historia del estudio de la administración pública en México marca un precedente en el campo científico de la administración pública mexicana, por su profunda investigación histórica y por la estructuración metodológica de la misma, que combina la ordenación cronológica con la clasificación temática de las diversas corrientes teóricas, haciendo mención especial a los principales autores nacionales y sus aportaciones.

Debemos hacer énfasis en el adecuado y pertinente seguimiento hecho por el autor, desde los orígenes de esta ciencia en México hasta su desarrollo contemporáneo, retomando para este fin a dos personajes centrales en torno de los cuales se cimienta este trabajo. El primero de ellos es Luis de la Rosa, quien ocupa un destacado lugar por ser el que consolida los estudios de la administración en nuestro país; el segundo es Omar Guerrero, mismo que es reconocido como una de las más trascendentes figuras dentro de la ciencia publiadministrativa.

*Doctor en A. P., rector de la UAEM.

La trayectoria del doctor José Juan Sánchez González se destaca claramente dentro del panorama mexicano de estudiosos de la administración pública, ya que ha profundizado en el gran espectro de posibilidades que esta ciencia ofrece. Detallando la progresión de la ciencia administrativa, acercándose a diversas corrientes y autores, así como su paso por distintas épocas; el presente trabajo, al tiempo que señala el camino seguido por la administración pública nos da la pauta acerca de los rumbos que ésta puede seguir en un futuro; razones suficientes para reconocer la magnitud e importancia contenidas en esta *Historia del estudio de la administración pública en México*.

Introducción

*El estudio de la administración pública integrada al contexto social es indispensable en el caso de México, en virtud de haberse desarrollado instituciones políticas, jurídicas y administrativas con claros rasgos distintivos, aun comparadas con las de países en condiciones semejantes. Sistematizar las aportaciones sobre la administración mexicana y crear el marco teórico apropiado para su organización y funcionamiento, permitirá acrecentar su avance y hacerla accesible al administrado.*⁴

CHANES, 1979

Esta investigación es una contribución que continúa con la tradición histórica de los escritos de tres grandes cultivadores en el estudio de la administración pública mexicana: Sierra (1956), Chanes (1979) y Guerrero (1984). Sierra y Chanes con dos artículos fundamentales para la materia, mientras que Guerrero escribió varios capítulos en uno de sus más destacados libros de enseñanza del campo de estudio. En momentos diversos y con planteamientos diferentes, los tres convergen en una idea fundamental: la necesidad de contar con una obra que describa la trayectoria histórica del estudio de la administración pública en México.

A partir de sus trabajos, es posible establecer el origen, desarrollo y evolución del estudio de la administración pública mexicana. Abarca el desarrollo a lo largo de los siglos XIX y XX, así como los inicios del siglo XXI. Por ello, nos hemos atrevido a emprender tan noble y compleja empresa, sabiendo que como toda obra, se trata de una de las muchas maneras de abordar la realidad de la disciplina. Nuestra pretensión es modesta en el sentido de procurar actualizar los conocimientos en la materia mediante el análisis de las aportaciones de destacados precursores, fundadores y cultivadores administrativos. No obstante, el propósito fundamental, es

⁴José Chanes Nieto, "La investigación sobre la administración mexicana", *RAP, Conmemorativa del 25 aniversario del INAP*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, p. 73.

poner al alcance de las nuevas generaciones de administradores públicos, académicos, investigadores, profesores e interesados en el tema, una guía mínima para comprender en su enorme vastedad a la administración pública mexicana.

El estudio de la administración pública en nuestro país es un objeto histórico. A nuestro parecer, necesita recuperarse en nuestro presente, porque aunque sus documentos, escritos, opúsculos y manuscritos existieron en el pasado, como disciplina no tendríamos futuro si olvidáramos nuestras raíces teóricas. Se trata de un estudio sistemático producto de diversas plumas que provienen de diferentes disciplinas sociales, en momentos distintos que vertieron sus conocimientos en el campo de estudio. Resulta indudable que se trata de un estudio político, porque lo que sucede en el Estado repercute y determina el desarrollo de la administración pública. Los autores que escribieron sobre temas de la burocracia y la situación de los empleados públicos, en diferentes momentos reconocieron la relación existente de éstos con los cambios políticos y por aquellos que obtenían un cargo público.

Para el estudio de la administración pública en nuestro país, resulta conveniente agrupar las fuentes en tres modalidades: la primera, por etapas históricas por lo que se toman en cuenta la fecha de publicación de cada obra en etapas convencionalmente aceptadas; la segunda, por líneas de investigación en la que los autores y su obras son agrupadas de acuerdo a las temáticas de estudio que abordan; y la tercera, destacando la obra de autores que han realizado aportaciones fundamentales al campo de estudio.

En este libro hemos optado por las tres formas de estudio, con el propósito de aprovechar tanto las obras, como a sus autores en el contexto histórico en que surgieron, así como los temas de estudio emprendidos. En siete capítulos se presentan en forma secuencial para conformar líneas del tiempo en el estudio de la administración pública mexicana. Esta alternativa nos permite analizar y describir en seis etapas –independiente, reformista, porfirista, posrevolucionaria, contemporánea y moderna– el origen, desarrollo y evolución del campo disciplinario, lo que permitirá al lector una comprensión más sencilla del documento.

Mientras que en los casos de Luis de la Rosa –fundador de la administración pública mexicana– y Omar Guerrero –teórico de la disciplina– se ha optado por dedicarles un capítulo a su obra y pensamiento, como grandes estudiosos del campo disciplinario. En ambos casos sus obras

trascienden el momento histórico en que fueron publicadas y constituyen puentes entre las diferentes etapas de estudio. Por último, en el epílogo de esta obra se han agrupado las líneas de investigación, lo que contribuye a una mejor comprensión de las aportaciones administrativas de los autores en temas específicos de la administración pública. De esta manera, mediante la exposición de estas tres formas, es posible establecer la riqueza de contenidos y temáticas, tanto de los precursores como de los cultivadores en el campo de conocimiento.

La investigación encuentra su pertinencia y justificación en el hecho de que es indispensable contar con una obra de consulta para conocer el desarrollo histórico de la administración pública, así como un libro de enseñanza en la que el lector pueda descubrir las raíces teóricas de la disciplina que se hallan estrechamente vinculadas a la formación, consolidación y desarrollo en nuestro país. Esta asociación no es casual, sino por el contrario, existe como una tendencia histórica en el sentido que el objeto de estudio –actividad organizada del Estado– determina al estudio del objeto –disciplina de estudio– en cuanto a su formación y desarrollo cognoscitivo. Es decir, la materia determina a la disciplina.

La investigación se presenta en dos partes. La primera parte ha sido integrada en cinco capítulos, en torno a los precursores de la administración pública en el siglo xix, que abarcan la etapa independiente (1810-1857), la reformista (1858-1876) y la porfirista (1877-1910). Es en esa centuria que de la pluma de Luis de la Rosa se funda el campo de estudio en México. Mientras, que en la segunda parte, se revisan los trabajos de los que denominamos cultivadores de la administración pública en el siglo xx e inicios del xxi, que incluyen tanto las etapas posrevolucionaria, la contemporánea, así como a la moderna. Destaca por su obra Omar Guerrero, quien con sus investigaciones y trabajos ha realizado un aporte significativo a la teoría de la administración pública y en particular a la mexicana.

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA VIRREINAL

Durante el desarrollo histórico del virreinato de la Nueva España, a pesar de la diversidad de actividades que fueron adquiriendo las instituciones novohispanas, puede afirmarse que no existen obras que sean consideradas como verdaderos orígenes de nuestra disciplina. Salvo las *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España*, escrita a fines del siglo

xviii por Hipólito Villarroel y publicado por primera vez en 1830. A Villarroel se le considera como uno de los cultivadores de la ciencia de la policía en el virreinato.

No obstante, el débil desarrollo de las ciencias administrativas en el virreinato, existen cuatro tipos de documentos que deben ser considerados como antecedentes remotos del estudio de la administración pública en México. El primero es el Informe General del Visitador José de Gálvez en el año de 1774, que describe los resultados de la implementación de la reforma borbónica en la Nueva España. El segundo corresponde al dictamen de Revillagigedo sobre la puesta en marcha de las intendencias en la Nueva España en 1794, como parte de la reorganización de la administración territorial y la desaparición de los corregimientos y alcaldías mayores.

La tercera fuente son las *Disposiciones, Órdenes o Instrucciones*, dadas por el rey y su Consejo a sus representantes en la Nueva España, al gobernador y capitán general, los presidentes y oidores de la Primera y Segunda Audiencias, y a la mayoría de los virreyes, desde don Antonio de Mendoza, hasta Juan O'Donjú (1535-1821), los cuales gobernaron el reino de la Nueva España. Se trata de documentos invaluable para conocer las instrucciones, órdenes y resultados de las mismas en la administración novohispana.

Un cuarto conjunto de documentos, son las *Relaciones, Memorias, Advertimientos o Informes Generales*, que por disposición de la ley, esos gobernantes a partir del primer virrey, tenían que dar a sus sucesores y también al monarca. En ellos es posible establecer el diagnóstico de determinados ramos de la administración virreinal, los problemas más urgentes de atender y las recomendaciones pertinentes para tratar de solucionarlos.

En nuestra opinión, el estudio de la administración pública tiene una enorme deuda con la época virreinal. No obstante, que se han realizado estudios destacados y sistemáticos en torno a esta época como son Silvio Zavala (1990),² Ernesto de la Torre Villar (1994)³ y José Ignacio Rubio Mañé (1963)⁴ entre otros, también es cierto que hace falta continuar profundizando en su estudio en torno a lo sucedido en materia de administración pública. En las raíces novohispanas se encuentra el origen de una variedad de ilustres instituciones administrativas heredadas de esa época y que

²Silvio Zavala, *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa, 1990, II tomos.

³Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, México, Porrúa, 1994, II tomos.

⁴José Ignacio Rubio Mañé, *El virreinato*, México, UNAM, FCE, 2005, cuatro tomos (1963).

requieren de un análisis de mayor alcance para acumular conocimiento de esa etapa.

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XIX

El estudio de la administración pública en el siglo XIX se divide convencionalmente en tres etapas: independiente (1820-1857); reformista (1858-1876); y porfiriana (1877-1910). En relación con la etapa independiente es considerado por los expertos como la época de oro del estudio de la administración pública mexicana en el siglo XIX. En torno a la burocracia escribieron Lorenzo Zavala en 1828, con sus ideas del “aspirantismo” y la “empleomanía”; José María Luis Mora en 1837, cuestiona la “empleomanía”; Mariano Otero en 1847, en la búsqueda del funcionario idóneo; Francisco Carbajal en 1848, en sus discursos como diputado expone la necesidad de la propiedad de los empleados y un plan para reformas de oficinas y empleados públicos.

También hay un estudio que se refiere a la administración financiera. Se trata de un ensayo de José María Luis Mora sobre la hacienda pública que se publica en 1830, en la que propone algunas acciones para mejorar las finanzas públicas. Por lo que se refiere a los estudios de organización y reorganización de la administración pública federal, destaca por su trascendencia y propuestas, el opúsculo de Lucas Alamán en el año de 1838, en el que fundamenta su propuesta de reforma integral en los ramos de la administración pública.

Otra línea temática son los estudios relativos a la administración pública municipal durante el siglo XIX. Destacan las obras siguientes: Juan Rodríguez de San Miguel, edita en 1834 el *Manual de providencias económico-políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal*; Luis de Ezeta, publica en 1845 el *Manual de Alcaldes y Jueces de Paz*; Mariano Galván Rivera divulga en 1850 el *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*.

En esta etapa se destacan algunos tratados de doctrina destinados a explicar el carácter científico de la administración pública mexicana, escritos por Simón Tadeo Ortiz (1832), M.R. Veytia (1852), Teodosio Lares (1852), Francisco de Paula Madrazo (1857), así como tres trabajos notables del fundador de la administración pública mexicana, Luis de la Rosa (1851, 1852 y 1853).

En contraste, la etapa reformista esta caracterizada por un menor número de obras, se trata de escritos de carácter técnico relacionados con la administración financiera y temas fiscales, así como un tratado teórico de relevancia. En este periodo, aparece el manuscrito de Guillermo Prieto sobre la organización de la hacienda pública a partir del presupuesto de 1857 (divulgado en 1858); Manuel Dublán publica su *Curso de derecho fiscal* en 1865; Julio Jiménez con su *Tratado de contabilidad de los caudales del gobierno* que aparece en el año de 1868; y Manuel López Meoqui edita el *Curso de contabilidad administrativa* en 1874. Finalmente, como tratado administrativo destaca la obra de José María Castillo Velasco (1874) en la que discute la posibilidad de una ciencia administrativa diferente al derecho administrativo.

En la etapa porfirista, aparecen trabajos de enorme valor doctrinario y teórico, que realizan aportaciones relevantes al estudio de la administración pública mexicana. En esta etapa destacan tres tratados administrativos. El primero corresponde a la obra de Emiliano Busto, quien elabora el primer trabajo de administración pública comparada, debido a que realiza un análisis entre el caso mexicano y el francés, obra que data del año de 1889. El segundo se refiere al trabajo de Charles Nordhoff (1890) que fue traducido por el mexicano Eduardo Ruiz. El tercero destaca la obra de Manuel Cruzado (1895), considerado como el último teórico de la ciencia administrativa por la forma de abordar el fenómeno administrativo público.

En esta etapa aparecen trabajos relacionados con el estudio de la administración pública estatal. Sobresale el trabajo de Estrada y Zenea, cubano radicado en México, que trata de la administración de los gobiernos estatales, texto publicado en 1878. Adicionalmente, son publicados el *Manual de los ayuntamientos* de Julio Jiménez y Agustín Lozano en 1875; el *Directorio para los ayuntamientos* en 1890, de Miguel León; así como el *Manual de los presidentes municipales* de Cosme Garza García, editado en 1897 en Saltillo, Coahuila.

También es significativo el tratado de administración de personal de Díaz Rugama editado en el año de 1887, que puede ser considerado como el primer texto para perfeccionar el ingreso de los empleados a la administración pública federal y un antecedente del servicio civil de carrera en nuestro país. Por último, al iniciar el siglo xx, aparece el ensayo sobre el municipio de Miguel S. Macedo publicado en el año de 1904, documento que había permanecido olvidado y que se incluye por sus aportaciones a la administración pública municipal.

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

Durante la etapa independiente surge el trabajo fundador de la administración pública mexicana en la pluma de Luis de la Rosa.⁵ En el tercer capítulo se analiza la trayectoria académica, profesional y política, así como sus primeros documentos en los que se aprecian las preocupaciones sociales y administrativas del autor en su juventud.

Posteriormente, son examinados sus trabajos administrativos más relevantes en los que se muestra su conocimiento y reflexión en torno a la administración pública. Primero, su *Memoria que sobre el estado de la Hacienda Nacional de la República mexicana, presentó a las cámaras el Ministro del Ramo en julio de 1845*; segundo, su *Iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados por el Exmo. Señor Ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados (1845)*; tercero, sus *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas (1854)*; cuarto, el *Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México (1852)* y quinto, su opúsculo fundador que es titulado *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla (1853)*. Por último, son detallados conceptos claves expuestos en las obras de De la Rosa, que resultan esenciales para el campo disciplinario.

El *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla*, es el documento que funda la administración pública en nuestro país en el siglo XIX. Antes de esta obra, ningún otro documento cuenta con los atributos teóricos, conceptuales y metodológicos para alcanzar el rango de obra fundadora. Como todo trabajo clásico, su obra no pierde actualidad, por el contrario, es una invitación abierta al razonamiento y al estudio de la administración pública.

A pesar de que Luis de la Rosa no es el primero en preocuparse por la administración pública, sí es el más lúcido por sus contribuciones teóricas al campo de estudio (Etchart, 2002).⁶ La obra de Luis de la Rosa es el basamento teórico más sólido del siglo XIX, que sienta las bases de la teoría de la administración pública mexicana. La trayectoria política de Luis de la Rosa es una de las más relevantes en su tiempo.

⁵José Juan Sánchez González, "Rescatando del olvido a Luis de la Rosa: fundador de la administración pública en México", *Revista IAPEM*, Toluca, IAPEM, núm. 67, mayo-agosto de 2007.

⁶Eduardo Mario Etchart Mendoza, *Luis de la Rosa Oteiza y la administración pública mexicana (1829-1853)*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, tesis para obtener el grado de Maestría en Historia de México, 2002, p. 4.

Para Suárez (1997) los escritos administrativos de Luis de la Rosa representa la gran aportación a la administración pública del país.⁷ Sus trabajos quizá no despertaron gran interés entre sus contemporáneos, debido a los acontecimientos que se abatieron sobre la faz de la República y por la misma razón se le reconoció más por su labor política y diplomática, o por sus ensayos literarios, que por sus escritos relativos a la administración pública.

A nuestro parecer, el nombre de Luis de la Rosa debe grabarse con letras de oro en el estudio de la administración pública en México. Su obra trasciende en el campo disciplinario. Sus aportaciones teóricas y prácticas continúan vigentes, debido a que concibe a la administración pública como una actividad responsable del Estado frente a las enormes desigualdades de los más desfavorecidos.

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XX

El estudio de la administración pública en los siglos xx e inicios del xxi, abarca convencionalmente las etapas: posrevolucionaria (1911-1939); contemporánea (1940-1979); y moderna (1980-2007). Por lo que corresponde a la etapa posrevolucionaria, la disciplina encuentra las condiciones económicas, políticas y sociales adecuadas para generar estudios especializados en diferentes líneas de investigación como son: 1) aportaciones jurídicas de destacados estudiosos –Gabino Fraga (1926 y 1934), Mijares Palencia (1936), Hinojosa Ortiz (1937) y Gustavo Velasco (1938)– a la administración pública; 2) estudios sobre la organización administrativa como son la creación del Departamento de Contraloría (1917), y los escritos de Pani (1918), Híjar y Haro (1920) y Llergo (1920), el tratado de contabilidad administrativa de Luis G. Aragón (1921), así como la contribución al campo de estudio del

⁷Laura Beatriz Suárez de la Torre, *Luis de la Rosa Oteiza, político del México Independiente, 1805-1856*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, tesis para obtener el grado de doctor en Historia, 1997, p. 6. Un paso importante para el pensamiento del abogado zacatecano en cuanto a administración pública, aconteció cuando emprendió su viaje como ministro plenipotenciario hacia los Estados Unidos. Así cuando fue llamado a asumir la gubernatura de Zacatecas y se le advirtió que éste se encontraba en condiciones fatales de miseria, atraso y desorden, se esmeró en contestar de manera propia y metódica, sus propuestas, para mejorar la situación de Zacatecas, que quedaron impresos bajo el título de *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*. Por ejemplo, debe recordarse que la clasificación que De la Rosa realizó sobre los diferentes ramos de la administración pública, posee una originalidad propia, así como un valor singular. Hasta 1853, nadie había manejado en un escrito tantas divisiones, con tan peculiar dedicación y con extremada consistencia y depuración de ideas. Lo mismo sucede con su *Ensayo*, pero con nuevas reflexiones para lograr un beneficio nacional.

antropólogo Manuel Gamio (1920); 3) se examinan estudios propiamente de reforma administrativa como los realizados por la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda (1927-1929), los que corresponden a la Comisión Reorganizadora del Departamento del Distrito Federal (1929) y el aporte de Carlos Duplán (1930) a la organización de las oficinas públicas; 4) son analizados dos manuales técnicos: el de información administrativa de Ezequiel Chávez (1920) y de sistematización de archivos de Santa María (1927); y 5) se revisan los intentos gremiales y profesionales con la creación de la Escuela Superior de Administración Pública (1922) y de la Confederación Nacional de la Administración Pública (1924).

La etapa contemporánea en el estudio de la administración pública es de expansión, diversificación y mayor grado de especialización en las obras que se produjeron en este periodo de análisis. Con el crecimiento de la intervención del Estado, la administración pública se vuelve más compleja y por ende, requiere de obras que aporten soluciones a los problemas que enfrenta el aparato gubernamental. Destaca la fundación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales (1950) de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como la creación del Instituto de Administración Pública (1955), ambas en sus respectivos ámbitos como formadoras y difusoras de las ciencias administrativas en nuestro país.

Esta etapa inicia con la obra pionera de Lucio Mendieta y Núñez (1942), prosigue con el estudio de la burocracia de Ernesto Lobato (1951) y el estudio descriptivo de la administración pública de Chellet Osante (1955). Continúa con el planteamiento jurídico de Francisco López Álvarez (1956), los dos artículos de la Revista de Administración Pública –Álvaro Rodríguez Reyes (1956) y Joaquín Carrillo Patraca (1959)– además de la obra de administración de personal de Antonio García Valencia (1958). Destaca por sus contribuciones el tratado de José Galván Escobedo (1962) que es una de los primeros estudios teóricos de la administración contemporánea. Son incluidos por su importancia como antecedentes del proceso de reforma administrativa, el análisis de Álvaro Rodríguez Reyes “Diagnóstico administrativa del gobierno federal” (1964) y el Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Procedimientos de Administración Pública (1964) auspiciada por el Instituto Nacional de Administración Pública. También se analiza el Informe de la Comisión de Administración Pública (CAP) en el año de 1967, documento esencial en las reformas administrativas de los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez (1971-1976) y José López Portillo (1977-1982). Posteriormente, se revisan las aportaciones de una nueva generación de destacados estudiosos en el campo disciplinario, como son Miguel Duhalt

Krauss (1970, 1972 y 1977), Álvaro Rodríguez Reyes (1970), Ignacio Pichardo Pagaza (1972), Alejandro Carrillo Castro (1973), Omar Guerrero (1976), José Francisco Ruiz Massieu y W. Lozano (1977), Jacinto Faya Biseca (1977), José Chanes Nieto (1979) y José Castelazo (1979).

Por lo que corresponde con la etapa moderna, se puede afirmar que existe un estudio disciplinario consolidado y que genera sus propias líneas de investigación. Con la expansión de actividades de la UNAM y el INAP, así como con el desarrollo de instituciones educativas como el Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma del Estado de México, una variedad de universidades públicas y privadas, universidades estatales, entre otras, el estudio de la administración pública se ha difundido de manera valiosa y ha permitido formar generaciones de profesionistas e investigadores en la disciplina. Aunado a diversos posgrados, diplomados, cursos, seminarios, conferencias y la edición de un sinnúmero de revistas especializadas, la administración pública mexicana goza de un mayor desarrollo disciplinario.

Sólo basta revisar las aportaciones y las obras de los autores que se analizan en este periodo para comprobarlo. Diego López Rosado (1980), Ignacio Pichardo Pagaza (1980), José Francisco Ruiz Massieu (1980), José Fernández Santillán (1980), Omar Guerrero (1980, 1984, 1986, 1989, 1992, 1993, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2003 y 2004), Romeo Flores Caballero (1984), Cipriano Flores (1984), Carlos Almada (1982), Gildardo Campero (1982), Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez (1983), Ricardo Uvalle (1983, 1992 y 1997), Federico Reyes Heróles (1983), Luis García Cárdenas (1983), Luis F. Aguilar Villanueva (1983, 1996 y 2006), Roberto Rives (1984), Gustavo Martínez Cabañas (1985), Guillermo Haro Bélchez (1986), Enrique Cabrero (1994 y 1995), María del Carmen Pardo (1992 y 1993), Roberto Moreno (1995), David Arrellano (1995 y 2000), Mauricio Merino (1996 y 2000), José Chanes Nieto (1997 y 2000), José Luis Méndez (2000), Juan de Dios Pineda (2002), José Martínez Vilchis (2007) y José Castelazo (2007).

OMAR GUERRERO: **TEÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**

En el capítulo octavo, se dedica un apartado para examinar la extensa obra de uno de los más destacados teóricos de la administración pública mexicana: Omar Guerrero. Las aportaciones a la teoría de la administra-

ción pública a nivel continental, así como sus contribuciones al campo de conocimiento en nuestro país son invaluable y constituyen referencias obligadas para conocer el desarrollo histórico de la administración pública en México. Se trata de un reconocimiento ganado por méritos propios.

A partir de una semblanza académica de la formación de Omar Guerrero, se da paso a la revisión de sus libros y artículos en torno a la teoría de la administración pública, destacando de manera sucinta sus contribuciones, enfoques y manera de tratar sus temas de estudio. Muchas de estas obras son ya clásicas en nuestra disciplina, por lo que se han convertido en referencias necesarias y consultadas para el estudio de la administración pública en México.

Con la obra de Omar Guerrero existe un antes y un después en la administración pública mexicana. Dentro de sus grandes contribuciones se encuentra la formación de estudiosos en la materia, que por diversos caminos y enfoques siguen contribuyendo al desarrollo del campo disciplinario. Este capítulo pretende ser un punto de partida para conocer su abundante y rica obra disciplinaria.

Omar Guerrero ha sido un acucioso seguidor del desarrollo y evolución de la administración pública tanto en México como en otras latitudes. A sus indagaciones históricas ha unido el esfuerzo por establecer los conceptos que sean expresión fiel del fenómeno publiadministrativo. Incluso ha ido más allá de la cuestión terminológica y estudia a fondo tratando de esclarecer la clase de vínculo entre la administración pública y el Estado, así como aquel que surge entre la política y el Estado inherentes a la disciplina, con el propósito de conformar y solidificar estatus de ciencia (Haro, 1997).⁸

Omar Guerrero se suma a los autores que vinculan al estudio de la administración pública al desarrollo del Estado, a una importante corriente de pensamiento, donde el origen de la administración pública está ligado al estudio de su formación como disciplina y campo de estudio, pero también a los medios para mejorarla (Zarur, 1997).⁹ Guerrero ha sido formador y maestro de generaciones de estudiosos y profesionales de la actividad administrativa pública, en diversos centros de enseñanza, tanto nacionales como en el extranjero. Sea este un merecido homenaje a sus contribuciones a la disciplina.

⁸Guillermo Haro Bélchez, "Presentación", Alejandro Zarur Osorio, *La administración pública en México. Autores contemporáneos. La obra de Omar Guerrero*, México, IAPEM, 1997, p. x.

⁹Alejandro Zarur Osorio, *La administración pública en México. Autores contemporáneos. La obra de Omar Guerrero*, México, IAPEM, 1997, p. 73.

Al final, se incluyen un epílogo de esta obra, las conclusiones, bibliografía y anexos, que sirven como fuente de consulta para ahondar más en el estudio de la administración pública en México. Cabe señalar que es nuestra convicción que esta puesta al día de los estudiosos y pensadores de la administración pública, que han estudiado, escrito y polemizado en relación con el fenómeno administrativo público, sea una emotiva aportación a la disciplina, para que pueda producirse una nueva era de estudios en torno a las líneas de investigación que aquí fueron descritas.

Esta obra es producto de diversos aportes académicos y soportes institucionales que contribuyeron a su culminación. Al doctor Omar Guerrero que ha discutido abiertamente sobre las diversas temáticas abordadas en este trabajo y que me impulsó a dedicarme de manera apasionada por el estudio de la administración pública, mi agradecimiento más sentido.

Agradezco el apoyo brindado por el entonces presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) doctor Alejandro Carrillo Castro y en especial, a mi amigo y maestro doctor Gildardo Campero Cárdenas por su decidida colaboración para tener acceso a una diversidad de fuentes históricas en la materia. También deseo agradecer al actual presidente del INAP, maestro José Castelazo, su colaboración manifiesta para difundir la obra de nuestros fundadores, precursores y cultivadores de la administración pública mexicana.

Asimismo, mi agradecimiento al doctor José Martínez Vilchis, rector de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), por los apoyos brindados para realizar esta obra, reconociendo su compromiso decidido con nuestra disciplina. A mis alumnos y colegas del Centro Universitario UAEM Zumpango, mis deseos para seguirnos superando en la vida académica. En particular, al maestro Rodolfo Téllez Cuevas por la sugerencia de fuentes y charlas sobre grandes hombres de la vida de nuestro país. También mi reconocimiento al maestro Francisco Martínez Martínez, porque ha sido un soporte en mis clases de posgrado en la UNAM.

Como siempre, mi amor profundo a mi esposa Vicky, que es la fórmula para que mi vida tenga sentido. A mis hijos José Juan y Claudia Virginia, que han tolerado esta larga travesía investigativa. A José Juan que estudia administración de negocios para que siga superándose y a Claudia que ya forma parte de la comunidad de la UNAM. Los tres son mis soportes para dedicarme todos los días al estudio de la administración pública.

PRIMERA PARTE

*Precursores del estudio y
fundación de la administración
pública en el siglo XIX*

En resumen, no existe estudio alguno que abarque nuestra administración pública, México lo está esperando; el trabajo será laborioso y largo, quien lo intente tendrá que abrirse paso a machete a través de la frondosa selva, pero el resultado justificará el esfuerzo emprendido.

SIERRA, 1956⁴⁰

Los trabajos relativos a la administración pública mexicana brotaron de las plumas de los autores desde los primeros años del México independiente, dentro de un proceso continuo y permanente de aportaciones a la disciplina desde diversos campos de conocimiento, actividad que continúa hasta nuestros días. En estas obras, según Guerrero (1988) se puede observar una tradición de estudio fecunda, que señala, de tiempo en tiempo, la organización y el funcionamiento de la administración pública.⁴¹

No obstante, Chanes (1979) afirmaba que el tema relativo a la investigación sobre la administración pública mexicana podría agotarse rápidamente diciendo que ésta es inexistente. Sin embargo, tal aseveración significaría menospreciar los esfuerzos, que se han realizado y continúan produciéndose en la disciplina, desde el pasado hasta al presente. A pesar de las grandes aportaciones, es innegable el limitado desarrollo de la administración pública en México. Debido a factores internos de naturaleza diversa a la dependencia, entre otros aspectos, científica y tecnológica del exterior, que ha impedido que se desenvuelva un conocimiento administrativo acorde con la realidad mexicana.⁴²

⁴⁰Catalina Sierra Casasús, "Estudios sobre Administración Pública en México", *RAP*, México, Instituto de Administración Pública, 1956, núm. 1, p. 67. Cabe señalar que esta afirmación es válida para el año en que fue publicado el artículo. En la actualidad el desarrollo de la administración pública ha sido amplio, diversificado y plural.

⁴¹Omar Guerrero, "Sesenta y cinco años de Revolución: la administración pública", *México: setenta y cinco años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 633.

⁴²José Chanes Nieto, "La Investigación sobre la Administración Mexicana", *RAP*, Conmemorativa del 25 aniversarios del INAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, p. 63.

En este contexto, existen tendencias de algunos investigadores por permanecer dentro de la corriente intelectual de Europa y Estados Unidos y dedicarse a especulaciones basadas en ideas, modelos o técnicas de actualidad en el extranjero, desvinculados de nuestra realidad y ajenos a los problemas nacionales. Por ello se requiere un pensamiento peculiar para tratarlos, ideas propias para explicarlos y una metodología especial para solucionarlos. Sostiene Chanes (1979) que la investigación en la administración pública ha tenido y tiene la obligación de contribuir a la satisfacción de estos requerimientos metodológicos.⁴³

A lo largo de esta obra, una de las ideas medulares es que, tanto los precursores como los cultivadores en administración pública mexicana, realizaron genuinas aportaciones y contribuciones con el propósito de encontrar soluciones prácticas a problemas nacionales en materia administrativa. Lo que al mismo tiempo permitió generar conocimiento suficiente para sentar las bases teóricas de la disciplina conocida como administración pública en nuestro país.

Esta obra se encuentra integrada en dos partes. La primera parte de esta investigación, corresponde a los precursores de la administración pública en el siglo XIX y al momento culminante de su fundación en la pluma de Luis de la Rosa en el año de 1853, hasta el año previo al inicio de la Revolución mexicana de 1910. Se trata de una línea en tiempo secuencial e histórica, que entre otras cualidades permite mostrar la evolución y el desarrollo de la administración pública desde sus inicios a sus etapas más avanzadas. Está compuesta por cinco apartados.

En el primer capítulo, se propone la metodología para estudiar el desarrollo histórico de la administración pública mexicana en siete etapas históricas: 1) virreinal; 2) independiente; 3) reformista; 4) porfirista; 5) posrevolucionaria; 6) contemporánea; y 7) moderna. Se trata de la propuesta de Guerrero (1985), quien a partir del análisis de Chanes (1979) y con algunas adecuaciones de nuestra parte, nos parece la tipología más pertinente. A partir de un marco histórico general, es posible realizar un recorrido bibliográfico de los principales autores y sus obras, en relación con sus aportaciones a la administración pública mexicana. Cabe señalar que la etapa virreinal sólo es descrita en el primer capítulo, ya que las referencias bibliográficas son escasas y si existen, son multifacéticas por lo que no sólo corresponde a la administración pública, sino a una gran variedad de temáticas.

⁴³*Ibid.*, p. 64.

En el segundo capítulo, se analizan las disertaciones más destacadas en torno al estudio de la administración pública en el siglo XIX, en la etapa independiente que comprende el periodo de 1820 a 1857. En este apartado se describen las contribuciones de ilustres pensadores, hombres notables de su tiempo y políticos que realizaron aportaciones teóricas y prácticas a la disciplina, desde diferentes campos de estudio.

En el tercer capítulo, se revisan las obras más relevantes del fundador de la administración pública mexicana: Luis de la Rosa. Desde su *Memoria* como Secretario de Hacienda (1845); su *Iniciativa* para resolver el problema de la deuda de los empleados (1845); sus *Observaciones* para mejorar la administración pública del gobierno de Zacatecas (1851); su *Plan* para edificar una colonia en su estado natal (1852); y en particular, su opúsculo titulado *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla* (1853). Este último documento, es considerado la pieza más valiosa para el campo de estudio de nuestro país, ya que insta a la administración pública como disciplina y campo de estudio. Para el que escribe, es necesario revalorar su pensamiento administrativo, es una etapa previa para conocer la trayectoria histórica del estudio de la administración pública mexicana. La obra de Luis de la Rosa es el basamento teórico más sólido del siglo XIX, que sienta las bases de la teoría de la administración pública mexicana.

En el capítulo cuarto que corresponde a la etapa reformista, abarca el periodo comprendido de 1858 a 1876, se describen las obras más representativas de la época. No obstante, que su número es menor a todas las etapas que se estudian en esta investigación, algunas son notables como la obra de Velasco (1874). Destacan por su importancia los trabajos relativos a la administración financiera como son Prieto (1861), Jiménez (1868) y López Meoqui (1874). En materia de burocracia los planteamientos de amovilidad de los empleados por Piquero (1858) y el manual de ayuntamientos de Jiménez y Lozano (1875).

Por último, el capítulo quinto se refiere a la etapa porfirista, que comprende el periodo de 1877 a 1910, que incluye tratados administrativos valiosos como Nordhoff (1890) que es traducido por Ruiz, y también el de Cruzado (1895). El escrito de administración estatal de Estrada y Zenea (1878), como el primer tratado de administración de personal de Díaz Rugama (1887). Destaca la primera obra de administración pública comparada entre la mexicana y la francesa de Busto (1889). Así como los manuales administrativos de León (1890) y Garza (1897), además del polémico trabajo de Bulnes (1899) sobre el canibalismo burocrático.

Etapas del estudio de la administración pública en México

La organización de la administración pública está ligada estrechamente a la historia política de todo país; estudiando las diversas fases de ella, se tiene una visión exacta de la forma y de las vicisitudes de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden, con exactitud, sus actuales instituciones.

LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ, 1942⁴⁴

Al igual que Luis de la Rosa cuando escribía su *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla*, en el año de 1853, se inquietaba y preguntaba sobre la utilidad de su obra “en circunstancias en que todavía se podía esperar que la paz y el orden se conservarían por mucho tiempo” y “si debería continuar la impresión de esta obra”, él mismo se responde diciendo que no puede existir “ninguna sociedad política sin una regular administración”.⁴⁵

Con sus debidas distancias, el que escribe también en más de una vez examinó la conveniencia de realizar este libro y la conclusión fue que era necesaria para contribuir al estudio de la administración pública mexicana. A pesar de que la disciplina tiene nuevos enfoques teóricos y prácticos con novedosas ideas y maneras de resolver los asuntos públicos. Nuestra convicción ha sido volver a nuestros orígenes y raíces teóricas, para colocar a nuestros autores clásicos en el concierto de la ciencia de la administración pública. Algunas de sus aportaciones trascienden el ámbito nacional y bien pueden considerarse como parte del campo de estudio de la disciplina.

Por lo anterior, el propósito de este capítulo es revisar de “manera panorámica” como lo anotaba Guerrero (1985), a la administración pública mexicana en etapas históricas convencionalmente aceptadas para descu-

⁴⁴Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México*, México, UNAM, 1942, p. 20.

⁴⁵Luis de la Rosa, “Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla”, José Chanes Nieto, *La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000, p. 333.

brir la riqueza, diversidad y pluralidad de aportaciones a la administración pública que realizaron notables escritores, pensadores, políticos y precursores a través de sus obras administrativas.

VISIÓN PANORÁMICA DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

El estudio de la administración pública mexicana es reciente, por lo que “es poco conocida la evolución de la ciencia de la administración en México”.⁴⁶ La búsqueda y sistematización de la bibliografía administrativa en nuestro país, el hallazgo de abundante y variado material –de la época colonial hasta el presente– ha sido fruto de la preocupación de los estudiosos de la administración pública mexicana. Ello nos hace suponer que aún falta mucho por encontrar y reordenar, aunque existe un mapa histórico de su trayectoria teórica. Sin embargo, no resulta arriesgado afirmar que se ha dejado olvidada como objeto de estudio sistemático y salvo algunas honrosas excepciones, existen pocos estudios que permiten abordarla de manera integral, sistemática y extensa.

Para examinar este estudio de manera panorámica, existen al menos ocho antecedentes directos, para construir una propuesta que permita comprender el origen, evolución y desarrollo de la disciplina en nuestro país desde el siglo XIX al XXI. El primer intento considerable para la clasificación de la bibliografía administrativa tuvo lugar en 1956 con el artículo de Catalina Sierra Casasús, un artículo breve pero que enuncia los documentos más relevantes en su tiempo.⁴⁷ Fue publicado en el primer número de la *Revista de Administración Pública* del entonces Instituto de Administración Pública (IAP). Sin proponérselo, Sierra es la primera que llama la atención sobre la necesidad de comenzar la investigación de la administración pública en México, de manera metódica y ordenada.

El segundo intento corresponde a José Chanes Nieto, quien en 1979 escribió un artículo también publicado en la *Revista de Administración Pública* del ya denominado Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en el cual aparece una abundante cantidad de libros, artículos, ensayos y opúsculos sobre la administración pública, que constituyen verdaderas

⁴⁶Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1984, p. 208.

⁴⁷Catalina Sierra Casasús, *op. cit.*, p. 63.

referencias para su estudio correspondiente.¹⁸ Se trata del ensayo más completo en la materia, realizado por un experto en el conocimiento de la trayectoria histórica del estudio del campo disciplinario.

El tercer intento más lúcido y acabado es el realizado por Omar Guerrero en 1985, como parte de una obra pionera en la disciplina y en la que se realiza un análisis detallado de la teoría de la administración pública mexicana desde el siglo XIX, hasta el año de 1983.¹⁹ La contribución de Guerrero se debe a que analiza y estudia en las diferentes etapas a los más destacados precursores y cultivadores del campo de conocimiento en nuestro país, con una adecuada propuesta metodológica y un detallado análisis de las aportaciones en el campo de estudio.

El cuarto antecedente lo constituye el evento organizado por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), denominado “Maestros mexicanos del pensamiento político y la administración pública” celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública en el año de 1985.²⁰ En el número 10 de la revista *Administración y Política*, se incluye un artículo de José Chanes Nieto que estudia a Lucas Alamán como administrador; otro de Roberto Moreno en torno a la obra de Luis Mora; y un ensayo de Enrique Varas sobre los manuales administrativos en el siglo XIX.

El quinto intento, es la compilación de Luis Miguel Martínez Anzures que contienen dos ensayos generales sobre las obras de Luis de la Rosa y Lorenzo de Zavala. Aunque propiamente no se trata de un trabajo de estudio histórico, estas disertaciones son relevantes en el desarrollo de la disciplina en nuestro país.²¹

El sexto documento lo constituye la compilación lograda por José Chanes Nieto de la obra de Luis de la Rosa, en la que se incluye la formación profesional, la trayectoria en el servicio público, las representaciones populares que alcanzó, así como los documentos más relevantes de su obra administrativa.²² Se trata de una acuciosa compilación de referencias, notas y textos del ilustre De la Rosa. Chanes (2000) pone a disposición del lector las referencias históricas en la vida y obra de Luis de la Rosa, por lo que es una gran contribución para los propósitos de esta obra.

¹⁸José Chanes Nieto, *op. cit.*, p. 65.

¹⁹Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, *op. cit.*, pp. 208-364.

²⁰Varios, *Administración y política. Maestros mexicanos del pensamiento político y la administración pública*, México, UAEM, cuarta época, núm. 10, segundo cuatrimestre de 1985.

²¹Luis Miguel Martínez Anzures (comp.), *Antología sobre teoría de la administración pública*, México, INAP, 2002.

²²José Chanes Nieto, *La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000.

El séptimo referencial corresponde a dos tesis de posgrado en Historia que sobre la vida de Luis de la Rosa, fueron realizadas en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Una concerniente a su vida como político, presentada por Beatriz Suárez de la Torre (1997),²³ y otra, relativa a su contribución a la administración pública elaborada por Mario Etchart Mendoza (2002).²⁴ Ambas investigaciones académicas con propósitos comunes, son una fuente de numerosos hallazgos en torno a la vida y obra del célebre zacatecano.

El octavo conjunto de documentos, lo constituyen las obras publicadas en la *Revista de Administración Pública*, por el INAP en los números: 50 (abril-junio de 1982); 51 (julio-diciembre de 1982); 52 (octubre-diciembre de 1982); 53 (enero-marzo de 1983); 54 (abril-junio de 1983) siendo director de la revista Omar Guerrero. Adicionalmente, por sus documentos destacan la *Revista Conmemorativa del 25 aniversario del INAP* (1980), la dedicada a la *Memoria de Gabino Fraga* (1982) y la número 78 (septiembre-diciembre de 1990) siendo director José Chanes Nieto. También resulta útil, la *RAP Antología conmemorativa 1955-2005*, para celebrar los cincuenta años de vida del INAP, la cual fue publicada en dos tomos en el año de 2006 bajo la coordinación de Alejandro Carrillo Castro y Gildardo Campero Cárdenas.

Adicionalmente, existen investigaciones clásicas sobre la actividad –objeto de estudio– de la administración pública en México, en las que de manera marginal son citados y tomados en cuenta la gran mayoría de precursores y cultivadores con aportaciones prácticas a los diferentes ramos, actividades legislativas y de gobierno en las que participaron.²⁵ Dentro del contexto del plan de investigación, sólo en los casos que se considere necesario, se harán las referencias directamente.

En esta perspectiva, el propósito es realizar una exposición panorámica del origen y desarrollo del estudio de la administración pública en

²³Laura Beatriz Suárez de la Torre, *Luis de la Rosa Oteiza, político del México Independiente, 1805-1856*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, tesis para obtener el grado de Doctor en Historia, 1997.

²⁴Eduardo Mario Etchart Mendoza, *Luis de la Rosa Oteiza y la administración pública Mexicana (1829-1853)*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, tesis para obtener el grado de Maestría en Historia de México, 2002.

²⁵José Florencio, Fernández Santillán, *Política y administración pública en México (1934-1978)*, México, INAP, 1980. Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, México, FCE-INAP, 1988. Luis García Cárdenas, "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1983. Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública Federal en México 1821-1940*, México, INAP, 1984. Omar Guerrero, *El Estado y la administración pública en México*, México, INAP, 1989. María del Carmen Pardo, *La modernización de la administración pública en México*, México, INAP-COLMEX, 1993.

México, a partir de los trabajos de Chanes (1979 y 2000) y Guerrero (1985 y 2000), entre los más representativos. Adicionalmente el autor de esta obra se atreve a incluir otros trabajos que considera representativos del campo disciplinario. Esta revisión sucinta es un preámbulo, debido a que en los siguientes capítulos serán analizados con mayor detalle, tanto los precursores como los cultivadores, a partir de sus obras y aportaciones más representativas al campo de conocimiento.

Asimismo, tomando en cuenta los alcances de esta investigación, se propone la división convencionalmente en siete etapas: 1) virreinal; 2) independiente (1820-1857); 3) reformista (1858-1876); 4) porfiriana (1877-1910); 5) posrevolucionaria (1911-1939); 6) contemporánea (1940-1967); y 7) moderna (1968-2007). Si bien pueden existir otras clasificaciones, nos parece la más acertada para agrupar los periodos en las etapas en las que los cultivadores fueron produciendo sus obras administrativas como aportes a la teoría de la administración pública mexicana.

Cabe señalar que Guerrero (1985) propone su clasificación en cuatro etapas (virreinal, independiente, porfiriana y revolucionaria), aunque esta última la subdivide en revolucionaria propiamente, posrevolucionaria y actual. Por su parte, Lucio Mendieta y Núñez (1942), divide el estudio de la administración pública también en cuatro etapas (precolonial, colonial, independiente y actual). El autor de esta investigación prefiere clasificarlas en siete etapas, como a continuación se analizan.

ETAPA VIRREINAL

En la etapa virreinal se encuentran los documentos más remotos de aportaciones a la teoría de la administración pública en nuestro país. Aunque poco se sabe de la etapa virreinal, se trata de textos que son producto del ejercicio público, así como de requerimientos y sugerencias para mejorar la función pública. No pueden catalogarse como obras teóricas, por el contrario, son documentos en las que se proponen alternativas técnicas y prácticas para mejorar el control, la fiscalización y la evaluación de los asuntos públicos de la Corona española.

Para Flores (1978) la evolución de la administración pública del México colonial se puede dividir para su estudio en tres etapas.²⁶ La primera etapa

²⁶Romeo Flores Caballero, "Del centralismo primitivo al ilustrado en la política y la administración", *Revista RAP*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 34, abril-junio de 1978, p. 41.

comprende el diseño del aparato administrativo y la organización territorial como consecuencia natural del descubrimiento, conquista, exploración y colonización. Este periodo histórico comprende, en términos generales, el siglo XVI. La segunda etapa muestra los resultados de la administración encabezada por virreyes, adelantados, gobernadores, audiencias, corregidores y alcaldes. Se desarrolló durante el siglo XVII y principios del XVIII. La tercera etapa corresponde al reinado de los Borbones y fue la época de reformas administrativas, políticas y económicas diseñadas por la Corona para recuperar el poder que había perdido, como consecuencia de la delegación de poderes en personas e instituciones, cuyo enriquecimiento lo llevó al grado de cuestionar la legitimidad del poder real.

Por su parte, para Schaeffer (1955) desde el principio existen dos ideas como fuerzas motivadoras en la Conquista y la colonización española en el Nuevo Mundo.²⁷ La primera y más importante consistió en considerar a éste como una reserva económica destinada a explotarse con eficacia para que produjera una corriente de riqueza cada vez mayor hacia el tesoro real. En segundo lugar, el Imperio se consideró como una gran empresa misionera por la que los beneficios del cristianismo se ponían al alcance de un número indeterminado de indígenas. “Así, el sistema administrativo del Imperio español debe ser considerado desde el punto de vista de sus finalidades tanto religiosas como económicas”.²⁸ Revisemos las obras más representativas en torno a la administración pública.

Un primer documento excepcional, es el *Informe General del Visitador José de Gálvez* en el año de 1771, dejado al virrey Bucareli.²⁹ Guerrero (1995) señala que el saldo de la Visita General de Gálvez en las provincias septentrionales, significó la toma de conciencia plena de la necesidad de implantar un régimen administrativo adecuado a aquellos territorios. El Plan fue formulado por Gálvez, con la colaboración del virrey Croix, el 23 enero de 1768 y aprobado por real orden del 1° de agosto de 1769. Entonces fue creada una Comandancia General, más que un nuevo virreinato, porque significa un ahorro sustancial, toda vez que la capital no estaría en Durango, sino en alguna población de Sonora, lo que la acercaría a las Californias, las más necesitadas de atención.³⁰

²⁷Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2003 (1955), p. 214.

²⁸*Ibid.*, p. 215.

²⁹José Gálvez, *Informe General*, México, Imprenta de Santiago White, 1867, 441 pp.

³⁰Omar Guerrero, “Prólogo”, Roberto Moreno Espinosa, *La administración territorial en México. Antecedentes históricos*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México, 1995, p. xv.

Las reformas borbónicas del siglo XVIII sintetizan el legado histórico hispánico. Aunque dentro del periodo de la Casa de Borbón, fue la etapa de Carlos III, quién preparó los elementos básicos del México moderno.³¹ La tarea de Gálvez no fue otra que suprimir o mermar el viejo orden, implantando la reforma administrativa en la Nueva España. La política expropiatoria borbónica comprendió la reclusión de religiosos y tuvo su cenit con la expropiación de los bienes de la Compañía de Jesús (los jesuitas). En la vida económica la reforma giró alrededor del fortalecimiento de la minería, para lo cual se formó el Tribunal del ramo, un Banco de Avío y el célebre Colegio de Minería, así como la organización de los monopolios como el del tabaco y el correo establecido por Gálvez.³² En la Nueva España la visita de Gálvez se encaminó a reformar la administración virreinal, revertir las funciones públicas concesionadas a las corporaciones religiosas y civiles, así como hacer una reforma económica que permitiera incrementar los ingresos de la Real Hacienda.³³

La reforma borbónica ha sido la mayor transformación en gran escala de una organización de dominio, que hubiera intentado país alguno.³⁴ En un lapso de una centuria, un añejo y petrificado Imperio universal fue transformado en un moderno Estado que asumió en plenitud todos sus atributos y puso en movimiento a una sociedad adormecida por años.

La labor de transformación abarcó también a toda la América hispánica y se instrumentó a muchas leguas de distancia, desde centros de decisión remotos y con medios de comunicación muy poco desarrollados. A la luz de nuestro tiempo, la reforma borbónica no solamente se ha significado por su éxito en el pasado, sino por su trascendencia hacia el presente.³⁵

³¹D.A. Brading, *Mineros y comerciantes en el México borbónico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

³²Omar Guerrero, *El Estado y la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 22.

³³Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez, *La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico: 1750-1808. Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1980.

³⁴Omar Guerrero, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1995.

³⁵Omar Guerrero, "El Estado y su evolución", Carlos Biseca Treviño (coord.), *Historia general de la medicina en México*, tomo IV, Medicina Novohispana en el siglo XVIII, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Academia Nacional de Medicina, 2001, p. 6. "Dentro de la ampliación y diversificación de la actividad del Estado hispánico en el Virreinato, nacieron la Dirección General de Correos, la Real Lotería, el Monte de Piedad, el Tribunal y Colegio de Minería, y la Academia de San Carlos, conspicuos representantes organizativos que personificaban la cara progresista de una sociedad que nacía".

El segundo documento relevante es el dictamen de Revillagigedo sobre la implantación de las intendencias en la Nueva España de 1791.³⁶ Las intendencias eran, tanto fuente de información sobre el estado de las poblaciones del Virreinato, como del nivel del desempeño subalterno de la administración territorial. Para Moreno (1995) el sistema de intendencias naturalmente representó una reforma administrativa que impactó el sistema de administración territorial prevaleciente, sin embargo, fue en las colonias españolas de América en donde el sistema de intendencias trascendió en mucha mayor proporción que en la propia península ibérica, toda vez que su implantación provocó la extinción irreversible de varias categorías administrativas como los corregimientos y alcaldías mayores.³⁷

El establecimiento de las intendencias en la Nueva España es uno de los temas más relevantes en la administración pública mexicana, porque implica el máximo vigor desplegado por el Estado español para reformar, por medio de la administración misma, el estado general de cosas en esta parte de sus dominios indianos.³⁸

La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincias en el Reino de la Nueva España, publicada en Madrid en el año de 1786, es el documento magistral que sintetiza los estudios y dictámenes elaborados con antelación para evaluar su viabilidad, y el premio excelso de los ensayos escritos posteriores destinados a su enjuiciamiento. En ella se refleja pues, el proyecto político de reforma social del Estado español en la Nueva España y su factibilidad al calor de la realidad histórica de su momento.³⁹

La Ordenanza de Intendencias constituye un denso documento de derecho administrativo y, a la vez, un manual del trabajo del gobierno intendente. El documento fue refrendado por el Secretario de Indias, el célebre José de Gálvez, principal autor del proyecto de intendencias en las Indias, en especial en la Nueva España. La Ordenanza está formada por cinco partes: la primera, a modo de proemio, señala las modificaciones a la vieja organización administrativa virreinal y su coexistencia actual con el

³⁶*Dictamen del Virrey Revillagigedo sobre la Ordenanza de Intendencias de la Nueva España*, México, Secretaría de Industria y Comercio, 1934.

³⁷Roberto Moreno Espinosa, *La administración territorial en México. Antecedentes históricos*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México, 1995, p. 40.

³⁸Omar Guerrero, "Los forjadores mexicanos de la Ciencia de la Policía", *Revista de Administración y Política*, Toluca, México, cuarta época, núm. 4, 1985, p. 3.

³⁹*Idem*.

nuevo sistema: las otras, cuerpo del documento tratan de las cuatro “causas” o ramas del gobierno indiano: Justicia, Policía, Hacienda y Guerra.

El tercer texto en importancia, lo constituyen las *Enfermedades políticas que padece la capital de la Nueva España*, escrita a fines del siglo XVIII por Hipólito Villarroel y publicado en parte, por primera vez en 1830.⁴⁰ En esta obra Villarroel tiene la intención de desarrollar un conjunto de planteamientos y propuestas orientadas a remediar una serie de problemas que aquejaban a la sociedad novohispana y al papel que correspondía a las instancias gubernamentales del virreinato, no podía dejar de lado los problemas que representaba el establecimiento definitivo de las intendencias en la Nueva España.⁴¹

Hipólito Villarroel destaca el problema que se generaba con la ruptura de la unidad de mando, al segregárseles funciones esenciales al virrey como es el caso concreto del control de la superintendencia de la Real Hacienda que pasó en un primer momento a manos del intendente de México; nuestro autor hizo el señalamiento en el sentido de que las intendencias serían útiles estando subordinadas a los virreyes.⁴²

En su obra Villarroel escribe un apartado en el que se examina a la organización administrativa del Virreinato (parte II) y el “Tratado de varios ramos de la policía” (parte III). Este tratado es un documento inapreciable para todo aquel interesado en la administración pública mexicana durante la parte final del Virreinato.

De los principios referidos se derivan, como de sus fuentes, el buen orden que debe reinar en el pueblo, siendo obligación precisa de los jueces atender a la subordinación de los habitantes, a que se conserve la paz, la tranquilidad y la buena armonía entre sus moradores, exigiendo sobre todo su atención la abundancia en los abastos, la equidad en los pesos y medidas, la buena calidad en las especies vendibles, la limpieza de las calles, el alumbrado para evitar los desórdenes e infamias a que se inclina la oscuridad y lúgubres; el precaver las ruinas, el pronto socorro en los incendios, la comodidad, el sosiego, la seguridad de los ciudadanos y sobre todo el recogimiento de vagabundos, animales perjudiciales y otras muchas atenciones en esta especie, que fuera molesto referir.⁴³

⁴⁰Hipólito Villarroel, *Enfermedades Políticas que Padece la Capital de la Nueva España en casi todos los cuerpos de que se componen y remedios que se le deben aplicar para su curación si se quiere sea útil al Rey y al público*, México, Miguel Ángel Porrúa (1830), 1979.

⁴¹Roberto Moreno Espinosa, *op. cit.*, p. 117.

⁴²*Idem.*

⁴³Hipólito Villarroel, *op. cit.*, p. 172.

Guerrero (1985) también incluye como un documento relevante el *Discurso* de Ladrón de Guevara que trata de temas relativos a la policía urbana.⁴⁴ Comienza con la exposición de las casas, de las que dice que la ciudad de México se vería beneficiada si se mejoraran los materiales de construcción, fueran más sólidas y su distribución prevista con mayor arreglo. Existe sin embargo, el problema de la inexperiencia de los arquitectos, la poca ilustración de los habitantes y la “mala costumbre de cada país” en materia de construcción de inmuebles, que frecuentemente se une a lo antedicho para obstruir una adecuada urbanización.⁴⁵

Un cuarto tipo de documentos valiosos, son las *disposiciones, órdenes o instrucciones*, dadas por la monarquía española, el rey y su Consejo a sus representantes en la Nueva España: el gobernador y capitán general, los presidentes y oidores de la Primera y Segunda Audiencias y los virreyes, que a partir de don Antonio de Mendoza, hasta Juan O’Donojú (1535-1821), gobernaron el reino de la Nueva España.⁴⁶

CUADRO 1
INSTRUCCIONES DE LOS REYES A LOS VIRREYES DE LA NUEVA ESPAÑA

Siglos	Instrucciones dirigidas a:
xvi	Dadas a Hernán Cortés A los jueces de residencia y audiencias A las Audiencias Antonio de Mendoza Luis de Velasco Gastón de Peralta (Marqués de Falces) Martín de Enríquez de Almanza Lorenzo Suárez de Mendoza (Conde la Coruña) Álvaro Manrique de Zúñiga (Marqués de Villamanrique) Luis de Velasco (el Mozo) Gaspar de Zúñiga y Acevedo (Conde de Monterrey)
xvii	Juan de Mendoza y Luna (Marqués de Montesclaros) Luis de Velasco II (segunda designación como virrey) Diego Fernández de Córdoba (Marqués de Guadalcazar) Diego Carrillo de Mendoza y Pimentel (Marqués de Gelves) Rodrigo Pacheco y Osorio (Marqués de Cerralvo)

⁴⁴Omar Guerrero, “Los forjadores mexicanos de la Ciencia de la Policía”, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁵Baltasar Ladrón de Guevara, *Discurso sobre la policía de la ciudad de México*, en *Antología de textos sobre la ciudad de México en el periodo de la Ilustración*, México, Instituto de Antropología e Historia, 1982.

⁴⁶Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, México, Porrúa, 1994, tomo I, p. xv.

	<p>Lope Díez de Armendáriz (Marqués de Cadereyta) Diego López Pacheco Cabrera y Bobadilla (Marqués de Villena y Duque de Escalona) Juan de Palafox y Mendoza García Sarmiento de Sotomayor (Conde Salvatierra) Marcos de Torres y Rueda (Conde de Alva de Aliste) Francisco Fernández de la Cueva (Duque de Alburquerque) Juan de Leyva y de la Cerda (Conde Baños) Antonio Sebastián de Toledo Salazar (Marqués de Mancera) Pedro Nuño Colón de Portugal (Duque de Veragua) Tomás Antonio de la Cerda (Marqués de la Laguna) Melchor Portocarrero y Lasso de la Vega Gaspar de la Cerda Sandoval Silva y Mendoza (Conde de Galve)</p>
XVIII	<p>José Sarmiento de Valladares (Conde Moctezuma) Francisco Fernández de la Cueva Enríquez (Segundo Duque de Alburquerque y Marqués de Cuéllar) Fernando de Alencastre Noroña y Silvia (Duque de Linares) Baltasar de Zúñiga y Guzmán (Marqués de Valero) Juan de Acuña (Marqués de Casafuerte) Obispo Juan Antonio de Visaron y Eguirreta Pedro de Castro y Figueroa (Duque de la Conquista) Pedro Cebrián y Agustín (Conde de Fuenclara) Juan Francisco de Güemes y Horcasitas (Primer Conde Revillagigedo) Agustín de Ahumada y Villalón (Marqués de las Amarillas) Joaquín de Monserrat y Crujillas (Marqués de Crujillas) Carlos Francisco de Croix (Marqués de Croix) Fray Antonio María de Bucareli y Ursúa Juan Vicente de Güemes Pacheco y Padilla (Segundo Conde de Revillagigedo)</p>
XIX	<p>Miguel de la Grúa Talamanca y Branciforte (Marqués de Branciforte) Francisco Javier Venegas Félix María Calleja Juan Ruiz de Apodaca Juan O'Donojú</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, México, Porrúa, 1994, pp. LV-LXXXV.

Un quinto conjunto de documentos son las *Relaciones, Memorias, Advertimientos o Informes Generales*, que por disposición de la ley, esos gobernantes a partir del primer virrey, tenían que dar a sus sucesores, como también lo hacían con el monarca, dándole cuenta de la labor realizada, así como del estado general que guardaba el reino al ser relevados de su puesto.⁴⁷ Estos escritos constituyen una fuente de información valiosa

⁴⁷*Idem.*

para conocer los problemas y soluciones propuestas en la administración pública virreinal. Al efecto puede verse el cuadro 2.

CUADRO 2
RELACIONES, ADVERTIMIENTOS O MEMORIALES DE LOS VIRREYES
DE LA NUEVA ESPAÑA

Siglos	Relaciones, Advertimientos o Memoriales
XVI	Relación de Antonio de Mendoza a su sucesor Luis de Velasco (1550-1551) Relación de Martín de Enriquez de Almanza a su sucesor el Conde de la Coruña (1580) Relación de Álvaro Manrique de Zúñiga (Marqués de Villamanrique) a Luis de Velasco el Mozo (1590) Advertimientos que Luis de Velasco II dejó al Conde de Monterrey Don Gaspar de Zúñiga y Acevedo (1596) Advertimientos de Gaspar de Zúñiga y Acevedo (Conde de Monterrey) a Juan de Mendoza y Luna (Marqués de Montesclaros) (1598)
XVII	Información de Juan de Mendoza y Luna (Marqués de Montesclaros) a su sucesor Luis de Velasco II (1607) Informe de Diego Fernández de Córdoba (Marqués de Guadalcazar) (1607) Relación de Rodrigo Pacheco y Osorio (Marqués de Cerralvo) (1636) Relación de Lope Díez de Armendáriz (Marqués de Cadereyta) (1640) Relación de Juan de Palafox y Mendoza (1642) Informe al rey de García Sarmiento de Sotomayor (Conde Salvatierra) (1645) Relación de Antonio Sebastián de Toledo Salazar (Marqués de Mancera) a su sucesor Pedro Nuño Colón de Portugal (Duque de Veragua) (1673) Relación del obispo Juan de Ortega Montañes a su sucesor José Sarmiento de Valladares (Conde Moctezuma) (1697)
XVIII y XIX	Memoria de Juan Francisco de Güemes y Horcasitas (Primer Conde Revillagigedo) a su sucesor Agustín de Ahumada y Villalón (Marqués de las Amarillas) (1754) Noticias instructivas de Agustín de Ahumada y Villalón a Francisco Cagigal de la Vega (1760) Memoria de Francisco Cagigal de la Vega a su sucesor Joaquín de Monserrat y Crujillas (Marqués de Crujillas) (1760) Memoria de Carlos Francisco de Croix (Marqués de Croix) a su sucesor Fray Antonio María de Bucareli y Ursúa (1771) Relación de Manuel Antonio Flores a Juan Vicente de Güemes Pacheco y Padilla (Segundo Conde de Revillagigedo) (1789) Relación del Segundo Conde Revillagigedo a Miguel de la Grúa Talamanca y Branciforte (Marqués de Branciforte) (1794) Memoria de Miguel de la Grúa Talamanca (Marqués de Branciforte) a su sucesor José Miguel de Azanza (1799) Memoria que Miguel José de Azanza dejó a su sucesor Félix Belenguer de Marquina (1803) Relación de Félix Berenguer de Marquina a José de Iturrigaray (1803)

Fuente: Elaboración propia a partir de Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, México, Porrúa, 1994, pp. LXXXVII-CXLV.

Estos documentos de la época virreinal, dan una idea clara de lo ocurrido con la implantación de las intendencias de la Nueva España, así como de los esfuerzos por mejorar los ingresos de la Hacienda Real.⁴⁸

Estos dos grandes grupos ofrecen amplia visión acerca de la filosofía política que la Corona tuvo en relación con sus posiciones de ultramar, de sus designios totales en torno a la tierra y los habitantes que incorporó a su soberanía, de los principios que rigieron su actividad política y administrativa, de los ideales que impulsaron su acción social, económica, religiosa y cultural.⁴⁹

Los documentos escritos al respecto son una fuente histórica para conocer las medidas implementadas para resolver los asuntos administrativos a los que se enfrentaron las autoridades novohispanas. Al respecto, tiene razón Zavala (1967) cuando señala que:

La vasta administración indiana inspiró estudios políticos, administrativos, legales, tanto en el periodo de la monarquía austriaca como el de la borbónica. Cambiaron las ideas y los modos de tratar la materia pero subsistía el hecho de que los españoles y los hispanoamericanos se interesaron por el estudio de la experiencia gubernativa en las Indias y dejaron obras valiosas acerca de ella.⁵⁰

No obstante, la importancia que representan para la administración pública en general y en particular, para la época virreinal, tanto las instrucciones como los memoriales –relaciones o advertimientos– ninguno de estos documentos pueden considerarse obras teóricas o doctrinarias para la administración pública como disciplina. Se trata de valiosas fuentes de estudio históricas que constituyen la memoria administrativa de nuestra nación.

ETAPA INDEPENDIENTE (1820-1857)

El caso de la emancipación de México, muy similar al de las otras colonias hispanoamericanas, se diferencia por haberse convertido de una guerra que aspiraba a la libertad política, en un auténtico movimiento social que

⁴⁸*Instrucciones que los virreyes dejaron a sus sucesores*, México, Imprenta de Ignacio Escalante, 1873, dos tomos.

⁴⁹Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, op. cit., p. xv.

⁵⁰Silvio Zavala, *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa (1967), 1990, tomo 1, p. 529.

trascendió la pura decisión política.⁵⁴ Para De la Torre (2004) la Independencia de México se inserta tanto en el desarrollo histórico universal como en el emancipador americano y específicamente en el de hispanoamérica.⁵²

Una vez alcanzada la Independencia, los problemas en la administración, manejo, organización y asuntos hacendarios de México, fueron el marco para proponer soluciones a los problemas del gobierno, mediante medidas administrativas que fueran eficaces en una nación en constante transformación. Las décadas que siguieron a la consumación de la independencia se significaron por una constante lucha por el poder político, por la definición de un orden estatal, entre federalistas y centralistas, lo que obstaculizó la formación de una administración pública vigorosa.⁵³ En este contexto convulsionado, la estructura administrativa de México presenta relativamente pocos cambios en la primera parte del siglo XIX. Sus funciones corresponden a una etapa política en transición (separación del Estado y la Iglesia), en busca de la consolidación y la estabilidad para la inversión de capitales.

La Independencia –dice Schaeffer (1955)– fue acompañada de una ruptura aparentemente más profunda con las instituciones coloniales. Se erigió una nueva estructura gubernamental muy poco parecida al sistema colonial que sustituía. Se formó un cuerpo legislativo donde antes no

⁵⁴Ernesto de la Torre Villar, *La Independencia de México*, México, Editorial MAPFRE, FCE, 2004, p. 10.

⁵²*Ibidem*, De la Torre Villar señala que la Independencia de México es resultado de: a) los conflictos entre España y su Imperio, surgidos de la oposición de intereses políticos y económicos, agravados en el siglo XVIII por la administración borbónica; b) del amplio desarrollo demográfico de las diferentes provincias que integraban el imperio español; c) de la aparición de importantes grupos, económicamente fuertes, que deseaban participar en la dirección y el dominio económico-político de sus provincias; d) del surgimiento de una élite directiva poseedora de amplia cultura y de una conciencia clara de su destino y posibilidades; e) de la aparición y expansión, en grupos cada vez más amplios, de un sentimiento nacionalista nacido en algunas provincias y del reencuentro y la estimación de sus dobles raíces, la indígena y las ibéricas; en otras, del conocimiento y aprecio del adelanto intelectual obtenido y de la igualdad y aun superioridad de la mente y capacidades americanas en relación con las españolas; f) del malestar generalizado de grandes comunidades indígenas y mestizas por el mal trato, exacciones económicas, explotación de su fuerza de trabajo y penas y afflictivas desigualdades, tanto legales como de hecho; g) de haber llegado las colonias americanas a una mayoría de edad aunada a la existencia de vastos recursos económicos, desarrollo cultural y experiencia administrativa que les aseguraban su autonomía; h) de la difusión en una minoría ilustrada de una serie de principios filosóficos, jurídicos y políticos de origen ilustrado y liberal, procedentes tanto de Europa como de los Estados Unidos, que actúan como pensamientos rectores; i) de la coyuntura política que surge en 1808 con la invasión de España por las fuerzas napoleónicas, la abdicación de los reyes españoles y el inicio de la Guerra de Independencia española en contra de los franceses invasores, a más de otras causas específicas que cada provincia presenta.

⁵³Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940*, México, INAP, 1984, p. 376.

existía. A la mayoría del personal del gobierno revolucionario se le había negado toda participación efectiva en el sistema político y administrativo anterior. Como consecuencia nacieron las instituciones republicanas, sin precedente alguno en el régimen colonial español.⁵⁴

En relación con el estudio de la administración pública, para Guerrero (1985) la etapa independiente, es la época de oro de la administración pública mexicana, debido a que en ella se produce la mayor cantidad de obras y documentos que sientan las bases de la disciplina en nuestro país. Mientras Chanes (1980) es más explícito, al señalar que las contribuciones del siglo XIX, aunque insuficientemente estudiadas fueron de las más relevantes.⁵⁵ A partir de ambas visiones históricas, es posible conformar una evolución del pensamiento administrativo mexicano en esta época histórica.

En la etapa independiente, existen obras que destacan como las *Lecciones de política y derecho público para instrucción del pueblo mexicano* de Juan María Barquera (1822); el *Directorio político para los alcaldes constitucionales* de Juan Wenceslao Barquera (1834); el *Manual de providencias económico-político para uso de los habitantes del Distrito Federal*, elaborado en 1834 por Juan Rodríguez de San Miguel.⁵⁶ Este mismo autor publicará posteriormente en 1845, su *Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación*.⁵⁷ También debe citarse el *Manual de alcaldes y jueces de paz* de Luis de Ezeta publicado en 1845.⁵⁸

Asimismo, en 1830 José María Luis Mora elabora un ensayo sobre la "Hacienda Pública" en la que propone medidas para mejorar su manejo.⁵⁹ Posteriormente, Luis Mora escribe su obra *México y sus revoluciones*, libro publicado en 1836, por un hombre excepcional de su tiempo.⁶⁰ Aunque es

⁵⁴Wendell Karl Gordon Schaeffer, *op. cit.*, p. 213. "De ahí la tendencia de tratar el advenimiento de la Independencia mexicana como si marcara el cierre de un libro en lo que toca al Imperio español".

⁵⁵José Chanes Nieto, "La investigación sobre la administración mexicana", *op. cit.*, p. 64.

⁵⁶Juan Rodríguez de San Miguel, *Manual de providencias económico-políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal*, México, Imprenta de Galván, 1834. Hay una versión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1980.

⁵⁷Juan Rodríguez de San Miguel, *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. Hay una versión de la RAP, México, INAP, núm. 53, enero-marzo de 1983, pp. 71-162.

⁵⁸Luis de Ezeta, *Manual de Alcaldes*, México, Imprenta de Leandro J. Valdés, 1845. Hay una versión en la RAP, núm. 53, pp. 163-188.

⁵⁹José María Luis Mora, "Hacienda Pública", *Obras completas*, México, SEP, Instituto Mora, 1986. Volumen I, Obra política I (investigación, recopilación, selección y notas de Lilian Briseño, Laura Solares y Laura Suárez de la Torre, Prólogo Eugenia Meyer).

⁶⁰José María Mora, *México y sus revoluciones*, México, Porrúa, 3 tomos, 1965.

el *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía* del mismo autor, aparecido en 1837 en sus "Obras Sueltas", un texto clave para entender el problema de los empleos públicos.⁶⁴ Este tema que había sido abordado en 1828 por Lorenzo de Zavala en tres artículos: "Aspirantismo y Parcialidad", "Aspirantismo" y "Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo",⁶² es una constante en torno a la burocracia mexicana. Al respecto, debe señalarse que recientemente comienza a revalorarse a Lorenzo Zavala en lo relativo a su obra administrativa, no tanto a su trayectoria política.⁶³

Además, Chanes (1979) destaca de Mariano Otero la segunda parte de sus *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana* en el año de 1847, al tratar el tema de los "empleados".⁶⁴ Igualmente Francisco Zarco en una editorial del *Siglo Diez y Nueve* del 4 de septiembre de 1855, por Juan Bautista Morales en el *Gallo Pitagórico*, "Colección de artículos crítico-políticos y de costumbres", aparecidos en los años 1842, 1844 y 1845.⁶⁵ Adicionalmente, Juan Bautista Morales es autor del artículo "El Ministro", que forma parte de los contenidos en la obra *Los mexicanos pintados por sí mismos*, cuya primera edición data de 1854.⁶⁶ Al año siguiente, en igual tono Francisco Zarco escribió en *La Ilustración Mexicana*, "El Presidente, la Presidencia".⁶⁷

En este contexto, existen algunos manuales administrativos que deben tomarse en cuenta para el estudio de la administración pública (Varas, 1985).⁶⁸ Se hallan dos documentos anónimos: la *Guía de Hacienda de la República Mexicana* publicada en 1825, que aparece sin autor; y la *Inspección General de Guías y Tornaguías* (noticia de las administraciones, receptorías y subreceptorías de rentas que existen en cada Departamento de la República, con expresión de las aduanas marítimas de cabotaje y fronteras) publicado en 1838, sin autor.

⁶⁴José María Mora, *Obras sueltas*, México, Porrúa, 1963.

⁶²Lorenzo de Zavala, *Obras* (El periodista y el traductor), México, Porrúa, 1966.

⁶³Ricardo Campos A.T., "Apuntes biográficos de Lorenzo de Zavala (1788-1836)", Luis Miguel Martínez Anzures (comp.), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, México, INAP, 2002.

⁶⁴Mariano Otero, *Obras*, México, Porrúa, 2 tomos, 1995 (1967).

⁶⁵Juan Bautista Morales, *El Gallo Pitagórico*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1975.

⁶⁶Varios, *Los mexicanos pintados por sí mismos*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1974.

⁶⁷Francisco Zarco, *Antología de la crónica en México*, México, UNAM, Texto de Humanidades, 1979.

⁶⁸Enrique Varas Gómez, "Los manuales administrativos en el siglo XIX en México", *Administración y Política. Maestros mexicanos del pensamiento político y la administración pública*, México, UAEM, cuarta época, núm. 10, segundo cuatrimestre de 1985, pp. 173-174.

Un prolífero autor, Juan Rodríguez de San Miguel, tiene tres obras que no han sido mencionadas.⁶⁹ Primero, *Pandectas Hispano-Mexicanas, o sea Código General* aparecido en 1839. Segundo, la *Guía Judicial* (colección de las leyes de más frecuente uso en la administración de justicia) publicada en 1845. Tercero, la *Curia Filípica Mexicana* (obra completa de práctica forense en la que se trata de los procedimientos de todos los juicios, ya ordinarios ya extraordinarios, sumarios y de todos los tribunales existentes en la República, tanto comunes como privativos y privilegiados) aparecido en 1850 y que se atribuye a este autor.

Por su parte, entre los varios estudios que realizó sobre la materia, Lucas Alamán presentó el 8 de febrero de 1838 un manuscrito que se ha denominado su *Examen general de la organización de la administración pública*, a fin de proponer un programa de reformas a la administración pública, probablemente el primero de nuestra historia.⁷⁰ Adicionalmente, afirma Chanes (1980) que Luis Mora en la exposición de motivos de la Constitución Política del Estado de México del 14 de febrero de 1827, mencionó los propósitos de la desconcentración administrativa, es decir, acercar las decisiones al administrado, la división política como base del ámbito competencial del órgano desconcentrado y la unidad de éste.⁷¹

Sobre el mismo tema de la desconcentración administrativa, Tadeo Ortiz en un ensayo sugirió en 1832 que la ciudad de México “necesita de nuevos establecimientos públicos (...) de un nuevo y arreglado orden de cosas” en tanto “una sola mano o gobernador, ya demasiado ocupado en los negocios políticos, es imposible que pueda atender a tan interesantes y complicados objetos” y, en consecuencia, “La policía y expedita administración ordinaria de México exige imperiosamente una subdivisión en cinco cantones grandes (...) que independientes, administren (...) la justicia ordinaria y demás atribuciones municipales”.⁷² Por su obra *México considerado como nación independiente y libre*, Tadeo Ortiz es considerado como el primer teórico de la administración pública propiamente mexicana.⁷³

⁶⁹*Idem.*

⁷⁰Lucas Alamán, *Documentos diversos* (Inéditos y muy raros), México, Editorial Jus, 1946, tomo II. Hay una versión en Lucas Alamán, “Examen de la Organización General de la Administración Pública”, *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982.

⁷¹José Chanes Nieto, “La investigación sobre la administración mexicana”, *op. cit.*, p. 66.

⁷²Tadeo Ortiz, *México considerado como Nación Independiente y Libre*, Guadalajara, Instituto Tecnológico de la Universidad de Guadalajara, 1952.

⁷³José Chanes Nieto, “Uno de los primeros teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala”, *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982.

Por su parte, Guerrero (1985) considera como aportaciones en la etapa independiente, el periodo comprendido entre los años de 1820 a 1875,⁷⁴ los autores y obras que aparecen en el cuadro 3.

CUADRO 3
ETAPA INDEPENDIENTE 1820-1857

<i>Precursor</i>	<i>Obras y año</i>
Juan María Barquera	Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo. 1822.
Lorenzo de Zavala	Aspirantismo y parcialidad. Aspirantismo y medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo. 1828.
José María Luis Mora	Hacienda Pública. 1830.
Simón Tadeo Ortiz	México considerado como nación independiente y libre. 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.
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.
Francisco Carbajal	Sobre la propiedad de los empleados y el plan para reformas de oficinas y empleados. 1848.
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.
Luis de la Rosa	Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México. 1852.
Teodosio Lares	Lecciones de derecho administrativo. 1852.
R.M. Veytia	Opúsculo de derecho constitucional y administrativo. 1852.
Luis de la Rosa	Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla. 1853.
Francisco de Paula Madrazo	Manual de administración. 1857.

Fuente: Elaboración propia a partir de Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1984, pp. 209-210.

⁷⁴Cabe señalar que algunas referencias citadas por Chanes (1979) no necesariamente se incluyen en este cuadro que incluye las referencias de Guerrero (1985), aunque son enlistadas en este apartado con el fin de contar con una visión panorámica de los precursores de la administración pública mexicana.

En la etapa independiente se cuentan tratados fundamentales para explicar el estudio de la administración pública de nuestro país. Primero, Luis de la Rosa publica sus *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas* en 1851. Al año siguiente su *Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México* en 1852, y tiempo después, en 1853 su obra fundacional, el *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla*.⁷⁵

En segundo lugar, destaca en esta etapa la influencia jurídica como es el caso de Teodosio Lares quien dictó en 1851 sus *Lecciones de derecho administrativo*, publicadas en 1852.⁷⁶ Obra fundamental para el derecho administrativo, pero que comienza a delimitar el campo de estudio de la administración pública. En tercer sitio, el *Opúsculo de Derecho Constitucional y administrativo* de Veytia editado en 1852, que constituye un puente teórico entre el derecho administrativo y la administración pública.⁷⁷ Cuarto, el *Manual de Administración* de Francisco de Paula Madrazo aparecido en 1857, documento valioso en el que estudia a la administración de forma dinámica y práctica.⁷⁸

En suma, la etapa independiente es la más prolifera en aportaciones a la administración pública mexicana, con obras ricas y propositivas de los precursores de la disciplina. En esta etapa se funda la disciplina con la obra de Luis de la Rosa y se sientan las bases para el desarrollo posterior del campo de estudio.

ETAPA REFORMISTA (1858-1876)

En la Reforma se sintieron las tensiones entre la Iglesia y el Estado. Era inevitable la reacción contra la ignominiosa manera como se habían llevado

⁷⁵Luis de la Rosa, *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de México*, Baltimore, Juan Murphy y Cia., 1851. *Sobre la administración pública y medios de mejorarla*. Sin datos, 1851. Hay una versión en RAP, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982, pp. 113-133.

⁷⁶Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo dadas en el Ateneo Mexicano*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1979 [1852].

⁷⁷R.M. Veytia, *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo*, México, Nuevo Febrero Mexicano, tomo IV, 1852. Hay una versión en RAP, México, INAP, edición especial en memoria del maestro y primer presidente del INAP, Gabino Fraga, 1982, pp. 195-209.

⁷⁸Francisco de Paula Madrazo, *Manual de administración*, París, Librería de Rosa, Bouret y Cía., 1857. Hay una versión en la RAP, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1983, pp. 97-139.

los asuntos del Estado durante tanto tiempo.⁷⁹ No sólo se separó la Iglesia del Estado, sino que a la primera se le quitaron los poderes fiscales especiales y la autonomía judicial: el fuero. Naturalmente, los militares también quedaron privados del fuero. La Iglesia fue obligada a comenzar la enajenación de sus vastas propiedades, salvo las destinadas estrictamente al culto.

Por ello, durante la etapa reformista, dos son las preocupaciones de los precursores de la administración pública mexicana. En primer término, los asuntos contables y financieros del ejercicio público con el propósito de conformar una hacienda pública consolidada y confiable; y en segundo lugar, los temas relativos al derecho administrativo como muestra del interés en la aplicación del marco legal en la actividad organizada del Estado, en una etapa donde se consolida su función como poder frente al de la Iglesia. Los temas sobre la administración pública comienzan a abrirse paso como prioritarios en la agenda de la República restaurada. Al respecto puede verse el cuadro 4.

CUADRO 4
ETAPA REFORMISTA 1858-1876

Cultivadores	Obras y año
I. Piqueiro	<i>Estudio de la amovilidad de los empleados.</i> 1858.
Guillermo Prieto	<i>Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857.</i> 1858 (1861).
Manual Dublán	<i>Curso de derecho fiscal.</i> 1865
Julio Jiménez	<i>Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno federal.</i> 1868.
José María del Castillo Velasco	<i>Disposiciones de policía.</i> 1869.
Isidro Antonio Montiel y Duarte	<i>Derecho público mexicano.</i> 1871.
José María del Castillo Velasco	<i>Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano.</i> 1874.
Manuel López Meoqui	<i>Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa.</i> 1874.
Julio Jiménez y Agustín Lozano	<i>Manual de los ayuntamientos.</i> 1875.

Fuente: Elaboración propia a partir de Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1984, pp. 210-211.

En el primer grupo se encuentra el texto de Guillermo Prieto, *Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857*, publicadas en 1858, que muestra las preocupaciones del autor sobre el manejo de la hacienda pública y en particular, de la integración y

⁷⁹Wendell Karl Gordon Schaeffer, *op. cit.*, p. 231.

ejecución del presupuesto federal.⁸⁰ También debe incluirse a Manuel Dublán quien escribe en sus “Lecciones diarias para los alumnos juristas del Instituto Oaxaca”, el *Curso de derecho fiscal*, impreso en la misma ciudad el año de 1865.⁸¹ En este campo, Julio Jiménez escribe su *Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno*, el cual aparece en 1868.⁸² Adicionalmente destaca el *Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa* de Manuel López Meoqui, publicado en 1874.⁸³

En el segundo grupo destaca José María del Castillo Velasco, quien escribe un *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* (1874), cuyo capítulo I estaba destinado a definir a la ciencia administrativa y a señalar sus diferencias con la política.⁸⁴ También Isidro Antonio Montiel y Duarte es autor de la obra *Derecho Público Mexicano*, en 4 tomos, aparecidos a partir de 1871, en la cual se lamenta de que:

(...) en lugar de estudiar la derivación histórica de nuestras instituciones, examinando las necesidades sociales que han venido dándoles nacimiento, o las causas pasajeras y ficticias que las han abortado, se comete frecuentemente el error de ir al país vecino del Norte a recibir la explicación de ellas, sin advertir que la que de ahí venga ha de ser acomodada, más que a la letra de sus leyes, al espíritu tradicional de sus costumbres.⁸⁵

Asimismo, la Escuela de Jurisprudencia adoptó como texto en 1888 el *Curso de derecho constitucional y administrativo* de Eduardo Ruiz.⁸⁶ Cabe destacar la propuesta de Piquiero sobre la amovilidad de los empleados públicos en 1858. En esta etapa, también deben incluirse los manuales que describe Varas (1985), aunque se trata de obras jurídicas estas forman parte del legado en la actividad administrativa.⁸⁷ Dos obras de Rafael Roa Bárcenas, el *Manual razonado de práctica civil mejicana* (1859) y el *Manual teórico-práctico y razonado de las obligaciones y contratos en México, pudiendo*

⁸⁰Guillermo Prieto, *Lecciones de economía política*, México, Imprenta del Gobierno, 1871.

⁸¹Manuel Dublán, *Cursos de Derecho Fiscal*, México, Imprenta del Instituto Oaxaca, Textos Universitarios, 1975.

⁸²Julio Jiménez, *Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno general*, México, Imprenta del Gobierno, 1868.

⁸³Manuel López Meoqui, *Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa*, México, Sandoval y Vázquez Impresores, 1874.

⁸⁴José María Castillo Velasco, *Derecho administrativo mexicano*, México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874.

⁸⁵Isidro Antonio Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, México, Imprenta de Gobierno, 1871, tomo I.

⁸⁶Eduardo Ruiz, *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*, México, Secretaría de Fomento, 1888.

⁸⁷Eduardo Varas Gómez, *op. cit.*, pp. 175-176.

servir también en España (1861). Adicionalmente, el *Almanaque de las oficinas y guías de forasteros para el año de 1871*, de la autoría de Juan E. Pérez que fue publicado en el mismo año.

Como podrá inferirse, mientras que en la etapa independiente existe una destacada producción en obras administrativas, por su parte, en la etapa reformista existen obras relevantes pero en menor medida. En esta etapa destacan los temas contables y financieros, así como los asuntos relativos a la aplicación del derecho en los asuntos del Estado. Se trata de preocupaciones e inquietudes en las que los pensadores mostraron en sus escritos. Estos constituyen una parte de la memoria histórica en el devenir histórico de nuestra disciplina.

ETAPA PORFIRISTA (1877-1910)

México llega en la época de Porfirio Díaz, a la paz y estabilidad social necesaria para generar condiciones suficientes para el progreso y el desarrollo económico. Aunque en este periodo existen menos trabajos administrativos que en las etapas independiente y reformista, se puede afirmar que se trata de documentos con mayor maduración y contenido en los asuntos administrativos de nuestro país.

La época del gobierno de Porfirio Díaz fue de gran desarrollo interno en México. Se consiguió un progreso económico sin precedentes. Bajo las condiciones favorables garantizadas por la paz y el gobierno paternalista, el capital extranjero ingresó en el país para explorar las minas, construir ferrocarriles y extraer petróleo. "Por vez primera, desde la Independencia un gobierno estable hizo posible el desarrollo importante de la administración pública".⁸⁸

En la etapa porfirista, a Ildelfonso Estrada y Zenea le editaron en 1878 el *Manual de gobernadores y jefes políticos*,⁸⁹ en cuya introducción menciona haber publicado anteriormente el *Manual de secretarios de estado*. Se trata de un texto dirigido a los gobernadores y jefes políticos de los estados, para que realicen una adecuada y pertinente administración pública estatal.

Adicionalmente, existe un documento invaluable en la trayectoria histórica de la administración pública mexicana, que corresponde a Emiliano

⁸⁸Wendell Karl Gordon Schaeffer, *op. cit.*, p. 233. "El mantenimiento de la paz y el influjo de las inversiones extranjeras produjo una marejada de prosperidad, y finalmente hizo posible que el Gobierno pusiera en orden sus finanzas domésticas".

⁸⁹Ildelfonso Estrada y Zenea, *Manual de gobernadores y jefes políticos*, México, Imprenta de Villada, 1878. Hay una versión en la *RAP*, México, INAP, núm. 53, enero-marzo de 1983, pp. 163-188.

Busto quien elaboró en 1889, *La administración pública en Méjico. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecido en Méjico*.⁹⁰ Sin lugar a dudas, se trata del primer estudio de administración pública comparada en nuestro país.

Por lo que corresponde a los tratados teóricos, destaca el trabajo de Manuel Cruzado en 1895, quien publicó sus *Elementos de Derecho Administrativo*, cuya idea principal "(...) ha sido poner de manifiesto la alianza entre la teoría y la práctica de la administración".⁹¹ A Cruzado se le reconoce como el último teórico de la ciencia de la administración por la forma de abordar los temas relativos a la organización de los asuntos públicos.

Una obra relevantes según Guerrero (1985) es la *Ciencia política al alcance de los jóvenes* de Charles Nordhoff, traducida por el licenciado Eduardo Ruiz y publicada en 1885.⁹² Se trata de una adaptación para el caso mexicano. Aparece después en una segunda edición en 1890, con el título de *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*.⁹³ En esta edición, se cambia el nombre de Ciencia política por Ciencia administrativa, por su traductor el licenciado Eduardo Ruiz.

Un texto sobre la burocracia es *El porvenir de las naciones hispanoamericanas*, particularmente el capítulo "El canibalismo burocrático" de Francisco Bulnes publicado en 1899.⁹⁴ Se trata de un documento polémico en el que el autor sostiene que la burocracia es una clase parasitaria y que no contribuye al desarrollo de las naciones.

En la vertiente de manuales administrativos, se escribieron en esta época el *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública*, de Manuel López Meoqui, publicado en 1879.⁹⁵ También fue editado en 1885, de Julio Jiménez el *Manual de administración eco-*

⁹⁰Emiliano Busto, *La administración pública en Méjico. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecido en Méjico*, México, Secretaría de la Presidencia, Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, 1976.

⁹¹Manuel Cruzado, *Elementos de Derecho Administrativo*, México, Antigua Imprenta de Eduardo Munguía, 1895. Hay una versión en la *RAP*, México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del INAP, Gabino Fraga, 1982, pp. 265-280.

⁹²Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 260.

⁹³Charles Nordhoff (Eduardo Ruiz), *La ciencia política al alcance de los jóvenes*, México, Edit. Villada, 1885. Hay una segunda versión: *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1890. Existe una versión en la *RAP*, México, INAP, *Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del INAP*, Gabino Fraga, 1982, pp. 120-133.

⁹⁴Francisco Bulnes, *El porvenir de las naciones hispanoamericanas ante las conquistas recientes de Europa y Estados Unidos*, México, Imprenta de Mariano Nava, 1899.

⁹⁵Manuel López Meoqui, *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública*, México, Imprenta privada del autor, 1879. Hay una versión en la *RAP*, México, INAP, núm. 51, julio-septiembre de 1982, pp. 81-123.

nómica y contabilidad fiscal.⁹⁶ Otro documento relevante fue la *Guía práctica del empleado en la República Mexicana* de Alberto Díaz Rugama, aparecido en 1887.⁹⁷ Adicionalmente, Miguel León escribe su obra *Directorio para los ayuntamientos* (1890)⁹⁸ y Cosme Garza García su *Manual de los presidentes municipales* (1897) al finalizar el siglo XIX.⁹⁹

Además de los manuales administrativos ya citados, existen otros que corresponden a otros ramos, por lo que es conveniente mencionarlos según Varas (1985).¹⁰⁰ Adrián Bustos publica el *Manual de Aduanas de los Estados Unidos Mexicanos, que comprenden el arancel y Reglamento del Primero de Enero de 1870*, que aparece en 1878; Francisco de Moncada presenta el *Manual para los Jueces del Estado Civil de la República Mexicana* que se publica en 1885; Fernando Prado la *Guía práctica del agregado mexicano* editado en 1887; y Amado Prado el *Prontuario de la municipalidad de Torreón*, publicado en Saltillo, Coahuila, en 1899.

Por lo que corresponde a las contribuciones jurídicas, otra obra de la época porfiriana es el *Curso de derecho público*, fruto de Juan M. Vázquez en 1879, entonces magistrado de la Suprema Corte de Justicia. El trabajo es importante en general para los juristas, pero tiene además relevancia para los estudiosos de la administración pública, ya que en ella se hace un extenso examen de la administración municipal y la administración estatal.¹⁰¹ También aparece publicado en 1888, el *Curso de derecho constitucional y administrativo* de Eduardo Ruiz.¹⁰² Cabe señalar, que un ensayo sobre el municipio de Miguel S. Macedo apareció en 1901 por lo que debe incluirse en esta etapa. Para Guerrero (1985) los principales autores que aportan a la

⁹⁶Julio Jiménez, *Manual de administración económica*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1885.

⁹⁷Alberto Díaz Rugada, *Guía práctica del empleado de la República mexicana*, México, Imprenta El Socialista, 1887. Hay una versión en la *RAP*, México, INAP, núm. 52, octubre-diciembre de 1982, pp. 131-160.

⁹⁸Miguel León, *Directorio para los ayuntamientos*, Tlalnepantla, Tipografía de M. Vázquez, 1890.

⁹⁹Cosme Garza García, *Manual de presidentes municipales*, Saltillo, Tipografía del Gobierno, 1897. Hay una versión en la *RAP*, México, INAP, núm. 53, enero-marzo de 1983, pp. 187-219.

¹⁰⁰Enrique Varas Gómez, *op. cit.*, pp. 176-177.

¹⁰¹Juan M. Vázquez, "Poder Ejecutivo y Poder Gubernamental". Hay una versión en la *RAP*, México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del INAP, Gabino Fraga, 1982. Sus interpretaciones sobre el gobierno federal son también dignas de tomarse en cuenta. Hay un capítulo, el último de la obra, dedicado al "poder gubernamental" y el anterior al "ministerio público".

¹⁰²Eduardo Ruiz, *Elementos curso de derecho constitucional y administrativo*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1888, dos tomos. Hay una versión en la *RAP*, México, INAP, edición especial en memoria del maestro y primer presidente del INAP, Gabino Fraga, 1982, pp. 241-264.

administración pública en la época porfirista, se encuentran entre los que aparecen entre los años de 1877 a 1910, como se muestra en el cuadro 5.

CUADRO 5
ETAPA PORFIRIANA 1877-1910

Cultivadores	Obras y año
Idelfonso Estrada y Zenea	<i>Manual de gobernadores y jefes políticos</i> . 1878.
Juan M. Vázquez	<i>Curso de derecho público</i> . 1879.
Manuel López Meoqui	<i>Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública</i> . 1879.
Julio Jiménez	<i>Manual de administración económica y contabilidad fiscal</i> . 1885.
Charles Nordhoff (y Eduardo Ruiz)	<i>La ciencia política al alcance de los jóvenes</i> . 1885; aparecida después en 1890, con el título <i>La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes</i> . 1890.
Alberto Díaz Rugama	<i>Guía práctica del empleado en la República Mexicana</i> . 1887
Eduardo Ruiz	<i>Curso de derecho constitucional y administrativo</i> . 1888.
Emiliano Busto	<i>La administración pública de México</i> . 1889.
Miguel León	<i>Directorio para los ayuntamientos</i> . 1890.
Manuel Cruzado	<i>Elementos de derecho administrativo</i> . 1895.
Cosme Garza García	<i>Manual de los presidentes municipales</i> . 1897.
Francisco Bulnes	<i>El porvenir de las naciones hispanoamericanas</i> (capítulo "El canibalismo burocrático"). 1899.
Miguel S. Macedo	<i>El municipio</i> . 1901.

Fuente: Elaboración propia a partir de Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1984, p. 211.

Por su parte, Chanes (1980) señala que Antonio García Cubas en *El libro de mis recuerdos* (1904) incluyó, entre éstos, las "Tribulaciones de un regidor de antaño", la "Dirección General de Colonización e Industrias" (1839), la "Secretaría de Fomento (1853) y la organización del imperio de Maximiliano".⁴⁰³ Adicionalmente, en *La evolución histórica de México (Sus problemas sociológicos)*, Emilio Rabasa dedicó el capítulo v a la administración.⁴⁰⁴

Por su parte, Varas (1985) señala que existen manuales administrativos publicados en el inicio del siglo xx,⁴⁰⁵ como fueron la *Guía diplomática y consular de la República Mexicana*, elaborado por la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1902. Jesús Galindo y Villa publica su *Directorio general y alfabético de funcionarios, empleados y oficinas del ayuntamiento constitucional*

⁴⁰³ Antonio García Cubas, *El libro de mis recuerdos*, México, Editorial Patria, 1969.

⁴⁰⁴ Emilio Rabasa, *La evolución histórica de México (sus problemas sociológicos)*, México, Ediciones Frente Cultural, s.f.

⁴⁰⁵ Enrique Varas Gómez, *op. cit.*, pp. 176-177.

de México, aparecido en el mismo año. *La Ordenanza general de Aduanas Marítimas y Fronterizas* elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que aparece en 1904. En el mismo año aparece publicada la *Práctica del Servicio Postal Mexicano* integrada por la Dirección General de Correos. Además, José María Ponce de León publica su *Manual informativo* (geografía, recursos naturales, organización política y desarrollo económico) aparecido en Chihuahua, Chihuahua, en 1909.

En la etapa porfiriana fueron elaborados documentos y escritos de gran valor para el estudio de la administración pública, en los que se muestran aportaciones a diferentes campos de la disciplina, el grado de maduración en el conocimiento del fenómeno administrativo y la descripción de temas recurrentes en el ejercicio de la función pública. Es una etapa caracterizada por “poca política y mucha administración”, lo que puede comprobarse en las obras ya referidas.

ETAPA POSREVOLUCIONARIA (1911-1939)

Durante la Revolución mexicana no existen prácticamente estudios administrativos que puedan enumerarse como referencias directas de la administración pública. Entonces, una vez que la Revolución había terminado, México se encuentra frente a nuevos problemas en una economía devastada y que requería de la rectoría estatal mediante la creación de empresas públicas que favorecieran la igualdad, el progreso y el pleno desarrollo económico. Los cambios provocados por el movimiento revolucionario no podían dejar de producir efectos sobre la administración pública. Los programas sociales y económicos iniciados impusieron nuevas cargas a la estructura administrativa. Surgió un nuevo y diferente tipo de administración pública en toda la escala de las jerarquías gubernamentales. Esta etapa está caracterizada por las aportaciones de los cultivadores del derecho administrativo, que sin lugar a dudas hicieron importantes contribuciones a la administración pública mexicana.¹⁰⁶

En materia de administración pública, en los inicios del siglo xx, apareció en 1911 el *Derecho administrativo mexicano* de Trejo Lerdo de Tejada, destinado a “estudiar y analizar (su) evolución en los últimos cien años”

¹⁰⁶Esta es una de las razones por las que no se incluye una etapa revolucionaria (1911-1917) en esta obra, debido a que no existen obras representativas de este periodo. Salvo la obra de Trejo Lerdo de Tejada y la de Enrique Santibáñez, que sólo abordan la materia de manera marginal.

(1810-1910).⁴⁰⁷ Además, en 1917 *México y sus relaciones internacionales* presentó el resultado de los “estudios y experiencias” de Enrique Santibáñez “en el importantísimo servicio público de nuestras relaciones internacionales”, proponiendo a partir de los objetivos de la Secretaría de Relaciones y de un diagnóstico sobre la misma, un “organismo serio y progresista que sustituya al anterior”.⁴⁰⁸

En la etapa posrevolucionaria, son publicadas una diversidad de escritos en torno a diversos problemas emanados de una revolución social y la forma de resolverlos. Alberto Híjar y Haro publica en 1919 su *Administración y contabilidad fiscal*, como parte de la solución para consolidar la contabilidad gubernamental.⁴⁰⁹ Por su parte, Manuel Gamio, un antropólogo, realiza una aportación importante en su ensayo publicado en 1920, “Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento”, en el que describe las áreas y funciones de dicha dependencia.⁴¹⁰

Un tema relevante es “La desorganización de la Secretaría de Hacienda por efecto de la creación del Departamento de la Contraloría,” de G.L. de Llergo y publicado en 1920.⁴¹¹ Se trata de un documento que arremete en contra de la creación de la Contraloría, ya que supuestamente afecta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, Ezequiel A. Chávez se preocupa por los archivos por lo que elabora su *Manual de organización de archivos*, publicado en el mismo año de 1920.⁴¹²

Luis G. Aragón elabora su texto *Administración pública del Estado*, editado en 1921,⁴¹³ mientras que en 1922 en el ámbito gremial se crea la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), en un folleto alusivo a su estructura, propósitos y alcances.⁴¹⁴ En el año de 1927, Seve-

⁴⁰⁷Trejo Lerdo de Tejada, *Derecho administrativo mexicano*, México, Tipografía de la Viuda de F. Díaz de León, Sucs. 1911.

⁴⁰⁸Enrique Santibáñez, *México y sus relaciones internacionales*, México, Librería de la Viuda De CH. Bouret, 1917.

⁴⁰⁹Alberto Híjar y Haro, *Administración y contabilidad fiscal*, México, Imprenta Victoria, 1919. Hay una versión en la *RAP*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1983, pp. 57-95.

⁴¹⁰Manuel Gamio, *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*, México, Sin editorial, 1920. Hay una versión en la *RAP*, México, INAP, núm. 52, octubre-diciembre de 1982, pp. 155-160.

⁴¹¹G.L. de Llergo, *Desorganización de la Secretaría de Hacienda por efectos de la creación de la Contraloría*, México, sin editorial, 1920. Hay una versión en la *RAP*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1983, pp. 97-139.

⁴¹²Ezequiel Chávez, *Manual de organización de archivos*, México, Departamento de Aprovisionamientos Generales, 1920.

⁴¹³Luis G. Aragón, *Administración pública del Estado. Estadísticas y tecnología*, México, Imprenta Victoria, 1921.

⁴¹⁴*La vigorosa acción de la Confederación Nacional de Administración Pública*, México, 1922. Hay una versión en la *RAP*, México, INAP, núm. 51, julio-septiembre de 1982, pp. 125-133.

rino Santa María publica su *Catalotecnia carteconómica o sea reglas para la formación de archivos oficiales de la federación, los estados y los municipios*, documento donde nuevamente el tema de los archivos se vuelve relevante para la administración pública.¹⁴⁵

El tema de la reorganización de las instituciones es retomado, primero por el *Informe de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, 1927-1928*.¹⁴⁶ Asimismo, inspirado en las ideas de Taylor y Fayol, Carlos Duplán publicó en 1931 *El problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución*, para “estudiar la aplicación de sistemas modernos de manejo de las oficinas a las dependencias del Ejecutivo”.¹⁴⁷ Para Guerrero (1985) las obras relevantes en la etapa revolucionaria en el periodo de 1911 a 1939, fueron las que aparecen en el cuadro 6.

CUADRO 6
ETAPA POSREVOLUCIONARIA 1911-1939

Cultivadores	Obras y año
C. Trejo Lerdo de Tejada	<i>Derecho administrativo mexicano</i> . 1911
Alberto J. Pani	<i>El camino hacia la democracia</i> (Capítulo “El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa”). 1918.
Alberto Hijar y Haro	<i>Administración y contabilidad fiscal</i> . 1919.
G.L. de Llergo	<i>La desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación del Departamento de la Contraloría</i> . 1920.
Manuel Gamio	<i>Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento</i> . 1920.
Ezequiel A. Chávez	<i>Manual de organización de archivos</i> . 1920.
Luis G. Aragón	<i>Administración pública del Estado</i> . 1921. <i>Escuela Superior de Administración Pública</i> . 1922
Anónimo	<i>La Confederación Nacional de la Administración Pública</i> , folleto alusivo a la misma. 1924.
Julián Soto	<i>Manual para autoridades y particulares</i> . 1924.
Gabino Fraga	<i>Lecciones de derecho administrativo</i> . 1926.
Severino Santa María	<i>Catalotecnia carteconómica o sea reglas para la formación de archivos oficiales de la federación, los estados y los municipios</i> . 1927. <i>Informe de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i> . 1927-1928.

¹⁴⁵Severino Santa María, *Catalotecnia carteconómica*, México, Imprenta El Progreso, 1927.

¹⁴⁶Comisión reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informe de labores (1927-1928)*, México, SHCP, 1928. Hay una versión en la *RAF*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1983, pp. 141-174.

¹⁴⁷Carlos Duplán, *El problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución*, México, Secretaría de la Presidencia, Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, 1976.

Cultivadores	Obras y año
Carlos Duplán	<i>Informe de la Comisión Reorganizadora del Departamento del Distrito Federal</i> . 1929. <i>El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su resolución</i> . 1930.
Anónimo	"Conferencia sobre la administración pública". 1933.
Gabino Fraga	<i>Derecho administrativo</i> . 1934.
José Mijares Palencia	<i>El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento</i> . 1936.
Manuel Hinojosa Ortiz	<i>La actividad administrativa del Estado</i> (tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM). 1937.
Gustavo R. Velasco	<i>El derecho administrativo y la ciencia de la administración</i> . 1938.

Fuente: Omar Guerrero, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1984, pp. 211-242.

Otra publicación relevante para Chanes (1980) en esta etapa, fue *El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento*, de José Mijares Palencia editado en 1936, "aportación (...) técnico-descriptiva (...) para que el pueblo cuente con un medio informativo, amplio y completo, de lo que en sí es el Gobierno de México, 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 en las oficinas públicas o por la participación ciudadana en las actividades cívicas".⁴⁴⁸

Pero una de las obras más fundamentales para nuestra disciplina, es el *Derecho administrativo* de Gabino Fraga publicado en 1934, el cual marca el inicio de una larga tradición de avance del derecho administrativo y sus aportaciones a la administración pública, pero como dos campos de conocimientos independientes y separados.⁴⁴⁹ Por último, debe mencionarse la tesis profesional de Derecho de Manuel Hinojosa Ortiz, *La actividad administrativa del Estado* aparecida en 1937, la cual es una obra pionera en su género donde se destaca la naturaleza jurídica de la administración pública.⁴²⁰

En la etapa posrevolucionaria el estudio de la administración pública mexicana encuentra nuevas preocupaciones por la creación del Departamento de la Contraloría; se realiza un informe sobre la reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como efecto de dicha creación,

⁴⁴⁸José Mejía Palencia, *El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento*, México, Secretaría de la de la Presidencia, Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana (1936) 1976.

⁴⁴⁹Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México, Librería Porrúa Hnos. 1934.

⁴²⁰Manuel Hinojosa Ortiz, *La actividad administrativa del Estado*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho, México, UNAM, 1937.

así como se continúan elaborando tratados de derecho administrativos que definitivamente muestran la identidad y naturaleza propia de la administración pública, como son la obra relevante de Gabino Fraga, y también los trabajos de José Mijares Palencia y Manuel Hinojosa Ortiz.

ETAPA CONTEMPORÁNEA (1940-1979)

La etapa contemporánea abarca el periodo comprendido de 1940, para concluir convencionalmente en el año de 1979. En este periodo de estudio destaca el relevante *Informe de la reforma de la administración pública mexicana* (1967), como parte de los trabajos de la Comisión de Administración Pública (CAP) que sienta las bases de las reformas administrativas en las presidencias de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo de 1970 a 1982.¹²¹ Asimismo, incorpora a especialistas, estudiosos y expertos que formaron parte de la CAP, pero también las nuevas generaciones de cultivadores de la administración pública.

En esta etapa, destaca por sus alcances teóricos el libro de Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México* editado en 1942, que en realidad es un estudio sociológico de la burocracia.¹²² Sin embargo, esto no demerita la importancia de la obra, ya que se trata de una de las más importantes contribuciones a la teoría de la administración pública en nuestro país. A partir de esta obra, se inicia el desarrollo más prolífero del campo de estudio, como producto de un conjunto de factores posteriores, como la creación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales –de la cual es fundador Lucio Mendieta y Núñez– así como la creación del Instituto de Administración Pública después convertido en Instituto Nacional de Administración Pública.

A partir de 1946, varios autores extranjeros se ocuparon de nuestra administración pública. Wendell Karl Gordon Schaeffer escribe *La administración pública mexicana* en 1955; William Ebenstein con su obra *Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano* (1945), y William Patton Glade Jr. con su texto *Las empresas gubernamentales descentralizadas*.¹²³

¹²¹Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, INAP (1967), 2006.

¹²²Lucio Mendieta y Núñez, *La Administración Pública en México*, México, UNAM, 1942.

¹²³Autores extranjeros, *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal*, México, Secretaría de la Presidencia, Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, 1976.

En 1955, Roberto Chellet Osante publicó para la Academia de Capacitación de Empleados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el estudio titulado *Organización administrativa y política de la República Mexicana*.¹²⁴ Un texto en el que describe la organización y funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Un año después, Francisco López Álvarez dio a conocer *La administración pública y la vida económica de México*,¹²⁵ en el que se muestra la importancia de la expansión de la intervención estatal en su papel empresarial.

Asimismo, Antonio García Valencia publica en 1958, las *Relaciones humanas en la administración pública mexicana*,¹²⁶ uno de los primeros trabajos sobre la administración de recursos humanos aplicados a la burocracia. Posteriormente, Lucio Mendieta y Núñez en 1961, aportó un nuevo estudio denominado *Sociología de la Burocracia*.¹²⁷ De manera resumida, para Guerrero (1984) los cultivadores de la administración pública mexicana entre 1940 a 1979, se encuentran los que aparecen en el cuadro 7.

CUADRO 7
ETAPA CONTEMPORÁNEA 1940-1979

Cultivadores	Obras y año
Lucio Mendieta y Núñez	<i>La administración pública en México</i> . 1942.
Ernesto Lobato	" <i>La burocracia mexicana</i> ". 1951.
Roberto Chellet Osante	<i>Organización administrativa y política de la República Mexicana</i> . 1955.
William Ebenstein	<i>Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano</i> . 1955.
Stephen Goodspeed	<i>El papel del ejecutivo en México</i> . 1955.
Wendell Karl Gordon Schaeffer	<i>La administración pública mexicana</i> . 1955.
Francisco López Álvarez	<i>La administración pública y la vida económica de México</i> . 1956.
Antonio García Valencia	<i>Las relaciones humanas en la administración pública mexicana</i> . 1958.
Álvaro Rodríguez Reyes	" <i>Filosofía de la organización</i> ". 1956.

¹²⁴Roberto Chellet Osante, *Organización administrativa y política de la República mexicana*, México, Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1955.

¹²⁵Francisco López Álvarez, *La administración pública y la vida económica de México*, México, Porrúa, 1956.

¹²⁶Antonio García Valencia, *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*, México, Porrúa, 1978.

¹²⁷Lucio Mendieta y Núñez, *Sociología de la burocracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1961.

Cuadro 7. *Continuación...*

Cultivadores	Obras y año
Joaquín Carrillo Patraca	"La naturaleza intrínseca de la función administrativa". 1959.
Ernestina Vidal	"Administración pública". 1959.
William Patton Glade	Las empresas gubernamentales descentralizadas. 1959
Álvaro Rodríguez Reyes	"Diagnosis administrativa del gobierno federal". 1959.
José Galván Escobedo	Tratado de administración general. 1962.
Comisión de Estudios sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública	Dictamen sobre los problemas de la administración, acompañado de diagnósticos específicos y proposicio- nes para resolverlos. 1964.
Comisión de Administración Pública	Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. 1967.
Miguel Duhalt Krauss	La administración pública y el desarrollo en México. 1970.
Álvaro Rodríguez Reyes	Administración del sector público. 1970.
Seminario en la UNAM	Administración Pública I. 1972
Ignacio Pichardo Pagaza	Diez años de planificación y administración pública en México. 1972.
Miguel Duhalt Krauss	La administración pública de personal en el sector pú- blico. Un enfoque sistémico. 1972.
Alejandro Carrillo Castro	La reforma administrativa en México. Dos tomos. 1973.
Seminario en la UNAM	Administración Pública II. 1973
Secretaría de la Presidencia	La administración pública en la época de Juárez. 1973- 1974.
Omar Guerrero	Teoría administrativa de la Ciencia Política. 1976.
Secretaría de la Presidencia	México a través de los Informes Presidenciales. La Ad- ministración Pública. 1976
Miguel Duhalt Krauss	Una selva semántica y jurídica. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado. 1977.
José Francisco Ruiz Massieu y W. Lozano H.	La Nueva Ley Orgánica de la administración pública federal. Crítica y análisis. 1977.
Jacinto Faya Viesca	Administración pública federal. 1977.
Álvaro Rodríguez Reyes	Organización: un enfoque dialéctico. 1978.
José Chanes Nieto	"La investigación sobre la administración mexicana". 1979.
José Castelazo	Apuntes sobre teoría de la administración pública. 1979.

Fuente: Omar Guerrero, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1984, p. 212.

Chanes (1979) señala la importancia del INAP, que además de la publica-
ción de la *Revista de Administración Pública (RAP)*, publicó obras especia-

lizadas en la materia,¹²⁸ entre otras enuncia las siguientes: *La Administración pública de personal en el sector público. Un enfoque sistémico*, de Miguel Duhalt Krauss (1972);¹²⁹ *Diez años de planificación y administración pública en México*, de Ignacio Pichardo Pagaza (1972);¹³⁰ *La reforma administrativa en México*, de Alejandro Carrillo Castro (1973),¹³¹ quien coordinó *Las empresas públicas en México. Su importancia en el sector industrial y comercial. Bases jurídicas de su acción*. Asimismo, *Plutarco Elías Calles, creador de instituciones*, de Ana María León de Palacios (1975);¹³² *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México*, de Adalberto Saldaña Harlow (1977);¹³³ y *Bases para la administración de la educación superior en América Latina. El caso de México*, de Carlos Payán Figueroa (1978).¹³⁴

Por lo que respecta a los estudios jurídicos sobre la administración pública, en 1934 se publicó por primera vez el tratado de *Derecho administrativo* de Gabino Fraga, ya citado. En 1939 se editó *La defensa de los particulares frente a la administración en México*, de Antonio Carrillo Flores, misma que en una nueva edición muy aumentada de 1973 llevó el título de *La Justicia Federal y la administración pública*. En 1959 apareció la primera edición del libro *Derecho administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia* de Andrés Serra Rojas. También el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, entre los actos para conmemorar su segundo centenario, publicó *El pensamiento jurídico de México en el derecho administrativo*.¹³⁵

Entre los autores de esta etapa, en materia jurídica-administrativa Chanes (1979) señala entre otros a Alfonso Nava Negrete (1959),¹³⁶ Jorge Olive-

¹²⁸José Chanes Nieto, "La Investigación sobre la administración mexicana", *op. cit.*, p. 69.

¹²⁹Miguel Duhalt Krauss, *La administración pública de personal en el sector público*, México, INAP, 1972.

¹³⁰Ignacio Pichardo Pagaza, *Diez años de planificación y administración pública en México*, México, INAP, 1972.

¹³¹Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, México, INAP, 1973.

¹³²Ana María León de Palacios, *Plutarco Elías Calles, creador de instituciones*, México, INAP, 1975.

¹³³Adalberto Saldaña Harlow, *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México*, México, INAP, 1977.

¹³⁴Carlos Payán Figueroa, *Bases para la administración de la educación superior en América Latina. El caso de México*, México, INAP, 1978.

¹³⁵José Chanes Nieto, "La Investigación sobre la administración mexicana", *op. cit.*, p. 69.

¹³⁶Alfonso Nava Negrete, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959.

ra Toro (1972),¹³⁷ Humberto Briceño Sierra (1968),¹³⁸ Miguel Acosta Romero (1973),¹³⁹ Roberto Ríos Elizondo (1975),¹⁴⁰ Arturo González Cosío (1976),¹⁴¹ Fernando Serrano Migallón (1977)¹⁴² y Miguel Duhalt Krauss (1977).¹⁴³

Por su parte, el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública editó *Apuntes sobre la teoría de la administración pública* de José R. Castelazo.¹⁴⁴ Otro libro relevante es la *Teoría administrativa de la Ciencia Política* de Omar Guerrero (1976),¹⁴⁵ con los que va iniciar una larga trayectoria de labor investigativa en la disciplina.

En la década de 1970 destacan las obras de Miguel Duhalt Krauss (1970 y 1972), Álvaro Rodríguez Reyes (1970 y 1978), Ignacio Pichardo Pagaza (1972), Alejandro Carrillo Castro (1973), Francisco Ruiz Massieu (1977), Jacinto Faya Viesca (1979), así como José Castelazo (1979) y José Chanes Nieto (1979).

Por lo que corresponde al apoyo institucional en la etapa moderna, algunos de los trabajos publicados antes de 1970, unificados conforme a un criterio temático, fueron reunidos en una publicación de la Secretaría de la Presidencia. La misma dependencia elaboró *La administración pública en la época de Juárez*¹⁴⁶ y al editar la obra *México a través de los Informes Presidenciales*,¹⁴⁷ incluyó el tema "La Administración Pública" con el propósito de coadyuvar en los esfuerzos por alcanzar una perspectiva integral, sistematizada y a fondo de la misma.

Destacan los trabajos de investigación realizados en el lapso de 1971-1976 por la Secretaría de la Presidencia que permitieron captar información básica de la que se carecía y elaborar estudios indispensables

¹³⁷Jorge Olivera Toro, *Manual de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1972.

¹³⁸Humberto Briceño Sierra, *El proceso administrativo en Iberoamérica*, México, UNAM, 1968.

¹³⁹Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, México, UNAM, 1973.

¹⁴⁰Roberto Ríos Elizondo, *El acto de gobierno*, México, Porrúa, 1975.

¹⁴¹Arturo González Cosío, *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, México, Porrúa, 1976.

¹⁴²Fernando Serrano Migallón, *El particular frente a la administración*, México, INAP, 1977.

¹⁴³Miguel Duhalt Krauss, *Una selva semántica y jurídica. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, INAP, 1977.

¹⁴⁴José R. Castelazo, *Apuntes sobre teoría de la administración pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1977.

¹⁴⁵Omar Guerrero, *Teoría administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1976.

¹⁴⁶Secretaría de la Presidencia, *La administración pública en la época de Juárez*, México, 3 tomos 1973 y 1974.

¹⁴⁷Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La administración pública*, México, 5 vols., tomo v, 1976.

para las actividades de la reforma administrativa. Asimismo, en 1975 se levantó un *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal*, que comprendió tanto a la administración central como a la descentralizada y de participación estatal mayoritaria, fuente para futuras investigaciones sobre los servidores públicos.¹⁴⁸ De igual forma en ese lapso se elaboró y publicó el *Catálogo de Estudios sobre Mejoramiento Administrativo del Sector Público Federal*.¹⁴⁹

Adicionalmente, se celebraron entre 1976 y 1978, seminarios destinados al análisis por especialistas nacionales y extranjeros de temas insuficientemente esclarecidos, tales como desconcentración administrativa, seguridad social, organización y métodos, administración para el desarrollo regional, agropecuario, archivos, coordinación, administración de ciudades nuevas, administración de planes de desarrollo, administración y conservación del patrimonio cultural, empresas públicas, nuevas técnicas presupuestarias, orientación y protección del consumidor.¹⁵⁰

En este contexto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 1° de enero de 1977, está en el origen de estudios recientes, tal es el caso de *Nueva administración pública federal. Crítica y análisis*, cuyos autores fueron José Francisco Ruiz Massieu y Wilfredo Lozano Hernández¹⁵¹ y de *Administración pública federal. La nueva estructura*, de Jacinto Faya Viesca.¹⁵²

Chanes (1979) afirma que a los esfuerzos anteriores deben añadirse las “memorias” presentadas al Poder Legislativo por los titulares de las dependencias del Ejecutivo que, además de ser documentos de primer or-

¹⁴⁸Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal. Administración Central*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal. Administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976

¹⁴⁹Secretaría de la Presidencia, *Catálogo de Estudios sobre Mejoramiento Administrativo del Sector Público Federal*, México, 1974. Para difundir “[...] estudios susceptibles de ser utilizados y adecuados a problemas de necesidades comunes que se presentan en materia de reforma administrativa; facilitar la coordinación de algunos proyectos en que concurren dos o más instituciones; buscar soluciones que tiendan a uniformar la organización, los sistemas y procedimientos de trabajo; y proporcionar una guía de consulta sobre literatura relacionada con estudios específicos”.

¹⁵⁰Secretaría de la Presidencia, Colección Seminarios, núms. 1, 2, 4, 5 y 6, México, 1976. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. Colección Seminarios, núms. 3 y 7, México 1977 y 1978.

¹⁵¹José Francisco Ruiz Massieu y Wilfredo Lozano Hernández, *Nueva administración pública federal. Crítica y análisis*, México, Tecnos, 1977.

¹⁵²Jacinto Faya Biseca, *Administración pública federal. Nueva estructura*, México, Porrúa, 1979.

den para el investigador, muchas veces contienen estudios o análisis sobre la institución de que se informa.¹⁵³ Adicionalmente, existen los relatos de las experiencias de quienes han tenido responsabilidades administrativas, documentos que contribuyen a dilucidar aspectos relativos a la administración de las instituciones en las que trabajaron.¹⁵⁴

También en esta etapa, señala Chanes (1979), destacan las aportaciones institucionales para el conocimiento de la dinámica de la administración pública mexicana. En 1947, la Dirección Técnica de Organización de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa inició diversos estudios sobre la administración pública en México, entre los que destacan los llamados "Directorios del Gobierno Federal".

Durante 1964, funcionó, auspiciada por el Instituto Nacional de Administración Pública, la *Comisión de Estudios sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública*, que produjo un dictamen sobre los problemas de la administración, acompañado de diagnósticos específicos y proposiciones para resolverlos, mismo que apareció en el número 17 de la *Revista de Administración Pública*, correspondiente a diciembre de 1964.¹⁵⁵

Por otra parte, la CAP llevó a efecto un diagnóstico sobre el funcionamiento del aparato administrativo, contenido en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*.¹⁵⁶ El documento constituye uno de las mayores aportaciones al estudio de la administración pública, debido a que realiza un diagnóstico del funcionamiento y organización del sector público, para después enumerar un conjunto de propuestas para su modernización y mejoramiento administrativo. El Informe sienta las bases de las reformas administrativas en los periodos de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), las cuales se consideran entre las más importantes del siglo XX.¹⁵⁷

¹⁵³José Chanes Nieto, "La Investigación sobre la administración mexicana", *op. cit.*, p. 73.

¹⁵⁴Chanes señala a *Mis quince días de ministro* de Melchor Ocampo; *Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911)* de José Yves Limantour; *Apuntes autobiográficos y obsesiones y recuerdos* de Alberto J. Pani; *Comentarios y recuerdos (1926-1946)* de Eduardo Suárez; *Memorias-testimonio* de Eduardo Villaseñor; y *Memorias de un hombre de izquierda* de Víctor Manuel Villaseñor.

¹⁵⁵*Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública*. Hay una versión en la RAP, México, INAP, núm. 17, diciembre de 1964.

¹⁵⁶Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*, México, Secretaría de la Presidencia, 1974.

¹⁵⁷José Juan Sánchez González, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, IAPQROO, Miguel Ángel Porrúa, 2005.

ETAPA MODERNA (1980-2007)

La etapa moderna que convencionalmente abarca el periodo comprendido de 1980 hasta 2007, es tan variada y fructífera que en este apartado, nos atrevemos a citar de manera enunciativa no limitativa, las obras y autores más representativos para la administración pública mexicana.¹⁵⁸

Debido a que se trata de una selección a partir de Chanes (1979) y Guerrero (1985), con algunas adiciones que hace el autor de esta investigación, el cuadro 8, resume de manera general las obras, autores y eventos distintivos de la etapa moderna.

CUADRO 8
ETAPA MODERNA 1980-2007

<i>Cultivadores</i>	<i>Obras y año</i>
Diego López Rosado	<i>La burocracia en México</i> . 1980
Ignacio Pichardo Pagaza	<i>Introducción a la administración pública en México</i> . 1980
José Francisco Ruiz Massieu	<i>La empresa pública. Un estudio de derecho sobre México</i> . 1980
José Fernández Santillán	<i>Política y administración en México (1934-1978)</i> . 1980
Omar Guerrero	<i>La administración pública del Estado capitalista</i> . 1980
Romeo Flores Caballero	<i>Administración y política en la historia de México</i> . 1981
Cipriano Flores	<i>La administración capitalista del trabajo</i> . 1981
Carlos Almada	<i>La administración pública estatal en México</i> . 1982
Gildardo Campero	<i>La reforma administrativa en América Latina</i> . 1982
Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez	<i>Las empresas públicas en México</i> . 1983
Ricardo Uvalle Berrones	<i>El gobierno en acción</i> . 1983
Federico Reyes Heróles	<i>Política y administración a través de la idea de la vida</i> . 1983
Luis García Cárdenas	<i>“Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”</i> . 1983
Luis F. Aguilar Villanueva	<i>“Los objetos de conocimiento de la administración pública”</i> . 1983
Omar Guerrero	<i>Introducción a la administración pública</i> . 1984
Roberto Rives Sánchez	<i>Elementos para un análisis histórico de la administración pública Federal en México (1821-1940)</i> . 1984
Gustavo Martínez Cabañas	<i>La administración pública estatal y municipal en México</i> . 1985
Omar Guerrero	<i>La teoría de la administración pública</i> . 1986
Guillermo Haro Bélchez	<i>Aportaciones para la reforma de la función pública en México</i> . 1986
Omar Guerrero	<i>Las ciencias de la administración en el Estado absolutista</i> . 1986
José Díaz Casillas	<i>La administración pública novohispana</i> . 1987

¹⁵⁸ Como nota aclaratoria en este apartado se citan la mayoría de los autores más representativos, aunque en el capítulo correspondiente se hará un análisis más detallado. En este capítulo hemos querido enumerar una diversidad de autores y obras, aunque en el desarrollo de esta investigación, se analizan y describen las que se consideran más representativas.

Cuadro 8. *Continuación...*

Cultivadores	Obras y año
Omar Guerrero Enrique Cabrero	<i>El Estado y la administración pública en México.</i> 1989 <i>Evolución y cambio en la administración pública: del administrador al gerente público.</i> 1991
María del Carmen Pardo Ricardo Uvalle Berrones Omar Guerrero María del Carmen Pardo	<i>Teoría y práctica de la administración pública.</i> 1992 <i>La teoría de Estado y la administración pública.</i> 1992 <i>El Estado en la era de la modernización.</i> 1992 <i>La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1980.</i> 1993
Omar Guerrero Omar Guerrero Enrique Cabrero Omar Guerrero Roberto Moreno Espinosa	<i>La Secretaría de Relaciones Exteriores.</i> 1993 <i>Las raíces borbónicas del Estado mexicano.</i> 1994 <i>Del administrador al gerente público.</i> 1995 <i>La Secretaría de Justicia y el estado de derecho en México.</i> 1995 <i>La administración territorial en México. Antecedentes históricos.</i> 1995
David Arrellano Omar Guerrero	"Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte". 1995 <i>La formación profesional de administradores públicos en México.</i> 1995
Luis F. Aguilar Villanueva	"La silenciosa, hetedoroxa reforma de la administración pública". 1996
Mauricio Merino José Chanes Nieto Ricardo Uvalle Berrones	"De la lealtad individual a la responsabilidad pública". 1996 <i>Administración y política.</i> 1997 <i>Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea.</i> 1997
Omar Guerrero Omar Guerrero Omar Guerrero Omar Guerrero José Chanes Nieto	<i>Principios de la administración pública.</i> 1997 <i>El funcionario, el diplomático y el juez.</i> 1998 <i>Del Estado gerencial al Estado cívico.</i> 1999 <i>Teoría administrativa del Estado.</i> 2000 <i>La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa.</i> 2000
José Luis Méndez (comp.) Mauricio Merino	<i>Lecturas básicas de administración y políticas públicas.</i> 2000 <i>De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional.</i> 2000
David Arrellano <i>et al.</i> Juan de Dios Pineda Omar Guerrero	<i>Reformando al gobierno.</i> 2000 <i>Enfoques contemporáneos de la administración pública.</i> 2002 <i>Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal. Una apreciación administrativa.</i> 2003
Omar Guerrero Omar Guerrero Luis Aguilar Villanueva José Martínez Vilchis José Castelazo	<i>Gerencia pública en la globalización.</i> 2003 <i>La nueva gerencia pública.</i> 2004 <i>Gobernanza y gestión pública.</i> 2006 <i>La nueva gerencia pública.</i> 2007 <i>La administración pública: una visión de Estado.</i> 2007

Fuente: Elaboración propia con base en Omar Guerrero. *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1984, pp. 212-214 y otras fuentes del autor del libro.

En la etapa moderna, existe una consolidación, auge y desarrollo del estudio de la administración pública como producto de las instituciones creadas para el estudio, enseñanza y aprendizaje del campo de estudio, tanto de la academia como por el ejercicio profesional de destacados funcionarios públicos que publican su praxis y conocimiento administrativo.

En la década de 1980, nuevamente publican sus obras Ignacio Pichardo Pagaza (1980) y José Francisco Ruiz Massieu (1980). Además aparecen trabajos históricos de José Fernández Santillán (1980) y Romero Flores Caballero (1984). Otros trabajos en temas especializados son Carlos Almada (1982), así como Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez (1983). También surgen los trabajos de Ricardo Uvalle Berrones (1983), Federico Reyes Heróles (1983) y Luis García Cárdenas (1983). Omar Guerrero con varias obras representativas tanto de temas teóricos como referidos a la administración pública (1984, 1986 y 1989), Roberto Rives Sánchez (1984) y Gustavo Martínez Cabañas (1985).

Por último, en la década de 1990 aparecen obras de María del Carmen Pardo (1992 y 1993), Enrique Cabrero (1995), Omar Guerrero en tres ocasiones en (1995 dos veces y 2000), Roberto Moreno Espinosa (1995), David Arrellano (1995) y José Chanes Nieto (1997), entre otros.

En suma, el estudio de la administración pública en México es un objeto de estudio histórico como puede apreciarse en las siete etapas descritas en este capítulo. La realidad muestra que las obras deben ser entendidas en su época histórica y en la circunstancia en que sus autores las escribieron. Las obras administrativas deben ser concebidas en su entorno histórico y en el contexto de la trayectoria disciplinaria en que van surgiendo. Nada es fortuito en la administración pública, existe una causalidad histórica que hay que descubrir en el campo de estudio.

Antes de que Luis de la Rosa escribiera su obra fundadora (1853), han sucedido una enorme cantidad de eventos y circunstancias que han hecho posible afirmar la existencia de un estudio de la administración pública mexicana, sistemático, ordenado y diverso. Desde el surgimiento de instituciones académicas como la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (FCPYS), así como instituciones difusoras y formadoras como el Instituto de Administración Pública –hoy INAP–; estas organizaciones fueron el germen de la formación de los administradores públicos. Además, deben incluirse el que se iniciarán a impartirse estudios de licenciatura en el Colegio de México (COLMEX), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Asimismo, en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)

es una de las disciplinas más difundidas y desarrolladas como en otras universidades estatales. En estas instituciones fueron formadas diversas generaciones de estudiosos y empleados públicos para ejercer la profesión en el ámbito de gobierno, pero al mismo tiempo, meditar sobre el campo de conocimiento.

El estudio de la administración pública moderna mexicana continúa mejorándose con nuevas publicaciones, autores y escuelas que enriquecen el conocimiento disciplinario. Por ello, pasemos a revisar de manera detallada y específica a los autores y sus obras, que realizaron contribuciones notables a la disciplina.

El estudio de la administración pública en la etapa independiente 1820-1857

No obstante las aportaciones habidas hasta la fecha, el vasto campo de estudio de la administración pública requiere análisis de conjunto, que comprenda sus aspectos políticos, sociológicos, económicos, jurídicos, de organización y funcionamiento, los que sólo han sido objeto de investigaciones parciales.

CHANES, 1979⁴⁵⁹

El estudio de la administración pública mexicana se abre paso como tema de discusión en el siglo XIX, dentro de un contexto de cambios, reformas, revoluciones y revueltas que indudablemente afectaron el ejercicio de gobierno, su organización, estructura y finanzas públicas. Con la consolidación gradual del gobierno, en esa misma medida, la administración pública inicia un proceso de construcción en sus estructuras formales e informales. Una vez que la actividad administrativa comienza a ser más compleja y especializada, es el momento propicio para que los precursores de la administración pública realicen sus aportaciones teóricas, prácticas, y técnicas en general, en todos los ramos de la administración pública.

La etapa independiente dentro del estudio de la administración pública mexicana es la época dorada de la disciplina, no sólo por el número de trabajos que se consideran en este periodo histórico, sino por la calidad, contenido, profundidad y alcances del conocimiento para comprender el fenómeno administrativo en nuestro país. Adicionalmente, los precursores de la administración pública son hombres notables que ejercen la función política mediante cargos de elección popular –diputados, senadores y gobernadores– así como practican la función administrativa por lo que cuentan con una praxis que les permite analizar la actividad administrativa, como también teorizan sobre la función pública.

En este capítulo, nuestro propósito es describir a los precursores de la administración pública mexicana en el periodo independiente –1820-1857–

⁴⁵⁹José Chanes Nieto, "La investigación sobre la administración mexicana", *RAP*, Conmemorativa del 25 años del INAP, México, INAP, 1979, p. 73.

en forma secuencial y cronológica para una mayor comprensión de la línea histórica en estudio. Esta alternativa permite mostrar el desarrollo teórico de la disciplina y los momentos más relevantes en el campo disciplinario.

Al respecto, Guerrero (1984) considera que existen cinco temas relevantes del estudio de la administración pública mexicana en el siglo XIX,¹⁶⁰ que se agrupan en los siguientes estudios: 1) de la burocracia; 2) de la organización y funcionamiento de la administración pública; 3) de la organización administrativa (estatal y municipal); 4) de la administración financiera; y 5) tratados de doctrina administrativa. En este capítulo se encuentran las cinco líneas de estudio.

El primer campo de estudio de los precursores de la administración pública fueron los temas referidos a la burocracia. El asunto del “aspirantismo” y la “empleomanía” señalado por Lorenzo Zavala en 1828; también discutido sobre el tema de la “empleomanía” por José María Luis Mora en 1837; la cuestión de los empleados por Mariano Otero en la búsqueda del funcionario adecuado en 1847; los discursos sobre la propiedad de los empleados y el plan para reformas de oficinas y empleados públicos presentado por el diputado Francisco Carbajal en 1848.

El segundo campo son los estudios de organización y reorganización de la administración pública federal. Destaca el opúsculo de Lucas Alamán en el año de 1838 en el que expone ideas para el mejoramiento del aparato gubernamental, en cada uno de los ramos de la administración pública. Se trata de la primera propuesta sistemática de reforma administrativa en nuestro país.

Una tercera orientación son los estudios relativos a la administración pública municipal durante el siglo XIX. En el ámbito municipal, existe una diversidad de obras: el *Manual de providencias económico-políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal* de Juan Rodríguez de San Miguel, editado en 1834; el *Manual de alcaldes y jueces de paz* de Luis de Ezeta, publicado en 1845; el *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.

Un cuarto campo de estudio son los trabajos de administración financiera. En esta orientación se encuentra Luis Mora, quién publica un ensayo sobre la hacienda pública en 1830, en la que propone algunas acciones para mejorarla. Adicionalmente, una quinta orientación son los documentos que

¹⁶⁰Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1984, p. 243. En realidad Guerrero señala siete temas: 1) la burocracia; 2) la organización y 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.

son considerados como tratados administrativos. Estos textos que se analizan, muestran un mayor grado de lucidez en el proceso cognoscitivo del estudio de la administración pública mexicana. Ya no son escritos descriptivos sobre una materia de la actividad. Tampoco memorias de experiencias del ejercicio profesional en encargos de la administración pública. Son trabajos que difunden el ámbito empírico, que bien pueden ser producto de la praxis administrativa, pero que comienzan a definir el objeto de estudio, a delimitar los ámbitos de su acción y describir su naturaleza política e histórica. Además se atreven a diferenciar entre el Derecho Administrativo y la Administración Pública, en el momento en que existía una supremacía como disciplina del Derecho en detrimento de nuestro campo de estudio.

En este capítulo se destacan algunos tratados de doctrina destinados a explicar el carácter científico de la administración pública, escritos por Simón Tadeo Ortiz (1832), M.R. Veytia (1852), Teodosio Lares (1852), Francisco de Paula Madrazo (1857), así como tres trabajos notables del fundador de la administración pública mexicana Luis de la Rosa (1851, 1852 y 1853).

Por último, se exponen algunas aclaraciones metodológicas en este apartado. En primer lugar, se incluye la obra de Simón Tadeo Ortiz de Ayala, *México considerado como nación independiente y libre* (1832), para destacar la relevancia de su pensamiento administrativo.¹⁶¹ En segundo lugar, la obra de Luis de la Rosa será tratada en el siguiente capítulo –tercero de este libro– para establecer dentro de su trayectoria profesional y política, la contribución que dio lugar a la fundación de la administración pública en nuestro país.¹⁶²

JUAN MARÍA BARQUERA: LECCIONES DE POLÍTICA Y DERECHO PÚBLICO (1822)

En la etapa independiente, el primer estudio de la administración pública es la obra *Lecciones de política y derecho público para instrucción del pueblo mexicano* de Juan María Barquera (1822). La contribución de Barquera (1822) desde la perspectiva jurídica, confirma lo señalado por Chanes

¹⁶¹Cabe señalar que Guerrero (1985) lo incluía en una miscelánea al final del capítulo relativo a las aportaciones en el siglo XIX. La relevancia de su pensamiento es destacado por Chanes Nieto, quién realiza un ensayo ex profeso para destacar sus aportaciones a la administración pública. Incluso el propio Guerrero elabora un artículo para destacar sus aportaciones en la Ciencia de la Policía. Por ello, lo incluimos en este capítulo para destacar su relevancia como precursor de la administración pública.

¹⁶²Nos parece que de esta manera puede ubicarse la trascendencia de la obra de Luis de la Rosa, dedicando un capítulo extenso para analizar su obra, trayectoria profesional y política.

(1989) en el sentido que desde el Derecho la administración pública mexicana ha recibido constantemente atención a partir del siglo XIX.⁴⁶³

LORENZO DE ZAVALA Y EL ASPIRANTISMO (1828)

La primera interpretación sobre el fenómeno del aspirantismo y la empleomanía corresponde a Lorenzo Justiniano de Zavala y Sáenz, mejor conocido como Lorenzo de Zavala,⁴⁶⁴ publicada en el periódico *Águila Mexicana* durante el año de 1828.⁴⁶⁵ Zavala es uno de aquellos personajes de quienes sus enemigos mismos confiesan su superioridad y su talento.⁴⁶⁶

Lorenzo de Zavala vivió durante los años atormentados que presenciaron el desplome del Imperio español; la lucha por la independencia de la Nueva España; el sacrificio de los primeros grandes insurgentes; la consumación de esa independencia, realizada por Agustín de Iturbide; los iniciales pasos y tropiezos del país que, al organizarse tuvo que sortear, por las divisiones internas; así como las intrigas y codicias que se abatieron sobre la nueva nación, sirvieron para debilitarla y para llevarla a la anarquía, que muchos males produjo.⁴⁶⁷

Aclara González (1937) que la colección de artículos selectos sobre política sacados del periódico *Águila Mexicana* del año de 1828, fue publicada en forma de folleto en ese mismo año, en vista de la proximidad de las elecciones de presidente y vicepresidente de la República.⁴⁶⁸ Entre los

⁴⁶³José Chanes Nieto, *op. cit.*, p. 64.

⁴⁶⁴Silvio Zavala, *Breves apuntes de historia nacional*, México, FCE, Fondo 2000, 1997, pp. 12-20. Lorenzo de Zavala participó en los trabajos de la sociedad "sanjuanista" de Yucatán; estuvo preso en la cárcel de San Juan de Ulúa; fue electo diputado a Cortes en 1820. Fue simpatizante y después desafecto a Iturbide. Tradujo y publicó el *Tratado de las garantías individuales*, de Daunon. Redactó el discurso preliminar de la Constitución federal de 1824; colaboró en la prensa avanzada de la metrópoli mexicana y en las logias yorquinas; obtuvo cargos en las cámaras, gobernó el Estado de México, fue ministro de Hacienda bajo la presidencia del general Vicente Guerrero y, representó diplomáticamente a México en París. Por último, participó en la separación de Texas por lo que fue nombrado vicepresidente y murió en esa tierra.

⁴⁶⁵Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1984, p. 248.

⁴⁶⁶Francisco Sosa, *Biografías de mexicanos distinguidos*, México, Porrúa, 2006, Col. Sepan Cuantos, núm. 472, p. 831.

⁴⁶⁷Manuel González Ramírez, "Prólogo", Lorenzo Zavala, *Obras*, México, Porrúa, 1966 (1937), tomo: El periodista y el traductor, p. IX. "En cuanto a Zavala tiene que decirse que en vida el talento se le reconoció plenamente; mientras que su actuación política fue motivo de polémicas y censuras. Con posterioridad, haber unido su destino con Texas y con los rebeldes texanos hizo que su calidad de mexicano se demeritara en grado sumo, y que desde entonces su persona haya sido infausta recordación".

⁴⁶⁸*Ibid.*, p. X.

temas generales examinados en los artículos se encuentran: federalismo; aspirantismo y parcialidad; egoísmo y ambición; humanidad, justicia y fuerza; enemigos y amigos de la federación; partidos y sociedades secretas; males causados por esas sociedades y elecciones.¹⁶⁹

La preocupación de Zavala (1828) –nos dice Guerrero– radica en el tipo de hombre adecuado para nutrir las filas del gobierno republicano, lo que incluye a los funcionarios públicos.¹⁷⁰ El cuadro 9 muestra sus artículos en torno al tema del aspirantismo conforme a su fecha de publicación:

CUADRO 9
ARTÍCULOS DE LORENZO DE ZAVALA SOBRE ASPIRANTISMO

<i>Nombre del artículo</i>	<i>Fecha de publicación</i>
"Federalismo"	13 y 14 de febrero de 1828
"Aspirantismo y parcialidad"	15 de febrero de 1828
"Aspirantismo"	3 de abril de 1828
"Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo"	14 de abril de 1828

Fuente: Elaboración propia a partir de Lorenzo de Zavala, *Obras*, México, Porrúa, 1966 (1937), Tomo: El periodista y el traductor.

Dentro de los males de la nueva República se encuentra el desconcierto de los mexicanos, al que debe agregarse el aspirantismo de los políticos por vivir a expensas del erario público, "es indisputable que se ha maquinado contra nuestra independencia y principalmente contra nuestras instituciones; no ha faltado aspirantismo, ni se ha echado de menos el choque de intereses particulares (...)".¹⁷¹

Entonces ya que el federalismo es la mejor opción para el país, el federalista debe ser un político virtuoso que se abstenga del mal, no prive a nadie de los beneficios que goza y otorgue a cada cual lo que le corresponda.¹⁷² Privar a los ciudadanos de sus ventajas, es aspirantismo; negárselas a quienes las merecen es parcialidad.

¹⁶⁹Lorenzo de Zavala, *Obras*, *op. cit.*, p. 141. Afirma Zavala: "En ellos encontrará la República doctrinas que la conduzcan con seguridad por el camino que debe seguir para no errar; hallará descubierta la hipocresía; tocará con las manos al intrigante, al ambicioso, al adulator y al aspirante, y aprenderá a precaverse de ellos".

¹⁷⁰Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, *op. cit.*, p. 219.

¹⁷¹Lorenzo de Zavala, *Obras*, *op. cit.*, p. 148.

¹⁷²*Ibid.*, p. 124. "El buen federalista no debe ser por tanto aceptador de personas. Su influjo, su ayuda, deben estar prontas a favor del mérito y de influir eficazmente en ella, deberá hacerlo respecto del que en su concepto lo haya de desempeñar mejor, y con más utilidad de

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. (...) ¿Podrá ésta hallarse bien servida por un individuo que sólo trata de tener un buen sueldo, conexiones provechosas, manejo de intereses o árbitros para adquirirlos? (...) Los hombres de bien no son aspirantes, pues con esta cualidad dejarían de serlo. (...) La virtud excluye al amor propio, y por consiguiente al alto concepto de sí mismo. No hay cosa más frecuente que ver sujetos que se creen los únicos capaces de gobernar al mundo.¹⁷³

Pero el aspirantismo es un mal que no sólo se presenta aislado, sino que con frecuencia va acompañado de la parcialidad, es decir, la ayuda de un partido político para conseguir un cargo en el gobierno.¹⁷⁴

Cuando menos mérito hay en un aspirante, tanto más indispensable le es buscar apoyos para su colocación. De aquí nace la degradante humillación de algunos pretendientes; de aquí se originan los fuertes compromisos que tienen que desatar después de colocados, muchas veces en perjuicio de la patria, pues cuando los intereses de ésta estén en oposición con los de los protectores del agraciado, callará la obligación y sólo se oirá la voz del compromiso.¹⁷⁵

Así, la parcialidad trae consigo compromisos que el aspirante, una vez que logra el empleo, debe retribuir a sus amigos, aun en perjuicio de la patria, acallando “la obligación” y escuchando el “compromiso”. Por ello, el federalista debe combatir el aspirantismo y la parcialidad, aunque ésta sea una condición del sistema liberal.

La mayor parte de los directores de esta sociedad y los más acalorados eran lo que debe llamarse en el idioma de los economistas hombres improductivos. Empleados o aspirantes a destinos públicos poblaban las logias *yorkinas* o *escocesas*; los generales que ambicionaban mandos de algunas plazas o ascensos a grado superior o quizá a la Presidencia de la República; senadores y diputados que procuraban ser ministros o reelectos en sus destinos; ministros que procuraban conservarse en sus puestos por este arbitrio; he aquí los elementos de las asociaciones de que trato.¹⁷⁶

la patria, ya sea su pariente, su amigo, ya sea un hombre enteramente extraño para él, diré más, ya sea en lo particular su enemigo”.

¹⁷³Lorenzo de Zavala, *Obras, op. cit.*, p. 121.

¹⁷⁴Lorenzo de Zavala, *Páginas escogidas*, México, UNAM, Biblioteca del estudiante universitario, 1972, p. xxx.

¹⁷⁵Lorenzo de Zavala, *Obras, op. cit.*, p. 122.

¹⁷⁶Andrés Lira, *Espejo de discordias. Lorenzo de Zavala-José Ma. Luis Mora-Lucas Alamán*, México, SEP, 1984, p. 53. Señala Lira que los párrafos fueron tomados del capítulo XX, tomo I, del *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*.

Zavala (1828) vuelve a escribir sobre el mismo tema en el mes de abril de 1828, pero esta vez propone formas para contener el aspirantismo, que es un mal que se cierne sobre toda la sociedad mexicana. El aspirantismo lleva intrínsecamente la corrupción, el acceso a los cargos, toma la vía de la intriga, la adulación, el envilecimiento y la prostitución moral de los candidatos.

Este vicio es puntualmente el que favorece a los malvados. Haciéndose general, todos adquieren una especie de derecho para ser aspirantes sin esbozo: se traba la lucha entre los ciudadanos, y el triunfo ha de ser de los que supieron mejor intrigar, adular, envilecerse, prostituirse, es decir, de los más perversos. De suerte que puede asegurarse que el país donde el aspirantismo sea la escala para obtener los empleos, han de ser éstos ocupados por los peores ciudadanos, y por consiguiente los más mal gobernados.¹⁷⁷

Zavala (1828) convoca a la ciudadanía a combatir el aspirantismo, procurando convencerles de que si quieren medrar, deberán seguir vías distintas a los cargos públicos. Para ello, propone dos vías para combatir el aspirantismo y procurar un “remedio radical”.

El primero es trabajar en convencer a sus semejantes de que no sólo se medra por el camino de los empleos, sino por otros infinitos, y con más provecho pecuniario, más estabilidad, menos responsabilidad, menos sacrificios y menos incomodidades. Procúrese desarraigar esa preocupación, esto de nuestra antigua mala educación, de que sólo las carreras de los empleos, ciencias y armas son decentes, y las demás indecorosas para un hombre de principios.¹⁷⁸

Recomienda Zavala (1828) que una de las formas para impedir el aspirantismo es evitar los compromisos. No sólo los compromisos personales, sino incluso los de partidos, evadiendo utilizar a los ciudadanos como instrumentos para realizar sus propios proyectos personales.

El segundo remedio que deben emplear éstos para desterrar el aspirantismo, es despreciar y no dar oídos a los aspirantes. Jamás deberá un hombre de juicio comprometer su voto, antes de haber hecho un escrutinio imparcial de las buenas y malas cualidades de los candidatos, para algún empleo que dependa de su elección.¹⁷⁹

¹⁷⁷Lorenzo de Zavala, *Obras*, *op. cit.* p. 132.

¹⁷⁸*Ibid.*, p. 134.

¹⁷⁹*Idem.*

Se ha visto –dice Zavala (1828)– que los jóvenes se conforman con sueldos miserables en los empleos públicos y seguramente cuando ancianos la situación no habrá cambiado.⁴⁸⁰ Otra alternativa sería el seguir una ocupación distinta a la administración pública, como pueden ser las artes mecánicas, tan útiles para el desarrollo del 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.(...) Quédese el aspirantismo y la empleomanía para los gobiernos aristocráticos, en donde es esclavo el que no tiene talento para esclavizar; y déjenos libres a las repúblicas en que la igualdad es la puerta, y la virtud la escala que conduce a la digna elevación sobre sus demás conciudadanos.⁴⁸¹

El aspirantismo y la empleomanía son propios de los regímenes aristocráticos, en donde es esclavo el que no tiene talento para esclavizar.⁴⁸² El funcionario debe ser justo, prudente e imparcial, y no debe prestar oídos a las recomendaciones de partidos, sino a las cualidades de los candidatos a los cargos del gobierno.

ENSAYO DE JOSÉ MARÍA LUIS MORA SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA (1830)

José María Luis Mora (1837) había escrito sobre la empleomanía en los que mostraba las consecuencias funestas que esta práctica producía en la administración pública mexicana. Otra enorme contribución al campo de conocimiento que no había sido considerada, es un artículo publicado en

⁴⁸⁰Ricardo Campos A.T., “Apuntes biográficos de Lorenzo de Zavala”, Luis Miguel Martínez Anzures (comp.), *Antología sobre teoría de la administración pública*, México, INAP, 2002, p. 72. Señala Campos que Lorenzo de Zavala describió los asuntos de inequidad en el reparto agrario, de la marginación de las poblaciones autóctonas y de la existencia de un sistema político-militarista basado en fueros y privilegios, problemas de la administración pública en México durante el siglo XIX y XX.

⁴⁸¹Lorenzo de Zavala, *Obras, op. cit.*, p. 134.

⁴⁸²*Ibid.*, p. 139, “El aspirantismo da la vida a los partidos, y el hacerlo infructuoso les ocasiona la muerte”.

El Observador, el 28 de julio de 1830 con el título original “Política. Hacienda Pública”. Por esta razón se incluye en este apartado de contribuciones a la administración financiera. Mora (1830) inicia su exposición de manera clara y contundente.

Economía y contribuciones, he aquí las dos bases precisas de todo plan de hacienda en cualquier nación. La habilidad de su autor debe consistir en los mayores ahorros posibles, y en que los impuestos sean los menos gravosos que se puedan. Esto es muy fácil al decirse, pero sumamente difícil al ejecutarse. De ahí es que sean tan raros los hombres sobresalientes en la administración de la hacienda.¹⁸³

Mora (1830) señala que parece “muy sencillo el determinar y reducir los gastos de una nación”, pero la actividad es “ardua y complicada”. Por lo que los gobiernos deben tener el talento para que hombres responsables manejen la hacienda pública.

(...) si la línea divisoria entre lo preciso y lo superfluo es tan difícil de señalar en los gastos de los particulares, cuanto más lo será en los gastos de una nación y en medio de las dificultades que se oponen a que se haga con acierto. (...) La inexperiencia en el manejo y organización de las rentas, y en la inversión de los caudales y la prodigalidad en dar empleos, disminuyen por una parte las entradas del erario público, y aumentan por otras sus salidas.¹⁸⁴

El artículo de Mora (1830) inicia con una revisión general del manejo de la hacienda pública después de la Independencia, analiza los ramos más importantes –guerra y marina– para terminar con una propuesta de ahorro para reducir los gastos de la hacienda pública y concluir con su visión sobre la forma de realizar las reformas en la administración pública.

Apenas se hizo nuestra Independencia, cuando fue preciso establecer un gobierno con secretarías del despacho y otras oficinas y funcionarios para la administración pública. Todo esto se arregló a las ideas de lujo de la monarquía

¹⁸³José María Luis Mora, “Hacienda Pública”, *Obras completas*, México, SEP, Instituto Mora, 1986. Volumen 1, Obra política 1, p. 349. (Investigación, recopilación, selección y notas de Lilian Briseño, Laura Solares y Laura Suárez de la Torre. Prólogo Eugenia Meyer). Cabe señalar que ni Chanes (1979), ni Guerrero (1984) habían incluido esta obra, por lo que era relevante incluirla en esta etapa del estudio.

¹⁸⁴*Ibid.*, p. 350.

en que habíamos sido educados, y al concepto en que se estaba de que México sería un imperio bajo la forma de gobierno monárquico moderado.⁴⁸⁵

Una vez que se instaló el Primer Congreso –dice Mora (1830)– dispuso que mientras se podía tomar en consideración el estado de la nación y el arreglo de la hacienda pública, no se estableció empleo alguno, ni se concedieran jubilaciones. Además de un descuento de sueldo a los empleados civiles y militares.

Nada se podía adelantar en la formación del plan de hacienda, permanecía el antiguo con las variaciones que le había hecho la Junta Provisional Gubernativa; era indispensable llevarlo adelante, cualquiera que fuese y lo mismo sucedía con los demás ramos de la administración pública. Esto no podía ser estando vacantes los empleos, y así se vio precisado el Congreso a moderar su disposición de 28 de febrero, declarando el 7 de mayo cuáles eran los empleos que se podían proveer. (...) Para atender en lo posible al objeto con que se había suspendido la provisión de empleos, se declaró que los individuos no entrasen a servirlos, sino en clase de interinos, sin poder alegar propiedad ni derecho a pensión.⁴⁸⁶

Mora (1830) afirma que aunque se han sucedido los “congresos constitucionales” no se ha podido concluir un plan de hacienda pública. “No hay estadística de la República. No hay siquiera el censo que, por el artículo 12 de la Constitución, debió formarse” dentro de los cinco años, que ya están cumplidos.

La causa de esta falta ha constituido, ya en que no se ha presentado oportunamente el presupuesto para que hubiese tiempo de revisarse por la contaduría mayor y por las Cámaras, ya en que reclamado noticias y documentos necesarios para formar juicio, se ha pasado el tiempo de las sesiones ordinarias en que debía quedar aprobado el presupuesto.⁴⁸⁷

El primer tema que aborda el autor es el asunto de los militares.⁴⁸⁸ Dice Mora (1830) que existe abuso en la provisión de empleos, principalmente militares y que esto ha perjudicado mucho a la hacienda pública, dejando

⁴⁸⁵ *Idem.*

⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 351.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, p. 353.

⁴⁸⁸ Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, México, Siglo XXI, 1995 (1972), p. 117. Señala Hale que Mora: “Reconoció que de la multitud de cuerpos privilegiados

a un lado los intereses de la nación y privando los intereses privados o de partido.

Por eso, se ha ido aumentando el número que hubo desde el principio de la Independencia, de oficiales sobrantes del ejército, número que ha llegado a ser de setecientos, y que sea cual fuere en el día, importa su presupuesto para el corriente año económico 443 mil pesos, incluso los agregados a los Cuerpos; pero sin comprender los retirados de todas clases y con licencia ilimitada, cuyo presupuesto importa 920 mil pesos.⁴⁸⁹

Otro problema que expone Mora (1830) es el relativo al montepío, en el que se han realizado pagos sin tener derecho, de acuerdo al decreto en el que se establecía la manera para que mujeres, hijos y padres de los militares y empleados civiles muertos, deberían ser compensados por el Supremo Poder Ejecutivo.

Se sabe que hay abusos en las pensiones de los montepíos, porque las disfrutaban algunas personas que no tienen derecho a ellas, sino que se han subrogado fraudulentamente en lugar de los legítimos acreedores, que acaso ya no existen; la Hacienda Pública o los fondos de los montepíos hacen esas exhibiciones ilegítimas, y el daño refluye contra los interesados, y más cuando por la escasez del erario mientras más sean los pagos, menos perciben aquéllos de lo que se les adeuda.⁴⁹⁰

Estas son algunas de las “causas principales del desorden” y las únicas de las que se puede determinar el desastre de la hacienda pública. Además a este cuadro general, debe añadirse el problema de las contribuciones y la falta de cobro de los impuestos en las aduanas.

En cuanto a las contribuciones ya hemos dicho que se han ido estableciendo o arreglando según lo exijan las necesidades. Consisten en la aduanas marítimas, cuyos productos en el penúltimo año económico ascendieron a seis y medio millones de pesos, y se puede calcular sin temor de exceso, que la Hacienda Pública pierde otro tanto de lo que percibe, por descuido, por ineptitud, por venalidad, por lo extenso y descubierto de las costas, y por el hábito que se ha extendido asombrosamente de defraudar a la nación las contribuciones o impuestos.⁴⁹¹

que habían existido en México colonial, los únicos que aún conservaban privilegios políticos eran la Iglesia y el ejército”.

⁴⁸⁹ José María Luis Mora, *op. cit.*, p. 354.

⁴⁹⁰ *Ibid.*, p. 356.

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 358.

Para resumir la propuesta de Mora (1830) sobre los ahorros para la Hacienda Pública, en el cuadro 10, agrupamos sus principales ideas al respecto.

CUADRO 10
PROPUESTAS DE MORA PARA UN PLAN DE AHORRO

<i>Tema</i>	<i>Propuesta</i>
1. Disminución del gasto público	“Comencemos pues por disminuir nuestros gastos en la parte posible. Las comisiones de Hacienda de ambas Cámaras, de acuerdo con el gobierno, propusieron un proyecto de ahorro, que consiste en rebajar una parte de su haber a todos los que gozan sueldo o pensión de la Hacienda pública, con las excepciones que parecieron justas y prudentes a favor de los necesitados. Se calcula que por él se ahorrarán 500,000 pesos, que aunque parece poco respecto del total de gastos, siempre es cantidad considerable y en esta materia nada se debe despreciar”. ⁴⁹²
2. Control de sueldos o pensiones	“Se conseguirá otra disminución en el gasto si el gobierno dispone por sí, como puede y debe hacerlo, o decretándolo el Congreso, que se averigüe dentro de un breve término el título con que perciben sueldo o pensión bajo cualquier nombre todos los empleados actuales, civiles y militares, cesantes, jubilados y pensionistas, para excluir a los que no tengan derecho a lo que reciben”.
3. En relación con los gastos militares	“La exactitud en la revista de tropas y en la pronta formación de sus ajustes, la inteligencia y honradez de los jefes y oficiales de los Cuerpos, y las revistas de inspección, reduciendo los gastos militares a los que previenen las leyes”.
4. Reducción de empleados	“En las oficinas de la Federación deben reducirse los empleados a los que sean absolutamente necesarios, haciéndose un examen cuidadoso desde las primeras hasta las últimas, que al mismo tiempo serviría para excluir a los que no han entrado legalmente a sus destinos”.
5. Control del gasto militar y de guerra	“Pero como el mayor gasto consiste precisamente en el ramo de guerra, es necesario que se dirija también a él la atención del Cuerpo Legislativo y del gobierno, para la economía de que sea susceptible. Casi doce millones importa su presupuesto del actual año económico, es decir, poco menos de las tres cuartas partes del total, comprendiendo en este, 2’080,000 pesos de los dividendos y amortizaciones de los préstamos extranjeros. (...) Esta reforma daría un ahorro de 4’800,000 pesos, sin comprender en ella más que los doce batallones y dos escuadrones permanentes. No estando, como ahora están sobre las armas, trece batallones de la milicia activa del interior de la República, se ahorrarían dos millones y más de 600,000 pesos que importa su presupuesto, cuya cantidad con la anterior da una rebaja de cuatro millones y 400,000 pesos”.

⁴⁹²*Ibid.*, p. 360. Cabe señalar que el proyecto de ahorros no fue aprobado por la Cámara de Diputados en su sesión del 24 de junio de 1830, sin embargo las propuestas son importantes por los alcances que hubieran propiciado en la administración pública de esa época.

Tema	Propuesta
6. Control en el gasto de marina	“El presupuesto de marina se acerca mucho a un millón de pesos, y personas que tienen inteligencia en este ramo, son de sentir que este dinero es perdido en la mayor parte por la inutilidad de nuestros buques. (...) Ello es cierto que nuestros buques de nada sirven, que están desprovistos y perdiéndose, y que necesita arreglo todo lo tocante a la Marina”.
7. Control del presupuesto público	“Todas las economías suman cinco y medio millones de pesos, y suponiendo que otras que se puedan hacer en los presupuestos presentados a las Cámaras no lleguen más que a medio millón, tendríamos seis millones de menos en el gasto, que por lo mismo quedaría reducido a once y medio millones, de que se podría ir rebajando todavía más si se trabaja con empeño y constancia por parte del gobierno y del Congreso. Apliquemos medio millón o uno entero al pago de oficiales de los cuerpos suprimidos, planas mayores veteranas de milicia activa y otros objetos, y todavía resulta un ahorro de mucha cuantía”.

Fuente: Elaboración propia a partir de José María Luis Mora, “Hacienda Pública”, *Obras completas*, México, SEP, Instituto Mora, 1986. Volumen I, *Obra política I*, pp. 360-363.

Para Mora (1830) el arreglo de las oficinas de Hacienda y las Cámaras se ocupen en los proyectos que para ellos se les han presentado, además de empleados inteligentes y fieles, haya una mejor economía en los gastos y por otras mayores entradas, para que “llegue la Hacienda al estado de que sus ingresos sean mayores que sus egresos”.⁴⁹³ Por lo que es necesario que los estados deban impulsar la formación del censo general y de la estadística de cada estado. Entonces Mora expone sus ideas sobre la necesidad de realizar sacrificios para mejorar las rentas públicas:

Pero todo esto por pronto que sea, no se puede realizar en un día, y ni el gobierno ni el Congreso pueden suspender los gastos que no están declarados ni conocidos por ilegales, ni menos los que son legales, aunque se pudieran suprimir. Es preciso hacer sacrificios, mientras los males se van remediando, sacrificios que serán menores si los estados que han tenido la desgracia de sufrir la plaga de la disipación y el desgobierno, procuran ir corrigiendo los errores y malversaciones que han agotado las rentas públicas.⁴⁹⁴

Para Mora (1830) la justicia y la prudencia deben regir “las reformas y las contribuciones”, por lo que se necesita paciencia y cordura para aplicar las modificaciones necesarias. “Si queremos arrojarlas con precipitación, tal vez pereceremos cayendo arrastrados por su peso”.⁴⁹⁵

⁴⁹³ *Ibid.*, p. 363.

⁴⁹⁴ *Idem.*

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 365.

En todo caso no debemos olvidar que la paz es la base indispensable de todas las reformas. Ninguna o pocas se podrán llevar a cabo mientras los revolucionarios estén destruyendo la atención del gobierno y debilitando sus recursos y la energía con que debería ocuparse en el arreglo de la administración pública. La inquietud en que se tiene a la patria por los que se obstinan en trastornar el orden, priva al gobierno de la firmeza que se necesita para corregir los males pasados y llevar a efecto las reformas necesarias.¹⁹⁶

Dentro de la trayectoria de la teoría de la administración pública y en particular, de la administración financiera estatal, el artículo de Mora (1830) es revelador, muestra la madurez de un estudioso en la materia y que no se conforma con criticar la situación de la hacienda pública, sino que propone reformas necesarias para reducir los gastos, mejorar los ingresos y darle estabilidad y balance a la debilitada renta nacional.

SIMÓN TADEO ORTIZ: PRIMER TEÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1832)

Simón Tadeo Ortiz de Ayala es considerado por Chanes (1982) con justa razón como el primer teórico de la administración pública en México. Tadeo Ortiz fue autor de obras relevantes, entre ellas dos significativas para la administración pública: *Resumen de la estadística del Imperio mexicano* (1822) y *México considerado como nación independiente y libre* (1832),¹⁹⁷ en las cuales realiza aportaciones importantes para nuestro campo de conocimiento y en el que explora diversas temáticas concernientes a la actividad administrativa.

Guerrero (1985) afirma que es posible que uno de los motivos por los cuales Simón Tadeo Ortiz de Ayala no tenga el reconocimiento que merece, se debe a que fue cultivador de una disciplina que en su tiempo estaba ya en proceso de extinción: la ciencia de la policía.¹⁹⁸ En la Nueva España, la policía no fue objeto de estudio universitario, pero sí de reflexiones teóricas

¹⁹⁶ *Idem.*

¹⁹⁷ Simón Tadeo Ortiz, *México considerado como nación independiente y libre*. Prólogo de Ricardo Delgado Román y bibliografía de Simón Tadeo Ortiz de Ayala por Ramiro Villaseñor y Villaseñor. Biblioteca Jalisciense, núms. 5 y 6, ITG Guadalajara (1832) 1952, tomo 1.

¹⁹⁸ Omar Guerrero, "Tadeo Ortiz: un cultivador mexicano de la ciencia de la policía", *Los universitarios*, México, vol. XIII, núms. 30, octubre, 1985, p. 4. La ciencia de la policía fue cultivada abundantemente entre los siglos XVI y XVIII, aunque los antecedentes se remontan al XVI, y todavía en la centuria del XIX seguía siendo objeto de estudio.

y medidas prácticas. Tadeo Ortiz es el más grande teórico de la ciencia de la policía en México durante el siglo XIX.¹⁹⁹

Chanes (1982) desarrolla una interpretación magnífica acerca de los aportes de Tadeo Ortiz relativos a la administración pública, por lo que seguimos su excelente artículo.²⁰⁰ En su *Resumen de la estadística del Imperio mexicano* (1822) Tadeo Ortiz establece a la estadística como el punto de partida para proponer su primer plan de desarrollo económico y social de México. La obra está dividida en cinco partes destinadas a tratar el medio geográfico, la población, la capital del imperio, las fuentes de riqueza y los problemas del gobierno. Al respecto, Guerrero (1985) señala que el *Resumen* de Tadeo Ortiz tiene una formación de capítulos que recuerdan las materias tratadas en los libros sobre la policía.²⁰¹

La obra *México considerado como nación independiente y libre*, más amplia y profunda, parte de un diagnóstico del país en los años de 1822 y 1832, respectivamente, por lo que presenta un programa de gobierno, de creación y reforma administrativa, como respuesta a los rumbos que señala para su desarrollo, así como uno específico para la Ciudad de México. Chanes (1982) afirma:

La historia de nuestra administración es un soporte indispensable para conocerla y transformarla, ya que está profundamente enraizada en nuestro pasado, en él encontramos sus bases. Múltiples autores, aún inexplorados en el campo del pensamiento administrativo, nos auxilian en estos propósitos. Para entender por qué la administración mexicana es lo que es, puede o debe ser, lo que será o deberá ser, debemos recurrir a nuestros autores, entre ellos, como uno de los primeros, está Simón Tadeo Ortiz de Ayala.²⁰²

Guerrero (1985) sostiene que *México considerado como nación independiente* es un tratado de ciencia de la policía. A excepción de un par de capítulos que estudian las instituciones políticas y las relaciones interna-

¹⁹⁹*Ibid.*, p. 3. Afirma Guerrero: "Nuestro propósito es destacar a Tadeo Ortiz no como un cultivador de la moderna ciencia de la administración, que ya lo ha hecho magistralmente Chanes Nieto, sino resaltar su labor como estudioso de la policía en el sentido original del término".

²⁰⁰José Chanes Nieto, "Uno de los primeros teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala", *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982.

²⁰¹Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, *op. cit.*, p. 239.

²⁰²José Chanes Nieto, "Uno de los primeros teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala", *op. cit.*, p. 15.

cionales, con gran lucidez, los diez restantes son estrictamente de policía, como lo muestra el plan de la obra.²⁰³

En *México considerado como nación independiente*, ha dejado la sujeción política y requiere entonces lo que Tadeo Ortiz (1832) denomina una “autoridad pública administrativa”, cuya tarea principal es la dirección de la sociedad. Sin embargo, esta autoridad no tiene nada que ver con el burocratismo y la corrupción administrativa, a los cuales nuestro autor denuncia y fustiga. Por el contrario, se requiere de una “economía administrativa” que elimine a muchos empleados públicos que –dice- ignoran los rudimentos de la ortografía y la gramática, dando cabida por consecuencia a funcionarios que se dediquen a mejores tareas en los “ramos de fomento” en la administración pública.²⁰⁴

Direcciones del fomento de la industria, de la instrucción, policía y estímulo de las ciencias y oficios, de la apertura de caminos y canales, de la colonización y afirmación en grande de las fronteras y puntos litorales abiertos al comercio, del plantío de árboles y conservación de bosques, y en suma: de todos aquellos objetos descuidados por el antiguo régimen, y absolutamente necesarios a la prosperidad y aun al honor de la nación”.²⁰⁵

Tadeo Ortiz (1832) propone la instalación de un Liceo de ciencias elementales, literatura e idiomas, geografía, derecho constitucional y de gentes, estadística y economía política, propio para “formar hombres de Estado que sepan gobernar por principio la República”,²⁰⁶ y evite la salida de jóvenes hacia las universidades extranjeras, donde reciban influencia contrarias a la patria. Ligado a la educación se encuentra la necesidad del cultivo de las artes y las ciencias. Tadeo Ortiz (1832) sugiere que en el antiguo edificio de la Inquisición se destine a una Academia de Bellas Artes, donde prive “buena policía y orden en su administración interior”.²⁰⁷

²⁰³Contenido de la obra de Simón Tadeo Ortiz de Ayala: i) De la inviolabilidad de las instituciones políticas y leyes fundamentales; ii) De la necesidad de la economía administrativa; iii) De las convenientes relaciones con las potencias extranjeras; iv) De la urgencia de la instrucción popular y la enseñanza gratuita; v) De los beneficios del cultivo de las ciencias y las artes; vi) De los establecimientos de beneficencia y corrección; vii) Del fomento de la agricultura e industria; viii) De la benéfica influencia del comercio libre y funestas consecuencias del sistema prohibitivo; ix) De la utilidad de la apertura de los caminos y canales fluviales; x) De las ventajas de la colonización de las fronteras y riberas litorales; xi) De la policía, salubridad y embellecimiento de la ciudad de México.

²⁰⁴Omar Guerrero, “Tadeo Ortiz: un cultivador mexicano de la ciencia de la policía”, *op. cit.*, p. 5.

²⁰⁵Tadeo Ortiz, *México considerado como nación independiente y libre*, *op. cit.*, tomo I, p. 60.

²⁰⁶*Ibid.*, p. 87.

²⁰⁷*Ibid.*, p. 166.

También trata asuntos como la mendicidad y la delincuencia que tienen como causa “la imperfección de las instituciones” humanas, además del combate a las epidemias. Exige también una “policía” vigorosa, lo mismo que la salubridad en general para la que exige “un orden regular de policía”;²⁰⁸ así como de las casas de maternidad, los hospicios, los asilos, los hospitales, en fin todos estos establecimientos públicos, deben estar muy bien administrados por el gobierno. Concibe a la agricultura como la base material de la economía, por lo que debe auxiliarse de los descubrimientos y los inventos en esta importante actividad. Otro tema fundamental para el autor es la colonización, que alerta como una posible pérdida territorial. Diez años después, el país sabría del costo de no haber podido colonizar el norte de la República.

En el análisis de esta obra, Chanes (1982) identifica las aportaciones a la administración pública de Tadeo Ortiz (1832) que puede sintetizarse en tres aspectos: 1) arreglo de la administración; 2) proposiciones generales para el mejoramiento de la administración; y 3) medidas administrativas relativas al plan de desarrollo económico y social. Véase cuadro 11.

CUADRO 11
 APORTACIONES DE TADEO ORTIZ A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<i>Temáticas</i>	<i>Descripción</i>
1. Arreglo de la administración	<p>a) Problemas para organizar administrativamente el país: desterrar los vicios que dejó la administración colonial, despótica, rapaz y desmoralizada; responder mediante un régimen administrativo nuevo a las expectativas creadas por la Independencia; garantizar una sana economía administrativa; simplificar una máquina tan complicada y difícil de conducir.</p> <p>b) Evaluación de la administración de la primera década del México Independiente: incapacidad para proceder al pronto arreglo y mejoras de los diversos ramos de la administración que el gobierno colonial, al desaparecer, había dejado en el más completo y funesto desorden y agotados los recursos del erario; injusticia en la distribución de los empleos y promociones de favoritos sin méritos ni servicios; impopularidad y debilidad de la administración; ausencia de un plan sabiamente combinado y constantemente seguido por un ministerio ilustrado y vigoroso; carencia de una constante diligencia y solicitud al fomento de los ramos de la administración, en suma falta de administración.</p>

²⁰⁸ *Ibid.*, pp. 173-175.

Cuadro 11. *Continuación...*

<i>Temáticas</i>	<i>Descripción</i>
2. Proposiciones generales para mejorar la administración	<p>a) Fijar los objetivos de la administración, que no son otros, para una administración laboriosa y perseverante, que abran la puerta del trabajo, civilización, adelantos y mejoras sociales a los pueblos y que los gobiernos se desengañen, esto no consiste en teorías bellas, sino en medidas prácticas de industria y un ejercicio continuado de ocupaciones.</p> <p>b) Desterrar de la administración el empirismo y el “espíritu de rutina” que “es el más sencillo y cómodo”.</p> <p>c) Disponer de información para la toma de decisiones. Propone levantar un censo general exacto de la República.</p> <p>d) Formación y capacitación de servidores públicos “en las nociones más triviales de la difícil ciencia de la administración social”, al respecto señala que “el gobierno de la unión haría un gran servicio a la nación creando un liceo general de ciencias elementales, literatura e idiomas vivos (...) especialmente destinado a la instrucción de la juventud en la geografía, antigüedades e historia nacional, el derecho constitucional, el de gentes, la estadística y economía política y todos los elementos para formar hombres de estado que sepan gobernar por principios la República y representar con honor a la nación en los países extranjeros”.</p> <p>e) Necesidad de la economía administrativa, es decir, de la aplicación de los magistrados al cumplimiento de sus deberes; garantizar todos los bienes sociales; desempeñar y cumplir sus obligaciones en beneficio del pueblo; aplicarse a las mejoras sociales.</p> <p>f) Combatir la corrupción y estimular las virtudes sociales en los servidores públicos.</p> <p>g) Participación ciudadana en la administración de las instituciones a las que aporten recursos, constituidas en juntas, como serían “Asilo para madres solteras”, de la “Casa de enseñanza para recoger a sordomudos”, del “Hospital de Ciegos” y en general de los hospicios y los hospitales.</p> <p>h) Desconcentrar la administración nacional al igual que la de la Ciudad de México, “para labrar la felicidad de la patria y asegurar sus intereses más caros y comprometidos (...) los puntos (distantes) exigen a la vez una administración sistematizada, uniforme y eficaz”.</p> <p>i) Creación de empresas por el gobierno o participación de éste en ellas. “Es verdad que estas administraciones no sólo exigen sueldos, sino capitales para los objetos de su cargo; pero el gobierno puede tocar el expediente de un empréstito (...) rendirían al Estado dentro de poquísimos tiempo muchos millones”.</p> <p>j) El Senado debería ser consejero de la administración, una vez que estuviese integrado por miembros de una suma experiencia y un acopio de luces y conocimientos prácticos de todos los ramos de la alta administración.</p> <p>k) Erigir una ciudad gubernamental y administrativa. “El gobierno podría elegir el paraje más alto, más sano y más conveniente de los suburbios de la ciudad (de México), para situar los grandes palacios (...) de los tres poderes, de la administración, instrucción, comodidad, embellecimiento y salubridad pública.”</p>

Temáticas	Descripción
<p>3. Medidas administrativas relativas a un plan de desarrollo económico y social</p>	<p>a) Rediseñar la división política del país. Aconseja que el país necesita de una subdivisión legal y razonada, acomodada a la topografía natural de su suelo, trazada en consonancia con las exigencias y esencia del sistema federal.</p> <p>b) Fomentar las relaciones exteriores mediante agentes mercantiles.</p> <p>c) Elaborar un sistema “de instrucción razonado, compacto y liberal” que incluya “un plan material de estudios, los métodos y los establecimientos que convienen y son necesarios (...) y los medios para sostener estos planteles” y constituir “una academia de ciencias consagrada a su cultivo, extensión y protección, con el cargo de dirigir la instrucción pública y cuidar las mejoras y fomento de los establecimientos científicos existentes y los que convenga crear”.</p> <p>d) Construir la junta general de beneficencia encargada de la recta administración de los hospitales y casas de beneficencia, una casa de maternidad y asilo para madres solteras, una casa de enseñanza para sordomudos y otra para ciegos.</p> <p>e) Se pronuncia Ortiz por el reparto de “los terrenos baldíos y los incultos por un convenio con los dueños, hipotecando sus réditos sobre las rentas del Estado y haciendo propietarios a los arrendatarios de cierta cantidad de terreno que cultivan”, además de que los propietarios deberían “mejorar su administración económica”.</p> <p>f) En materia de comercio destaca la necesidad de erradicar “los vicios de una administración y legislación monstruosa, trazados con todas las bizarrías de los principios góticos, feudales y monarcales del siglo xv (...) El florecimiento y orden económico y administrativo del importante ramo del comercio, exigen imperiosamente a la vez un código y una corporación, cámara o tribunal que los represente y administre en sus casos de expedita justicia...”.</p> <p>g) Reclama la atención del Estado y los empresarios con el fin de mejorar la situación de los trabajadores, principalmente de los mineros y domésticos, vislumbrando la seguridad social para ellos.</p> <p>h) Construcción de vías de comunicación terrestre y más fluvial mediante el cobro de pasajes y de “posadas grandes y seguras”, con la participación estatal en estas empresas.</p> <p>i) El establecimiento de una junta para el cuidado y fomento de árboles y bosques.</p> <p>j) En materia hacendaria considera que es necesario “una administración moderada, económica y juiciosa (...) que se regule conforme a los principios sólidos de la difícil ciencia de la economía política, calculándose (la imposición) a proporción de los haberes de los ciudadanos, sobre bases módicas y sencillas que faciliten su exacción y que su aplicación sea a cosas de conocida utilidad pública (...).”</p> <p>k) La creación de la Secretaría de Marina para fomentar los puertos, pues por su falta, a pesar “de enormes gastos y sacrificios nos encontramos sin marineros y con los buques abandonados o por perderse”.</p>

Cuadro 11. Continuación...

Temáticas	Descripción
	I) Ortiz que hizo de la colonización su principal preocupación y ocupación, considera conveniente y útil establecer una sociedad colonizadora con “el encargo especial de ayudar al gobierno en los asuntos económicos y distribuidos de los establecimientos coloniales, formar su estadística general, y llevar una correspondencia instructiva con el gobierno, con las sociedades extranjeras y los comisionados den los establecimientos”. ²⁰⁹

Fuente: Elaboración propia a partir de José Chanes Nieto. “Uno de los primeros teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala”. *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982, pp. 35-49.

Por lo que de acuerdo a Guerrero (1984) con Tadeo Ortiz (1832) encontramos problemas abordados por Zavala (1828), Mora (1837) y Otero (1847), como la empleomanía y el aspirantismo, al igual que ellos critica a la administración colonial. En particular, señala la necesidad de cimentar la mejora de la administración sobre “la ciencia de la administración social”.²¹⁰ Asimismo, en el tema de la colonización coincide con Zavala (1828), Alamán (1838), Mora (1837) y Otero (1847), en la necesidad de contar con una política de población en el norte del país, para evitar la separación e independencia de dichos territorios.

En suma, Simón Tadeo Ortiz de Ayala (1832) es el primer teórico de la administración pública en nuestro país, por la manera de abordar el problema de la actividad administrativa, así como las propuestas que realiza en los diversos ramos de la administración pública mexicana. Su obra es de las más prolíferas en materia administrativa, debido a que propone acciones para el mejoramiento de la administración pública, así como medidas tendientes para el establecimiento de un plan de desarrollo económico y social.

JUAN WENCESLAO BARQUERA Y SU DIRECTORIO POLÍTICO PARA ALCALDES (1834)

Una obra en la que se destaca la necesidad de contar con documentos de información a nivel local, es el *Directorio político para los alcaldes constitucionales* de Juan Wenceslao Barquera que aparece en el año de 1834. El documento puede considerarse como el primer directorio político para los alcaldes de la etapa independentista.

²⁰⁹*Idem.*

²¹⁰Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 244.

MANUAL DE JUAN RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL (1834)

El *Manual de providencias económico-políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal* de Juan Rodríguez de San Miguel, que fue elaborado en 1834, comparte con el *Directorio político para los alcaldes constitucionales* (1834) de Juan Wenceslao Barquera su antigüedad. De San Miguel (1834) lo escribió con la intención de ilustrar a los ciudadanos sobre “las disposiciones generales 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.”²¹¹

La obra de San Miguel (1834) tiene un carácter ilustrativo para la ciudadanía, en la que el autor comprende también a regidores, síndicos y alcaldes.²¹² De su contenido destaca el examen a detalle, relativo a la división de la ciudad de México en ocho cuarteles y 254 manzanas. Si bien el Manual es un prolijo documento de 43 encabezados que tratan de 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, da cuenta del tipo de administración pública de esa época.

JOSÉ MARÍA LUIS MORA Y LA EMPLEOMANÍA (1837)

Afirma Guerrero (1984) que ni el aspirantismo ni la empleomanía, pese a ser grandes males para la República recién constituida, fueron eliminados debido a las advertencias y el prestigio del examen realizado por Lorenzo de Zavala (1828). Todavía en 1837, otro ilustre intelectual y hombre de política hubo de volver a denunciar sus peligros: José María Luis Mora.²¹³

A Mora también se le conoce en su labor pública, por participar en la Comisión nombrada para la Inspección del Desagüe de Huehuetoca, en el

²¹¹Juan Rodríguez de San Miguel, *Manual de providencias económico-políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal*, México, Imprenta de Galván, 1834. Hay una versión más reciente de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1980.

²¹²Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 234.

²¹³*Ibid.*, p. 220.

Valle de México.²¹⁴ Al respecto comenta Rubio (1963) que puede afirmarse que el mayor problema de los virreyes de Nueva España, en la sede de su gobierno en la ciudad de México fue el de la obra del desagüe. La tarea de resolver la angustiosa situación que crearon las constantes inundaciones en la capital del virreinato, a causa de las características del Valle de México, sus lagunas, su suelo y el círculo montañoso que lo estrecha, fue en no pocas ocasiones trágica y desesperante.²¹⁵

Debe destacarse que entre 1833 y 1834, se condensa la actividad político-administrativa de Mora, su trayectoria periodística, política y administrativa, se sublima en este espacio histórico.²¹⁶ El sentido y comprensión observado por Mora en torno a la necesidad de crear las condiciones políticas y sociales para lograr la unidad civil de la nación, se ven concretadas en las reformas a la administración pública y su acción de 1833. La lucha de clases que también estuvo presente en el pensamiento y que él llamó la lucha entre la *marcha política de progreso* por un lado y, la *marcha del retroceso* por el otro, siempre estuvieron presentes, al dar forma al programa de principios de la administración de Valentín Gómez Farías (1833-1834).²¹⁷

Mora (1837) 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.²¹⁸ Señala que hay un equívoco nacido de una mala

²¹⁴José María Luis Mora, *Obras completas*, México, Instituto Mora, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, volumen 8, Miscelánea, 1986, p. 101.

²¹⁵José Ignacio Rubio Mañé, *El Virreinato*, México, UNAM, FCE (1963), 2005, tomo IV Obras públicas y educación universitaria, p. 13. Aclara Rubio que: "Esto movió a realizar una gigantesca empresa de ingeniería hidráulica, que sin duda alguna puede apreciarse como la obra más grandiosa y monumental de beneficio público que se realizó en el curso del régimen virreinal".

²¹⁶Roberto Moreno Espinosa, "Pensamiento y praxis administrativa de José María Luis Mora", *Administración y política. Maestros mexicanos del pensamiento político y la administración pública*, México, UAEM, 4a. Época, núm. 10, segundo cuatrimestre de 1985, pp. 162-163.

²¹⁷El programa de principios de la Administración Farías establecía: 1) libertad absoluta de opiniones y supresión de las leyes represivas de la prensa; 2) abolición de los privilegios del clero y de la milicia; 3) Supresión de las instituciones monásticas y de todas las leyes que atribuyen al clero el conocimiento de los negocios civiles; 4) reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública, designación de fondos para pagar desde luego su renta y de hipotecas para amortizarla más adelante; 5) medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial para aumentar el número de propietarios territoriales; 6) Mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del Clero en la educación pública; 7) abolición de la pena capital para todos los delitos políticos y aquellos que no tuviesen el carácter de asesinato de hecho pensado; 8) garantía de la integridad del territorio por la creación de colonias que tuviesen por base el idioma, usos y costumbres mexicanas.

²¹⁸Silvio Zavala, *op. cit.*, pp. 21-27. José María Luis Mora fue un colaborador destacado de la administración liberal de Valentín Gómez Farías. El programa adoptado por Mora consistía en: "la ocupación de los bienes del clero, la abolición de los privilegios de esta clase y de la milicia, la difusión de la educación pública en las clases populares absolutamente inde-

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 (...)”.²¹⁹ Mora (1837) se opone a esta situación por lo que señala:

Partiendo de tan errado y perjudicial principio, se ha creído debían multiplicarse todos los empleos hasta el grado que fuese posible, para contentar la ambición de todos los que quisiesen pretenderlos y satisfacer con su posesión el derecho quimérico de la igualdad absoluta. La propensión insaciable del hombre a mandarlo todo y a vivir a costa ajena con el menor trabajo posible (...) con el aumento progresivo de los puestos públicos y la creación de nuevos empleos a que aspirar, ha adquirido nuevas fuerzas y ha hecho de la administración un campo abierto al favor, a las intrigas y a los más viles manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de las gracias y los más viles cortesanos.²²⁰

Mora (1837) afirma que “la verdadera libertad no consiste en mantener todo y vivir a expensas del tesoro público”, sino por el contrario se trata de estar lo menos sometido a la autoridad. Entonces el intentar “hacer a los ciudadanos dependientes del gobierno de lo que debe ser”, es socavar las bases del sistema y “éste es el resultado necesario de esa tendencia a vivir de empleos cuando se hace general en una nación”.²²¹

La empleomanía por la creación de 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.²²²

Pero ¿a quién se le puede considerar como empleómano? Responde Mora (1837): se trata del adulador; que no tiene opinión propia, ya que se miente a sí mismo y a los demás. No contradice ideas y palabras, “calcula lo que le conviene manifestar y cambia de opiniones y de conducta

pendientemente del clero, la supresión de los monarcas, la absoluta libertad de opiniones, la igualdad de los extranjeros con los naturales en los derechos civiles y el establecimiento del jurado en las causas criminales”. Dedico un amplio estudio a la administración española porque, “a pesar de los cambios de instituciones y régimen gubernativo, la administración actual mantiene y ha de mantener muchos principios de la anterior”.

²¹⁹José María Luis Mora, “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía”. *Obras sueltas*, México, Porrúa, 1963 (1837), p. 531.

²²⁰José María Luis Mora, “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleo-manía”, *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982, pp. 61-62. En adelante se consulta esta fuente.

²²¹*Ibid.*, p. 62.

²²²*Idem.*

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.²²³

La empleomanía que creó el gobierno español en los naturales del país ha tenido ocasión de progresar mucho con el estado de revolución permanente en que se ha hallado la República desde la Independencia: la rutina de las fortunas ha hecho que muchos busquen su subsistencia en su empleo, y de aquí ha provenido esa prodigalidad en crear plazas, ese empeño en solicitarlas, y esa conducta transgresora de las leyes en proveerlas en otros que en los cesantes.²²⁴

Según Mora (1837), para superar la empleomanía la alternativa es el trabajo, la industria y la riqueza, es decir, el hombre dedicado a las actividades productivas de la vida privada. La empleomanía ha sido perjudicial no sólo a la administración pública, sino a todo el país, “todas las miras del empleado se reducen a procurarse algún ascenso o jubilación que deje vacante el puesto para otro que lo pretende”. En ese sentido, “una misma población no puede estar al mismo tiempo animada de propensiones tan contrarias, y el deseo de los empleos excluye las cualidades necesarias de la industria”.²²⁵

El gusto pues de los empleos altera profundamente las facultades activas de un pueblo, destruye el carácter inventivo y emprendedor, apaga la emulación, el valor, la paciencia y todo lo que constituye el espíritu de industria. Más no son éstos los únicos golpes que ella recibe: innumerables brazos ocupados innecesariamente, unos en la administración pública y otros en aspirar a tender parte en ella y que podrían darle impulso por la creación y multiplicidad de efectos que aumenten la masa de la riqueza pública, se constituye en la más perniciosa y permanente inacción y además perjudica al progreso de los capitales, pues no bastando los empleos necesarios a contener la ambición, se crearán otros inútiles y gravosos que entorpezcan los movimientos de la sociedad, turben sus trabajos y retarden el adelanto de las riquezas.²²⁶

²²³*Ibid.*, p. 65.

²²⁴ Andrés Lira, *Espejo de discordias*, *op. cit.*, p. 95. Señala al respecto Mora: “Cada nuevo gobierno ha creído necesario dar empleos a sus adictos, o para recompensarles la parte que han tomado en su elevación o para formarse un círculo de personas que lo sostengan contra los ataques de sus enemigos”.

²²⁵ José María Luis Mora, “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía”, *op. cit.*, p. 66.

²²⁶*Ibid.*, p. 67.

Advierte Mora (1837) de manera visionaria, que si la administración pública mexicana “no procura eficazmente disminuir el número de plazas y empleados, reducir a una justa proporción los sueldos de éstos”, así como vigilar escrupulosamente su conducta, “el país se convertirá en un centro de facciones y proyectos revolucionarios que se reproducirán sin cesar y pondrán en riesgo por muchos años su tranquilidad interior”.²²⁷

La milicia, decía Mora en 1836, deriva su poder especial del ejercicio de la fuerza brutal en veintiséis años de guerras civiles. En cada revuelta, después de tratada la paz entre los representantes de las dos facciones del ejército, había una cadena de inmoderados ascensos para los vencedores. Simultáneamente, se hacía la destitución de los vencidos a los que –por ser la milicia una clase privilegiada– el espíritu de cuerpo obligaba a mantener en el disfrute de sus sueldos.²²⁸

Finaliza el autor afirmando que la propensión a los empleos empuja 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. El sistema de botín es el mal de una administración pública que no ha logrado profesionalizarse y es necesario contar con un servicio civil de carrera, para contrarrestar los efectos del aspirantismo y la empleomanía.

EL MANUSCRITO DE LUCAS ALAMÁN (1838)

Guerrero (1984) señala que en el Archivo Noriega se conservó inédito un manuscrito de Lucas Alamán²²⁹ referente al tema “Examen de la organi-

²²⁷ Andrés Lira, *Espejo de discordias*, op. cit., p. 96.

²²⁸ Arturo Arnáiz y Freg, “Prólogo”, José María Luis Mora, *Ensayos, ideas y retratos*, México, UNAM, Biblioteca del estudiante universitario, 1994, p. XIII (1944).

²²⁹ Silvio Zavala, op. cit., pp. 8-12. Lucas Alamán fue educado conforme a principios coloniales que caracterizaron decisivamente su personalidad política y literaria. No lo formó la Colonia inerte y gastada, sino la que influida por el enciclopedismo daba preferencia en sus programas al latín, matemáticas, dibujo, francés, música y ciencias naturales, continuación del movimiento cultural de la época de Carlos III que Humboldt admiró en la Nueva España. Además, la economía política atrajo a Alamán, ya que descendía de una antigua familia de mineros. En relación con la agricultura exigía seguridad para las inversiones, ampliar los cultivos de exportación de café a fin de que los barcos no regresaran vacíos al extranjero; alentó la constitución de sociedades económicas similares a las de Guatemala y abogó por la colonización interior en tierras vacantes. Fomentó la industria; creó un banco de avío en 1830, que a base de protección estatal, fomentaría los productos de la manufactura mexicana y la adquisición de maquinaria. En materia de gobierno, Alamán prolonga la tradición unificadora de la Colonia y combate la organización federal. En el ramo de la cultura, reorganizó

zación general de la administración pública".²³⁰ Se trata del documento conocido más antiguo sobre la organización y funcionamiento de la administración pública, así como de su reforma, pues se remonta al año 1838.²³¹ Un antecedente antiguo del proceso de reformas administrativas llevadas en México durante los siglos XIX y XX.²³²

Para Chanes (1985) Alamán es considerado conservador en el orden político, y progresista en lo económico por algunos autores.²³³ Es polémico especialmente tratándose de la participación ciudadana, el papel y la forma de gobierno. Desconfía de las elecciones pero establece multas para las personas que no voten, buscando desarrollar la responsabilidad cívica. Se manifiesta partidario de un gobierno fuerte, fue director de la economía, y contrario a la concesión de facultades extraordinarios al Ejecutivo nacional.

Temeroso del Estado Federal, don Lucas es partidario de fortalecer el municipio; promotor de la industrialización del país y empresario fracasado; historiador y personaje de la historia; devoto católico e investigado por la inquisición; defensor de la integridad e independencia de México frente a los Estados Unidos e impulso de la participación de capitalistas extranjeros en la economía.²³⁴

Alamán economista –pensador y realizador– no es distinto del Alamán diplomático, ni del estadista, ni del historiador, ni siquiera del empresario particular que infatigablemente, funda fábricas o crea el Banco de Avío. Tampoco es posible separar en él la vida pública de la actividad privada, porque una se confunde en un solo empeño de servicio. No es posible aislar las diversas actividades del guanajuatense, porque, dedicado a tan-

el jardín Botánico, estableció el museo, el Archivo General de la Nación, la primera biblioteca de lectura y propagó la vacuna.

²³⁰ Lucas Alamán, "Examen de la organización general de la administración pública", *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982, p. 70. En adelante se toma en cuenta esta fuente.

²³¹ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 228.

²³² Arturo Arnáiz y Freg, "Prólogo", Lucas Alamán, *Semblanza e Ideario*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1989, p. xxv. Señala Arnáiz que Lucas Alamán: "Tuvo más afición a la política que a la historia; sus obras son en buena parte derivados secundarios de su carrera de estadista. La posición que adopta ante personajes y sucesos, está regida por los reveses que sufriera en los negocios públicos. Entendió su función de historiador como la de un creador o estimulador de la cautela".

²³³ José Chanes Nieto, "Lucas Alamán administrador". *Administración y Política. Maestros mexicanos del pensamiento político y la administración pública*, México, UAEM, 4a. Época, núm. 10, segundo cuatrimestre de 1985, pp. 80-81. Para quien desee profundizar en el perfil de administrador de Lucas Alamán, sugiero este ensayo que es muy detallado.

²³⁴ *Ibid.*, p. 81.

tas tareas, al parecer disímbolas, guardan éstas, dentro de su plan una estrecha integración.²³⁵

De acuerdo con Chanes (1985) Lucas Alamán es un reformador de instituciones, por lo que debe revisarse su diagnóstico de la situación del país, las medidas que propone y su programa de reformas.²³⁶ Para analizar el perfil de Alamán en su papel de reformador institucional, se presenta el cuadro 12:

CUADRO 12
LUCAS ALAMÁN COMO REFORMADOR INSTITUCIONAL

<i>Diagnóstico</i>	<i>Medidas</i>	<i>Programa de reforma</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida inmensa de territorios; • Ruina de la hacienda pública; • Deuda externa grave; • Aniquilamiento de un ejército florido y valiente; • Extinción del espíritu público; • Desaparece la idea de carácter nacional; • No ha encontrado en México mexicanos; • Una nación que ha llegado de la infancia a la decrepitud; • La Independencia se ha comprado a costa de todos los bienes que la América española disfrutaba. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformación de los estados; • Sistema de hacienda por estados; • La transformación de las fuerzas armadas; • El poder legislativo tendría que modificarse; • Atribuciones del poder legislativo, restándole las que Alamán considera insustanciales y reforzando las de control sobre el ejecutivo y la administración a su cargo; • El presidente con mayores responsabilidades necesita un mejor apoyo para el ejercicio de la autoridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sugirió el nombramiento de una comisión que no exceda de tres o cinco individuos, encargada de constituir a la nación. Propone reformas a los siguientes ministerios: • Ministerio de Guerra; • Ministerio de Hacienda; • Ministerio de lo Exterior; • Ministerio de lo Interior.

Fuente: Elaboración propia a partir de José Chanes Nieto, "Lucas Alamán administrador", *Administración y política. Maestros mexicanos del pensamiento político y la administración pública*, México, UAEM, 4^a, Época, núm. 10, segundo cuatrimestre de 1985, pp. 94-103.

Cabe señalar que Lucas Alamán fue dos veces ministro.²³⁷ En la primera ocasión, le tocó el ministerio más difícil, el de Estado y Relaciones

²³⁵ Alfonso López Aparicio, *Alamán primer economista de México*, México, Jus, 1986 (1956), pp. 10-11.

²³⁶ José Chanes Nieto, "Lucas Alamán administrador", *op. cit.*, pp. 94-103.

²³⁷ Andrés Lira, "Lucas Alamán y la organización política de México". *Lucas Alamán, Los imprescindibles*, México, Ediciones Cal y Arena, 1997, p. 23.

Exteriores, bajo el gobierno del poder ejecutivo que se formó luego de la caída de Iturbide. Asumió el ministerio el 16 de abril de 1823 y tuvo que resolver los reclamos contra las arbitrariedades cometidas por los grupos contrapuestos durante los últimos días del gobierno de Iturbide. En la segunda oportunidad, Anastasio Bustamante, vicepresidente electo en 1828, ocupó la presidencia en enero de 1830. Como Secretario de Estado y Relaciones Exteriores reapareció Lucas Alamán.²³⁸ Su presencia como cabeza del partido orden o de la jerarquía visible en los dos años y meses que siguieron; a ese primer gobierno de Anastasio Bustamante se le conoce como “La administración Alamán”.²³⁹

El 8 de febrero de 1838 presentó Lucas Alamán, como miembro de la comisión de organización, el estudio que se ha denominado “Examen de la organización general de la administración pública”, a fin de proponer un programa de reformas a la administración gubernamental. Probablemente el primero de nuestra historia, destinado a emprender “simultáneamente la reforma de todos los ramos, pues ligados entre sí con tanta inmediatez, sería imposible reformar el uno dejando subsistir los abusos e inconvenientes que se toquen en los otros”.²⁴⁰

Alamán (1838) dice al inicio 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”, a la que denomina “reforma”. Ésta debe ser integral, porque todos los ramos administrativos están interrelacionados, ya que las reformas realizadas tiempos atrás fueron parciales e incompletas.

(...) 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.²⁴¹

Para realizar la reforma administrativa se precisa establecer un sistema integral y armónico de administración congruente con la Constitución y sujeto a un plan, más práctico que teórico, que efectivamente se siga uniformemente. De no acometerse dicha reforma:

²³⁸*Ibid.*, p. 37.

²³⁹Paola Morán Leyva, *Lucas Alamán. Grandes protagonistas de la historia mexicana*, México, Editorial Planeta De Angostini, 2002, p. 87.

²⁴⁰Lucas Alamán, “Examen de la organización general de la administración pública”, *op. cit.*, p. 70.

²⁴¹*Idem.*

(...) imposible será que la República, pueda salir jamás de las dificultades en que hoy se encuentra, y el gobierno, luchando siempre con ellas, tampoco podrá desempeñar sus altas funciones con el decoro que exige la dignidad de la nación.²⁴²

Pero Alamán (1838) 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 errores tienen un origen político. Al respecto, añade: “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 llevarlas a cabo”.²⁴³

Alamán (1838) es un pensador brillante 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”.²⁴⁴ La reforma administrativa requiere de mucho trabajo y esfuerzo, conocimientos prácticos más que teóricos del gobierno. La reforma es frustrada por la precariedad y carácter efímero de gobiernos, que más que realizar su misión –gobernar– se dedican a defender su existencia. Al respecto puede verse el cuadro 13 en el que se resume su pensamiento como reformador administrativo.

CUADRO 13
EXAMEN DE LA ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DE ALAMÁN

<i>Departamento</i>	<i>Propuestas de reforma</i>
4) Departamento de Guerra	<p>“Las circunstancias hacen más que nunca necesaria, una fuerza efectiva y bien organizada de que el gobierno pueda disponer, tanto para las atenciones exteriores, como para las interiores”, por lo que la Comisión propone:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) que la Comisión de Guerra presente a la brevedad una iniciativa de ley sobre reclutamiento para hacer más equitativa su distribución; 2) que la misma Comisión presente otra iniciativa ahora de amnistía, para reincorporar desertores; 3) que se levanten 10,000 hombres a organizarse de acuerdo con disposiciones del gobierno;

²⁴²*Ibid.*, p. 71.

²⁴³*Ibid.*, p. 70.

²⁴⁴*Ibid.*, p. 71. Se estimó necesario este resumen al 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 pueden apreciarse paralelamente las propuestas de solución, así como dar a conocer los complejos problemas de esa época.

Cuadro 13. *Continuación...*

<i>Departamento</i>	<i>Propuestas de reforma</i>
	<ol style="list-style-type: none"> 4) que aquella Comisión presente un plan de fuerza total que integre el ejército y de las armas con que se debe equipar; 5) que se restablezca la denominación numérica de los cuerpos; 6) que se simplifique de inmediato la contabilidad de los cuerpos; 7) que se actualicen las ordenanzas militares y reglamentos particulares de armas; 8) que para ejecutar estos trabajos, la Comisión se auxilie de los oficiales que requiera.
<p>2) Departamento de Hacienda</p>	<p>“El desorden en que se halla es tal, que la comisión encuentra que el desorden, es todavía mayor que la escasez, y que es menester comenzar por corregir aquél para conseguir remediar ésta”. La Comisión propone:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 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 sueldos, hay empleados que han cambiado de adscripción para asegurar su pago, haciendo caótica la situación, reduzcan su nómina a sus funcionarios, se nivelen sueldos y en el ramo de guerra se remueva a todos los comisionados; 6) que no se expidan certificados de sueldos atrasados.
<p>3) Departamento de lo Exterior</p>	<p>“Si en todos los departamentos se han hecho sentir de una manera funesta los pasados desórdenes, en ninguno han sido de una trascendencia tan funesta como en el de lo exterior”. Ante los problemas de relaciones con otras naciones extranjeras, Alamán sugiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 del propio Departamento.
<p>4) Departamento de lo Interior</p>	<p>“Sin esta en efecto ni pueden colectarse bien las contribuciones, ni evitarse el contrabando ni corregirse el robo, ni hacer efectivo el reclutamiento, ni tampoco corregir la desertión sino con una buena política exterior”, por lo que se propone:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) revisar todos los reglamentos de policía, confrontándolos con otras disposiciones anteriores para formar un proyecto de reglamento general extensivo a toda la República;

- 2) un proyecto de reforma de los presidios en el interior de la República;
- 3) establecimiento de una fuerza policiaca dependiente del gobierno de los Departamentos, modelada al estilo de la *Acordada*;
- 4) continuar el levantamiento estadístico;
- 5) un proyecto de organización municipal explicando las funciones de los ayuntamientos;
- 6) un proyecto de reforma de la administración de justicia.

Fuente: Elaboración propia a partir de Lucas Alamán. "Examen de la organización general de la Administración Pública", *RAF*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982, pp. 70-77.

Luego de su explicación, donde sienta los principios que deben sustentar la reforma administrativa, Alamán (1838) hace un diagnóstico de las cuatro Secretarías de Estado existentes, el cual lejos de confinarse a la organización, contempla también la situación prevaleciente en la época. Señala que se han escogido los cuatro "departamentos" del gobierno para que de preferencia se ocupen de ellos las respectivas comisiones y son los que requieren mayor atención al respecto.

Alamán (1838) considera que ante el cambio del régimen federal en central, y la vuelta de éste al primero, "dejó subsistentes las mismas cosas con diversos nombres, y la única variación que produjo, no ha servido más que para hacer odioso uno y otro sistema".²⁴⁵ Por ello, el autor señala que será necesario que se nombrarse una comisión que no excediese de tres o cinco individuos, encargada de constituir a la nación:

Esta comisión tendría la facultad de nombrar todas las que creyese necesarias para la organización de cada uno de los ramos, según el plan general que ella propusiese, y todas las autoridades y oficinas de la República estarían obligadas a auxiliar sus trabajos y a franquearle cuantos datos y noticias pudiese necesitar, de suerte que al cabo de un año, cuando más, todo estuviese concluido, sin perjuicio de ir poniendo en ejecución cada parte, según se fuese terminando. Éste es el único modo posible de poner en completo y simultáneo arreglo todos los ramos de la administración (...).²⁴⁶

La reforma debe vencer diversas dificultades como la empleomanía y el aspirantismo, llevan a la oposición a toda reforma que los limite o al "no

²⁴⁵ Andrés Lira, *Espejo de discordias*, op. cit., p. 188.

²⁴⁶ Lucas Alamán, "Examen de la organización general de la administración pública", op. cit., p. 77.

haber el gobierno sus deseos en las pretensiones de empleos, sueldos y gracias a que se creían acreedores".²⁴⁷ Alamán (1838) se suma a la "teoría del probabilismo", que hace aceptar cargos para los que no se reúnen los requisitos legales, la capacidad o la vocación, en virtud de la posibilidad de que lo ocupe alguien peor.²⁴⁸

La contribución de Lucas Alamán (1838) a la administración pública se debe a que en su propuesta de reforma, propone acciones claras y efectivas para el mejoramiento de los cuatro departamentos que constituían la administración pública federal, además de hacerlo a partir de un diagnóstico sobre la situación de cada uno de los ramos del gobierno.

DIRECTORIO DE JUAN RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL (1845)

Destaca también, de Juan Rodríguez de San Miguel, *La República mexicana en 1846 o sea Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación*, que apareció en la ciudad de México en el año de 1845, producto de la imprenta de J. M. Lara.²⁴⁹ 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. Este documento contiene también información demográfica y geográfica, además de otras referencias de menor importancia. La obra es precursora de los modernos directorios del gobierno federal.

Guerrero (1983) señala que en ella no sólo se encuentran a los gobernadores del país de ese tiempo, sino una de las más detalladas descripciones de la ya vasta y debidamente organizada administración pública mexicana. En el directorio se encuentran nombres de nombres harto conocidos –Mora, Juárez, Alamán, Bulnes, Payno, Lares, De la Rosa– por citar algunos de los más representativos, junto a los hasta hoy ignorados organismos como la Junta de Fomento de Minería, Dirección General de la Industria Nacional y el Apartado Nacional.²⁵⁰

²⁴⁷*Ibid.*, p. 78.

²⁴⁸José C. Valadés, *Alamán: estadista e historiador*, México, UNAM, 1977, p. 381.

²⁴⁹Juan Rodríguez de San Miguel, "La República mexicana en 1846. Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación", *RAP*, México, INAP, núm. 53, enero-marzo de 1982.

²⁵⁰*Ibid.*, p. 71 (nota introductoria de Omar Guerrero).

MANUAL DE ALCALDES Y JUECES DE LUIS DE EZETA (1845)

El *Manual de alcaldes y jueces de paz* de Luis de Ezeta, fue elaborado en 1845,²⁵¹ como una refundación del *Directorio político para alcaldes constitucionales* de Juan Wenceslao Barquera que apareció en 1834, “si bien es una obra útil al público en general y a las personas a quienes se dirigió, como fundado primero en la constitución del año de 1812, y en la de 1824 después, según la edición de 1834, se resiente de la época en que se escribió, y participa de las leyes que a su tiempo regían”.²⁵²

Ezeta (1845) 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. En el manual se señala a los señores alcaldes constitucionales lo siguiente:

Ciudadanos escogidos para padres de la patria: Cuando la augusta ley constitucional os coloca en el más elevado puesto de los pueblos que os eligieron para depositar en vosotros su felicidad y su gloria os impuso al mismo tiempo la obligación honrosa de conservar la unión y la fraternidad con la administración de justicia en sus disensiones domésticas. He aquí uno de los atributos más benéficos de la verdadera libertad civil que constituye la felicidad de los pueblos; pues no consistiendo ésta en otro cosa que en la muy exacta observancia de las leyes que protegen la vida, las propiedades y el honor de los ciudadanos [...].²⁵³

El Manual de Ezeta (1845), como el de San Miguel, trata en un listado de la variada y compleja materia municipal. El documento se encuentra dividido en dos partes: 1) apoderados en los pueblos; y 2) obligaciones y facultades de los jueces de paz en lo económico y en lo gubernativo. A los alcaldes y jueces de paz les señala su función: “A vosotros toca, como verdaderos padres de esos pueblos, el libertarlos de un mal tan pernicioso a la sociedad toda, y cortar los pleitos por medio de la conciliación y aun del fallo o sentencia definitiva, en los casos que señala la ley”.²⁵⁴

²⁵¹Luis de Ezeta, “Manual de alcaldes y jueces de paz”, *RAP*, México, INAP, núm. 53, enero-marzo de 1982, p. 163.

²⁵²*Idem.*

²⁵³*Ibid.*, p. 164.

²⁵⁴*Idem.*

Destaca en su obra, en varios puntos, la organización y función municipal, aunque desde una perspectiva jurídica, ya que se trata de una compilación de disposiciones legales sobre la materia de ayuntamientos. No obstante, que se trata de un manual de tipo jurídico, constituye un documento valioso en la trayectoria del estudio de la administración pública municipal.

MARIANO OTERO Y LOS EMPLEADOS (1847)

Jesús Reyes Heróles (1967) sostiene que no es fácil reconstruir el pensamiento y obra de Otero, debido a que: “Es hombre que se desenvuelve entre dos mundos: el agonizante colonial que se empeña en no morir, y el moderno, secular, que pugna por nacer. No le toca presenciar los momentos de triunfo”.²⁵⁵ De la misma manera pudo haber dicho que había venido antes de tiempo: el hombre que vive entre dos mundos llega demasiado tarde o demasiado temprano.

Otero escribe dos obras relevantes para el estudio de la administración pública mexicana. La primera es su más cabal exposición, el *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana*, que aparece en 1842. Tiene como propósito apoyar el Plan de Jalisco, del 8 de agosto de 1841, con que Mariano Paredes Arrillaga inicia la lucha contra el gobierno de Bustamante.²⁵⁶ La segunda obra es su célebre opúsculo *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847*.²⁵⁷

La primera parte del *Ensayo* está dedicada a acontecimientos políticos circunstanciales, el apoyo al Plan de Jalisco y las posibilidades que el autor espera del triunfo de la revolución iniciada por Paredes Arrillaga.²⁵⁸ Una gran parte del documento se dedica a esta tarea, y su lectura, salvo por una que otra apreciación parcial, resulta irrelevante para el conocimiento del pensamiento de Otero. En la segunda parte, el autor expone su método

²⁵⁵Jesús Reyes Heróles, “Estudio preliminar”, Mariano Otero, “Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847”, México, *Obras*, Porrúa, 1995 (1847), dos tomos, tomo I, p. 40.

²⁵⁶Mariano Otero, “Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana”, México, *Obras*, Porrúa, 1995 (1847), dos tomos, tomo I, p. 5.

²⁵⁷Mariano Otero, “Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847”, México, *Obras*, Porrúa, 1995 (1847), dos tomos, tomo I.

²⁵⁸Francisco Sosa, *op. cit.*, p. 599. “La publicación que hizo de su ‘Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana’, reveló cuán profundos eran sus conocimientos y con cuánta lucidez sabía exponer sus ideas”.

de investigación y hace una valiosa aplicación del mismo al estudio de la sociedad mexicana en 1842 y de su antecedente histórico: la sociedad que obtuvo la Independencia. Otero (1842) hace una crítica a la administración virreinal en los siguientes términos:

En efecto, la nación que nos dejaron los españoles, esta nación atrasada y miserable, débil e incoherente tal como la hemos analizado, mostrando la naturaleza de sus diversos elementos y las relaciones que tienen los unos con los otros, dígase lo que se quiera, no era una nación organizada, y ella se ha agitado indispensablemente por adquirir una forma, pues que la que tiene es de mera transición, y recibe todos los días la acción de las causas que la destruyen.²⁵⁹

Como buen jurista, Otero (1842) considera que mejorando la legislación se hace indispensable la necesidad de una buena Constitución, lo que permitirá contar con una administración pública adecuada a los requerimientos de una nación que se encuentra en gestación y desarrollo.

(...) que sin la organización de un buen gobierno no es posible ni la existencia y realidad de unas buenas leyes, ni por consiguiente el progreso material y moral de la sociedad, se ve muy bien cuan grande, vasta e importante es la cuestión que se ocupa de la forma de gobierno y de los poderes públicos.²⁶⁰

Otero (1842) reconoce que el gobierno español se mostraba de acuerdo en la necesidad de la amplitud y mejoramiento de la administración local:

En efecto, desde que el gobierno español sometió a su dominación este vasto país, conoció que su administración local no podía concentrarse en un solo punto, para atender desde él a las necesidades diversas de partes distantísimas entre sí, y que se encontraron ocupando diversos grados de adelanto en la organización social; y así es que bajo aquel sistema, en todo lo que lo permitían la unidad indispensable y las restricciones consiguientes al estado de la colonia, se establecieron diversos poderes administrativos, cuyo número se aumentaba y cuyas facultades se ampliaban en proporción que crecían las provincias gobernadas.²⁶¹

La segunda obra es su célebre opúsculo *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847*, en el que Ma-

²⁵⁹Mariano Otero, "Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana", *op. cit.*, p. 54.

²⁶⁰*Ibid.*, pp. 65-66.

²⁶¹*Ibid.*, p. 76.

riano Otero –al igual que Zavala y Mora– abordó el tema de los empleados públicos. Fue publicada en 1848, por Valdés y Redondas. Trata de explicar cómo la sociedad mexicana fue derrotada, más que vencida, por una fuerza extraña, víctima de su falta de organización y su viciosa educación. El examen se realiza por clases, sólo que a diferencia del *Ensayo*, donde las clases se clasifican en propietarias y no propietarias, en las *Consideraciones* se habla de productoras y no productoras. Al respecto puede verse el cuadro 14.

CUADRO 14
CONTENIDO DE LAS CONSIDERACIONES DE MARIANO OTERO

<i>Apartado</i>	<i>Descripción</i>
<i>Primera parte</i>	
I. Población	Otero considera que en el país existen siete millones de habitantes, de los cuales, cuatro millones son indios y tres de raza europea, mezclada en su mayor parte con la indígena.
II. Indios	“Ni en los tiempos del gobierno virreinal ni después de la Independencia, se ha adaptado un sistema eficaz de educación para esta raza, que a la vez que mejora su condición individual, sacándolo del embrutamiento en que se halla, la hiciera útil a la sociedad”.
III. Raza blanca y mixta	De los tres millones de habitantes de raza europea y mixta, considera que 1’800,000 son mujeres, niños y ancianos, por lo que quedan 1’200,000 hombres útiles, o mejor dicho en estado de serlo. Con excepción de cosa 300,000 hombres, que es el número de empleos en la agricultura, las fábricas, las minas, el comercio y algunas artes y oficios. Los 900,000 restantes se componen de clases improductivas, como son el clero con todos sus agregados y dependientes militares, empleados, abogados, médicos y por último, esa multitud de holgazanes”.
IV. Comercio	“El comercio de importación, con muy pocas excepciones, se halla en manos de extranjeros, quienes, merced a nuestras ideas mezquinas e intolerantes, resultado preciso de la educación monástica que heredamos de nuestros buenos padres, no toman ni pueden tomar ningún interés en la suerte del país (...)”.
V. Agricultura	“De la agricultura en México debe comenzarse por decir que las tres cuartas partes del territorio de la República son propiedad de las diversas corporaciones religiosas”.
VI. Administración de justicia	“Preciso es convenir en que nada bueno puede haber en un país, donde por la falta de una pronta y recta administración de justicia, no existe de hecho la base fundamental de toda sociedad organizada, que es la garantía de la vida y de la propiedad”.
VII. Industria fabril	Se opone al Banco de Avío porque según Otero fue un pretexto para establecer fábricas y extraer grandes sumas de dinero.

<i>Apartado</i>	<i>Descripción</i>
VIII. Minas	“La industria minera es la única que, en medio del desconcierto y abatimiento de todas las clases de la sociedad, se presenta en un estado brillante hoy, y anunciando una prosperidad progresiva (...)”.
IX. Artes y oficinas	“Para ser hombre decente, era preciso ser militar, empleado, clérigo, abogado, o cuando menos médico. Todas las demás clases eran inferiores en la sociedad, y aun los comerciantes eran vistos con menosprecio, llamándolos traperos”.
X. Observaciones generales	“Los hombres que han figurado en la dirección de los negocios públicos, sin la ciencia ni la conciencia de los grandes deberes que les imponían los altos puestos a que su ambición los elevaba, de todo se han ocupado de remover los fuertes obstáculos que se oponen al bienestar y felicidad de la nación”.
<i>Segunda parte</i>	
I. Ejército	“Comenzaremos por el ejército, por ser sin duda esta clase la más importante responsable de la pérdida del honor nacional, para cuya defensa ha sido manteniendo constantemente, y que ha costado al país centenares de millones de pesos en los veinte y seis años que van corridos desde que se hizo la Independencia hasta hoy”.
II. Clero	“El clero mexicano se compone de obispos y capitulares, curas y vicarios, clérigos particulares o capellanes, y religiosos de ambos sexos”.
III. Empleados	“Respecto de la clase de empleados, su historia es bastante parecida a la de los militares”. Por supuesto es la parte que nos interesa en esta investigación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mariano Otero, *Obras*, México, Porrúa, 1995 (1847), pp. 99-137.

Señala Otero (1847) que por el constante desorden del gobierno se han otorgado numerosos empleos no necesarios, siguiendo recomendaciones o recibiendo presiones: “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”.²⁶² Se trata de la empleomanía y el aspirantismo expuestos tanto por Zavala en 1828, como Mora en 1837.

Nunca, o muy raras veces, se ha consultado para dar un empleo, a la honradez o la capacidad del agraciado, pues lo que únicamente se ha visto es, que la persona que lo recomienda tenga algún influjo, en cuyo caso queda desde luego colocado el pretendiente sin más averiguación. Muchos casos ha habido también de empleos ya de alguna importancia que se han conseguido dando algunas sumas a los que se han hallado inmediatos al gobierno y gozando de su favor.²⁶³

²⁶² *Idem.*

²⁶³ *Idem.*

Otero (1847) nos remite a cuestionamientos claros para aquellos funcionarios públicos que pretenden servir dentro de la administración pública, pero que deben cumplir con requerimientos de capacidad administrativa y técnica para ocupar los cargos respectivos. Señala que la selección de los funcionarios no ha sido ni por el mérito ni por la honradez; sino por recomendaciones influyentes. "De esa facilidad en conceder empleos, resulta que en las oficinas de las rentas públicas hay multitud de empleados que no solamente ignoran la gramática de su propio idioma y aún la aritmética, sino que no saben ni escribir medianamente."²⁶⁴

Respecto a la moralidad, son tan numerosos como escandalosos los ejemplos de empleados que han hecho inmensas fortunas, abusando de la confianza en ciertos empleados públicos.

La desmoralización en esta clase está tan bien organizada y tan bien recibida por 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.²⁶⁵

No cabe duda para Otero (1847) que el gobierno es impotente para poner remedio a esta desmoralización, debido a que quien adquiere un empleo lo hace en propiedad y cuando por malos manejos, por causas justas, un empleado pierde su puesto, el partido en turno en la oposición lo apoya, y se ve obligado a reponerlo. De todo esto resulta que a lo mejor que se puede aspirar en México es a ser empleado del gobierno.

En todos los países donde hay algún orden, no se crea más que el preciso número de empleados para el servicio de la rentas; pero en México, donde todo suele andar al revés, se crean las rentas para los empleados. El abuso de dar empleos ha sido tal, que, además del crecido número de ellos que se necesita para cada oficina su complicado sistema de contabilidad, hay muchos destinos que cuestan al erario cuatro o cinco sueldos, pues aunque un solo individuo sirve el empleo, los otros tres o cuatros han sido declarados *cesantes* o *jubilados* son toda su paga, para colocar de este modo a algún favorito del gobierno.²⁶⁶

Concluye Otero (1847) con una afirmación contundente: que el resultado es que hay más empleados que los que se puede sostener y sólo los que

²⁶⁴ *Idem.*

²⁶⁵ *Idem.*

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 126.

tienen algún favor están colocados o agregados en determinadas oficinas, donde reciben puntualmente su paga, mientras que todos los demás no reciben sino lo muy necesario para vivir miserablemente.²⁶⁷ Otero (1847) es un fuerte crítico en la forma en que los empleados públicos obtienen su cargo, y denuncia los vicios que se comenten por estos funcionarios que se sirve de la administración pública, pero no viven para ella.

FRANCISCO CARBAJAL: PROPIEDAD DE LOS EMPLEOS Y PLAN DE REFORMA DE OFICINAS Y EMPLEADOS (1848)

A Francisco Carbajal se deben dos notables trabajos para la administración pública relativos a los empleados públicos. Uno sobre el asunto de la propiedad de los empleados públicos, y el otro, un plan de reforma de oficinas y empleados públicos, publicados en 1848.²⁶⁸ En el primero, *Propiedad de los empleos*, pronunciado el 10 de agosto de 1848, el autor establece la necesidad de conservar el servicio civil existente. En el segundo documento, *Plan general para la reforma de oficinas y empleados*, insiste el 18 de septiembre del mismo año, sobre su propuesta –“fijar de una manera más conveniente los derechos de propiedad y escala”– y señala las bases para reformar las oficinas sin suprimir la inmovilidad, el escalafón y demás derechos de los empleados y militares. En la base tercera sugiere la creación en todas las oficinas de “una especie de academias, en que se cursarán las materias adecuadas” a las labores de sus empleados.²⁶⁹

En el primer documento en el que se aborda la situación de los empleados públicos, Carbajal (1848) inicia que su intervención es en contra de las proposiciones del Sr. Manuel Payno, Secretario de Hacienda, sobre quitar la propiedad de los empleados y militares:

[...] su autor ha visto el desorden y el favoritismo que reina en nuestras oficinas y en el ejército; la multitud de personas que no debían ser ni militares ni

²⁶⁷*Ibid.*, “Por todas estas razones, puede verse que en la clase de empleados, lo mismo que en la milicia y el clero, no existe ni puede existir espíritu de cuerpo, y que por consiguiente, aunque es bastante fuerte para causar males de mucha trascendencia en la sociedad, no hay en ella el estímulo de interés individual que pudiera hacer obrar unidos a todos los que lo componen, ni aun en defensa de los mismos abusos de que subsisten”.

²⁶⁸Francisco Carbajal, *Discursos del Diputado Francisco Carbajal sobre la propiedad de los empleados. plan general de reformas de oficinas y proyectos de ley para restituir a los empleados que no siguieron al gobierno a Querétaro*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1848. Hay una versión publicada en la *RAP*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990. En adelante se utilizará esta última versión.

²⁶⁹José Chanes Nieto, “Presentación”, *RAP*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990, p. 8.

empleados, y lo mal que anda en ambos ramos el servicio de la nación; y equivocando el origen de estos males hasta llegar a atribuirlos a la misma causa que los hubiera evitado, propone tocar el extremo peor que pudiéramos discurrir, y sin conocerlo, y con el mejor deseo, pretende dar la última mano a la total desorganización del sistema administrativo.²⁷⁰

Carbajal (1848) señala que con esta medida que se proponen, “reagran los males, alimentan la inmoralidad y la empleomanía”, debido a que “el despacho de una oficina requiere de conocimientos y práctica que no se adquieren fuera de ella”.²⁷¹

(...) debemos reconocer que para que haya buenos empleados, se debe considerar esta carrera como una profesión, organizarla como tal, y garantizar el fruto de sus tareas a los que la sigan con aplicación y honradez, y no confundir el servicio público con el servicio privado, como se trata de hacer hoy, cuando existe entre ambos una notable diferencia.²⁷²

De hecho para el autor, uno de los problemas en el uso y aplicación de los recursos públicos fue el que se permitiera la entrada a la administración pública a toda clase de “malos empleados” públicos:

¿Desde cuándo se permitió el peculado en las aduanas marítimas? ¿Desde qué fecha datan los robos escandalosos que han formado las fortunas de algunos magnates? Desde que el gobierno no respetó ni la propiedad, ni la escala de los empleados, y desde que removía cada seis meses a los administradores y vistas, desanimando a los que eran hombres honrados, porque por la facilidad de la remoción sabían que no serían sostenidos; y estimulando a los pícaros a que robaran con descaro y con prisa, para quedar bien puestos, en el concepto de que si se contenían en sus demasías, esto no les serviría para conservar sus plazas.²⁷³

En relación con el ejército y los militares, Carbajal (1848) es mucho más explícito en su defensa cuando señala “¿Así es como la Francia ha formado a los compañeros de Napoleón y a los vencedores de Constantina?”. Al respecto señala:

²⁷⁰Francisco Carbajal, “Propiedad de los empleos”, *RAP*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990, p. 13. En adelante se hará uso de esta fuente.

²⁷¹*Ibid.*, p. 14.

²⁷²*Idem.*

²⁷³*Ibid.*, p. 15. “Por otra parte, si cuando nuestros gobiernos han tenido las manos atadas, han colocado alguna mala gente en las oficinas, ¿qué será de éstas y de los archivos públicos el día que haya la facilidad de mudar empleados como se muda de camisas?”

Que lo que los gobiernos y los revolucionarios han practicado contra la ley y en perjuicio del orden, ahora se haga por la propia autorización de la ley; es decir, que los buenos oficiales no tengan garantía ninguna, que la oficialidad del ejército sea compuesta de casquivanos presuntuosos o de ignorantes, que de esbirros ascienden a destinos de importancia; que sólo perjuros, ladrones, asesinos y cobardes, opten a una carrera que debe ser patrimonio de los hombres instruidos, de moral y de honor; y que éstos se retraigan de entrar en ella, por la inseguridad y las ningunas esperanzas de adelantar lícitamente, que se les presentan.²⁷⁴

Carbajal (1848) va mucho más allá de la crítica, debido a que se propone terminar con el aspirantismo y la “más escandalosa empleomanía”, porque lo que expone algunas medidas administrativas para evitar estos males:

Si se quieren reformas útiles, si se desea el arreglo de la fuerza armada y de las oficinas, adóptense medidas prudentes, conciliadoras; establézcanse economías verdaderas, exijanse exámenes y otros requisitos para obtener los empleos, y póngase orden en la administración pública (...) Con buenos y sencillos reglamentos para unas, y con la observancia de la Ordenanza para los otros, y con atar la mano arbitraria de los gobiernos, estableciendo la inviolabilidad de la propiedad y de la escala, remediaremos los males que pesan sobre nuestro desgraciado país (...).²⁷⁵

En la segunda intervención el diputado Francisco Carbajal, expone su *Plan general para la reforma de oficinas y empleados*, en la sesión del 18 de septiembre de 1848. En esta participación presenta un plan y un proyecto de ley para los empleados públicos. Inicia señalando los antecedentes de la iniciativa presentada por los señores “Otero y Talabera para quitar la propiedad a los empleados, y se mandó pasar a comisiones de justicia y hacienda”.²⁷⁶ Posteriormente, el señor Payno presentó una especie de copia –dice Carbajal– de las proposiciones de Querétaro, incluyendo a los militares.

²⁷⁴*Ibid.*, p. 16. “Y la rendición de cuentas y su glosa, y la responsabilidad de los que manejan caudales, ¿cómo se salvaría cuando se les despojara y quisieran marcharse de los lugares de su residencia? ¿Y cómo se les obligaría a permanecer sin recursos para subsistir?”.

²⁷⁵*Ibid.* p. 19.

²⁷⁶Francisco Carbajal, “Plan General para la Reforma de Oficinas y empleados”, *RAP*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990, p. 24.

Para Carbajal (1848) la propiedad que por las leyes gozan los empleados públicos “no se puede llamar en ninguno de ellos un patrimonio” y por lo que respecta a la palabra corporación está de más, “porque no sé que haya un empleo servido por toda una corporación”.

Es necesario fijarse, en que la idea de propiedad en los empleos no importa más que la de *permanencia, garantizada por la ley*, para no equivocarnos, y para respetar esa garantía, porque es de justicia hacerlo así [...].²⁷⁷

Con esta medida, no sólo se trata de la supresión de empleos directamente –dice Carvajal– sino de privarlos de la cesantía, jubilación y montepío. Incluso señala los riesgos que puede provocar esta situación para la administración pública:

Arrancar en un solo día todos los ramos de administración de las manos que por largo tiempo los trataran, ponerles todos de una vez en otras nuevas, des-acostumbradas, inexpertas, ávidas de destinos y dinero ¿se pudiera hallar un secreto más eficaz, para desconectar la máquina de la administración pública. (...) Así el viejo edificio de nuestra administración de rentas se acabó completamente de arruinar cuando era todavía necesario.²⁷⁸

Incluso se queja de veintitrés años de gobernar de manera tan triste y la experiencia de realizar cambios inmediatos sin considerar las repercusiones de las decisiones que se toman. El párrafo es por demás evidente:

Ya se estanca el tabaco, ya se pone libre; ya se suben los derechos de los aranceles, ya se bajan; ya se forman fondos para el pago de ciertos acreedores y se les consignan especiales hipotecas, ya se les despoja de ellas, sin compensarlos; ya se dan derechos a los empleados, ya se les arrebatan; y en fin, sería no acabar jamás si quisiera apuntar sólo el cúmulo de medidas escandalosas y desacertadas que a cada momento se toman sin meditación y sin considerar los intereses de todos.²⁷⁹

²⁷⁷*Ibid.*, p. 25. “(...) pues cuando un empleado ha obtenido un destino, la nación ha empeñado con él su palabra de la manera más solemne y formal, a saber, por una ley expresa, asegurándole la propiedad, haciendo un verdadero contrato y quedando obligada a cumplirlo. Si lo quebranta, será tenida como un particular que no respeta los compromisos sagrados que contrae, que viola sus contratos y que se burla de la buena fe”.

²⁷⁸*Ibid.*, p. 33.

²⁷⁹*Ibid.*, p. 34. Dice Carbajal antes de presentar su plan: “Las que se deben dar a los empleados no deseo tampoco que constituyan en ellos unos hombres inútiles o perversos, que sea cual fuere su mala conducta, permanezcan en los empleos; no, no es esto: quiero que se les castigue y se les separe, si no cumplen o se malversan; pero no que estén a la voluntad de un hombre rodeado de ahijados y ahijadas a quienes desee dar gusto” (p. 28).

Dicho todo lo anterior, Carbajal (1848) expone su plan general para reformar las oficinas y empleados públicos, en doce puntos que se encuentran resumidos en el cuadro 15:

CUADRO 15
PLAN GENERAL PARA REFORMAR LAS OFICINAS
Y EMPLEADOS PÚBLICOS DE CARBAJAL

<i>Tema</i>	<i>Propuesta</i>
1. Número de empleados públicos	“Se ha de fijar el número precisamente necesario de empleados, oyendo a los jefes para disminuir las plantas donde sean sobradas, y aumentarlas en donde lo necesitaren, extirpando para siempre el abuso de poner agregados con distintos nombres. (...) Nadie deberá entrar de la calle, como vulgarmente se dice, y así quedará cortado de raíz la empleomanía”.
2. Sistema de méritos	“Para lo sucesivo debe establecerse el sistema de los meritorios, cosa que aunque es una antigualla, como dicen los aspirantes a empleos, dejará a estos sin recurso, por más que adulen al poder; evitará que ellos y otros ineptos vayan a fumar y a pasearse en los salones de las oficinas y se creará en cada una de éstas un plantel de jóvenes dignos de servir a la nación”.
3. Academias en las oficinas	“En todas las oficinas deberá haber una especie de academia, en que se cursarán las materias adecuadas a sus labores, en horas de descanso o señaladas para el efecto; y de este modo no veremos improvisarse secretarías y oficiales de legaciones, que no saben ni lo que es una nota diplomática, poner acuerdos ridículos en forma de autos, y otras lindezas (...)”.
4. Horarios	“En lo relativo al cumplimiento de las obligaciones, no debe seguirse la ridiculez de multar a los que concurran diez minutos después de la hora de entrada, porque esto es enteramente ineficaz (...)”.
5. Nombramientos de confianza	“Así como considero necesarias algunas bases, para que la misma estabilidad de los empleados sirva de que haya en las oficinas hombres que sepan su mecanismo y tengan un estímulo, así también observo la necesidad de conceder no sólo a los ministros, sino aun a los jefes de oficina, la libertad de nombrar una persona allegada y de suma confianza que les despache algunos asuntos muy reservados o semi-oficiales, que siempre pueden considerarse como conducentes al servicio; (...)”.
6. Organización administrativa	“La organización que propone el señor Payno de departamentos, secciones o mesas, se halla establecida, y sólo será conveniente que se reforme donde fuere preciso, y a esto se reduce la base que pongo, con el agregado de que los jefes de oficina puedan variar de una sección o departamento a otro a los empleados, según su aptitud”.
7. Método de contabilidad	“Deberá reformarse el método de la contabilidad, de acuerdo con lo propuesto por el señor Payno, con quien estoy tanto más conforme, en cuanto que tengo practicada la contabilidad que ha propuesto, es decir, la partida doble, adoptada con modificación para las oficinas recaudadoras y distribuidoras (...)”.

Cuadro 15. *Continuación...*

<i>Tema</i>	<i>Propuesta</i>
8. Situación de los empleados	"Se emplearán en las oficinas, entretanto va poniéndose el plantel de meritorios, únicamente a los actuales empleados, sin perjudicarlos ni en su escala ni en sus sueldos; y a cesantes, jubilados y pensionistas no inutilizados, con las dotaciones que disfruten".
9. Cesantes por supresión de oficinas	"Cuando haya cesantes por supresión de oficinas, será conveniente fijar por el gobierno que se les den algunas ocupaciones extraordinarias, como la formación de memorias, el extracto de excelentes piezas que hay en los archivos, etcétera. Y en lo sucesivo no habrá más cesantes que aquellos empleados cuyas oficinas hayan dejado de existir por ley".
10. Sobre jubilaciones	"Adopto en su mayor parte las bases del señor Payno sobre jubilaciones; pero debe fijarse de una manera eficaz, que éstas no se concedan como hasta aquí, con el perverso fin de dejar una vacante para un ahijado, negando a éste todo derecho para permanecer en el destino, y que el propietario siempre pueda reclamar y volver a él".
11. Pago de empleados	"Deberá seguir lo dispuesto sobre empleados encausados en cuanto a ministrarles parte de su sueldo, porque es contra la humanidad hacer lo que se dice en el proyecto de presupuesto [...]".
12. Montepío	"Tratare aquí del montepío, sólo en lo conducente a este proyecto. (...) Debe adoptarse para lo que se adeuda el medio más eficaz, juicio del gobierno, para pagarlo, porque este pago es una restitución; es lo más sagrado, lo más justo, lo más moral bajo estos aspectos, que yo veo entre todas las atenciones de la nación".

Fuente: Elaboración propia a partir de Francisco Carvajal, "Plan general para la reforma de oficinas y empleados", *RAF*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre 1990, pp. 37-40.

Carbajal (1848) concluye su intervención señalando que "si tomamos en cuenta la empleomanía" que se fomentaría con quitar la propiedad a los empleados públicos, por lo que propone "reformas y reales mejoras", para no continuar con el triste sistema de botín de "quitáate tú, para ponerme yo".²⁸⁰ En esta frase el autor resume una de las mayores debilidades de nuestra administración pública en los diversos niveles de gobierno y que sigue siendo una constante en la forma de ingreso a la administración pública mexicana.

MANUAL DE MARIANO GALVÁN RIVERA (1850)

El 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

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 42. Cabe señalar que la mayoría de la Cámara no tuvo a bien admitir el proyecto de Carbajal, la exposición queda como una excelente defensa del servicio civil y un ataque inteligente al "sistema de botín".

Mariano Galván Rivera, aparece publicado en el año de 1850. Se trata como de otros manuales, de una compilación legal relativa a los municipios, que el autor dividió en seis capítulos: 1) atribuciones civiles; 2) materia criminal; 3) policía; 4) juicios; 5) formularios; y 6) disposiciones de policía.²⁸¹

De acuerdo con Guerrero (1984) en comparación con otros manuales administrativos, el *Novísimo manual* está mejor estructurado y sirve por tanto con más eficacia a sus propósitos prácticos e ilustrativos para la administración municipal.²⁸²

LUIS DE LA ROSA: OBSERVACIONES SOBRE EL ESTADO DE ZACATECAS (1851)

Luis de la Rosa escribe tres documentos de una enorme trascendencia para el estudio de la administración pública mexicana. El primero, fue escrito por Luis de la Rosa en 1851 y denominado *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*.²⁸³

Las *Observaciones* se encuentran divididas en dos partes. La primera parte, es la carta en la que contesta al gobernador del estado de Zacatecas sobre 40 puntos que pacientemente elaboró como resultado de las varias cartas que intercambiaron entre ellos. En esta parte, Luis de la Rosa (1851) establece una serie de consideraciones relevantes en torno a la administración pública en general y en particular, a la administración municipal.

La segunda parte, lo constituyen las propuestas para el mejoramiento de la administración pública del referido Estado, por supuesto esta es la parte más rica de la propuesta del pinense. Las *Observaciones* pueden ser consideradas como el primer trabajo teórico relacionado con la administración pública estatal y marca un camino de investigaciones posteriores sobre esta materia.

²⁸¹Mariano Galván Rivera, *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*, México, Tipografía de R. Rafael, 1850, p. 5.

²⁸²Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 234.

²⁸³Luis de la Rosa, *Observaciones concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*. Baltimore, Juan Murphy y Cía., 1851. También en: José Chanes Nieto. "Observaciones concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas". *La administración pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000, pp. 215-216. En adelante se utiliza esta última fuente.

LUIS DE LA ROSA: PLAN PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA COLONIA EN EL ESTADO DE ZACATECAS (1852)

El segundo documento es su *Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México*, fue escrito en el año de 1852.²⁸⁴ Y no era extraño que se ocupara de redactar un trabajo de esta índole concebido durante la gestión diplomática en Washington, si se toma en cuenta la admiración que el propio De la Rosa (1852) manifestó frente a los proyectos colonizadores exitosos de aquel país y el interés del funcionario por lograr el poblamiento de la nación, premisa fundamental para alcanzar el progreso.²⁸⁵

Chanes (2000) señala que el *Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas*, constituye el instrumento para cumplir su promesa, pasar de las palabras a la acción.²⁸⁶ Dejar de preocuparse para ocuparse en la creación de un nuevo centro de población para las familias menesterosas, repartiendo así la riqueza territorial, al menos la propia y apoyarlas con recursos de toda índole para hacerla productiva.

TEODOSIO LARES: LA CIENCIA DE LA ACCIÓN Y DE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO (1852)

Un destacado estudioso de la disciplina con su obra es Teodosio Lares. Lares fue miembro del Partido Conservador y destacó en la escena pública como impulsor de los proyectos centralistas y monárquico.²⁸⁷ Su actuación política tuvo dos momentos importantes. El primero durante la última presidencia de Santa Anna. Siendo Ministro de Justicia elaboró la ley restrictiva de las libertades de imprenta que lleva su nombre.²⁸⁸ El segundo

²⁸⁴Luis de la Rosa, *Plan para el establecimiento de una Colonia en el estado de Zacatecas, República de México*. Baltimore, Juan Murphy y Cía., Impresores Libreros, 1852.

²⁸⁵Laura Beatriz Suárez de la Torre, *op. cit.*, p. 473.

²⁸⁶José Chanes Nieto, *op. cit.*, p. 194.

²⁸⁷Florence Toussaint Alcaraz, "Introducción", *Teodosio Lares*, México, Senado de la República, LIII Legislatura, 1987, p. 9. En esta publicación aparecen las lecciones de derecho administrativo números primera, segunda, décima y decimotercia.

²⁸⁸En abril de 1853 Teodosio Lares es nombrado Ministro de Justicia y días después de haber tomado posesión se publica la Ley de Imprenta que lleva su nombre, que sin duda se debe a su autoría. Ahí Lares señalaba en síntesis: los impresos debían registrarse, con su nombre y domicilio ante la primera autoridad política del sitio en que radicarán; colocar un letrero en su establecimiento con el nombre del mismo y del dueño; los impresos debían llevar el nombre verdadero del impresor y su domicilio, lugar y año de impresión. Se establecía la censura previa. Los expendedores, fijos y ambulantes, requerían licencia por escrito

momento tuvo lugar en los años de la intervención francesa en México. Fue presidente del Consejo de Ministros de Maximiliano y responsable, en gran medida, de que el emperador austriaco no se decidiera por la abdicación cuando ya todo estaba perdido para él.

Abogado de prestigio, Lares (1852) escribió una obra sobre derecho administrativo que a decir de Antonio Carrillo Flores (1978) “contiene concepciones que conservan –o han conquistado– validez y vigencia”.²⁸⁹ En el año de 1852 aparecen publicadas las *Lecciones de derecho administrativo* de Teodosio Lares, impartidas en el Ateneo Mexicano.²⁹⁰ Fueron catorce las lecciones y según se asienta, éstas concluyen el 19 de agosto del año anterior.²⁹¹

A Teodosio Lares (1852) le tocó actuar en la vida política mexicana en una etapa de nuestra historia en que se buscaba el camino para construir al Estado, para unificar a la población y para darle al país una estructura política que permitiera fincar su consolidación como Nación independiente. En general, los planteamientos de Lares:

(...) fueron un esfuerzo solitario en la doctrina jurídica mexicana de mediados del siglo XIX para orientar el desarrollo de nuestro derecho administrativo por el cauce, todavía en formación, de las construcciones de la literatura francesa de su tiempo y particularmente de las obras de Chaveau Adolphe y Laferriere.²⁹²

Lares (1852) indica en su 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. Para este autor, el derecho administrativo es la ciencia y competencia del poder ejecutivo, pero abarcando también a los

para vender los impresos y sólo debían hacerlo aquellos que cumplieran con los requisitos de registro.

²⁸⁹ Antonio Carrillo Flores, “Prólogo”, *Lecciones de derecho administrativo de Teodosio Lares*, México, UNAM, 1978, p. VI.

²⁹⁰ Teodosio Lares. “El derecho administrativo. La ciencia de la acción y la competencia del poder ejecutivo”, *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982. En este artículo se publican las cinco primeras lecciones de esta obra.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 80. Las lecciones están agrupadas de la siguiente manera: Primera: tiene una finalidad introductoria; Segunda: trata del derecho administrativo; Tercera: del poder ejecutivo; Cuarta: del poder ejecutivo; Quinta: La administración activa; Sexta: de las atribuciones de la administración graciosa; Séptima; de las atribuciones de la administración graciosa; Octava: de la administración contenciosa; Novena: de la administración contenciosa; Décima: de la división de poderes; Undécima: del poder judicial; Duodécima: del poder judicial; Decimotercera: del poder administrativo; Decimocuarta: de la jurisdicción administrativa

²⁹² *Idem.*

funcionarios y tribunales administrativos en relación con los intereses y derechos de los ciudadanos, a partir del “interés general del Estado”.

Basta reflexionar que el derecho público, es la *ciencia de la organización de los poderes sociales*, mientras que el derecho administrativo sólo comprende la *acción* de uno de ellos, la del ejecutivo, para advertir desde luego que, si ambos derechos se apoyan en una misma base científica, a saber, la de los principios filosóficos nacidos de la naturaleza del hombre y de la sociedad, difieren esencialmente en su objeto y relaciones.

Lares (1852) realiza una contribución relevante para el campo de estudio, ya que considera que allí donde haya existido gobierno también hubo administración pública. “No puede concebirse gobierno sin administración, ni ésta sin reglas destinadas a dirigir a los funcionarios en los diversos ramos administrativos”.²⁹³

En opinión de Lares (1852), 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 y dan lugar a 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”.²⁹⁴

Lares (1852) afirma que una vez alcanzada la Independencia, “los actos de la administración se han ejercido sin un plan fijo, sin un sistema general y uniforme”, basado sobre los fundamentos de la ciencia, “abrazase los diversos ramos de la administración pública”.²⁹⁵ Añade que en México las instituciones administrativas y el derecho administrativo, 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 desarro-

²⁹³Teodosio Lares, “El derecho administrativo. La ciencia de la acción y la competencia del Poder Ejecutivo”, *op. cit.*, p. 80.

²⁹⁴*Ibid.*, p. 81

²⁹⁵*Ibid.*, p. 83. “Y esta falta absoluta de los principios de la ciencia acerca de los objetos más esenciales de la administración, como son el tesoro público y los presupuestos, nos hubieran precipitado en un abismo, si el inminente peligro no nos hubiera hecho apelar a tales principios”.

llo, 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 gobierno al administrar la cosa pública, lo haga sin atacar nuestros derechos, ni perjudicar nuestros intereses.²⁹⁶

Lares (1852) como todo doctrinario de la ciencia de la administración, sostiene la separación entre gobierno y administración pública. Empieza por señalar que “El poder social” a quien se le ha concedido la misión de ejecutar las leyes, se llama “poder ejecutivo”.²⁹⁷ En torno al poder ejecutivo, lo considera dividido “en poder ejecutivo puro o propiamente dicho, y poder administrativo, o administración activa”. Por extensión, agrega que, “gobernar” implica poder administrativo *strictu sensu* y “administrar” implica administración activa.

La acción del *gobierno* se manifiesta en los reglamentos, decretos y órdenes que expide para el mejor cumplimiento de la constitución y ejecución de las leyes, en los reglamentos generales de orden, y seguridad pública, en las negociaciones diplomáticas, tratados y convenciones militares, en la correspondencia oficial con sus agentes, en los nombramientos, retiros y licencias de los diversos empleados públicos, 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*.²⁹⁸

El argumento de Lares (1852) muestra 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 le llama *poder contencioso*”.²⁹⁹ Al respecto agrega el autor que:

²⁹⁶ *Idem*.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 85.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 86.

²⁹⁹ *Idem*.

En el primer caso, la administración obra y razona para ilustrarse y determinar lo más conveniente a los intereses generales; en el segundo, forma averiguaciones para juzgar y decidir, combinando el interés general con el derecho de cada uno, sin dañar a este derecho, o sacrificándolo si así fuere indispensable.³⁰⁰

En su lección décima, fundamenta la separación entre los “poderes administrativo y judicial”, el cual es un principio constitucional, de acuerdo a Lares (1852), tan elevado como la libertad individual y los principios de igualdad.

No basta ser libres, e iguales ante la ley; es preciso que el poder que nos representa a todos, y que sobrevigila las acciones individuales por el interés común, sea fuerte, libre y enérgico así en sus movimientos, como en su acción. La autoridad administrativa, y la autoridad judicial tienen una esfera de acción del todo diferente. Dentro de ella debe girar cada una, y el día en que uno de los poderes la traspasara introduciéndose en la del otro, el orden social sería amenazado de un trastorno, pues dejamos ya demostrado, que la división de los poderes afecta inmediatamente a la organización de la sociedad.³⁰¹

Cabe señalar que durante el gobierno de Santa Anna, Teodosio Lares fue nombrado ministro propietario de la Suprema Corte de Justicia, el 12 de junio de 1853. En esta misma etapa, como Ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, produce un documento que, junto con sus *Lecciones de derecho administrativo*, lo sitúan como un pionero en el ámbito de la administración pública.³⁰² Se trata del *Código de comercio* de 1854. Este es el primer código que se elabora en México y que pone las bases para el surgimiento de los subsecuentes.³⁰³ El trabajo es muy minucioso y extenso, contiene más de mil artículos. De acuerdo con algunos expertos, el *Código* muestra el talento de Lares para la administración pública y su deseo de organizar, por medio de leyes y mecanismos reguladores, las actividades administrativas del Estado.

³⁰⁰*Ibid.*, p. 403.

³⁰¹Teodosio Lares, México, Senado de la República, LIII Legislatura, 1987, p. 43.

³⁰²Florence Toussaint Alcaraz, *op. cit.*, p. 16.

³⁰³*Ibid.*, pp. 16-17. “El *Código de comercio* establece las medidas para regular y alentar el comercio en el país. Señala la necesidad de establecer agentes de fomento. Define la aptitud para ejercer el comercio, la calificación legal de los comerciantes y sus obligaciones. Califica las condiciones con que debe regirse el comercio terrestre, los contratos, sus diversas formas, del efecto de cada uno de éstos. Del comercio marítimo, de las quiebras, de la administración de justicia en los negocios de comercio, los juicios, los procedimientos”.

Guerrero (1984) afirma que en México, autores como M.R. Veytia (1852) y Teodosio Lares (1852) contribuyeron sustancialmente al nacimiento y desarrollo del derecho administrativo, con una relevante contribución significativa a la disciplina. En tanto, Luis de la Rosa (1853) y el español Francisco de Paula Madrazo (1857), lo hicieron fundamentalmente en la ciencia de la administración.

M.R. VEYTIA: DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1852)

El segundo tratadista en importancia en esta etapa es M.R. Veytia. En el año de 1852 apareció el cuarto y último tomo del *Nuevo febrero mexicano* –editado por Mariano Galván Rivera entre 1851 y 1852–, que contiene entre sus páginas 213 a 378 un trabajo casi desconocido: el *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo*, cuyo autor es M.R. Veytia.³⁰⁴ Según Guerrero (1985) se trata de una obra de valor inestimable en la que se aprecia, desde la perspectiva del derecho constitucional y administrativo, la organización política y administrativa del país a partir de la segunda parte del siglo XIX.³⁰⁵

El *Opúsculo* está integrado por cuatro tomos: 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. En este cuarto tomo, sin embargo, en buena parte se dedica al derecho castrense y sólo un centenar y medio de páginas comprenden el valioso *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo* compuesto por M.R. Veytia (1852).³⁰⁶

En cuanto al régimen federal, Veytia (1852) señala que no hará juicio alguno, sino una descripción de lo que existen, es decir, en la forma actual en que se encontraba. En relación con el derecho administrativo afirma que 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 señalando que del mismo modo “no puede concebirse una sociedad sin gobierno; así tampoco puede haber gobierno sin administración”.³⁰⁷

³⁰⁴M.R. Veytia, “Naturaleza, límites y organización general de la administración”, *RAP*, México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, 1982. En adelante se hace referencia a esta fuente.

³⁰⁵Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., pp. 244-245.

³⁰⁶M.R. Veytia, op. cit., p. 195.

³⁰⁷*Ibid.*, p. 196.

Tampoco es siempre el mismo sentido de la palabra *administración*; tomada literalmente, comprende la formación y ejecución de las leyes, y está encomendada a los poderes legislativo y ejecutivo; (la administración pública) 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*.³⁰⁸

La obra de Veytia (1852) interesa además 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 se sabe, este *Opúsculo* es el primer tratado de derecho constitucional mexicano. El más cercano es el *Catecismo político constitucional mexicano* de Nicolás Pizarro, publicado en 1864, es decir, diez años después.

El *Opúsculo* es un texto sin grandes pretensiones intelectuales que por el carácter de Veytia (1852) como “descubridor”, tiene en sí la 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 Teodosio Lares (1852)– esta materia.³⁰⁹

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 (incluye los requisitos para acceder a las diputaciones y senadurías), así como las atribuciones y funciones del Congreso.

Por lo que se refiere a la exposición del cargo presidencial, lo realiza en varias secciones: el presidente 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 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.³¹⁰

³⁰⁸*Ibid.*, p. 200.

³⁰⁹Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo de Teodosio Lares*, México, UNAM, 1978 (1852).

³¹⁰M.R. Veytia, *op. cit.*, p. 208.

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”.³¹¹ Según Veytia (1852) son los agentes cuya tarea es la de imprimir movimiento al cuerpo político, que les trasmite 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. Éstas nacieron de la acumulación de tareas en los ministros, 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 por consiguiente más fáciles las reformas y mejoras administrativas.³¹²

Las direcciones generales tienen el inconveniente de que, “cuando no están bien organizadas”, debilitan, retardan y entorpecen la “acción del gobierno”. Conforme a la exposición de Veytia (1852), las direcciones generales funcionaban como organismos descentralizados, integrados de manera distinta a los ministerios. En su tiempo, estaba cuestionada 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 ministros”.

Veytia (1852) indica que pasará a estudiar la administración pública, “transcribiendo al efecto las doctrinas de uno de los más celebres y modernos escritores, amoldándolas a nuestra actual forma de gobierno”.³¹³ Guerrero (1985) afirma que el autor no dice de quién se trata, pero se deduce que sea algún estudioso 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 (1852) 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

³¹¹*Ibid.*, p. 197. “Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del presidente, que autoricen con sus firmas, contra la Constitución, la Acta constitutiva, leyes generales, y constituciones particulares de los Estados”.

³¹²*Ibid.*, p. 199.

³¹³*Ibid.*, p. 200.

legislativo, igualmente básica como presupuesto del estudio de la administración pública y de la división de poderes.

Las siete facetas de la actividad administrativa –según Veytia (1852)– rememoran con nitidez la materia administrativa, sobre todo aquella relativa a las actividades de la administración pública con respecto a las cosas y a las personas. En relación con los caracteres de la actividad administrativa, exige “unidad en su ejercicio, dependencia inmediata, responsabilidad efectiva y residencia fija de sus agentes, para que no pierda la fuerza que debe distinguirla”.³¹⁴ Al respecto puede verse el cuadro 16.

CUADRO 16
MODOS DE ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN SEGÚN VEYTIA

<i>Modo de acción</i>	<i>Descripción</i>
1) Como órgano de instrucción	Promulgando leyes, estableciendo lo necesario para su ejecución, inspeccionando lo que es de interés público y reuniendo la información conveniente.
2) Como instrumento de operaciones materiales	Administrando los bienes comunes, contratando lo relativo a ellos, ejerciendo acciones judiciales en su representación y cuidado de las obras públicas.
3) Como poder moral	Es “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”. ³¹⁵
4) Como autoridad	Mandando 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 salvaguardando el orden público o haciendo cumplir las leyes.
5) Como distribuidor de cargas y aprovechamientos comunes	Todo aquello que incumbe a la distribución de las atribuciones, el servicio militar, los servicios personales y otros similares.
6) Como inspector de gastos públicos	Exigiendo las cuentas relativas a los bienes del Estado y las dependencias de la administración.
7) Como medio de represión	Castigando mediante multas a quienes contravengan las disposiciones legales.

Fuente: M.R. Veytia. “Naturaleza, límites y organización general de la administración”, *RAP*, México, INAP, número en memoria de Gabino Fraga, 1982, pp. 206-207.

Veytia (1852) entiende por *unidad* el poder que tiene el gobierno para “vigilar y disponer la acción general de la administración”. Poder que es

³¹⁴*Ibid.*, p. 207.

³¹⁵*Ibid.*, p. 258.

ejercido mediante funcionarios, bajo un impulso y una dirección única. Este principio de unidad, de la que se origina el “orden jerárquico”, es lo que unifica y fortalece a los pueblos, así como a los gobiernos. “Origen es la unidad de la fuerza y del engrandecimiento de los pueblos, tanto que sin ella no pueden tener buena administración: de aquí dimana el orden jerárquico administrativo”.³¹⁶

Por lo que corresponde a la *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: el titular del poder ejecutivo. El titular del poder ejecutivo es quien tiene la facultad de nombrar y remover con toda libertad a los funcionarios públicos que juzgue conveniente.

Veytia (1852) considera que la responsabilidad consiste en 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”,³¹⁷ por lo que 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.

La acción y deliberación, son los elementos de la administración. La primera es cosa de uno solo, pues que requiere unidad, rapidez y responsabilidad; la segunda resulta más esclarecida por el concurso de inteligencias. De aquí nace que la organización administrativa se compone de funcionarios, que administran, y de corporaciones que deliberan acerca de negocios administrativos (...).³¹⁸

Para Veytia (1852), la administración analizada dentro del derecho administrativo tendría elementos relativos a la administración pública; 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 pública se confina al derecho administrativo, sin embargo, la contribución del autor es comenzar a delimitar las fronteras entre ambas disciplinas de estudio. Aquí se encuentra un tratamiento doctrinario y con argumentos teóricos que permiten avanzar en el estudio disciplinario en nuestro país.

³¹⁶*Ibid.*, p. 208.

³¹⁷*Idem.*

³¹⁸*Ibid.*, p. 209.

LUIS DE LA ROSA: ENSAYO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y MEDIOS PARA MEJORARLA (1853)

El tercer escrito de Luis de la Rosa, es el *Ensayo sobre la administración pública de México y medios de mejorarla* (1853),³¹⁹ que representa para Guerrero (1984), el estudio más importante escrito sobre la materia durante el pasado y el presente siglos.³²⁰ En él Luis de la Rosa (1853) no se concretó a señalar las líneas que convenía trazar en la vida nacional, pues también efectuó un estudio pormenorizado del país, con el objeto de conocer a fondo sus problemas y, al mismo tiempo, proponer soluciones. El *Ensayo* es, sin lugar a dudas, la obra fundadora de la Administración pública en México y el texto más relevante de todo el siglo XIX.

FRANCISCO DE PAULA MADRAZO: MANUAL DE ADMINISTRACIÓN (1857)

Otro tratadista de enorme relevancia para la administración pública mexicana es Francisco de Paula Madrazo. En el año de 1857 fue publicada su obra, *Manual de administración*, pero no en España sino en México, formando parte de la Enciclopedia Popular Mexicana.³²¹ El autor es discípulo de Posada de Herrera; su obra está inspirada en las *Lecciones* de Posada de Herrera,³²² aunque de menor extensión que su obra de su maestro, es una especie de síntesis de su obra quien, junto con Oliván, son los más grandes pensadores administrativos españoles, y uno de los más eminentes del mundo durante la moderna época de la ciencia de la administración.³²³

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

³¹⁹Luis de la Rosa, *Ensayo sobre la administración pública y medios para mejorarla por d. Luis de la Rosa, Prospecto*, México, Ignacio Cumplido, 1853. También en: José Chanes Nieto, "Ensayo sobre la administración pública y medios para mejorarla", *La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000. Existe una versión en *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982.

³²⁰Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., pp. 272-273.

³²¹Francisco de Paula Madrazo, "Manual de administración", *RAP*, México, INAP, núm. 51, abril-junio de 1982, núm. 52, octubre-diciembre 1982 y núm. 53 enero-marzo de 1983. Por su extensión fue publicada por el INAP en tres números.

³²²Francisco de Paula Madrazo, "Manual de administración", *RAP*, México, INAP, núm. 51, abril-junio de 1982, p. 16. "La administración, ha dicho el señor Posada, es la providencia de la humanidad. Desde que nace el hombre hasta que muere, vive bajo su vigilancia y su cuidado, y siguiéndola con la solicitud de madre cariñosa le acompaña desde la cuna hasta el sepulcro".

³²³Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 252.

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.³²⁴

Francisco de Paula Madrazo (1857) señala que “La administración, en una palabra, es la vida en sociedad”.³²⁵ Por lo que entonces la administración pública se contempla en todos sus ramos, en todos sus deberes y en todas sus diversas aplicaciones.

Ciencia que como todas forma su todo en sus principios y en sus leyes, principios y leyes que es menester reunir y analizar, uno por uno, y reducirlos después a aquel todo para poderlos considerar desde el punto de vista filosófico de su unidad. Sólo así puede darse una solución acertada y provechosa a tanta multitud de cuestiones de filosofía, de moral y de gobierno como abraza la administración en su anchuroso seno.³²⁶

Francisco de Paula Madrazo (1857) 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. Mientras, que define a la centralización “como la facultad de resolver todas las cuestiones que pueden interesar a un país por el gobierno central”.³²⁷

Ciencia de la administración es la que establece los principios y las 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.³²⁸

Para De Paula Madrazo (1857) la administración pública tiene tres acepciones que deben tomarse en cuenta, para entender más claramente su naturaleza teórica y práctica: como ciencia, arte e institución política.

³²⁴ Francisco de Paula Madrazo, *op. cit.*, p. 9.

³²⁵ *Ibid.*, p. 17.

³²⁶ *Idem.*

³²⁷ *Ibid.*, p. 13.

³²⁸ *Ibid.*, p. 21.

Podemos considerar la administración bajo tres puntos de vista, como ciencia, como arte y como institución política. Si la consideramos bajo el primer aspecto, comprenderá las máximas, las teorías y los principios en que debe fundarse; si bajo el segundo, comprenderá las reglas por que debe dirigirse; y si la miramos por último como institución política, deberá trazar las atribuciones y facultades de los ayuntamientos, de las diputaciones provinciales y de todas las autoridades administrativas que gobierna el país.³²⁹

El *Manual de administración* de Francisco de Paula Madrazo (1857), se encuentra elaborado en treinta y nueve temas, de manera extensa y detallada, por lo que aquí se presentan algunas consideraciones generales, tal como lo muestra el resumen que se presenta en el cuadro 17.

CUADRO 17
CONTENIDO DEL MANUAL DE ADMINISTRACIÓN DE PAULA MADRAZO

<i>Tema</i>	<i>Descripción</i>
I. De la unidad y de la centralización	"La unidad es el hecho más marcado y más importante de las sociedades modernas. Entendemos por unidad la igualdad de leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro de su país".
II. De la administración. Del derecho administrativo	"Administrar, según el Diccionario de la academia española, es lo mismo que <i>gobernar, cuidar, beneficiar, disponer de alguna cosa, y administración es el acto o ejercicio de regir o gobernar alguna cosa, como la hacienda, la república, la justicia, etcétera (...)</i> Administración es el número y distribución de los agentes que tiene el gobierno para ejecutar las leyes. <i>Derecho administrativo es el conjunto de leyes administrativas</i> ".
III. Del poder legislativo. Del administrativo. Del judicial	"Consideremos ya la administración como poder social. (...) Sirviéndonos de una elegante figura de Macarel diremos que estos tres poderes forman un triángulo en cuyo vértice está colocado el poder legislativo, en los dos ángulos de la base el administrativo y el judicial, y dentro del área los intereses de la sociedad".
IV. De la jurisdicción y de las competencias	"(...) el agente del poder administrativo tiene tres consideraciones; unas que le ligan con el primer jefe de la administración, otras con los agentes iguales en la misma línea o en otra distinta, y otras por último que le ligan con sus subalternos o administrados".

³²⁹ *Idem.*

Tema	Descripción
V. De la división territorial	"Para que la administración pública no sea un caos y para que las autoridades administrativas sepan qué negocios deben conocer y hasta dónde alcanza el libre ejercicio de sus facultades, es necesario que los agentes de la administración tengan un territorio determinado dentro del cual hayan de ejercer sus atribuciones".
VI. De la administración central	"Trataremos pues primeramente de las instituciones que funcionan en el centro del Estado y sus atribuciones. En segundo lugar de las instituciones municipales. En tercer lugar de las que dicen relación a las provincias, y por último del modo de proceder en los negocios contenciosos de la administración". ³³⁰
VII. Del Consejo de Estado	"Al frente de todos los tribunales administrativos del país y con la categoría de primer cuerpo consultivo de la administración pública, se halla en todos los países bien regidos una institución de elevada importancia conocida con el nombre de Consejo de Estado".
VIII. De los Tribunales Administrativos	"Para dar pues unidad y fuerza a la administración, para que los ciudadanos sepan siempre con certeza a dónde tienen la facultad de acudir en reclamación de sus derechos, y para que la ley se observe fielmente por todos, es indispensable que se separen de los tribunales ordinarios todas esas atribuciones contencioso-administrativas, que tanto entorpecen la marcha de los negocios, encomendándolas a corporaciones creadas especialmente para este objeto, y que deben abarcar en su seno todos los asuntos contencioso-administrativos y aquéllos en que así la administración superior como la de provincia necesiten consejo".
IX. De la administración provincial	"Una provincia no es solamente una división geográfica, política y administrativa del Estado, sino que constituye también lo que se llama en derecho un ente moral capaz de adquirir y de poseer. Una provincia vota su presupuesto, recibe los legados que se le hacen, adquiere, enajena y cambia los bienes que le pertenecen bajo ciertas condiciones, todo lo cual forma lo que se llama propiedad provincial. Esta propiedad se compone de inmuebles, de muebles y derechos o rentas". ³³¹
X. De la administración local	"En el círculo de las administraciones locales se hallan los ayuntamientos y naturalmente al ocuparnos ahora de estas corporaciones hablaremos de los alcaldes y examinaremos sus funciones". ³³²

³³⁰*Ibid.*, p. 36. "Para que la administración produzca todos sus resultados y contribuya a la ejecución de las leyes es necesario que todos los extremos de la jerarquía administrativa, residentes en el territorio español, vengan a parar a una mano y tengan una misma dirección".

³³¹Francisco de Paula Madrazo, "Manual de administración (II)", *RAP*, México, INAP, núm. 52, octubre-diciembre de 1982, p. 15.

³³²*Ibid.*, p. 19. "Las municipalidades son la primera base de la organización social. Antes de que hubiera gobierno central ya existían, y los pueblos buscaban en ellas el principio de su asociación, la defensa contra el más fuerte".

Cuadro 17. *Continuación...*

<i>Tema</i>	<i>Descripción</i>
XI. De las elecciones	<p>“Como los ciudadanos son una parte tan integrante de la organización administrativa, porque influyen en la administración local, en la provincial y en la general del país eligiendo las personas que han de representarlos en el municipio, en la diputación y en las Cortes, nos parece oportuno presentar aquí los principios y reglas generales que deben presidir a las elecciones”.</p> <p style="text-align: center;"><i>De la materia administrativa</i></p>
XII. Deberes de la administración respecto del orden público	<p>“(…) la materia administrativa o sea de las leyes y principios que la administración debe observar respecto de los diferentes objetos que son de su competencia. Empezaremos, por tanto, por tratar del orden público y de todo lo que con él tiene relación; después de los intereses colectivos, morales y materiales de la sociedad, como religión, instrucción pública, agricultura, industria y comercio, y por último de las personas y sus propiedades, sus deberes y derechos en el estado social”.³³³</p>
XIII. De las cárceles y de los presidios	<p>“Indirectamente enlazada con la cuestión de orden público está la materia de cárceles. Las casas de corrección, presidios y todos los establecimientos penales, de cualquier especie que sean, tiene íntima relación con la seguridad y defensa de las personas y del gobierno establecido”.</p>
XIV. Deberes de la administración respecto de la sanidad pública	<p>“El estudio de las reglas que debe tener presentes la administración para emplear sus esfuerzos a favor de la humanidad y de los individuos que están expuestos a enfermedades de diversas especies, es un estudio importante y de grandes consecuencias, no sólo porque nos asegura la salud y restituye la calma a los pueblos, desvaneciendo la zozobra (...) sino porque también muchas veces nos prescribe el sistema que debemos adoptar en nuestras relaciones con los países extranjeros y nos aconseja las precauciones que se deben tomar (...)”.</p> <p style="text-align: center;"><i>De los intereses materiales colectivos</i></p>
XV. De la agricultura	<p>“Los intereses materiales colectivos de que nos ocuparemos en este capítulo y en los siguientes, son la agricultura, la industria y el comercio. La agricultura es sin duda el interés más grande de la sociedad, es el elemento más importante para el desarrollo de su prosperidad y riqueza, y es la base de la industria y el comercio”.</p>

³³³*Ibid.*, p. 33. “Nada puede haber más importante para la administración que el orden público, cuyo mantenimiento es su primer deber y su más imperiosa necesidad. El orden público se roza con la seguridad de las personas, con la tranquilidad de los pueblos y con la seguridad interior del Estado”.

Tema	Descripción
XVI. De las aguas	"Al tratar de la agricultura no es posible prescindir de las aguas, artículo de primera necesidad para los usos de la vida, fuerza motriz aplicada a la industria, vehículo del comercio y que convertidas en riego constituyen, por decirlo así, la sangre de la tierra y la vida de los campos".
XVII. De los montes	"Los montes tienen un enlace íntimo y necesario con las aguas, porque sin montes, puede decirse que no hay aguas, así como sin ellas no pueden crecer los árboles y las plantas".
XVIII. De la caza y pesca	"Otro de los ramos que generalmente se cuentan entre los de la agricultura, es el de la caza y la pesca. La caza es una industria más o menos necesaria según el estado en que se encuentra la sociedad".
XIX. De la ganadería, de la cabaña de carreteros y de los pastos	"Sin ganadería es imposible que las naciones puedan hacer adelantos en la agricultura, pues los ganados no sólo son indispensables para labrar la tierra, sino que son uno de los elementos más necesarios para hacer que esta produzca y mantener al hombre que la cultiva".
XX. De los pósitos	"A esta necesidad apremiante ha acudido el instinto natural de los pueblos, y ha acudido la administración con el establecimiento de los pósitos y las alhóndigas. Sabido es que los pósitos son unos depósitos de granos destinados a proporcionar a los labradores lo necesario para la siembra y para su sustento en la época de la recolección".
XXI. De la industria	"Los deberes de la administración, respecto de la industria deben limitarse a adoptar todas las medidas necesarias a su progreso y a examinar las consecuencias que este mismo progreso puede tener así en la moral de los pueblos, como en su bienestar material y sus tendencias políticas".
XXII. De los aranceles	"Uno de los medios que tienen en su mano los gobiernos para procurar la protección a la industria y el desarrollo del comercio, es el de los aranceles de aduanas". ³³⁴
XXIII. De los tratados de comercio. Montes de Piedad. Cajas de ahorro y asociaciones de obreros	"(...) otro de los medios de que se valen los gobiernos para aumentar estos mercados, son los tratados de comercio, los cuales no son otra cosa que unos convenios entre dos naciones que tienen por objeto el admitir recíprocamente la una los productos de la otra, ya sea libremente, ya con ciertos derechos".
XXIV. De la industria minera	"No siendo, pues, la mina ni un objeto de accesión, ni un producto de trabajo, debemos buscar en otra parte los títulos de su propiedad. La legislación de todos los pueblos reconoce el dominio del Estado en las minas, como una dependencia del territorio nacional".

³³⁴Francisco de Paula Madrazo, "Manual de administración (III)", *RAP*, México, INAP, núm. 53, enero-marzo de 1983, p. 15.

Cuadro 17. *Continuación...*

<i>Tema</i>	<i>Descripción</i>
XXV. Del comercio	"De los intereses materiales de la sociedad que están al cuidado de la administración hemos recorrido cuanto se refiere a la agricultura y a la industria. Réstanos ahora tratar de la administración pública con relación al comercio".
XXVI. De los pesos y medidas y de la moneda	"Así pesos y medidas puede decirse que son aquellas unidades de volumen o peso que se toman para que sirvan de comparación entre otras cantidades de igual especie".
XXVII. De los bancos de depósito y de los giros y descuento	"En todos los países y en todos los tiempos se han conocido los inconvenientes que lleva consigo la circulación excesiva de la moneda de oro y plata, y sobre todo la de la moneda muy gastada". ³³⁵
XXVIII. De las ferias, mercados y bolsas de comercio	"En la infancia del comercio tenían las ferias una grande importancia, porque siendo la diaria circulación lenta y difícil, era preciso suplirla por medio de estas reuniones periódicas de vendedores y compradores".
XXIX. De los caminos públicos	"Los progresos del comercio, de la industria y de la agricultura, la influencia benéfica de la administración y del gobierno y el desarrollo de la civilización misma, todo depende de los buenos medios de comunicación que, acercando unos pueblos a los otros, estrechan sus lazos sociales y les hacen participar en común de sus adelantos, de sus artes y de sus ciencias, y hasta de su prosperidad y su desgracia".
XXX. De las obras públicas	"Llámame en administración obras públicas todas las de utilidad común que la administración ejecuta por sí misma, en cuya categoría se comprenden los caminos, los canales de navegación, de riego o desagüe, los puertos de mar, los faros, la navegación de los ríos y otras construcciones de esta naturaleza".
XXXI. De las comunicaciones por agua	"Estas comunicaciones generales pueden dividirse en tres clases, por mar, por ríos navegables y por canales".
XXXII. De los correos	"Los correos tienen por objeto la traslación de un punto a otro de cartas y periódicos, y también sirven para la traslación de las personas, para cuyos objetos tiene la administración colocados en diversos puntos casas de postas, caballos y oficinas de correos".
XXXIII. De los intereses morales. De la religión	"La administración pública debe proteger también a la Iglesia en el ejercicio de su sagrado ministerio, y esta protección puede referirse al dogma, al culto y a las ceremonias".
XXXIV. De las diversiones públicas	"Las diversiones públicas dando esparcimiento y solaz al cuerpo y al alma del hombre laborioso, le preparan para volver al día siguiente a sus faenas con más tesón y más ánimo".
XXXV. De la imprenta	"Uno de los medios que más contribuyen en las sociedades modernas a la civilización y a la perfección del hombre es indudablemente la imprenta".

³³⁵*Ibid.*, p. 38.

Tema	Descripción
XXXVI. De la instrucción pública	"La instrucción pública es el pan moral de los pueblos y la garantía más eficaz del orden interior. (...) Sólo el estudio de las ciencias arrastra en su progreso a la agricultura, a las artes y al comercio, y toda industria próspera no es otra cosa sino la aplicación exacta y feliz de los principios que el estudio revela".
XXXVII. De la beneficencia pública	"La beneficencia pública, confiada antes al celo de las corporaciones religiosas y al espíritu de la caridad cristiana, despierta hoy la atención de todos los gobiernos y debe llamar la de las personas que se dedican al servicio de la administración".
<i>De los derechos de la administración con respecto a las personas</i>	
XXXVIII. Quintas, matriculas de mar, cargas provinciales y municipales	"Así todo ciudadano tiene derecho para reclamar su parte de libertad política como un medio de conservación y adelanto; pero también en cambio tiene facultad la administración para imponerle ciertas cargas y exigirle el cumplimiento de ciertas obligaciones; de donde dimana la división fundamental de las cargas públicas en personales y reales. Las primeras obligan al individuo por su cualidad de miembro del Estado o de habitante de una provincia o de vecino de un pueblo. De aquí que las cargas personales se dividan en provinciales, generales y concejiles".
<i>De los derechos de la administración de lo relativo a las cosas</i>	
XXXIX. De las contribuciones	"Las contribuciones son la primera deuda de la propiedad y su conjunto forma la renta de un Estado. El gobierno no puede ni debe ser productor a semejanza de los particulares, y por eso para subvenir a las cargas públicas pide al individuo una parte alícuota de su fortuna, que este cede gustoso por el bien general".

Fuente: Elaboración propia a partir de Francisco de Paula Madrazo, "Manual de administración", *RAF*, México, INAP, núm. 51, abril-junio 1982, núm. 52, octubre-diciembre de 1982 y núm. 53 enero-marzo de 1983.

En suma, la ciencia de la administración más progresiva y poderosa de entonces, la española, llega a México, a través de Madrazo (1857) inspirada en Posada de Herrera. Sus aportaciones se pueden entender a partir de su *Manual*, que indudablemente constituye un punto de referencia para entender la actividad administrativa en nuestro país y avanzar en el estudio de la administración pública mexicana.

Luis de la Rosa: fundador de la administración pública en México

Espiemos ahora, como de paso, y como quien dice, por el agujero de la llave, al dulcísimo Luis de la Rosa, que ni se apercibe que lo queremos retratar, tan absorto así está en estos momentos poéticos que formaron la urdimbre de su vida entera (...) a estas agitaciones de la vida pública se entregaba por convicción y como obligado por las circunstancias, su gran pasión era por la historia natural; conocía profundamente la botánica, se deleitaba con la ornitología, y hacía costosas expediciones para hacer una averiguación geológica (...) bajo aquel aire modesto y aquellas costumbres apacibles, sus pasiones políticas eran vehementísimas, aunque repetía constantemente que era necesario ser manso como la paloma y cauto como la serpiente.

GUILLERMO PRIETO³³⁶

Para Guerrero (1985) Luis de la Rosa fue economista, sociólogo y politólogo, sin embargo, sus principales aportaciones fueron para la ciencia de la administración, en cuya pluma se fundó como disciplina científica en México.³³⁷ De hecho, reconstruir su vida y analizar sus obras y actuación es impostergable para ubicar la importancia de su pensamiento en el estudio de la administración pública. El trabajo de Luis de la Rosa es sobresaliente y su obra deja huella en el camino hacia la superación y el bienestar del país.³³⁸

Luis de la Rosa es sin duda uno de los más prolíficos e importantes autores mexicanos sobre administración pública de la época moderna.³³⁹

³³⁶Guillermo Prieto, *Memorias de mis tiempos*, México, CNCA, 1992, tomo II, p. 81.

³³⁷Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1984, p. 283.

³³⁸Luis Miguel Martínez Anzures, "Luis de la Rosa". Luis Miguel Martínez Anzures (compilador), *Antología sobre teoría de la administración pública*, México, INAP, 2002, p. 44.

³³⁹José Juan Sánchez González, "Rescatando del olvido a Luis de la Rosa: fundador de la administración Pública en México". *Revista IAPEM*, México, IAPEM, núm. 67, mayo-agosto de 2007, pp. 145-196. (Cabe señalar que una versión preliminar de este capítulo fue publicada como artículo).

Forma parte de esa pléyade de grandes hombres que ejercieron una fructífera actividad política, social y administrativa en beneficio de México. Fue un personaje prominente de una época donde la conducta honorable, la bondad de su carácter y la firmeza de sus decisiones constituyeron las premisas fundamentales de su existencia.³⁴⁰

En nuestra historia existen servidores públicos ejemplares y dignos de reconocimiento. Luis de la Rosa es uno de ellos. Además plasmó sus conocimientos y experiencias en trabajos fundadores de la ciencia de la administración pública en México.³⁴¹

Afirma Suárez (1997) que los autores que han escrito sobre la vida de Luis de la Rosa, no hacen sino repetir la nota necrológica de Francisco Zarco, que incluyó en las páginas del periódico *El Siglo Diez y Nueve* cuando tuvo lugar el deceso del zacatecano.³⁴² Así lo hicieron Francisco Sosa,³⁴³ Enrique M. de los Ríos³⁴⁴ y Genaro Fernández Mac-Gregor.³⁴⁵ Más tarde, Eduardo Etchart Mendoza se propuso también escribir un pequeño esbozo en el que se incluían nuevos datos y pistas en torno al ilustre pinense.³⁴⁶

Ulteriormente, Etchart (2002) afirma que la trascendencia de Luis de la Rosa en la política, la administración pública y la cultura fue comentada por sus contemporáneos y, posteriormente, por estudiosos de la historia

³⁴⁰Samuel Espejel Díaz González, "Presentación". José Chanes Nieto, *La administración pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000, p. 8.

³⁴¹José Chanes Nieto, *La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000, p. 14. "Preservar en la recuperación de sus escritos, en la precisión de sus obras y en el esclarecimiento de su vida es, sin duda, el mejor homenaje para él y el mayor servicio para nosotros. Así podremos abreviar en el pasado para construir un presente mejor y un futuro promisorio".

³⁴²Laura Beatriz Suárez de la Torre, *Luis de la Rosa Oteiza, político del México Independiente, 1805-1856*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, tesis para obtener el grado de Doctor en Historia, 1997, p. 4.

³⁴³Francisco Sosa, *Biografías de mexicanos distinguidos*, México, Porrúa, 2006, Col. Sepan Cuantos, núm. 472. Dice Sosa, "En vano hemos intentado nosotros llenar los vacíos que se notan en la necrología por Zarco (...) Si algún día las cumplen completaremos los breves apuntamientos que hoy damos luz, prefiriendo esto a omitir el nombre de don Luis de la Rosa en esta galería bibliográfica".

³⁴⁴Enrique M. de los Ríos, *Liberales ilustres mexicanos de la Reforma y la Intervención*, México, Imprenta del Hijo del Ahuizote, 1890, pp. 318-321.

³⁴⁵Genaro Fernández Mac-Gregor, "Luis de la Rosa", en Ramiro Villaseñor y Villaseñor, *Ignacio Cumplido, impresor y editor jalisciense del federalismo en México*, Guadalajara, Poderes de Jalisco, 1974, pp. 115-122.

³⁴⁶Eduardo Etchart Mendoza, "Luis de la Rosa", en *Cancilleres de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1992, pp. 320-335.

nacional o regional.³⁴⁷ Así, Zarco en la nota necrológica que escribió el 3 de septiembre de 1856 para honrar a De la Rosa, logró una extraordinaria síntesis bibliográfica.³⁴⁸ Por su parte, José María Lafragua, con su acostumbrado interés por guardar registro de lo que se imprimió durante más de medio siglo, conservó gran parte de la obra de De la Rosa, quien fue su compañero de convicción política.³⁴⁹ Elías Amador (1892) su paisano, en su *Bosquejo histórico de Zacatecas*, proporcionó en pleno siglo xx datos precisos de la trayectoria política del pinense.³⁵⁰ Otros como Francisco Sosa (1884) y Daniel Moreno (1970),³⁵¹ al proporcionar versiones bibliográficas de Luis de la Rosa, animan al lector para adentrarse a sus escritos administrativos.

Luis de la Rosa fue estadista y hombre de academia, que cultivó las letras, por lo que desarrolló aspectos que consideraba indispensables en la cultura nacional: la ciencia, la religión y la literatura. Suárez (2002) hace una detallada selección de la diversidad de artículos que De la Rosa publicó durante su vida, por lo que se agrupan en los siguientes apartados,³⁵² como lo muestra el cuadro 18.

CUADRO 18
ARTÍCULOS DIVERSOS DE LUIS DE LA ROSA

Temática	Artículos
1) Científicos	“Ornitología. Los nidos de las aves”, “La planta Pichel”, “El pavo real”, “Los amores de las aves”, “El siervo”, “El ceroxilo o palmero de cera”, “Historia natural. El cenzonle”, “Botánica. Una planta monstruosa”, “La flor de las manitas”, “Las aves acuáticas”, “Investigación sobre el origen de las plantas de cultivo en México” y “Aclimatación de las plantas útiles”.
2) Estudios de la naturaleza	“Utilidad de las plantas”, “Ensayo sobre el cultivo del maíz en México”, “Investigación sobre el origen de las plantas de cultivo en México” y “Aclimatación de las plantas útiles”, publicados entre 1844 y 1852.
3) Estudios del reino animal	“Ganado lanar merino”, “Ornitología. Los nidos de las aves”, “El pavo real”, “Los amores de las aves”, “El siervo”, “Historia natural. El cenzonle”, “Conchología o historia natural de las conchas”, “Toro salvaje”, “Las mariposas”, “El caballo salvaje” y “La “víbora””.

³⁴⁷Eduardo Mario Etchart Mendoza, *Luis de la Rosa Oteiza y la administración pública mexicana (1829-1853)*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, tesis para obtener el grado de Maestría en Historia de México, 2002, p. 4.

³⁴⁸Francisco Zarco, *El Siglo Diez y Nueve*, México, 3 de septiembre de 1856.

³⁴⁹Biblioteca Nacional, Fondo Reservado, *Colección Lafragua*.

³⁵⁰Elías Amador, *Bosquejo histórico de Zacatecas*, Zacatecas, Escuela de Artes y Oficios de Guadalupe, 1892.

³⁵¹Daniel Moreno, *Los hombres de la Reforma*, México, Costa-Amic, 1970.

³⁵²Laura Beatriz Suárez de la Torre, *op. cit.*, pp. 414-439.

Cuadro 18. *Continuación...*

Temática	Artículos
4) Valores mexicanos	"Biografía mexicana. Don José Antonio Alzate", "Bellas Artes", "Jardines antiguos de México", "Mosaicos de pluma", "Idiomas antiguos de México", "Una visita al Hospital de San Hipólito", "El acueducto de Querétaro", "Terremoto del 7 de abril de 1845", "El bosque de Chapultepec" y "El convento de Guadalupe".
5) Escritos cristianos	"La muerte de Abel", "La primera noche de los tiempos", "El querubín", "Caín o el fratricida", "David matando a Goliat", "La oración del huerto", "Ecce-Homo" y "La caída de Satán".
6) Escritos sobre fenómenos naturales	"La luz", "El relámpago", "El sol", "Una nube", "La Vía Láctea", "La lluvia", "La tempestad" y "Las culebras de agua".
7) Miscelánea	"El aguacero de Zapopan en el Departamento de Jalisco", "La conversación y la lectura", "Recuerdos de mi infancia", "Una niña cogiendo mariposas", "La miel de las flores", "Un pensamiento feliz", "El sueño", "Una harpa de una cuerda", "La última hora de la tarde", "El susurro de la noche", "Un árbol", "Un incendio de un bosque", "El suicidio", "Una hora de fastidio", "Las bellezas del otoño", "Felicidad", "El desierto de Cuajimalpa", "La caza de la liebre", "El Popocatepetl", "Los cipreses de Querétaro", "El último adiós en la muerte de Genaro Rueda" y la <i>Miscelánea de escritos descriptivos</i> .

Fuente: Elaboración propia a partir de Laura Beatriz Suárez de la Torre, *Luis de la Rosa Oteiza, político del México Independiente, 1805-1856*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, tesis para obtener el grado de Doctor en Historia, 1997.

Pasando a otra etapa de su incursión literaria, debe señalarse sus *Impresiones de un viaje de México a Washington en octubre y noviembre de 1848*,³⁵³ las cuales son indicativas del comienzo de una nueva visión sobre México, que rescata al mismo tiempo, la belleza de su paisaje, captada en impresiones de viajero y la esperanza de un mejor porvenir para la patria, en textos posteriores a este escrito.

Por lo que se refiere a la administración pública, Luis de la Rosa elabora cinco documentos administrativos y obras de valor extraordinario para nuestra disciplina: 1) *Memoria que sobre el estado de la hacienda nacional de la República Mexicana, presentó a las Cámaras el Ministro del Ramo en julio de 1845*; 2) *Iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados por el Excmo. Señor Ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados (1845)*; 3) *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas (1851)*; 4) *Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México (1852)*; y 5) *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla (1853)*.

³⁵³Luis de la Rosa, *Impresiones de un viaje de México a Washington en octubre y noviembre de 1848*, México, Imprenta de W.G. Stewart, 1849.

La primera es la memoria sobre la situación prevaleciente en la hacienda pública en su encargo como secretario del ramo. La segunda, es una propuesta para resolver un problema de deuda de empleados públicos del gobierno federal. La tercera, un magnífico estudio sobre la administración del estado de Zacatecas y propuestas para modernizarla. Se trata del primer tratado 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 cuarta, es uno de los primeros trabajos sobre planeación urbana integral en nuestro país, en el que se describe la integración de una colonia debidamente planeada. Por último, el único tratado puramente administrativo con el que se funda la disciplina, no puede compararse con la obra de Emilio Bustos (1889) escrito hasta la época de Porfirio Díaz, pero sin alcanzar la calidad ni la importancia lograda por Luis de la Rosa.³⁵⁴

TRAYECTORIA ACADÉMICA, PROFESIONAL Y POLÍTICA DE LUIS DE LA ROSA

La trayectoria académica, profesional, política y administrativa de Luis de la Rosa es tan vasta, que un capítulo resulta insuficiente para abordarla de manera detallada. Por cuestión de espacio, recomiendo al lector tres trabajos sobre el autor; las dos tesis excelentes sobre la vida de De la Rosa, la primera de Suárez (1997)³⁵⁵ y la segunda de Etchart (2002),³⁵⁶ así como la recopilación de José Chanes Nieto (2000).³⁵⁷

Para Sosa (1884) la relación de los grandes hechos de Luis de la Rosa, como hombre de Estado, como patriota y como diplomático, resulta en extremo interesante. Además de literato y de orador, se puede decir que en los mejores periódicos literarios de su época figuran sus bellísimos e inimitables artículos descriptivos. En las tribunas cívicas y parlamentarias resonó su voz elocuente y oraciones suyas se pueden citar como modelos

³⁵⁴Eduardo Mario Etchart Mendoza, *op. cit.*, p. 6. Dice Etchart que “Es necesario puntualizar aquí que, si bien otros autores tuvieron inquietudes en torno al mejoramiento de la administración pública, Luis de la Rosa se convierte en el pionero por llevar a cabo un estudio sistemático y por ofrecer una serie de propuestas tendientes a su arreglo”.

³⁵⁵Laura Beatriz Suárez de la Torre, *op. cit.*, Particularmente, los capítulos I “Los orígenes zacatecanos. Las influencias jaliscienses”, II “A través de la política”, y III “La gestión diplomática”.

³⁵⁶Eduardo Mario Etchart Mendoza, *op. cit.* Destacan los capítulos I “Hombre de principios fijos” y II “La administración pública de 1829 a 1853”.

³⁵⁷José Chanes Nieto, *La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa, op. cit.* Esta obra requiere de una lectura profunda de sus capítulos I al XXI.

de la elegancia en el arte de la oratoria. “Don Luis de la Rosa, digámoslo para terminar, es una de las eminentes personalidades de cuyos hechos puede y debe de estar orgullosa la patria”.³⁵⁸

Para analizar su trayectoria, Etchart (2002) propone el estudio histórico de Luis de la Rosa en cinco etapas: 1) origen y formación (1805-1835); 2) su incursión en la vida pública; 3) su voz en el Congreso Nacional; 4) apogeo político 1845-1851; y 5) una última incursión en la vida pública 1852-1856.

En este apartado, recurrimos a la excelente compilación de la vida, obra y trayectoria de Luis de la Rosa realizada por Chanes (2000), que nos permite presentar de manera sintética sus diferentes cargos, responsabilidades y trayectoria profesional de manera cronológica con un breve resumen de las actividades más sobresalientes, en cada etapa.³⁵⁹ Ver cuadro 19.

CUADRO 19
TRAYECTORIA ACADÉMICA, PROFESIONAL, POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA
DE LUIS DE LA ROSA

Trayectoria	Descripción
Nacimiento	José Luis de la Santa Rita de la Rosa Oteyza (Luis de la Rosa) nació el 18 de agosto de 1804 en Pinos, Zacatecas, aunque otro autor señala que nació el 23 de mayo de 1805.
Formación	Realizó los estudios de abogado en el Colegio de San Juan Bautista en Guadalajara, ciudad en la que funda con otros estudiantes liberales el periódico <i>La Estrella Polar</i> y después <i>El Fantasma</i> . En la Iglesia Parroquial de la ciudad de Aguascalientes, el 5 de octubre de 1826, se casó Luis de la Rosa con Antonia de la Rosa.
Los primeros pasos en el servicio público (1827)	En 1827 forma parte, junto con Antonio García, Pedro Vivanco y José María Ruiz de Villegas, de la Comisión Encargada de la Redacción del Código Civil y Criminal para el estado de Zacatecas. El 4 de julio presentaron ante el Congreso del Estado Libre de Zacatecas el plan respectivo.
Diputado Local (1829-1831) y Federal (1832-1834)	En 1829 fue elegido diputado local, en la renovación de los poderes del estado de Zacatecas. En 1831 Luis de la Rosa como diputado del Congreso de su estado, es nombrado secretario en febrero. El 20 de noviembre de 1832 fue considerado entre los candidatos para gobernador del Estado de Zacatecas, al ser propuesto para este cargo. Francisco García Salinas fue electo para el cargo y como teniente gobernador Valentín Gómez Farías. Como diputado firma la Constitución del Estado de Zacatecas de 1832. En enero de 1833 preside el Quinto Congreso del estado de Zacatecas y en tal

³⁵⁸Francisco Sosa, *op. cit.*, p. 701.

³⁵⁹José Chanes Nieto, *op. cit.*, p. 19.

Trayectoria	Descripción
	<p>carácter firma el 22 el decreto por el que se fijan los principios que han de dirigir a la República, para evitar la anarquía y disolución de ésta, ratificando el reconocimiento de Gómez Pedraza como “presidente constitucional de la República”. En 1832 es electo diputado al Congreso General para el periodo del 29 de marzo de 1833 al 31 de mayo de 1834. El 28 de junio es electo vicepresidente de la Cámara. La Gran Comisión propuso y se aprobó, el 23 de julio, que se integrara De la Rosa a la Comisión de Relaciones.</p>
Fuera del servicio público (1835-1841)	<p>Antonio López de Santa Anna y la instauración de la forma de Estado unitaria separaron a Luis de la Rosa del servicio público. El 11 de mayo de 1835 fueron derrotadas las armas zacatecanas en Guadalupe, lo que obligó a Luis de la Rosa a retirarse a la vida privada por algún tiempo. En enero de 1840 en el <i>Voto Jalisciense</i> fue difundido el artículo “Francia y México” de Luis de la Rosa. El 8 de octubre de 1841 apareció el primer número de <i>El Siglo Diez y Nueve</i>, cuya primera etapa se prolonga hasta el 31 de diciembre de 1845. La Gaceta del gobierno de Zacatecas publica el 13 de enero de 1842, “El Sr. D. Francisco García. Recuerdos patrióticos de un zacatecano” de Luis de la Rosa.</p>
Constituyente en 1842	<p>Es Diputado por Tamaulipas al Soberano Congreso Constituyente del 10 de junio al 19 de diciembre de 1842. El 11 de julio se nombra al Sr. De la Rosa para que se completase la Comisión de Reglamento y el 30 es elegido vicepresidente. Pronuncia el 5 de octubre un discurso en contra del proyecto de la mayoría de la Comisión de Constitución, reproducido en <i>El Siglo Diez y Nueve</i> del 16 de octubre. Está en contra del proyecto de Constitución en virtud de limitar el poder local y reducir a la impotencia a los departamentos. El 15 de noviembre se aprobó en lo general el proyecto de Constitución. De la Rosa votó a favor.</p>
Diputado en 1844-1845	<p>Del 1° de enero de 1844 al 29 de diciembre de 1845 fue diputado propietario por Zacatecas. Tomó posesión el 26 de febrero. Fue presidente de la Comisión de Hacienda. El 28 de diciembre de 1844 fue electo Presidente de la Cámara de Diputados, por lo que Luis de la Rosa dio respuesta el 1° de enero de 1845 al discurso del presidente de la República José Joaquín de Herrera.</p>
Secretario de Hacienda (1845)	<p>El 29 de marzo de 1845 fue nombrado Ministro de Hacienda por el presidente interino D. José Joaquín de Herrera. Luis de la Rosa presentó el 8 de julio la Memoria de Hacienda. El 26 de julio presentó una iniciativa a la Cámara de Diputados sobre el arreglo de la deuda de empleados. El 11 de agosto de 1845 Luis de la Rosa renuncia al Ministerio de Hacienda.</p>
Diputado nuevamente (1845)	<p>El 20 de noviembre de 1845, firma el dictamen de las comisiones unidas primera de hacienda e industria de la Cámara de Diputados sobre la importación de algodón extranjero, hilaza y tejidos ordinarios de algodón. El 12 de febrero de 1846 publicó en <i>El Tiempo</i> periódico oficial, un artículo que llamaron sus editores su fe,</p>

Cuadro 19. *Continuación...*

<i>Trayectoria</i>	<i>Descripción</i>
Secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos por cuatro días (1847)	política reducida. En 1846 Luis de la Rosa traduce, prologa y anota la obra de Alejo Dumesnil, <i>Ensayos sociales de la Francia desde Luis XIV hasta nuestros días</i> . En la <i>Revista Científica y Literaria de México</i> , difundió un artículo sobre <i>El Bosque de Chapultepec</i> .
Retorno a la diputación (1847)	El Presidente sustituto de la República solicitó el 14 de mayo de 1847, el permiso necesario para emplear los talentos del señor diputado Luis de la Rosa en una de las secretarías del despacho. Al día siguiente, 15 de mayo, de la Rosa tomó posesión del cargo de Secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Algunas fuentes señalan el 16 de mayo, el juramento lo prestó el 15 de mayo. Luis de la Rosa expide el 19 de mayo la circular a los obispos y se separa del ministerio.
Ministerio Universal (1847)	El Congreso Constituyente aprueba el 31 de mayo de 1847, la Ley General de Elecciones que signa Luis de la Rosa como diputado presidente.
Secretario de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e industria y Secretario de Hacienda (1847-1848)	Es nombrado por Manuel de la Peña y Peña Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, es autorizado para despachar los negocios más urgentes de las otras secretarías de Estado, hasta que en Querétaro pueda hacer el nombramiento correspondiente para los otros ministros. Por única vez en nuestra historia hubo un <i>Ministro Universal</i> : Luis de la Rosa.
Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores y Secretario de Hacienda (1848)	Es designado por Pedro María Anaya, el 14 de noviembre de 1847, secretario de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria y Secretario de Hacienda. Concluyeron estas encomiendas el 8 de enero de 1848.
Senador (1848)	El 18 de enero de 1848 Manuel de la Peña y Peña, con el carácter de provisional, asumió la Presidencia de la República y el 9 de enero prestó el juramento como secretario del despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, con continuación del encargo que tenía del ministerio de Hacienda. El 2 de junio, asumió el cargo de Presidente de la República José Joaquín de Herrera. Luis de la Rosa se separó el 3 de junio de los cargos de secretarios de Relaciones Interiores y Exteriores, y de Secretario de Hacienda. Entrega íntegro al Presidente José Joaquín de Herrera el primer abono de la indemnización norteamericana.
Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de México en Estados Unidos (1848-1849)	El 16 de mayo de 1848 se sancionó la elección, por parte del estado de Zacatecas, de Luis de la Rosa como Senador. De la Rosa publicó en 1848 <i>Miscelánea de Escritos Descriptivos</i> .
	El 2 de septiembre de 1848 el Presidente de México envía al Congreso General para su aprobación, su nombramiento como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario. El 13 de septiembre de 1848 se le designa oficialmente al expedírsele sus cartas credenciales para el Presidente de los Estados Unidos y el Secretario de Estado. Luis de la Rosa fecha el 10 de septiembre de 1849, en Filadelfia, sus Impresiones de un viaje de México a Washington en octubre y noviembre de 1848.

Trayectoria	Descripción
Gobernador de Zacatecas, el cual no ejerció (1850-1854)	En noviembre de 1850 se verificaron elecciones para gobernador del estado de Zacatecas y resultó favorecido por el voto popular Luis de la Rosa, quien se encontraba entonces en Nueva York. El gobierno comunicó su elección, pero contestó que le era imposible venir a causa de las urgentes ocupaciones que tenía como representante de México en aquel país, pero ofrecía venir para fines del siguiente año de 1851. Luis de la Rosa publica sus <i>Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas</i> , en Baltimore. De la Rosa difunde su <i>Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México</i> , editado en Baltimore. Este trabajo se reproduce en la <i>Ilustración Mexicana</i> , t. III, pp. 17-29, 1852.
Candidato a la Presidencia de la República (1852) Fundador de la ciencia de la administración pública en México (1853) Gobernador de Puebla (1855)	Francisco Zarco defiende la candidatura de Luis de la Rosa en el artículo "Elección del Presidente. La postulación del Demócrata". En 1853 aparece la obra fundamental y fundadora de Luis de la Rosa: <i>Ensayo sobre la administración pública de México, y medios para mejorarla</i> . En la nota de última hora <i>El Siglo Diez y Nueve</i> comunica el 13 de agosto de 1885 la designación de Luis de la Rosa como gobernador de Puebla. Luis de la Rosa liberó a los presos políticos el 22 de agosto. Además transforma el sistema penitenciario de Puebla y funda el Jardín Botánico. El 12 de septiembre deja Luis de la Rosa el cargo de gobernador de Puebla y el 17 de septiembre llega a la ciudad de México.
Director del Colegio de Minería (1855)	El 24 de septiembre de 1855, el Jefe del Poder Ejecutivo Rómulo Díaz de la Vega, en Consejo de Ministros, lo nombra Director del Colegio de Minería.
Secretario de Relaciones Exteriores (1855-1856)	Luis de la Rosa es nombrado por Ignacio Comonfort secretario de Relaciones Exteriores, el 13 de diciembre de 1855. Concluyó este encargo el 29 de agosto de 1856.
Constituyente, Secretario de Relaciones Exteriores y Director del Colegio de Minería (1856)	De la Rosa es elegido diputado, tanto por el estado de Puebla como por el estado de Zacatecas, al Congreso Extraordinario Constituyente. El 16 de febrero asiste a la primera junta preparatoria de las sesiones del Congreso Constituyente. Al día siguiente participa en la segunda y última junta predatoria para la instalación del mismo. En ella se aprueba la elección que el estado de Puebla hizo en Luis de la Rosa para primer diputado propietario y la que hizo el estado de Zacatecas también para primer diputado propietario. El Congreso Extraordinario Constituyente resolvió que Luis de la Rosa, electo por Puebla y Zacatecas, quedó en el segundo estado en razón de haber nacido en él. En las elecciones hechas por las diputaciones, el 11 de julio, para formar la comisión territorial fue electo el pinense por el Estado de Zacatecas. En la misma sesión, Luis de la Rosa, ministro de Relaciones propone una nueva redacción.

Cuadro 19. *Continuación...*

<i>Trayectoria</i>	<i>Descripción</i>
Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1856)	El 14 de agosto de 1856 Benito Juárez manifiesta a Matías Romero que el Sr. Luis de la Rosa sustituya o remplace al Sr. Morales, pues es digno de ese puesto –Presidente de la Suprema Corte de Justicia– y se quita de los compromisos que son consiguientes en el Ministerio que desempeñaba.
Ocaso (1856)	El 2 de septiembre de 1856 a las 2 de la tarde, muere siendo Director del Colegio de Minería, presidente nombrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y diputado por Zacatecas al Congreso Constituyente 1856-1857.

Fuente: Elaboración propia a partir de José Chanes Nieto, *La administración pública en México. Nuestrs clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000, pp. 49-437.

Rescatar del olvido a Luis de la Rosa en la administración pública mexicana es un imperativo histórico y teórico. Desde el punto de vista histórico resultan relevantes los cargos y responsabilidades que le fueron conferidas como Secretario de Estado, Ministro Universal y Ministro Plenipotenciario, entre otros, por las decisiones y acciones que tuvo que emprender para solucionar problemas no sólo nacionales sino de carácter internacional. Por lo que corresponde al plano teórico, las aportaciones expuestas en sus obras son fundamentales en el desarrollo histórico del estudio de la administración pública mexicana, a nivel teórico, estatal, municipal y en una variedad de temas de la administración del interior.

Para Suárez (2002) a De la Rosa se le reconoce por algunos textos literarios que le dieron reconocimiento o por los convenios relativos a la paz firmada con Estados Unidos en 1848.³⁶⁰ Sin embargo, reducir la actuación de Luis de la Rosa a esas escasas referencias equivaldría a limitar su participación en los foros regionales y nacionales. No debe perderse de vista que su vida transcurrió en un periodo de indefinición política –entre 1805 y 1856– pero decisivo para la conformación del Estado mexicano. En esta etapa, la personalidad de De la Rosa fue convocada por sus conciudadanos para ocupar cargos diversos en la administración pública, lo que le dio la oportunidad de influir en las decisiones políticas que encaminaron al país hasta alcanzar, su consolidación como Estado federal.

³⁶⁰Laura Beatriz Suárez de la Torre, *op. cit.*, p. 3.

ANTECEDENTES DOCUMENTALES ANTES DE SUS ESCRITOS ADMINISTRATIVOS

Una vez concluidos sus estudios, Luis de la Rosa decide regresar a Zacatecas con la firme convicción de poder emprender el ejercicio de su profesión de abogado. La mejor manera de manifestarse públicamente en Aguascalientes, pequeña población zacatecana, fue escribir un pequeño ensayo titulado “Cárceles” y remitirlo a un periódico del lugar, que fue publicado en diciembre de 1826.³⁶¹

De acuerdo con Suárez (1997) con el entusiasmo propio de quien siente tener en las manos la solución de un problema, Luis de la Rosa (1826) se inclinó por denunciar el estado imperante de los centros de readaptación social.³⁶² De la Rosa desde muy joven, se preocupó por señalar los errores de la administración pública, sensibilizar a quienes correspondiera aplicar soluciones a los problemas y convencerlos de la necesidad de emprender cambios prácticos en los hábitos erróneos heredados de la época colonial. Debido a que a su juicio no era posible prolongarlos y que resultaban susceptibles de mejorar.³⁶³ De la Rosa (1826) intentaba demostrar que detrás de todo ello se encontraba un Estado empobrecido, una administración pública incapaz de resolver ese tipo de problemas, una justicia pervertida por vicios heredados de la Colonia y, por último, una nueva administración autónoma, impotente para siquiera analizar los problemas que exigían prontas medidas de solución.

En el año de 1827, con motivo de la muerte del gobernador jalisciense, escribe el *Elogio fúnebre dedicado a la memoria del ciudadano Prisciliano Sánchez*, a petición de la Sociedad Patriótica de Aguascalientes.³⁶⁴ En este documento, destaca como un primer punto su concepción del pasado inmediato: a la Colonia la define como el tiempo en que imperaron la ignorancia y la opresión; a Agustín de Iturbide lo describe como un déspota y autoritario emperador. A partir de estas imágenes negativas rescata la

³⁶¹Luis de la Rosa, “Cárceles”, en *Correo político*, Aguascalientes, 28 de diciembre de 1826, AHEZ, Ramo Ejecutivo, Sociedad Patriótica (citado por Suárez, 1997).

³⁶²Laura Beatriz Suárez de la Torre, *op. cit.*, p. 34. De la Rosa consideraba que la sociedad debía actuar en conjunción con las autoridades para resolver paulatinamente los numerosos problemas que aquejaban a una población empobrecida y desmoralizada por los efectos de la guerra. De una manera modesta, acorde con los alcances de su texto, proponía los medios adecuados para remediar tan inquietante situación.

³⁶³*Ibid.*, p. 449.

³⁶⁴Luis de la Rosa, *Elogio fúnebre dedicado a la memoria de Prisciliano Sánchez*, México, Imprenta del Águila, 1827. Hay que recordar que Aguascalientes fue ayuntamiento de Zacatecas, antes de convertirse en Estado libre y soberano.

figura del gobernador progresista y coincide con sus propuestas y su manera de proceder. Así, el sistema federal adquiere una gran relevancia, al ser Prisciliano Sánchez el autor del Pacto Federal de Anáhuac, considerado por De la Rosa (1827) como “esa obra justamente elogiada que en un corto número de páginas comprende todos los principios fundamentales del sistema republicano federal, y en la que se hallan ya consignadas las bases que hemos visto desarrollar en la constitución mexicana”.³⁶⁵

Posteriormente, en julio de 1827, se dio a conocer el *Plan presentado al Congreso del estado libre de Zacatecas por la comisión encargada de la redacción del Código Civil y Criminal*, primer documento formal en el que De la Rosa como licenciado forma parte de esta comisión.³⁶⁶

La comisión encargada cumple con el deber de presentar el plan. Los mismos están persuadidos de la magnitud y dificultades de la empresa. No entrarán en minuciosidades y sí en globo. Para conseguir la claridad y concisión (*sic*) aspiran a variar el método. No presentan plan detallado y minucioso porque al sujetarse a éste sería un obstáculo.

Proponían comenzar con el código civil, enseguida por el de procedimientos en materias civiles, después el criminal y penal, concluyendo con el de procedimientos en materias criminales.³⁶⁷

Luis de la Rosa (1827) inaugura con este documento su participación en la vida política de Zacatecas. Según la comisión, la necesidad del Estado por un nuevo código de penas y delitos resultaba imperiosa, ya que su carencia favorecía la impunidad de los delincuentes. Para ellos el código criminal era una dependencia del código civil, porque primero había que dar a conocer la legislación y después marcar las infracciones. El documento de carácter expositivo, efectuaba un análisis de la situación reinante, juzgaba el pasado como un periodo cargado de males y señalaba que el ejercicio impuesto a los redactores les permitiría trabajar en bien de los zacatecanos, a quienes se les concedería la posibilidad de disfrutar su libertad.³⁶⁸

También en Zacatecas se comenzó a publicar en la capital del Estado, *La Gaceta del Supremo Gobierno de Zacatecas*, primer órgano oficial del mismo. La dirigía Pedro Piña y participaban como redactores Luis de la Rosa

³⁶⁵Prisciliano Sánchez, *Pacto Federal de Anáhuac*, México, reimpresso en Guadalajara en la Oficina del ciudadano Mariano Rodríguez, impresor del Gobierno, 1826.

³⁶⁶Eduardo Mario Etchart Mendoza, *op. cit.*, p. 30.

³⁶⁷En Biblioteca Nacional, *Colección Lafragua*, v. 195, Aguascalientes, Imprenta de la Soledad. Citado por Etchart, p. 30.

³⁶⁸Laura Beatriz Suárez de la Torre, *op. cit.*, p. 51.

y Teodosio Lares, entre otros. Un documento en que participó De la Rosa fue el *Reglamento para el gobierno interior del Congreso del estado libre de Zacatecas*. El folleto fue dado a conocer el 12 de diciembre de 1829 y consta de 33 páginas, el cual se divide en 14 capítulos con 114 artículos.

Es un reglamento sencillo en su redacción, elaborado con candor y buena disposición, con señalamientos simples que indican cómo deben comportarse los diputados en las sesiones; como deben formarse las comisiones para los asuntos a tratar. También se refiere a las proposiciones o dictámenes que debían elaborarse por escrito; asimismo hablaba de votaciones y del modo de llevarlas a cabo. En cuanto a la milicia cívica, haría las guardias del congreso.³⁶⁹

Adicionalmente, Luis de la Rosa participó en la elaboración de la *Constitución Política del estado libre de Zacatecas*, la cual quedó concluida e integrada en 174 capítulos. Entre los que firmaron se encontraban Luis Gongaza Márquez, diputado presidente, José Luis Hoyo, Valentín Gómez Farías, Felipe Prado, Justo Hermosillo, Luis de la Rosa, Miguel Román, Pedro Ramírez, Diego Castanedo, Pedro San Román, diputado secretario, y Antonio Eugenio de Gordo, también diputado secretario. Dicho documento fue impreso por Pedro Piña y publicado el 14 de diciembre de 1832.

La Constitución fue redactada después de las reformas aprobadas, consecuencia de las discusiones habidas en el Congreso local. Se enfatizó que Zacatecas era estado libre e independiente de los demás. El Estado se dividía en los partidos de Zacatecas, Sombrerete, Fresnillo, Aguascalientes, Nieves, Juchipila, Mazapil, Pinos, Jerez, Tlatenango y Villanueva. Que su religión era y sería la católica. Que los habitantes tenían derechos y obligaciones. Que entre los primeros estaban: la libertad para hablar, escribir e imprimir sus ideas sin afectar los derechos de otro. El de igualdad para ser regidos, gobernados y juzgados por una misma ley. El de propiedad para hacer de su persona y sus bienes adquiridos con su talento el uso que mejor les pareciera, y el de seguridad, por el que la sociedad les protegía y amparaba para gozar de ellos. El ideario contenido reflejaba una tendencia liberal.

Dentro del terreno educativo, el principal documento fue el *Plan general de enseñanza pública para el estado de Zacatecas*, resultado de arduos trabajos legislativos.³⁷⁰ Una primera parte del referido plan fue sanciona-

³⁶⁹Eduardo Mario Etchart Mendoza, *op. cit.*, p. 35.

³⁷⁰*Proposición de Luis de la Rosa en torno a la instalación de una biblioteca*, sesión de 5 de enero de 1831, en Fondo Poder Legislativo, serie actas sesiones del cuarto congreso constitucional de Zacatecas, caja 5. (Citado por Beatriz Suárez de la Torre, *op. cit.*, pp .95-96).

da el 6 de junio de 1831 y presentada el 11 del mismo mes. El proyecto comprendía los esfuerzos por instaurar la educación primaria pública, a la que declara “universal, gratuita y uniforme; (además) normaba la primera enseñanza, y legislaba lo relativo al fondo general de instrucción pública”. Suárez (1997) señala que el programa era un gran intento para brindar educación sin costo y por cuenta del gobierno, lo cual variaba la dirección entonces seguida en el ramo educativo.³⁷¹ En ese sentido, el proyecto asignaba a los ayuntamientos y las juntas municipales el cuidado de las escuelas y se establecían los fondos necesarios para mantener un programa tan ambicioso.

Unos años después, en 1836 Luis de la Rosa elabora un documento que se titula *Exposición dirigida al Escmo. Sr. presidente de la República, a favor de los zacatecanos que han sido presos*.³⁷² De la Rosa (1836) inicia diciendo que ha estado retirado de los negocios públicos y dedicados a los del campo, pues no tiene relaciones, influencia, ni conocimiento del estado político actual. El aislamiento está prescrito por los deberes de la familia.

(...) V.E. implorando su humanidad y justificación a favor de los zacatecanos mis compatriotas que han sido presos, acusados de conspiración, y puestos (según se dice) a disposición de la comandancia general de este departamento, sin duda ser juzgados militarmente, y tal vez (¡Me horrorizo al considerarlo!) para morir en un patíbulo.³⁷³

Agrega que mientras Zacatecas fue en la República un estado independiente, jamás se dictaron en él leyes de sangre, de proscripción ni de exterminio. Que Zacatecas no derramaba sangre desde los tiempos del dominio español. Dirigiéndose al presidente le pide que utilice su poderosa influencia para salvar a los zacatecanos que por infortunio han sido sometidos a juicio. Que los jueces deben ser competentes; que los acusados se defiendan con libertad.

Una vez que han sido revisados los documentos más representativos en los que participó Luis de la Rosa, es momento de analizar sus documentos administrativos con los cuales deja un legado memorable a la administración pública en nuestro país. Se trata de cinco documentos que muestran su madurez en el conocimiento de la práctica y la teoría de la administración pública.

³⁷¹Laura Beatriz Suárez de la Torre, *op. cit.*, p. 96.

³⁷²Luis de la Rosa, *Exposición dirigida al escmo. Sr. Presidente de la república a favor de los zacatecanos que han sido presos*, México, Ignacio Cumplido, 1836.

³⁷³*Ibid.*, p. 1.

MEMORIA QUE SOBRE EL ESTADO DE LA HACIENDA NACIONAL
DE LA REPÚBLICA MEXICANA, PRESENTÓ A LAS CÁMARAS EL MINISTRO
DEL RAMO EN JULIO DE 1845

Había ocupado José Joaquín Herrera la presidencia de la República el 15 de enero de 1845 y conformó su gabinete con liberales moderados: el senador Luis G. Cuevas como ministro de Relaciones Exteriores e Interiores; el diputado Mariano Riva Palacio como ministro de Justicia, Instrucción Pública e Industria; el consejero Pedro José de Echevarría en el ministerio de Hacienda; y el general Pedro García Conde en Guerra y Marina. A los tres meses Echevarría fue sustituido por Luis de la Rosa –el 29 de marzo de 1845– quien solicitó permiso en el Senado para aceptar el cargo.³⁷⁴

Su nombramiento como ministro de Hacienda respondió a la confianza que el presidente Herrera depositaba en su persona, debido a que se había desempeñado como miembro de la Comisión de Hacienda, desde la cual había criticado duramente las decisiones financieras del régimen de Santa Anna. Le tocó un tiempo difícil, de decisiones respecto a la validez de contratos, la situación de los empleados y pensiones, la guerra de Texas, por citar los asuntos más relevantes, sin dejar de lado la cuestión del papel sellado o los estanquillos.³⁷⁵ Su paso por el ministerio de Hacienda en 1845, aunque breve, le permitió conocer de cerca la realidad imperante en las finanzas nacionales.

Luis de la Rosa (1845) como ministro de Hacienda desempeña este cargo durante siete meses. Supo dar evidentes pruebas de acierto, laboriosidad y de energía, logrando emancipar a los departamentos, cuando se hizo la clasificación de rentas, del pupilaje opresor que en ellos ejercía el Centro. De la Rosa como responsable del ministerio de Hacienda presenta el 8 de julio de 1845 una Memoria que “se refiere a la administración de las rentas públicas durante el año pasado de 1844” aunque aclara que “yo no entré al ministerio hasta el 29 de marzo del presente año (1845)”.³⁷⁶

³⁷⁴Eduardo Mario Etchart Mendoza, *op. cit.*, p. 77.

³⁷⁵Laura Beatriz Suárez de la Torre, *op. cit.*, p. 491. Como ministro de Hacienda De la Rosa dictó una serie de medidas prácticas para mejorar la captación de recursos, en la *Memoria* que presentó a las cámaras tendría la oportunidad de exponer sus motivos y razones acerca del estado de la hacienda nacional.

³⁷⁶Luis de la Rosa, *Memoria que sobre el estado de la hacienda nacional de la república mexicana, presentó a las Cámaras el ministro del ramo en julio de 1845*, México, Ignacio Cumplido, 1846. También en José Chanes Nieto. “Memoria que sobre el estado de la Hacienda Nacional de la República mexicana, presentó a las Cámaras el ministro del ramo en julio de 1845”. *La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000, pp. 69-86. En adelante se utiliza esta última fuente.

La Memoria que tengo el honor de presentar hoy al congreso, debía dar a los legisladores de la nación una idea clara y exacta del actual estado de la hacienda, y se debían acompañar a ella las iniciativas de ley sobre reformas y mejoras de que las rentas públicas sean susceptibles. Tengo el sentimiento de decir a los representantes de la República que la sencilla exposición (...) está muy lejos de corresponder a los grandes objetos que se propuso la Constitución, al imponer al ministerio el deber de presentar anualmente esta Memoria.³⁷⁷

De la Rosa (1845) aclara el objeto de las memorias que presentan los secretarios al Congreso, que tiene como propósito proporcionar una idea clara y exacta de su ramo. Además deben incluir las iniciativas de ley sobre reformas y mejoras del mismo, por lo que se pronunciaba por:

(...) conservar y no destruir ya lo que ahora existe: conservar y mejorar hasta donde sea posible las rentas actualmente establecidas; conservar esos elementos, hacerlos cada día más productivos, y esperar que en circunstancias más favorables y propicias, el talento recoja esos mismos elementos ahora dispersos, para coordinarlos y formar de ellos el sistema de hacienda más adecuado a las necesidades del país y a su civilización, el más benéfico a todas las clases del estado.³⁷⁸

Dentro de la *Memoria*, De la Rosa (1845) propone crear las direcciones de Crédito Público, y la de Amonedación, Ensaye y Apartado, así como uniformar el método de contabilidad en todos los ramos. Además, señalaba la problemática existente en las finanzas nacionales, cuestionando si existía en México un sistema de hacienda pública:

(...) pero dos grandes obstáculos se han opuesto a los esfuerzos con que esos hombres han procurado dirigir y regularizar la hacienda pública; la anarquía, que tan frecuentemente ha destrozado a nuestro país, y la confusión de ideas en materia de economía política, que ha dividido también a los hombres en sectas y partidos, han desorganizado constantemente las rentas públicas, y han hecho de la hacienda un caos en cuya confusión ya no se puede seguir más que este principio: (...)³⁷⁹

Adicionalmente, De la Rosa (1845) establece que una de las razones más claras del desastre de la hacienda pública en nuestro país en esa

³⁷⁷*Ibid.*, p. 71.

³⁷⁸*Ibid.*, p. 72.

³⁷⁹*Idem.*

época, se debe a utilizar la hacienda pública como “sistema de botín” o que los jefes de partido la utilizan como si fuera “su herencia o patrimonio”. En coincidencia con el pensamiento de José Luis Mora (1837), De la Rosa señaló la dificultad de continuar con excesivas erogaciones por plantillas de empleados, pues ello sangraba el país y crecía el número de funcionarios y de préstamos solicitados para pagar sus sueldos.

No creo que pueda establecerse jamás, un sistema de hacienda, ni que sea posible nivelar los ingresos y egresos del erario, en un país en que cada jefe de partido, al proclamar una nueva revolución, pueda apoderarse del tesoro público como de una presa, y distribuirlo entre sus partidarios, como si fuere su herencia o patrimonio.³⁸⁰

Esta situación de catástrofe en la administración pública hacendaria, tuvo consecuencias en el manejo y organización de la estructura gubernamental, lo que produjo efectos adversos en el sistema tributario, el pago de impuestos, el incremento de la deuda pública y en general en el gasto público.

Así es como se ha perdido en nuestra hacienda, por resultado de la guerra civil, todo sistema, toda regularidad administrativa; así es como se ha hecho olvidar a los ciudadanos el deber de contribuir para los gastos públicos, y se han influido a las clases más numerosas disfrutar de todos los beneficios de la civilización sin contribuir para los gastos que todo gobierno, que toda administración hace necesarios.³⁸¹

Por lo que se refiere a la contabilidad gubernamental y al sistema tributario establecido en esa época, propone “un sistema que pueda ser sustituido por otro más benéfico”, debido a que:

Por millares se cuentan ya las leyes de hacienda, las reales cédulas, los decretos, ordenanzas y reglamentos de la materia, y todas estas disposiciones están dispersas, o mezcladas con leyes de otros ramos en colecciones generales de la legislación. Aún no se ha formado una colección completa y especial de las

³⁸⁰*Ibidem*. Dice Luis de la Rosa, “En cada guerra civil, los jefes de ella han impuesto nuevas contribuciones o han abolido las que ya se habían establecido; han variado los métodos de administración; han dispensado el pago de algunos impuestos, o han extorsionado a los ciudadanos con embargos y expropiaciones de todo su dinero que los han empobrecido. En cada guerra civil un cierto número de empleados que tenían a su cargo las rentas públicas, han tomado parte en las revoluciones o las han promovido o las han costado tal vez con los mismos caudales de la nación, únicamente por dilapidar los fondos del erario, o por cubrir las dilapidaciones de que ya se habían hecho responsables”.

³⁸¹*Ibid.*, p. 73.

leyes de hacienda, en la que se clasifiquen, se coordinen y se relacionen entre sí todas esas leyes, suprimiendo en ellas cuantas disposiciones hayan sido abolidas o sean ya impracticables.³⁸²

Después de realizar las “reflexiones preliminares sobre el sistema de hacienda que rige en la República”, Luis de la Rosa (1845) trata las materias de los impuestos sobre el comercio exterior, impuestos sobre el comercio interior, impuestos sobre propiedades, rentas y giros, rentas y ramos de giro, renta del tabaco, renta de pólvora, renta de naipes, renta de correos, lotería, papel sellado, bienes nacionales, casas de moneda y apartado, recursos extraordinarios, sistema administrativo, tesorería general, tesorerías de la nación en los departamentos, Comisaría General de Guerra y Marina, pagadurías militares, contabilidad y estado actual de las rentas públicas.

INICIATIVA DIRIGIDA A LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR EL EXMO. SEÑOR MINISTRO DE HACIENDA, SOBRE ARREGLO DE LA DEUDA DE EMPLEADOS (1845)

Dirige Luis de la Rosa el 26 de julio de 1845 una iniciativa a la Cámara de Diputados sobre el arreglo de la deuda de empleados, “resultado de los alcances que tienen contra el erario por sueldos y pensiones”.³⁸³ Este asunto era para él uno de los obstáculos que más preocupaban la marcha del gobierno y por consiguiente dificultaba el arreglo económico. El deficiente sobre sueldo y pensiones se había detenido por varios años, la deuda se había incrementado a millones de pesos.³⁸⁴ La iniciativa se refiere a empleados civiles, a los que se liquidará por medio de bonos de alcance con un 3 por ciento de rédito anual, la amortización se haría por sorteo y se comprarían los bonos premiados.³⁸⁵

Como hace muchos años que hay un deficiente de consideración en las rentas públicas, y como el pago de sueldos y pensiones ha quedado insoluto en mu-

³⁸² *Ibid.*, p. 74.

³⁸³ Luis de la Rosa, *Iniciativa dirigida a la cámara de diputados por el Exmo. señor ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados*, México, José Mariano Lara, 1845. También en José Chanes Nieto. “Iniciativa dirigida a la cámara de diputados por el Exmo. señor ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados”. *La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000, p. 89. En adelante se utiliza esta última fuente.

³⁸⁴ Eduardo Mario Etchart Mendoza, *op. cit.*, p. 80.

³⁸⁵ José Chanes Nieto, *op. cit.*, p. 66.

chas partes, por resultado de esa deficiente, la deuda de alcances debe haber subido ya a la cantidad de algunos millones de pesos.³⁸⁶

Aunque difícil el arreglo de la deuda de empleados, De la Rosa (1845) comenta que se contaba con el apoyo del presidente para regularizar el pago de sueldos y pensiones consolidando esa parte de la deuda nacional. No obstante, aclara el Ministro de Hacienda que esta deuda ha disminuido el producto de la amortización en algunos préstamos, la considera “cuantiosa”, por lo que no se puede pagar con los “recursos comunes del erario”.

No obstante, el gobierno se ve incesantemente rodeado de empleados de toda clase y jerarquía que cobran los alcances de sus sueldos y pensiones, y no habiendo, como no hay, una ley que arregle la manera con que deben hacerse estos pagos, en la crítica situación en que se halla actualmente el erario público, no se puede adoptar otra regla para el pago de los alcances sino la de dirigirse por principios de equidad y de justicia, que tan difícilmente pueden aplicarse en cada caso y en cada circunstancia, cuando no han sido previamente fijados por las leyes.³⁸⁷

El Ministro de Hacienda, Luis de la Rosa (1845) agregaba que el presidente le prevenía que recomendara al Congreso Nacional la importancia y preferencia de este negocio, ya que se debería mejorar la suerte y condición de los empleados públicos. Para resolver el problema del adeudo a empleados, proponía las siguientes medidas:

- 1.El gobierno mandará formar una liquidación exacta y general de alcances de empleados y funcionarios civiles hasta el 30 de junio del presente año;
- 2.La liquidación de que habla el artículo anterior, comprenderá no solamente los alcances de sueldos, sino también los de jubilaciones, montepío y otras pensiones civiles;
- 3.Concluida esta liquidación el gobierno consolidará la deuda de empleados, emitiendo bonos de alcance que la representen, y cuyo importe ganará un interés anual que será por ahora el de un tres por ciento;
- 4.El gobierno designará un fondo o renta, libre de todo gravamen e hipoteca y cuyo producto anual baste para asegurar el pago del interés de aquella deuda, y deje algún sobrante para la amortización;
- 5.La amortización se hará por el gobierno, comprando los bonos al precio corriente y sorteándolos, cuando la cantidad destinada a la amortización no alcance a cubrir el valor de los bonos que se presentan a amortizarse;

³⁸⁶ *Ibid.*, p. 89.

³⁸⁷ *Idem.*

6.El gobierno podrá aplicar el pago de la deuda de empleados y de sus intereses, los créditos activos del erario anteriores a la independencia, y el de las fincas de temporalidades y otras de la nación que no estén dedicadas a algún servicio público.³⁸⁸

Posteriormente, Chanes (2000) señala que en el *Monitor Republicano* se aclara que por “atenciones más graves del Congreso no permitieron que hubiese llegado a discutir una medida cuya necesidad se conocerá más cada día”.³⁸⁹ De cualquier manera, la propuesta y la forma de presentarla de Luis de la Rosa (1845), es por demás, sujeta de análisis y estudio en la administración pública mexicana.

OBSERVACIONES SOBRE VARIOS PUNTOS CONCERNIENTES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE ZACATECAS (1851)

Durante el siglo XIX hubo en México un desusado interés por la administración municipal. Al menos se conocen 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.

Entre las obras de administración estatal destacan dos de gran interés para nuestro estudio. 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*.³⁹⁰ La segunda, escrita en 1878 por el cubano, radicado en México, Ildelfonso Estrada y Zenea, titulada *Manual de gobernadores y jefes políticos*, ya analizada anteriormente. Por lo que se refiere al opúsculo de Luis de la Rosa (1851), para Guerrero (1985) es mucho más que un programa de actividades encaminadas hacia la consecución de la gubernatura del estado de Zacatecas –el cual era su objetivo–, toda vez que la exposición incide constantemente en la situación general del país.³⁹¹

³⁸⁸*Ibid.*, p. 90.

³⁸⁹*Ibid.*, p. 67.

³⁹⁰Luis de la Rosa, *Observaciones concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*. Baltimore, Juan Murphy y Cía., 1851. También en José Chanes Nieto, “Observaciones concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas”, *La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000, pp. 215-216. En adelante se utiliza esta última fuente.

³⁹¹Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 284.

En marzo de 1851 el ministro de México en Estados Unidos, Luis de la Rosa, arreglaba un préstamo de 1,400 pesos para la señora Ana María Huarte viuda de Iturbide, cuando se enteró que era requerido para dirigir el gobierno de su estado natal. Así lo hizo saber al Supremo Gobierno por medio de una carta en junio del mismo año. En la carta decía que no le convenía pasar el invierno en ese país y que “por otra parte habiendo sido honrado con la elección de gobernador del estado de Zacatecas he creído que debía aceptar ese nombramiento”.³⁹² Quizá por esa tardanza en las comunicaciones, por los arreglos personales y los de la legación De la Rosa continuaba en su encargo diplomático, por lo que no asumió la gubernatura de Zacatecas.

El 13 de marzo de 1851 el señor 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. De acuerdo con Suárez (1997) las *Observaciones* que redactó De la Rosa (1851), eran la prueba más fehaciente del interés por poner su programa administrativo del que los redactores del *Siglo Diez y Nueve*, expresaron ser el primer plan administrativo y completo para un gobierno estatal.³⁹³

En las *Observaciones* De la Rosa (1851) realizó un recorrido histórico que señalaba vicios y aciertos de un pasado heredado. Al mismo tiempo, enfrentaba su momento para denunciar los errores cometidos por las administraciones sucedidas a partir de la Independencia. De hecho, diversos autores destacan la importancia de esta obra, como son Jesús Reyes Heróles,³⁹⁴ Jesús Silva Herzog³⁹⁵ y Moisés González Navarro.³⁹⁶

Las *Observaciones* se encuentran compuestas de dos partes. La primera parte, es la carta en la que contesta al gobernador del estado de Zacatecas sobre 40 puntos que pacientemente elaboró como resultado de las varias

³⁹² Citado por Eduardo Mario Etchart Mendoza, *op. cit.*, p. 193.

³⁹³ Laura Beatriz Suárez de la Torre, *op. cit.*, p. 257.

³⁹⁴ Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, FCE, 1982, 3 volúmenes.

³⁹⁵ Jesús Silva Herzog, *El pensamiento económico, social y político de México, 1810-1964*, México, FCE, 1974.

³⁹⁶ Moisés González Navarro, *Anatomía del poder en México (1848-1853)*, México, El Colegio de México, 1977.

cartas que intercambiaron entre ellos. En esta parte, Luis de la Rosa (1851) establece una serie de consideraciones relevantes en torno a la administración pública en general y en particular, a la administración municipal. La segunda parte, la parte más rica para la disciplina, lo constituyen las propuestas para el mejoramiento de la administración pública del referido estado. Se percibe por los datos proporcionados la lectura de 45 títulos de obras, memorias e informes de políticos, administradores e intelectuales.

En la citada carta, De la Rosa (1851) se entera de la deplorable situación en el que se encuentra el estado de Zacatecas. Según su opinión todos los ramos de la administración pública se deberían de organizar: "(...) el estado se halla sin hacienda. (...) en el estado no hay seguridad pública. (...) que en el estado no hay enseñanza pública. (...) 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".³⁹⁷ Y agrega que la minería está paralizada, la agricultura en decadencia y la población tiende a disminuir.

V.E. se cree embarazado hasta cierto punto para dirigir los negocios de la administración pública, temiendo, según puedo entender, que si yo llego a encargarme del gobierno del estado, haga o promueva cambios o reformas que transformen enteramente el sistema administrativo adoptado por V.E. lo que sin duda sería muy perjudicial a los intereses del Estado.³⁹⁸

De la Rosa (1851) señala que llegado el momento para dirigir el gobierno de Zacatecas, proponía hacer cambios en la administración pública. En cuanto al comercio opinaba que sería de primera necesidad hacer una ley especial; que tendría que ocuparse del mal estado de los caminos; de subsanar la falta o suma escasez de carros ligeros; establecer los peajes; corregir el fatal sistema de alcabalas y gabelas municipales impuestas a los víveres. Prácticamente concluye la carta enviada al gobernador de Zacatecas, sintetizando su pensamiento y dando pie a la segunda parte del documento en el que expone cada una de sus propuestas.

En diferentes puntos de esta comunicación he indicado a V.E. mis deseos de que se introduzcan algunas reformas y mejoras en la administración pública del estado. Aun no he hablado a V.E. de otras también muy importantes, pero ya podrá considerar que habiendo tenido ocasión de examinar en este país un gran número de instituciones o establecimientos útiles, habré hallado en ellos

³⁹⁷ José Chanes Nieto, *op. cit.*, p. 215.

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 216.

muchas cosas que ansiosamente desearía ver planteadas en la República y principalmente en el estado de Zacatecas.³⁹⁹

La segunda parte está conformada por veintiocho temas sobre la administración pública. Todos fueron analizados, precisados y definidos con particular dedicación por Luis de la Rosa (1851) y los avaló con citas de autores extranjeros que se consideraban a la vanguardia de dichos temas. De manera resumida se presenta la segunda parte de su documento, donde propone la creación de un conjunto de instituciones de diversa índole, así como el mejoramiento de las que existían en el estado de Zacatecas. Al respecto puede verse el cuadro 20.

CUADRO 20
OBSERVACIONES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL ESTADO DE ZACATECAS

<i>Apartado</i>	<i>Descripción</i>
a) Educación, enseñanza e instrucción pública	Establecimiento de la Dirección General de Instrucción pública, de una imprenta, de la Biblioteca Pública, un Instituto del Estado con nuevas carreras y enseñanzas, un Colegio de Matemáticas, de Astronomía, Geografía y Arte de Ingenieros, Militares y Civiles, un Colegio de Minería y de Ciencias Físicas, un Colegio de Ciencias Médicas, Colegio de Industria y Artes, Escuela de Agricultura Teórico-Práctica, Academia de Bellas Artes, Escuela Normal de Enseñanza Mutua, Colegio de Niñas, Colegio de Ciencias Eclesiásticas y Escuelas de Primeras Letras.
b) Protección y fomento a la minería	Establecimiento de una Inspección General de Minas del Estado.
c) Comercio interior de los estados	Establecimiento de una Junta de Fomento o Junta Mercantil.
d) Sistema de abastos	Critica el sistema de abastos del sistema colonial y nos remite a la <i>Biblioteca Económica de México</i> para revisar su artículo "abastos" donde examina esta materia.
e) Carros y otros medios de transporte	"Sería importantísimo al fomento de todos los giros, de todas las empresas y especulaciones de México, que se permitiera la importación de carros extranjeros, libres de derechos. No bastaría decir que se moderasen los derechos de importación, porque hay personas en México que en esta materia tendrían por derechos moderados la imposición de un 80 por 100 sobre el valor de los carros".
f) División de la propiedad territorial	Realiza un análisis sobre la acumulación de la propiedad y la necesidad de repartirla para aumentar la riqueza de los ciudadanos. "En México se han conocido, tiempo ha, los inconvenientes de la acumulación de la propiedad territorial en pocas manos".

³⁹⁹*Ibid.*, p. 245.

Cuadro 20. *Continuación...*

<i>Apartado</i>	<i>Descripción</i>
g) Emigración extranjera a México	“Esta es la emigración que conviene a México: esta es la emigración que conviene fomentar; emigración de familias escogidas por su laboriosidad, industria y hábitos de economía; por su carácter práctico y propensión al orden y a la libertad racional y moderada”.
h) Colonias agrícolas. Aumento de la población en la República	“(…) que convendría adoptar en México un sistema de colonización que no tenga por base la emigración extranjera, sino el aumento de la población originaria del país, por resultado de la abundancia de recursos y medios de subsistencia”.
i) Hospicios y casas de beneficencia	Señala la necesidad de que en nuestro país sea indispensable establecer hospicios para la población más necesitada.
j) Robos, salteadores y bandidos	Reconoce el problema de ladrones y bandidos, así como la responsabilidad del gobierno de cesar esta calamidad.
k) Fomento y protección de la agricultura	Insiste en que el gobierno sea el encargado de fomentar, proteger y desarrollar la agricultura en sus diferentes modalidades.
l) Robos de animales	Nos remite a su artículo “Abigeato” en la <i>Biblioteca Económica de México</i> .
ll) Desierto de los Estados Unidos	Señala la ventaja de la distribución de la propiedad como parte de la riqueza de Estados Unidos, aunque reconoce que en los grandes desiertos no podrán poblarse y cultivarse, sino pasados muchos años y tal vez siglos.
m) Fundación de nuevas poblaciones en el estado	“Por lo que hace a las nuevas poblaciones que deben fundarse en los terrenos más desiertos del estado, yo creo que es incontestable la necesidad de estas nuevas poblaciones agrícolas para dar seguridad a la vida del hombre y a los intereses y aun al honor de la familia”.
n) Derecho de denuncia en las minas	Analiza la legislación de diversos estados en materia minera.
ñ) Terrenos realengos o nacionales	Necesidad de una Inspección General de Tierras Nacionales.
o) Tierras de comunidad de indios	“El gobierno del Estado necesitará adquirir datos y noticias muy circunstanciadas sobre las tierras de la comunidad, su extensión, su calidad, la manera con que se cultivan o aprovechan e inversión que se da a sus productos, para que la distribución de aquellos terrenos pueda hacerse de manera que no ofenda los intereses y si es posible ni aun las preocupaciones de los indígenas”.
p) Colonias limítrofes de Zacatecas	Señala la importancia de construir nuevas colonias con el apoyo del gobierno.
q) Cárceles, casas correccionales y penitenciarias	La propuesta del autor es que las cárceles deben estar exclusivamente para los reos que se encuentran en proceso, garantizando su permanencia en condiciones adecuadas. Mejorar la Inspección General de Policía, construir una Nueva Cárcel General del Estado y una Penitenciaría.

<i>Apartado</i>	<i>Descripción</i>
r) Organización de la policía	“Se ha dado el nombre de policía a la fuerza pública organizada especialmente para cuidar de la observancia de aquellas leyes, y muchas veces, para obligar a su cumplimiento”.
s) Milicia nacional. Mala distribución de la riqueza	Para el autor la falta de una clase media acomodada que debería ser la base de la milicia, es uno de los problemas en esta materia.
t) Estadística de Zacatecas	“El Director y profesores del Colegio de matemáticas, astronomía y geografía formarán el mapa del Estado y calcularán con la mayor exactitud posible su extensión territorial”.
u) Aumento de población en el Estado	Para el autor “(...) las principales causas de mortalidad y de indigencia que impiden en mi concepto el aumento y desarrollo de nuestra población”.
v) Catastro de las propiedades, rentas de giro	Cita un padrón de casas de México, sus dueños y su valor formado en 1813 por el intendente del ejército D. Francisco Pendón.
w) Sistema de hacienda en el Estado	“Hasta ahora todo hace creer que tendrán buen éxito los esfuerzos del gobierno dirigidos a hacer efectivo el cobro de las contribuciones directas”. ⁴⁰⁰
x) Administración municipal	Señala que se propone examinar en el futuro este tema en la próxima entrega en la <i>Biblioteca Económica de México</i> .
y) Aranceles parroquiales	Afirma que se está discutiendo en el Estado de Zacatecas sobre este asunto.
z) Terrenos salinos del Estado	Muestra la importancia mineral del tequezquite.

Fuente: Elaboración propia a partir de José Chanes Nieto, *La administración pública en México, Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000, pp. 264-320.

Luis de la Rosa (1851) señalaba que uno de los grandes padecimientos consistía en la mala distribución de la propiedad territorial y que era lamentable que grandes terrenos se hallasen en manos de unos cuantos propietarios y la muchedumbre reducida a condición de proletaria.⁴⁰¹ Decía De la Rosa (1851) que existía el hambre, la carestía o la escasez de víveres, mientras unos cuantos millares de personas poseyeran extensos terrenos adecuados para el cultivo; mientras que millones de familias carecían de beneficios de propiedad territorial reducidos a la precaria

⁴⁰⁰*Ibid.*, p. 320.

⁴⁰¹Eduardo Mario Etchart Mendoza, *op. cit.*, p. 197. Señala este autor que en *La Concordia*, periódico del estado de Zacatecas, fueron publicados el 7 de agosto de 1851, los comentarios de D. José González Echeverría, gobernador de Zacatecas a las *Observaciones* de Luis de la Rosa. Para profundizar en esta respuesta sugiero al lector, revisar la investigación de Etchart.

condición de arrendatarios o a la condición miserable de simples jornaleros. Por ello, enfatiza De la Rosa (1851) que:

Si yo llegara pues, a encargarme del gobierno del Estado, promovería con todos mis esfuerzos la sanción de leyes dirigidas a hacer una distribución de terrenos entre millares de familias ahora casi indigentes, pero sin que las tierras se diesen gratuitamente, para no hacer al pueblo perezoso e indolente, y sin herir en lo más mínimo los derechos de ningún propietario territorial, ni los de ninguna clase, corporación o establecimiento.⁴⁰²

Las *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*, rebasan por sí mismas un programa de trabajo. El texto demuestra al abogado zacatecano decidido a cambiar el rostro de su entidad, no a partir de decisiones de un gobierno paternalista, sino en la concurrencia de las distintas instancias del estado. En su propuesta, las instituciones gubernamentales y la sociedad en general, se unirán y repartirán tareas para lograr sacar del atraso y de la pobreza a Zacatecas.⁴⁰³ En suma, se trata de un documento trascendental para la administración pública estatal mexicana y representa una fuente genuina para comprender los alcances teóricos del ilustre Luis de la Rosa (1851).

PLAN PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA COLONIA EN EL ESTADO DE ZACATECAS, REPÚBLICA DE MÉXICO (1852)

Luis de la Rosa (1852) era apreciable y respetado, organizador visionario para servir a su país y a sus habitantes, a su estado natal y a sus coterráneos, así como a sus moradores. En Baltimore, el 4 de febrero de 1852, concluyó su *Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México*, y allí fue donde la editó.⁴⁰⁴ Y no era extraño que se ocupara de redactar un trabajo de esta índole durante la gestión diplomática en Washington, si se toma en cuenta la admiración que el propio De la Rosa (1852) manifestó frente a los proyectos colonizadores exitosos

⁴⁰²José Chanes Nieto, *op. cit.*, p. 217.

⁴⁰³Eduardo Mario Etchart Mendoza, *op. cit.*, pp. 295-296, “[...] de hecho su programa representa el único estudio sobre la administración pública de Zacatecas. Con ello Luis de la Rosa se convierte en pionero al analizar pormenorizadamente los distintos ramos de la administración pública y al proponer una serie de innovaciones para acabar con viejos patrones, para instaurar la modernidad en el gobierno de su entidad”.

⁴⁰⁴Luis de la Rosa, *Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México*. Baltimore, Juan Murphy y Cía., Impresores Libreros, 1852.

de aquel país y el interés del funcionario por lograr el poblamiento de la nación, premisa fundamental para alcanzar el progreso en nuestro país. Diversos teóricos políticos mexicanos como José María Luis Mora (1837) o Lucas Alamán (1838), se habían pronunciado por la colonización y el poblamiento en zonas no pobladas del país.⁴⁰⁵

Chanes (2000) señala que el *Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas*, constituye el instrumento para cumplir su promesa, por lo que pasa de las palabras a la acción.⁴⁰⁶ Dejar de preocuparse para ocuparse en la creación de un nuevo centro de población para las familias menesterosas, repartiendo así la riqueza territorial, al menos la propia, y apoyarlas con recursos de toda índole para hacerla productiva.

La ventaja más grande, y verdaderamente inapreciable, que el establecimiento de la colonia proporcionará a los que en ella se avecinden, será la de hacer de los arrendatarios de terrenos, unos cuasi-propietarios, que podrán disponer libremente de los terrenos que hayan tomado en arrendamiento; aprovecharles como mejor les pareciere, y dedicarse en ellos a toda clase de tráfico, de industria u ocupación honesta y lucrativa; que podrán en fin dejar a sus hijos sus terrenos con cuantas mejoras hubieran hecho en ellos, sin más que pagar con puntualidad la renta estipulada; renta que no disminuirá jamás por ninguna consideración sea la que fuere; pero que jamás subirá o aumentará, sean cuales fueren las obras, plantaciones, construcciones o mejoras que se hicieran en los solares o terrenos de cultivo.⁴⁰⁷

Luis de la Rosa (1852) señala que como “La mayor parte de nuestras grandes poblaciones se han fundado sin plan, sin previsión, sin pensar en los progresos o adelantos que podrían hacer en el provenir”,⁴⁰⁸ elabora un plan de desarrollo urbano integral.

El *Plan* se encuentra elaborado en nueve partes. Inicia con un diagnóstico contenido en el apartado 1 “Idea del terreno en que se ha de formar la colonia, su extensión, su configuración, su clima y sus producciones naturales”, completado con el análisis de las posibilidades del terreno de la colonia que abarca “al cultivo y cría de animales”, “a la industria, artes y oficios” y al “comercio de la colonia, caminos, medios de conducción y

⁴⁰⁵Laura Beatriz Suárez de la Torre, *op. cit.*, p. 473.

⁴⁰⁶José Chanes Nieto, *op. cit.*, p. 194.

⁴⁰⁷Luis de la Rosa, *Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México*, *op. cit.* p. 22, “[...] una sola ventaja no se concedería jamás a ninguna persona o familia que se (estableciera) en la colonia; a nadie se (eximiría) del pago de renta; a nadie se (concederían) excepcionales para pagarlas”.

⁴⁰⁸*Ibid.*, p. 16.

de transporte" (apartados II al IV). Posteriormente, determina la "división del terreno de la colonia, su distribución en suertes de tierra" y el arrendamiento de éstas a los colonos para destinarlas preferentemente al cultivo, "pero que los arrendatarios podrán dedicar a lo que más les conviniera".⁴⁰⁹ En el apartado V, incluye las reservas territoriales para los servicios públicos:

En el terreno de la colonia que forma la campiña, se reservarán varios solares de bastante extensión y situados en los puntos más convenientes para construir en ellos un cementerio, un hospital, un hospicio, una cárcel, una Casa de Refugio para corrección de jóvenes delincuentes, cuatro escuelas de niños y otras tantas de niñas (...) y para el establecimiento de una Escuela Práctica de Agricultura, Artes y Oficios.⁴¹⁰

Luis de la Rosa (1852) es partidario de las reservas territoriales, por la importancia que tienen para una adecuada distribución urbana de la colonia. De conformidad con el apartado VI "Del caserío de la colonia, su distribución en manzanas y solares, y arrendamiento de éstas," establece que:

En la misma plaza se reservará una manzana para la construcción de una Casa Municipal y de una Casa de Detención, y otra manzana para construcción de un Templo y habitaciones del capellán y dependientes. En la misma plaza me propongo construir para mi habitación una casa pequeña y sencilla, pero hermosa; la Dirección y Contaduría y la habitación del Agrimensor de la colonia. Los demás solares de la plaza se darán al primero que los tome en arrendamiento.⁴¹¹

A fin de garantizar la ocupación productiva en la nueva población, en el apartado VII, establece los medios necesarios para que sea rentable la colonia:

Una tercera parte de los ingresos de las rentas que produzca la colonia (sin deducción de gastos de recaudación, administración y contabilidad) se empleará exclusivamente en fomento de la colonia, durante cinco años contados desde que se comiencen a percibir las primeras rentas por la Empresa.⁴¹²

⁴⁰⁹*Ibid.*, p. 10.

⁴¹⁰*Ibid.*, pp. 12-13. "Todas las necesidades que deben irse desarrollando por los adelantos de la civilización, se irán satisfaciendo cómodamente y sin grandes costos, porque a todo se ha provisto con amplitud, reservándose así en la campiña como en el caserío, y en los puntos convenientes, un gran número de solares para establecimiento de utilidad y beneficencia pública".

⁴¹¹*Ibid.*, p. 14.

⁴¹²*Ibid.*, pp. 16-17.

El fondo se distribuiría al arbitrio de Luis de la Rosa (1852) y de conformidad con sus instrucciones, “publicándose periódicamente una cuenta documentada de los productos e inversión del mismo fondo”. A cuenta de él haría “algunas anticipaciones, ya en dinero, ya en máquinas, instrumentos, materiales de construcción, etcétera (...)”.⁴⁴³

Por último, en el apartado ix, relativo a la “Economía y régimen interior de la colonia”, determina que ésta sería una empresa “a cargo de una Dirección, formada de un Director, un Tesorero-Contador y un Agrimensor, que será también el Ingeniero-Arquitecto de la Colonia”. Con este mecanismo, De la Rosa (1852) trataba de aplicar fórmulas de auto-administración para los asuntos comunitarios de la nueva población”.⁴⁴⁴

En el *Plan* se advierte todo un sentido de organización previa que no únicamente se quedaba en ofrecer tierras y trabajo. De la Rosa (1852) en su afán por llevar a cabo una empresa exitosa, planteaba las diversas posibilidades que podrían presentarse en el seno de la colonia.⁴⁴⁵ Así ocurre respecto a la cría de ganado o al *status* de los visitantes dentro de la colonia. Sin duda, el proyecto deseaba reflejar el orden apreciado en Estados Unidos. La planeación de la pequeña ciudad contaba en la idea del zacatecano con todos los detalles que una población requería.

En suma, conjuntamente del reparto de la propiedad rural, se propuso el zacatecano establecer un nuevo centro de población mediante un plan de desarrollo integral, ordenando el espacio y propiciando ocupación, vivienda, educación y responsabilidad administrativa para sus moradores. Incluso estableció los medios necesarios para que la colonia fuera productiva, generara recursos y se estableciera como rentable. Al mismo tiempo, estableció una estructura administrativa mínima para el manejo de la proyectada colonia.

ENSAYO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y MEDIOS PARA MEJORARLA (1853)

El *Ensayo sobre la administración pública de México y medios de mejorarla* (1853),⁴⁴⁶ representa el estudio más importante escrito sobre la materia

⁴⁴³*Ibid.*, p. 16.

⁴⁴⁴*Ibid.*, p. 23. En el bosquejo del plan, De la Rosa creyó “haber conciliado en él (su) interés personal con el interés público, y sobre todo, con el bienestar de las clases laboriosas”. En consecuencia considerada que “muchos ricos propietarios que pueden disponer de grandes y fértiles terrenos, todavía incultos y despoblados dedicarán una parte de ellos a formar colonias agrícolas, distribuyendo el terreno por solares, entre arrendatarios o enfiteutas”.

⁴⁴⁵Laura Beatriz Suárez de la Torre, *op. cit.*, p. 476.

⁴⁴⁶Luis de la Rosa, *Ensayo sobre la administración pública en México y medios para mejorarla por d. Luis de la Rosa, Prospecto*, México, Ignacio Cumplido, 1853. También en José Chanes

durante el pasado y el presente siglos, según Guerrero (1984).⁴¹⁷ En el documento De la Rosa (1853) no se concretó a señalar las líneas que convenía trazar en la vida nacional, pues también efectuó un estudio pormenorizado del país, con el objeto de conocer a fondo sus problemas y, al mismo tiempo, proponer soluciones. El *Ensayo* es, sin lugar a dudas, la obra fundadora de la administración pública en México.

Chanes (2000) señala que *El Siglo Diez y Nueve* en su sección de avisos, anunciaba a sus suscriptores la edición de la obra, en diez entregas de 40 páginas y una cubierta de papel rosa. "La obra irá adornada para sólo los suscriptores con una litografía que representa una hermosa vista interior de la penitenciaría de Filadelfia".⁴¹⁸ En esta obra instauradora de la ciencia de la administración pública en México, de la que sólo ha sido posible rescatar las dos primeras entregas, que hacen un total de 91 páginas. Siete de prospecto y las demás de texto, con una apostilla manuscrita en la página 84 que dice: "No se publicó más". Esto se debe a que Luis de la Rosa (1853) junto con otros compañeros del partido liberal moderado, fueron expulsados o desterrados de la ciudad de México a la capital de Puebla, por ser opositores políticos al régimen del presidente Antonio López de Santa Ana.⁴¹⁹ De la Rosa (1853) inicia su *Ensayo* diciendo:

(...) 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.⁴²⁰

Estima que todo ha fallado y sobre los escombros de las instituciones caerán las obras de utilidad pública, "esas mejoras administrativas que se han realizado ya, o que se iban planteando cada día", por lo que:

Confieso que al meditar sobre esto, he dudado si debiera continuar con la impresión de esta obra, y poseído de desaliento mi corazón, más de una vez he

Nieto, "Ensayo sobre la administración pública en México y medios para mejorarla". *La administración pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000. Existe una versión en *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982. En adelante se utiliza la compilación de Chanes.

⁴¹⁷Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., pp. 272-273.

⁴¹⁸José Chanes Nieto, op. cit., p. 325.

⁴¹⁹*Ibid.*, p. 326. El 25 de agosto de 1853 fue expedida la "orden al comandante general de México, para que salga dentro de cuarenta y ocho horas para Ixmiquilpan don Luis de la Rosa, que no se separará de ese punto bajo la pena de su traslado como conspirador".

⁴²⁰*Ibid.*, p. 333. Por su parte, Suárez (1997) señala que el título completo es: *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla. Prospecto*.

dejado la pluma, y he puesto a un lado mis manuscritos, considerándolos ex-temporáneos 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 instituciones que un poder absoluto, ni otras leyes que la voluntad del hombre que ejerza el poder. Esta consideración me ha animado, 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.⁴²¹

Considera falso que la administración pública no había empeorado luego de la consumación de la Independencia, error que declara, se propone combatir porque se conservaban y sostenían faltas del gobierno colonial. Cree que se han cometido errores que residen no en la novedad, sino en el pasado, y 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 políticas han ido envenenando y confundiendo los mejores talentos del país con cuestiones que “irritan al espíritu” y “extravían las más nobles pasiones”.⁴²²

Los gobiernos no han podido pensar sino en sostener a toda costa su efímera autoridad, y el tesoro se ha consumado estérilmente en pagar con dificultad los intereses de la deuda, que una buena administración amortizaría tan fácilmente, y en sostener un ejército excesivamente numeroso, excesivamente costoso para nuestro país.⁴²³

Luis de la Rosa (1853) insiste en que “Muy poco, pues, ha podido hacerse en esa clase de mejoras administrativas, desde que se consumó la independencia hasta nuestros días”.⁴²⁴ Y sin embargo, considera que fue peor la situación administrativa durante la Colonia, ya que ha habido mejoras y progresos en la administración pública mexicana. El demostrarlo es parte de la finalidad del libro:

Él tiene por objeto establecer verdaderos principios de la buena administración, exponer las opiniones más fecundas sobre materias administrativas, que

⁴²¹ *Idem.*

⁴²² *Ibid.*, pp. 333-334.

⁴²³ *Ibid.*, p. 334.

⁴²⁴ *Idem.*

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.⁴²⁵

En uno de los pasajes menciona que Teodosio Lares publicó en 1852 sus *Lecciones de derecho administrativo*.⁴²⁶ Aclara que su obra no versa sobre esta materia, sino de la ciencia de la administración cuando dice: “la obra del señor 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”.⁴²⁷

La obra del señor Lares será consultada principalmente por los jurisconsultos, por los tribunales y por todos los que se ocupan de cuestiones jurídicas de la administración. Mi Ensayo podrá ser consultado con algún provecho por los funcionarios y agentes de la administración pública, siempre que se trate de mejoras e innovaciones, de mejoras y adelantos en materias prácticas de administración.⁴²⁸

Luis de la Rosa (1853) señala que en algunas páginas del *Ensayo* habla de un escrito como un *programa administrativo*, aplicable principalmente al estado de Zacatecas.⁴²⁹ Aunque debido a las circunstancias políticas del país, ha revisado esta obra y ampliado sus alcances “no sólo para los intereses particulares de un solo estado, sino los intereses generales de la nación”.⁴³⁰

De la Rosa (1853) divide su *Ensayo* en ocho grandes secciones, fraccionadas que a su vez se subdividían en párrafos. La primera sección contiene *Ideas generales sobre la administración*, importancia para el bienestar de la nación y la diferencia que se establecía entre gobierno y administración. La segunda sección trata de la *administración general de la República* y

⁴²⁵ *Idem*.

⁴²⁶ Teodosio Lares, “El derecho administrativo. la ciencia de la acción y la competencia del poder ejecutivo”, *RAF*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982.

⁴²⁷ José Chanes Nieto, *op. cit.*, p. 333.

⁴²⁸ *Idem*.

⁴²⁹ Luis de la Rosa se refiere a su texto *Observaciones concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*, *op. cit.*

⁴³⁰ José Chanes Nieto, *op. cit.*, p. 334.

en ella examina diversas materias. La tercera sección correspondería a la *administración de interior de los estados*, en la que analiza las atribuciones más recurrentes a ese nivel. La cuarta sección comprende exclusivamente de la *administración particular del Distrito Federal y territorios de la República*. La quinta sección se refiere a la *administración municipal*, mientras que la sexta sección trataría de la *Estadística como base de una buena administración*. La séptima sección examinaría la *organización del ejército, de la marina, de la guardia nacional y el sistema de defensa militar*, así como la octava sección trataría de la *moral pública y del catecismo en sus relaciones con la administración*. Puede verse el cuadro 24.

Cabe señalar que Luis de la Rosa (1853) señaló que el *Ensayo* tendría un apéndice formado por manuscritos inéditos y curiosos sobre la administración colonial. Sin embargo, sólo se conserva la primera sección y una parte de la segunda sección, hasta el punto dos relativa a la división territorial de la República.

CUADRO 24
CONTENIDO DEL ENSAYO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y MEDIOS PARA MEJORARLA

Secciones	Descripción
Primera	“Contiene ideas generales sobre la administración pública, sobre su importancia para el bienestar de las sociedades, sobre la diferencia que debe establecerse entre el gobierno y lo que propiamente se llama <i>administración</i> ”.
Segunda	Trata de la <i>administración general de la República</i> y como correspondientes a ella se examinan las materias siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 1) tierras públicas, colonización y emigración extranjera 2) división territorial de la República⁴³⁴ 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, astilleros, faros, escuelas de marina 7) pesos y medidas, amonedación y males relativos a 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

⁴³⁴Hasta este subtítulo es lo que se ha rescatado del *Ensayo*. Lo que se enumera posteriormente en el índice general de la obra, no se ha localizado.

Continuación...

Secciones	Descripción
Tercera	Trata de la <i>administración interior de los estados</i> : 1) caminos, 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	Trata exclusivamente de la <i>administración particular del Distrito Federal y territorios de la República</i> .
Quinta	Trata de la <i>administración municipal</i> y como ramos pertenecientes a esta administración, se examinan las materias siguientes: 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	Trata de la <i>Estadística considerada como base de una buena administración</i> . "En esta sección expongo los principios fundamentales e invariables de la estadística, tomados de las ciencias físicas y de las ciencias naturales". ⁴³²
Séptima	"Se examina lo relativo a la organización del ejército, de la marina y de la guardia nacional, y al sistema de defensa militar en toda la República". ⁴³³
Octava	Trata de la <i>moral pública y del catolicismo en sus relaciones con la administración</i> .

Fuente: Elaboración propia a partir de José Chanes Nieto, *La administración pública en México. Nuestrós clásicos*. La obra de Luis de la Rosa, México, iapem, 2000, pp. 335-337.

El *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla*, aunque incompleto, otorga una gran proyección a Luis de la Rosa (1853) quien entendió la necesidad de encontrar los males que aquejaban al país. Para él, la administración pública se convertía en un instrumento prioritario, ya que a partir de ella se lograría instaurar un orden en la nación, se proyectaría el desarrollo del país y se aprovecharían los recursos disponibles de México.

Desde la visión de De la Rosa (1853) México era un país con un gran potencial que no había logrado su verdadero aprovechamiento y precisamente por ello, con este proyecto de administración pública se contemplaría la realidad nacional y se podría planear su desarrollo que otorgaría al

⁴³²*Ibid.*, p. 336.

⁴³³*Ibid.* De la Rosa señala que por apéndice al *Ensayo*, se publicarán varios manuscritos inéditos y curiosos sobre la administración pública bajo el gobierno colonial.

país el nivel de la nación que debía gozar en el escenario mundial y que redundaría en beneficio de todos los mexicanos. Con el *Ensayo* de Luis de la Rosa (1853) queda demostrada la importancia de la administración pública como instrumento fundamental para lograr un mejor desarrollo económico y social, en el que era necesaria una mayor intervención del Estado en los asuntos de la economía y de la sociedad.

PLANTEAMIENTOS CENTRALES EN LA OBRA DE LUIS DE LA ROSA

Una vez descrito el contenido general del *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla*, así como los propósitos de Luis de la Rosa (1853) en cuanto a sus alcances y objetivos, se procederá a agrupar sus planteamientos centrales en los apartados de análisis que a continuación se enlistan. A partir de la definición de conceptos y categorías propias de la administración pública, con De la Rosa, se establecen los cimientos del campo de estudio.

Definición de administración pública

Luis de la Rosa (1853) inicia su *Ensayo* en el apartado de “Ideas generales sobre la administración pública”, con una precisión conceptual básica que tiene que ver con los fines del gobierno, por lo que afirma que:

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.⁴³⁴

Posteriormente, aborda a la ciencia de la administración como 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 sociedad” y grado de civilización alcanzado. Todo aquello que la ciencia de la administración, antes y después de Bonnin (1808), tiene como objeto de estudio. Al respecto, Luis de la Rosa (1853) define a la disciplina en los términos siguientes:

La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda la sociedad: la seguridad personal y las propieda-

⁴³⁴ *Ibid.*, p. 337.

des, 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.⁴³⁵

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 de progreso”, crear instituciones, construir obras; levantar cárceles y penitenciarías, casas de corrección y una policía eficiente que garantice la vida y las propiedades de la población. Se requiere fomentar la agricultura, el comercio y la industria: “en fin, que la administración fomente o promueva por lo menos todo lo que puede contribuir al ornato y embellecimiento de un país, así en el campo como en el interior de las poblaciones”.⁴³⁶

Es necesario fomentar la agricultura, proteger la industria manufacturera, abrir caminos, expedir los medios de comunicación y de transporte, facilitar el comercio y librarlo de toda especie de trabas y de inútiles restricciones, para que todo esto de por resultado la abundancia de todas las cosas indispensables para la vida. Son necesarios hospicios y otras casas de caridad para acoger en ellas a la indigencia desvalida, para inspirar allí mismo a los indigentes el amor al trabajo y hábitos de sobriedad y economía. Son necesarios hospitales, lazaretos o enfermerías y otras benéficas instituciones (...) Son necesarias escuelas, colegios y academias para instruir a la juventud y a la niñez de uno y de otro sexo; para darles, a más de los conocimientos que ilustran la razón, la enseñanza moral que rectifica el corazón y la enseñanza religiosa que realza el carácter del hombre, elevando su alma sobre las miserias y pequeñeces de la tierra.⁴³⁷

La “buena administración” que preocupa a De la Rosa (1853) 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 extensa argumentación sobre los efectos de la administración negligente, que él ha vivido y sufrido, corrobora su tesis.

⁴³⁵ *Idem.*

⁴³⁶ *Ibid.*, p. 338.

⁴³⁷ *Ibid.*, p. 337.

Bajo una mala administración se agotan y esterilizan todos los manantiales de la prosperidad y de la riqueza; tal vez con un clima benigno y en un suelo fértil y fecundo el pueblo está menesteroso y las clases más numerosas de la sociedad plagadas de miseria; los campos están incultos y la tierra árida (...) todo en fin está como esterilizado, todo es improductivo (...).⁴³⁸

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 pública. Lo que afecta al gobierno atañe a la administración pública y a la inversa. Aunque el gobierno “manda y se hace obedecer”, toca a la administración pública servir a la sociedad para que alcance su prosperidad. La esencia del gobierno, literal y conceptualmente, es dirigir y la de la administración pública servir.

La ciencia administrativa

Luis de la Rosa (1853) reconoce el avance de la administración pública en el mundo, al considerar que en España existe un amplio desarrollo de la disciplina, la cual se enseña y cultiva en diferentes países. Considera un avance en el campo de estudios, por lo que debe estudiarse en México.

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 generales o tratados especiales de administración, la teoría de la administración pública, que es ya una nueva ciencia y que se enseña como cualquier otra en España y aún en Cuba, como debería enseñarse en la República.⁴³⁹

En el punto siete de su *Ensayo*, de la Rosa (1853) expone de manera magistral esta nueva ciencia denominada ciencia de la administración, la cual no será una ciencia exacta, sino más bien una ciencia aplicada a la sociedad.

La ciencia de la administración, como todas las ciencias morales y económicas, se ha ido formando con el tiempo y se ha ido perfeccionando lentamente según

⁴³⁸*Ibid.*, p. 338.

⁴³⁹*Ibid.*, p. 346.

que las teorías de esta ciencia han sido confirmadas o desmentidas por los hechos. Por otra parte, la ciencia de la administración, aunque notablemente perfeccionada ya, no es ni será jamás una ciencia tan exacta y segura como la geometría.⁴⁴⁰

Continúa en el mismo párrafo, explicando el porqué es indispensable estudiar esta ciencia de la administración que es una ciencia de Estado y que requiere de una visión multidisciplinaria con el apoyo de otras ciencias como la historia y la economía.

Un hombre que se vea en la necesidad de dirigir prácticamente la administración de algún Estado, deberá, pues, estudiar profundamente la ciencia: pero deberá estudiar también las antiguas teorías de la administración, la historia económica y administrativa de las naciones más adelantadas en civilización, y las instituciones administrativas que han planteado esas mismas naciones o que están actualmente ensayando; deberá sobre todo tener presente que las más seguras teorías de la ciencia administrativa deben modificarse hasta cierto punto por la grande influencia que ejercen en cada país (...).⁴⁴¹

De la Rosa (1853) –según Guerrero (1985)– entiende además, que las teorías administrativas se adecuan a cada país incluyendo sus condiciones físicas y naturales: “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 (...).⁴⁴²

Hay que recordar que para De la Rosa (1853) la administración pública está estrechamente relacionada con el progreso de la sociedad. Propone que los inventos y las innovaciones sean considerados por aquella para cumplir con sus propósitos, 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

⁴⁴⁰*Idem.*

⁴⁴¹*Idem.*

⁴⁴²*Ibid.*, pp. 346-347. Señala de la Rosa que en los Estados Unidos “estoy lejos de creer que allí la administración pública haya llegado a la perfección”.

ahorro y nuevos sistemas penitenciarios. Toda una nueva etapa de innovaciones que había que implementar en la sociedad, para modernizarla y mejorar el nivel de vida de los ciudadanos.

Buena administración pública

Luis de la Rosa (1853) introduce en el *Ensayo* la denominación “buena administración”, en la que describe el perfil de la administración pública deseable en nuestro país. Por ello, es necesario aproximarnos a la idea básica de este atributo de la actividad administrativa.

Una buena administración se apoya principalmente en la discusión franca e ilustrada, pero pacífica y decorosa, de todo lo que concierne a los grandes intereses de la sociedad; se apoya en la instrucción y en la inteligencia, en la inteligencia e instrucción del que dirige los negocios administrativos, del que da el primer impulso, del que concibe en grande las medidas de interés público y los planes bajo los que han de ejecutarse; en la instrucción e inteligencia de los talentos auxiliares, de los agentes superiores y subalternos de la misma administración (...).⁴⁴³

Para De la Rosa (1853) una “buena administración” no busca el “oscurantismo y la ignorancia”. Por el contrario, debe “emplear y aprovechar en beneficio público todos los talentos”. Para considerarse una buena administración pública “debe promover las ciencias y la difusión de todos los conocimientos útiles”, teniendo como base la educación y la enseñanza popular “como el medio más eficaz de preparar la sociedad a las pacíficas mejoras y reformas que en días más felices ejecutará un gobernante benéfico e ilustrado”.⁴⁴⁴

Luis de la Rosa (1853) se opone a un “gobierno inmoral” que aunque puede “subsistir por largo tiempo aun al frente de una poderosa nación” tratando de ser astuto, cauteloso y sagaz para no contraer compromiso con los fuertes, “moderado para con aquellos que pueden reprimir su osadía, y osado, ambicioso y agresor para los que no pueden resistirle”,⁴⁴⁵ no resistiría como gobernante en el tiempo.

Pero una buena administración jamás puede apoyarse en la inmoralidad, porque uno de sus principales objetos es hacer respetar la virtud y la probidad,

⁴⁴³*Ibid.*, p. 339.

⁴⁴⁴*Idem*

⁴⁴⁵*Ibid.*, pp. 339-340.

aun cuando sea débil, reprimir el vicio aun cuando sea fuerte y poderoso, evitar el crimen y corregir a los culpables inspirándoles ideas y hábitos de moralidad que no habían conocido.⁴⁴⁶

Luis de la Rosa (1853) continua afirmando la importancia de una buena administración pública, debido a que “tiene bajo su protección la inocencia de la niñez, la sencillez e inexperiencia de la juventud, la debilidad de la mujer”, así como la “buena fe y lealtad de todos los hombres” en sus transacciones civiles, el honor de los hombres y el decoro de las familias.⁴⁴⁷ Responsabilidades que la administración pública debe cumplir adecuadamente en su actuación y operación cotidiana.

Buena administración pública y austeridad en el gasto

Adicionalmente a la defensa de una “buena administración” que precisa Luis de la Rosa (1853), asimismo incluye en el punto cuatro la necesidad de un adecuado manejo de los gastos del personal que labora en la administración pública, para lograr resultados que beneficien a la sociedad.

Una de las grandes dificultades para el establecimiento de una buena administración consiste en los cuantiosos gastos que ella exige. El hombre que dirija la administración pública de un Estado, por vasta que sea su capacidad, no podrá sino concebir en grande los planes administrativos y dictar medidas generales para su ejecución, necesitará siempre, necesitará indispensablemente, por el bien mismo de la sociedad. numerosos agentes cooperadores y auxiliares, a quienes encomiende el desarrollo y ejecución de los planes administrativos de cada ramo (...) Pues bien: todo este personal de la administración debe ser remunerado, y debe serlo competentemente, debe disfrutar sueldos o gratificaciones correspondientes a la importancia de sus servicios y a la capacidad e instrucción que se necesita para desempeñar un destino con acierto.⁴⁴⁸

De la Rosa (1853) insiste en señalar que “construir todas las obras de utilidad y beneficencia pública”, así como a todas las instituciones “que exigen las necesidades de la sociedad”, se requiere de “fondos muy cuantiosos”,⁴⁴⁹ los cuales deben manejarse de manera previsoramente.

⁴⁴⁶*Ibid.*, p. 340.

⁴⁴⁷*Idem.*

⁴⁴⁸*Idem.*

⁴⁴⁹*Ibid.*, pp. 341-342.

(...) estos fondos no pueden salir sino de las contribuciones, y en muy corta parte de los donativos de algunos hombres generosos. Sería en vano esperar que la caridad y beneficencia pública bastasen a todas las atenciones de la administración. Es escaso y sobre todo demasiado precario y eventual este recurso para que una administración inteligente y previsora pudiese fundar en él la esperanza y mucho menos la seguridad de realizar grandes mejoras.⁴⁵⁰

De acuerdo con Luis de la Rosa (1853), la buena administración pública debe cuidar estos recursos públicos que en la mayoría de los casos son escasos, buscando su mejor aplicación en el interés público, bajo criterios de “legalidad” y “economía”.

En materia de gastos, una buena administración no puede hacer más que proveer a las necesidades de la sociedad con el menor gravamen posible de los contribuyentes, y cuidar sobre todo de que los fondos públicos sean administrados con pureza e invertidos con legalidad y economía.⁴⁵¹

Por ello, sostiene De la Rosa (1853) que en materia de administración “si no siempre se pueden hacer los gastos con economía”, también puede ser un error “de que un exceso en estos gastos” pueda perjudicar “los intereses de la sociedad”, por las necesidades que tiene el gobierno de aplicarlos para obras que sean indispensables.

En este contexto, es que De la Rosa (1853) realiza una exposición crítica de la administración virreinal y lo hace mediante juicios que demuestran las deficiencias de aquélla, tanto de los Habsburgo como con los Borbones. Dice que no debe sorprender 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” recibió la situación y ha emprendido mejoras e innovaciones tanto en la Península como en las colonias, sin embargo, México mantiene todavía las trabas administrativas heredadas por el virreinato.

No podía menos de estar en este horrible desorden todo lo relativo a la administración pública en México bajo el gobierno colonial. Aquel gobierno no empezó a manifestar ideas exactas de administración, hasta que sancionó a fines del siglo anterior las *ordenanzas de intendentes*. (...) Pero hasta entonces el gobierno español no había concebido plan alguno de administración para un país tan vasto como México.⁴⁵²

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 342.

⁴⁵¹ *Idem.*

⁴⁵² *Ibid.*, p. 343.

Esta situación era producto de varios errores, según Luis de la Rosa (1853). Primero, el “gobierno tenía la manía” de pretender arreglar “los negocios de la administración tan minuciosamente”, que prácticamente no dejaban a “sus agentes y funcionarios sino la simple y literal ejecución de sus mandatos”. Segundo, cuando era indispensable “para el arreglo de los más urgentes negocios de la administración municipal en México”, se tenía que recurrir para “pedir licencia y autorización de los virreyes”, entonces cuando se obtenía dicha licencia ya no existía la necesidad planteada.⁴⁵³ Estas situaciones hacían imposible contar con un adecuado manejo de la hacienda pública y por tanto, impedían una administración pública eficaz, eficiente y oportuna.

Administración pública general de la República

Luis de la Rosa (1853) en la segunda parte del *Ensayo*, señala que una vez que México ha elegido el sistema federal, es necesario dividirla en dos: primero como administración pública en general (federal); y segundo, como administración particular (interior de los estados). La describe en los siguientes términos:

Adaptado el sistema federal como base de la organización política de México, ha sido preciso dividir la administración pública en dos ramos principales: *administración general de la nación* y *administración particular e interior de los estados*.⁴⁵⁴

Señala que “se han deslindado” estos “dos objetos” que tiene correspondencia a cada una de las administraciones, por lo que existe mucha confusión y “caos”. Un reflejo claro de esta situación es que “las leyes de la federación son en esta materia absolutamente defectuosas”.⁴⁵⁵

Hasta aquí, casi todo lo relativo a esta administración ha sido un caos, porque no ha habido unidad de plan, ni unidad de acción, ni principios generalmente reconocidos a que atenerse en medio de tantas cuestiones de administración general a que ha dado lugar el choque frecuente del interés general del país con el particular de algunos estados, o la oposición de intereses entre dos o más estados de la confederación.⁴⁵⁶

⁴⁵³*Ibid.*, p. 344.

⁴⁵⁴*Ibid.*, p. 348 (las cursivas son mías).

⁴⁵⁵*Idem.*

⁴⁵⁶*Ibid.* Dice Luis de la Rosa, “Este es un mal muy grave, porque el arreglo de la administración interior de los estados, y aun de muchos ramos de la administración municipal

En este contexto, el autor define de manera precisa las atribuciones y los ámbitos de la administración general de la República, así como los ramos que requieren atención.

(...) todo lo relativo a la administración general de la República puede dividirse en los ramos siguientes: arreglo del comercio exterior, o sea del comercio de los estados entre sí y del comercio que se haga con las tribus de indios salvajes; establecimiento de un sistema uniforme de pesos y medidas en toda la nación; uniformidad en toda la República, en todo lo relativo a la amonedación; igual uniformidad en lo relativo a las leyes sobre bancarrotas; apertura de caminos o canales pertenecientes a la federación; bases para la colonización del país; protección a la ilustración pública; fomento de los principales ramos de la riqueza nacional.⁴⁵⁷

Incluso Luis de la Rosa (1853), divide a las atribuciones de los poderes federales que señala “son verdaderas atribuciones políticas”, aunque reafirma después que están “íntimamente ligadas con las cuestiones relativas a la administración”:

(...) tal es la organización de la milicia nacional, la facultad del congreso general para segregar una parte o sección de un Estado y hacer de ella un nuevo Estado soberano e independiente. Sobre todos esos puntos de administración general, que quedan especificados, y sobre todo que tiene con ellos una íntima conexión (...).⁴⁵⁸

En suma, para Luis de la Rosa (1853) es necesario identificar entre la administración general de la República, es decir el nivel federal y por otra parte, la administración particular que es lo relativo al interior de los estados, es decir, a nivel estatal.

La administración particular (estatal)

En la administración estatal, De la Rosa (1851) se refiere a los delitos en donde señala que 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 peniten-

depende en gran parte del arreglo que previamente ha debido hacerse de todo lo concerniente a la administración general de la república”.

⁴⁵⁷*Ibid.*, p. 349.

⁴⁵⁸*Idem.*

ciaría 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.

Como por desgracia la mayoría de la población está formada de miserables propietarios 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 forme la milicia nacional en los países libres.⁴⁵⁹

Por tanto, De la Rosa (1851) subraya que sólo en la medida en que la muchedumbre transforme su condición proletaria y en su lugar exista una numerosa clase media, se podrá establecer firmemente una milicia nacional. Incluso supone que de encargarse del gobierno del Estado de Zacatecas se compromete a:

(...) promovería con todos mis esfuerzos la sanción de leyes dirigidas a hacer una distribución de terrenos entre militares de familias ahora casi indigentes, pero sin que las tierras se diesen gratuitamente, para no hacer al pueblo pere-zoso e indolente, y sin herir en lo más mínimo los derechos de ningún pro-pietario territorial, ni los de ninguna clase, corporación o establecimiento.⁴⁶⁰

En su propuesta para mejorar el estado de Zacatecas, Luis de la Rosa (1851) define claramente las acciones que debe llevar el gobierno para re-solver la precariedad de los asuntos de la administración pública.

Mejorada la situación del erario en el Estado se podrían comprar terrenos en las orillas de los caminos y en los más grandes despoblados, y distribuirlos también entre muchos propietarios que los cultivasen. Creo que este sería el único medio de evitar del todo o hacer disminuir muy notablemente los asaltos, robos y ultra-jes que se cometen por los bandidos en los despoblados y caminos.⁴⁶¹

También impulsaría leyes más justas para los ladrones, evitando la pena de muerte y promovería una Penitenciaría, la considera como una necesidad para "la moralidad pública del Estado".⁴⁶²

⁴⁵⁹*Ibid.*, p. 225 (Luis de la Rosa se refiere a su texto *Observaciones concernientes a la admi-nistración pública del estado de Zacatecas*).

⁴⁶⁰*Ibid.*, p. 217.

⁴⁶¹*Ibid.*, p. 223.

⁴⁶²*Ibid.*, p. 224. Debe recordarse que Luis de la Rosa elabora uno de sus primeros escritos de juventud, en torno al problema de las cárceles y algunas propuestas para mejorarlas.

(...) hacer uso en todo caso de la facultad de indultar, de tal manera que durante mi administración jamás llegue a haber una ejecución de la pena de muerte en el Estado. Más bien opinaría por la imposición a los ladrones y bandidos de la pena de azotes, ya adoptada en algunos de los estados de la Federación, si este rigor era necesario por dificultarse mucho el establecimiento de una Penitenciaría.⁴⁶³

Señalando que el establecimiento de una Penitenciaría general para todo el Estado, no exige gastos que sean superiores a los recursos de un Estado como Zacatecas. Abunda en la absoluta necesidad para conformar “la policía general del Estado” para la persecución y aprehensión de ladrones y bandidos, por lo que es indispensable el establecimiento de “un cuerpo de gendarmes”.

La administración pública municipal

En su *Ensayo* Luis de la Rosa (1851) abunda en torno a la importancia de la administración municipal y su relación con los gobiernos de los Estados. Al respecto aclara que: “Siempre he creído que para mejorar muy notablemente la suerte del Estado es necesario comenzar por introducir mejoras muy importantes en la administración municipal”.⁴⁶⁴

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, entre otros. Además de tener una adecuada relación política con el gobierno del estado: “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”.⁴⁶⁵

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”.⁴⁶⁶

⁴⁶³ *Idem.*

⁴⁶⁴ *Ibid.*, p. 21.

⁴⁶⁵ *Ibid.*, p. 22.

⁴⁶⁶ *Idem.*

De la Rosa (1851), introduce una seria crítica a la administración pública municipal, señalando las limitaciones y carencias que tiene el municipio en relación con los Estados y por supuesto a la Federación.

Creo que la administración municipal, tal como se halla organizada actualmente en México, tiene tres grandes defectos introducidos en ella desde en tiempo del gobierno colonial. Considero como el primero, la funesta intervención que se ha dado a los ayuntamientos y demás autoridades municipales en asuntos puramente políticos. (...) 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. (...) Otro de los grandes defectos que me parece existe en la administración municipal consiste en la escasez de recursos y en ocasiones en la verdadera indignancia a que están reducidos los fondos municipales, estando todavía sumamente restringidos los ayuntamientos aun para emplear estos recurso tan escasos en beneficio público.⁴⁶⁷

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.

La actividad administrativa

Para Luis de la Rosa (1851) la actividad administrativa incluye todo aquello que sucede en la administración pública general de la República. En su obra *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas*.⁴⁶⁸ De la Rosa (1851) señala que en relación con la educación pública, es necesario 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 del 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 Ense-

⁴⁶⁷*Ibid.*, pp. 230-231.

⁴⁶⁸Luis del Rosa, *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas*, op. cit.

ñanza; para el Instituto Estatal sugiere la incorporación de cátedras sobre economía política, estadística y ciencia de la hacienda.

Por lo que corresponde 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 metalurgia.

Además de estas medidas, señala Guerrero (1985) que De la Rosa (1851) propone 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 mejoran las razas caballares; y se permita la importación de todos aquellos artículos que contribuyan al desarrollo de la minería.⁴⁶⁹

Respecto al comercio exterior de los estados, el autor 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 lectura relativos al comercio. Y se fundaría un diario económico o diario de 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 (1851), 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. En este apartado cita su propio artículo "Abastos" publicado en la Biblioteca Económica de México e invita al lector a consultarlo. Por lo que se refiere 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.

⁴⁶⁹Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 292.

Al abordar el tema de la propiedad territorial, juzga que ésta es la más importante porque, en gran medida, el desarrollo de la agricultura la tiene como base. Sin embargo, se muestra contradictorio a la acumulación de la tierra en México. En cuanto a colonias agrícolas y aumento de la población, De la Rosa (1851) 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.

La agricultura tiene serias dificultades en el Estado, ocasionadas por: 1) escasez 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 pueden 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 (1851) 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.

El tema de la distribución de la propiedad

En sus *Observaciones* un tema central es el problema de los víveres.⁴⁷⁰ Para De la Rosa (1851), en gran medida las deficiencias se remontan a la época colonial, debido a que son el resultado del sistema de alcabalas y gabelas municipales impuestas y que le parecen “el sistema antieconómico” de los abastos españoles, los peajes, los malos caminos y la escasez de transporte. 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 Nacio-

⁴⁷⁰*Ibid.*, pp. 286-288.

nal de arreglar el comercio exterior entre los diferentes estados de la federación (...) ⁴⁷¹

Juzga conveniente la expedición de una ley que rija el comercio interestatal y evite todo intento de restringir la libre circulación mercantil del país. Al respecto propone algo que 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 de abasto de víveres es la inadecuada distribución de la propiedad.

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. ⁴⁷²

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 (1854) 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, aunque encuentra una contradicción: todo lo que podría repartirse está apropiado.

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, ímprobo, y apenas remunerado con un jornal tan miserable que, no bastándose ni aun la remota esperanza de que mejore su porvenir o el de sus hijos. ⁴⁷³

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 (1854), es funesto tanto para la moral pública como para los grandes propietarios.

Sobre el origen del pauperismo en el campo, De la Rosa (1854) opina que no acepta que se llame a los campesinos salteadores y ladrones, en su

⁴⁷¹José Chanes Nieto, *op. cit.*, pp. 216-217.

⁴⁷²*Ibid.* p. 217.

⁴⁷³*Ibid.*, pp. 218-219.

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”.⁴⁷⁴ 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 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 el tráfico y el contrabando de tabaco, licores y juegos de naipes. Los arrendatarios crían ganado y pasan el tiempo 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, aprovechan su trabajo itinerante para enviciarse, dedicarse al abigeo y establecer relaciones con contrabandistas.

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 propósito para aquel objeto.⁴⁷⁵

De la Rosa (1854) considera que la reforma a la propiedad territorial puede ser pacífica, legal y ventajosa. Lo cierto es que la consideraba necesaria para aumentar la riqueza de la nación y mejorar las mermadas finanzas del gobierno.

Clases sociales y hacienda pública

Debido a que en esa época estaba en proceso la elaboración del mapa del estado de Zacatecas, Luis de la Rosa (1854) 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.

⁴⁷⁴*Ibid.*, p. 219.

⁴⁷⁵*Ibid.*, p. 223.

Uno de los errores más generalizados en nuestro país, por lo menos entre ciertas clases de 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.⁴⁷⁶

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”.⁴⁷⁷ 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 prestación 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”.⁴⁷⁸

En suma, la trayectoria política de Luis de la Rosa (1851) es una de las más relevantes en su tiempo. Suárez (1997) señala que fue llamado a participar en el gobierno de Manuel de la Peña y Peña como ministro universal, situación nunca antes vista en los gabinetes presidenciales; fungió como ministro plenipotenciario y enviado extraordinario en Estados Unidos; su trayectoria y experiencia en la administración pública le reservaban ya un sitio distinguido en la vida del país; había colaborado en el gobierno de Francisco García Salinas, lo habían nombrado diputado a los congresos estatales y nacionales en diversas ocasiones; José Joaquín Herrera lo

⁴⁷⁶ *Idem.*

⁴⁷⁷ *Idem.*

⁴⁷⁸ *Idem.*

había designado ministro de Hacienda. Más aún, no sólo se le reconocía su faceta de político, sino su labor en las revistas literarias y periódicos más importantes del país, por lo que lo situaban al lado de connotados escritores como Guillermo Prieto, Manuel Payno o Fernando Calderón.⁴⁷⁹

LUIS DE LA ROSA:

BASAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

En la historia del estudio de la administración pública en México, la obra de Luis de la Rosa marca la fundación de la disciplina en el año de 1853, con la publicación de su *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla*. Antes de su obra, una diversidad de autores y pensadores, provenientes de diferentes disciplinas y oficios, realizaron significativas contribuciones a la administración pública mexicana. Sin embargo, ninguna de dichas obras alcanzaron la definición conceptual del campo de estudio, la delimitación del objeto de estudio de la disciplina, así como su posterior sistematización a partir de las categorías usadas por De la Rosa. En nuestro país, hay un antes y un después de su *Ensayo*.

Tanto sus obras propias del ejercicio administrativo como Secretario de Hacienda –*Memoria que sobre el estado de la hacienda nacional de la República mexicana, presentó a las Cámaras el ministro del ramo en julio de 1845*; y la *Iniciativa dirigida a la Cámara de diputados por el Exmo. señor Ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados (1845)*– que consideramos como un preámbulo para redactar la obra que funda la disciplina. Así como las que denominamos teóricas –*Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*, publicada en 1851; el *Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México (1852)*; y el *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla (1853)*– son determinantes en nuestro campo de estudio, para redescubrir y rescatar del olvido la obra de Luis de la Rosa.

De la Rosa establece en su *Ensayo* las actividades de la administración pública federal –que denomina general– además en sus *Observaciones* establece las actividades que debe realizar la administración pública estatal –que llama particular– destacando su importancia y la relación que guarda con la administración municipal. Está convencido de la importancia del

⁴⁷⁹Laura Beatriz Suárez de la Torre, *op. cit.*, p. 6.

Estado mexicano y la necesidad de su fortalecimiento, mediante la creación de instituciones de todo tipo que permitan proporcionar servicios públicos para el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Estamos seguros que la obra de Luis de la Rosa ha trascendido en el tiempo, por lo que debe ser considerado entre los grandes tratadistas de la administración pública antigua, como el francés Bonnin, los españoles Agustín Silvela, Alejandro Oliván, Manuel Ortiz de Zúñiga, José Posada Herrera, y Manuel Colmiero, así como el colombiano Florentino González, entre los grandes formadores de la disciplina.

En la enseñanza de la administración pública, tanto las generaciones actuales como las futuras de estudiantes, académicos y profesionistas, deben de volver su mirada a la obra de Luis de la Rosa. En él encontrarán a un hombre de su tiempo, comprometido con las mejores causas de la nación, funcionario ejemplar en todos los cargos en que fue requerido, intachable, honesto y ejemplo de rectitud a toda prueba. Adicionalmente, un académico visionario que a pesar de las desgracias y las vicisitudes, logró dedicar un tiempo para compartir sus conocimientos en administración pública.

En Luis de la Rosa se encuentran los cimientos más sólidos del estudio de la administración pública en México, como fundador en la disciplina y como servidor público es un gran ejemplo de tenacidad, congruencia, honorabilidad y honestidad.

El estudio de la administración pública en la etapa reformista (1858-1876)

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.

OMAR GUERRERO, 1984⁴⁸⁰

El estudio de la administración pública en la etapa reformista, se caracteriza por una disminución de las obras en la materia, que pudieran ser consideradas como relevantes para el ámbito disciplinario. Frente a la cantidad y calidad de obras en la etapa independiente, con sus cinco campos de estudio, la etapa reformista puede identificarse como de trabajos de administración financiera y fiscal. Temas como el presupuesto público, la deuda pública y la contabilidad gubernamental son tan relevantes que es necesario comenzar su estudio sistemático en el ámbito gubernamental.

La etapa reformista en la administración pública tiene un marcado perfil técnico. Aporta trabajos de temas especializados en la rama financiera, en temas de derecho y propiamente de la disciplina. Se trata de una etapa intermedia entre el amplio desarrollo que tuvo la etapa independiente y la etapa porfirista, donde aparecerán mayor número de trabajos y con un marcado incremento en las aportaciones disciplinarias.

En este contexto, se encuentra Guillermo Prieto con su manuscrito relativo a la organización de la hacienda pública a partir del presupuesto de 1857, publicado en 1858; el curso de derecho fiscal de Manuel Dublán (1865); Julio Jiménez con su tratado de contabilidad de los caudales del gobierno que aparece en el año de 1868; y el curso de contabilidad administrativa de Manuel López Meoqui que es publicado en 1874.

⁴⁸⁰Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1984, p. 359.

Como tratado administrativo destaca la obra de José María Castillo Velasco (1874) en la que discute la posibilidad de una ciencia administrativa diferente al derecho administrativo. Este autor tiene diversas obras en las que aborda desde diferentes perspectivas la relación entre ambas disciplinas. Sus disertaciones son relevantes en la trayectoria del pensamiento teórico de la administración pública mexicana.

Adicionalmente, el tema de la burocracia sigue siendo relevante en la agenda pública por lo que cobra notoriedad el estudio de la amovilidad de los empleados de I. Piqueiro publicado en 1858. Analicemos a estos autores y sus obras con mayor detalle.

PIQUERO: AMOVILIDAD DE LOS EMPLEADOS (1858)

En la discusión sobre la propiedad de los empleados públicos, I. Piqueiro presenta el 13 de octubre de 1858, una argumentación inteligente a favor de éstos y en algunos argumentos coincide con los expuestos por Francisco Carbajal (1848). Piqueiro inicia diciendo que los empleos son *vitalicios*, por lo que no son *propiedad*, “aunque sí se ha contrapuesto esa calidad de *inamovibles* a la de *amovibles*”.⁴⁸¹

Las leyes preexistentes en las que se ha pretendido establecer reformas benéficas al erario, aseguraron a los individuos que se dedicaren al servicio público en los diferentes ramos de la hacienda nacional, la inamovilidad en sus empleos, ascensos con la misma inamovilidad y una mesada a sus familiares después de muertos, para la cual habían de contribuir en vida con una parte de sueldo mensual.⁴⁸²

Señala que resulta imposible cumplir con lo establecido en los artículos 11 y 12 de la Ley de Presupuestos de 1858, en la que dispone se liquiden los descuentos a todos los empleados públicos para que sean convertidos sus alcances en bonos del 3 por ciento del fondo común de amortización.

No hallándose en los archivos de algunas de esas oficinas las nóminas de esas épocas en que consten los sueldos que por ella haya percibido un interesado y los descuentos que se le han hecho para montepío, no se puede liquidar su alcance, y no pudiéndose liquidar, pierde esas cantidades a más de perder el derecho que había adquirido bajo la garantía de las leyes, al auxilio mensual que creía dejar a su familia cuando falleciera.⁴⁸³

⁴⁸¹I. Piqueiro, “Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la administración pública”, *RAP*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990, p. 45.

⁴⁸²*Ibid.*, p. 46.

⁴⁸³*Ibid.*, p. 47.

Piquero (1858) señala que la experiencia basada en las sociedades modernas, “la necesidad de construir a estos colaboradores en una posición excepcional” según los ramos en que estén empleados, según la categoría y clase en que auxilien al poder público al desempeño de sus funciones. Por lo que desde la Recopilación de Indias hasta el 21 de mayo de 1852 –dice Piquero– las siguientes cláusulas que forman el cuerpo de ese contrato que estableció un *derecho perfecto*, como se muestra en el cuadro 22.

CUADRO 22
CONDICIONES LABORALES DE LOS EMPLEADOS SEGÚN PIQUERO

Número	Descripción
1. Propiedad de empleos	“Que no serán perturbados (sino mediante un crimen contra las leyes fiscales) en la quieta y pacífica posesión de los empleos para que fueren nombrados en calidad de vitalicios; empleos que se les daban y ellos recibían como una propiedad”.
2. En relación con los ascensos	“Que serían ascendidos a las plazas inmediatas y a las demás para que fueran idóneos por su honradez, aptitud y dedicación”.
3. Impedimentos para el ascenso	“Que no serán promovidos a empleo de menor categoría o clase del que obtienen aunque la dotación de aquel sea mayor; porque deben preferir el honor al mayor sueldo, porque el hombre a quien mueve el interés y no el honor, no es digno de confianza”.
4. Puntualidad en el pago	“Que se les dará con puntualidad su sueldo el día último de cada mes”.
5. Pago en caso de enfermedad	“Que se les dará con la misma puntualidad cuando se hallen enfermos”.
6. Pago por cese en el empleo	“Que se les acudirá con una parte de esos sueldo o con el todo, según los años de servicios que cuenten, cuando cesen en el desempeño de sus plazas por ser extinguidas las oficinas, o por otras causas independientes de su voluntad”.
7. Compatibilidad del empleo	“Que vivirán exentos de cargas concejiles y de todo aquello que sea incompatible con sus ocupaciones oficiales”.
8. Goce de licencias	“Que se les concederán licencias con el goce de sueldo para mudar temperamento o descansar cuando el estado de su salud lo requiera”.
9. Trato decoroso	“Que se les tratará decorosamente, que se les dará más y más respetabilidad en proporción a la categoría de los puestos a que fueran ascendiendo; y que se les darán los demás testimonios públicos de estimación y miramiento que las mismas leyes determinan”.
10. Jubilación	“Que se les declare su jubilación, es decir, que se les dispensará de todo servicio que no sea conciliable con el estado de sus fuerzas morales y físicas, cuando por ancianidad notoria o por enfermedad incurable se hallen incapacitados; acudiéndoles con el todo o parte de sus sueldos (...)”.
11. Pensión	“Que se auxiliará religiosamente después de muertos, a sus familias con la cuarta parte del sueldo del último empleo vitalicio que obtuvieron”.

Fuente: Elaboración propia a partir de I. Piquero, “Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la administración pública”, *RAP*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990, pp. 48-49.

Señala Piquero (1858) que espera “que se tenga presente lo que dije a la anterior administración en la siguiente consulta que dirigí como jefe que era de la oficina de liquidación de la deuda interior”.⁴⁸⁴ Concluye el autor, que con las razones expuestas, espera que la administración pública de 1858, tome en consideración este asunto de amovilidad de los empleados públicos, para que dicte una resolución que no los perjudique.

ESTUDIO PRESUPUESTARIO DE GUILLERMO PRIETO (1861)

Señala Guerrero (1984) que Guillermo Prieto es un ilustre mexicano que hizo grandes aportaciones a la economía política.⁴⁸⁵ Escribió en 1871 su manual relativo a esta materia, autor también de un notable trabajo sobre la administración financiera, en el cual hace un extraordinario análisis sobre el estado de la administración pública de su tiempo.⁴⁸⁶ 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 1861.⁴⁸⁷ Se trata de un opúsculo elaborado en forma epistolar, el cual está dedicado al Presidente Benito Juárez.

Prieto (1861) 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 nos aquejan”.⁴⁸⁸ Se trata originalmente, de una exposición ante el gabinete, del cual Guillermo Prieto es Secretario de Hacienda.

La cuestión de hacienda de nuestro país, encierra la solución de su manera de ser; tras de los números que la hagan valuable, 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 pervertida dejándola intacta.⁴⁸⁹

⁴⁸⁴ *Ibid.*, p. 54. En relación con la consulta que señala Piquero, en la misma *RAP* se incluye la misiva con los comentarios y aclaraciones de la dificultad para pagar la liquidación de los empleados públicos. Tiene la fecha del 8 de julio de 1856, pp. 54-59.

⁴⁸⁵ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 236.

⁴⁸⁶ Guillermo Prieto, *Lecciones de economía política*, México, Imprenta del Gobierno, 1871.

⁴⁸⁷ Guillermo Prieto, “Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857”, *RAP*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1983. En adelante se consulta esta fuente.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, pp. 15-16.

⁴⁸⁹ *Ibid.*, p. 17.

La cuestión de la hacienda es de tal importancia, que el autor la refiere como “gran cuestión de vida del país”. Por ello, Prieto (1861) comienza con el estudio de la organización hacendaria del país partiendo de la situación que priva en el clero, en el que aún observa ciertas fallas legales y también políticas,⁴⁹⁰ así como la situación relativa al ejército. Al respecto justifica la necesidad y conveniencia de formar un grupo armado permanente.⁴⁹¹ Sin embargo, el tema principal es el estudio de la hacienda pública en relación con la sociedad en general.

La hacienda pública debe reorganizarla el trabajo, la libertad, la colonización, en una palabra, los adelantos sociales; pero esto es obra más tardía, no se suplanta una nación con otra, por decirlo así, por improvisación; con estos elementos se protegerá la lucha del bien contra el mal de un modo radical; pero no son para contarse como recurso de ejecutiva exhibición.⁴⁹²

Lo medular del trabajo de Guillermo Prieto (1861) es el análisis, partida por partida, del presupuesto federal de 1857. Respecto a la partida 1 considera que si bien el sueldo del Presidente de la República es justo, pese a la elevada suma de ingresos, “es para que con él funja como es debido en la nación, no para que se enriquezca personalmente”.⁴⁹³ Aunque no ocurre lo mismo con el salario del secretario de la Presidencia y el numeroso personal de “escribientes y mozos” que lo rodean.

Por lo que corresponde a la partida 2, relativa al Ministerio de Relaciones Exteriores, incluye observaciones en torno a la organización de la administración pública y su necesaria reforma. A este respecto Prieto sugiere que Gobernación y Relaciones Exteriores deben unificarse en una sola, como ocurrió en antaño.

Su consejo relativo a la abolición del Ministerio de Fomento resulta curioso, ya que es un instrumento organizativo que todo liberal debiera apreciar, y se trata de uno de los mayores aportes a la administración pú-

⁴⁹⁰“Entre estas cuestiones dominantes, la primera es sin duda la de los bienes eclesiásticos. La ley de 25 de junio, importantísima, en cuanto a que marca una época en la emancipación de la conciencia y en la debida exaltación del poder civil, es equivocada en sus bases, cobarde en sus fines, dudosísima en sus resultados financieros. Es la aberración gloriosa de una época muerta y de un hombre inmortal”. *Ibid.*, p. 16.

⁴⁹¹“¿Es posible la existencia del ejército permanente en la República? Los recursos con que cuenta el tesoro, aun elevándolos a la cifra que se ha hecho bajo el absurdo sistema de centralización, no constarán de más de doce millones de pesos; pero en nuestro estado normal, y bajo el sistema federativo serán diez millones en percepciones efectivas”. *Ibid.*, pp. 17-18.

⁴⁹²*Ibid.*, p. 18.

⁴⁹³*Ibid.*, p. 21.

blica en los estados liberales del siglo XIX.⁴⁹⁴ 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 (1861) juzga que esa felicidad nace mediante buenas leyes, “no porque haya muchos empleados y una oficina dorada con liberalidad”.

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.⁴⁹⁵

Guillermo Prieto (1861) es contrario al burocratismo representado por las direcciones generales. Éstas se convirtieron en enemigos de los ministerios rompiendo la unidad de mando, sustrayéndose a su autoridad y haciendo más engorrosos los trámites administrativos.

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.⁴⁹⁶

En lo que se refiere 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, 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 según Prieto “el interés privado es más sagaz siempre que la sobre vigilancia de la administración”, explota con gran medro la Tesorería de la Nación.⁴⁹⁷

Por lo que se refiere al ramo de las pagadurías, Prieto (1861) aborda el problema de la empleomanía, como ya lo habían hecho antes Zavala (1828), Mora (1837) y Otero (1847). El erario ha sido víctima de la inmoralidad y el desenfreno de funcionarios y particulares.

⁴⁹⁴ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 237.

⁴⁹⁵ Guillermo Prieto, op. cit., p. 23.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, p. 24.

⁴⁹⁷ *Ibid.*, p. 25.

La sed de empleos y la sucesión de gobiernos infirmes y elevados por impulsos revolucionarios, han hecho necesaria la contenta de los comprometidos en las revueltas, siendo lo más frecuente jubilar a la víctima para colocar al vencedor, quedando doblemente gravado el tesoro [...].⁴⁹⁸

Por lo que el erario es quien sufre las consecuencias. Mediante el sistema de “para-caída”, se ha llegado al extremo de pagar el salario a tres ministros, tres oficiales mayores y tres tesoreros. Por otra parte, Prieto (1864) 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 implementación, debe ser general, no excepcional para uno o varios estados, porque esto desataría la guerra entre ellos y reforzaría el “feudalismo”.

En suma, 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”.⁴⁹⁹ La perspectiva positiva que tiene Prieto (1864) sobre el país le hace llegar a esa conclusión. Un documento relevante para estudiar a la administración pública en su ámbito de la hacienda pública, en momentos que era necesario comenzar a atender los problemas de esa materia.

MANUEL DUBLÁN Y SU CURSO DE DERECHO FISCAL (1865)

Manuel Dublán escribe en “Lecciones diarias para los alumnos juristas del Instituto Oaxaca”, el *Curso de derecho fiscal*, impreso en la misma ciudad el año de 1865.⁵⁰⁰ De acuerdo con Chanes (1979) se trata de una innegable aportación desde la perspectiva jurídica a la administración pública.⁵⁰¹ Probablemente, sea el primer texto de derecho fiscal en nuestro país, con el propósito de la enseñanza y la formación en esta materia.

⁴⁹⁸*Ibid.*, p. 27.

⁴⁹⁹“El favoritismo y la empleomanía han nulificado aquellas medidas que deben restituirse a todo su vigor. Pero esto, aunque muy grato para mí y que intentaré sin duda en otro escrito, no me parece caber en la naturaleza de este”. *Ibid.*, p. 54.

⁵⁰⁰Manuel Dublán, *Cursos de derecho fiscal*, Oaxaca, Imprenta del Instituto, 1865, México, Textos Universitarios, 1975.

⁵⁰¹José Chanes Nieto, “La investigación sobre la administración mexicana”, *RAP*, Conmemorativa del 25 aniversarios del INAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, p. 66.

TRATADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE JULIO JIMÉNEZ (1868)

En la época del gobierno juarista (1861-1872), fue publicado en 1868 el *Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno general*, de Julio Jiménez.⁵⁰² Se trata de una obra especializada sobre contabilidad gubernamental que a la vez expresa con fidelidad, la forma en que funcionaba este ámbito en los tiempos de Juárez.

ISIDRO ANTONIO MONTIEL Y DUARTE: DERECHO PÚBLICO (1871)

Otra aportación desde el campo jurídico a la disciplina lo constituye el trabajo de Isidro Antonio Montiel y Duarte, quien es autor de la obra *Derecho público mexicano*, en 4 tomos, aparecidos a partir de 1871. En el tomo I se lamenta de que:

(...) en lugar de estudiar la derivación histórica de nuestras instituciones, examinando las necesidades sociales que han venido dándoles nacimiento, o las causas pasajeras y ficticias que las han abortado, se comete frecuentemente el error de ir al país vecino del Norte a recibir la explicación de ellas, sin advertir que la que de ahí venga ha de ser acomodada, más que a la letra de sus leyes, al espíritu tradicional de sus costumbres.⁵⁰³

Esta aportación procede del derecho al estudio de la administración pública mexicana durante la etapa reformista, en la que Montiel y Duarte (1871) crítica la búsqueda de explicaciones a nuestra realidad a partir de otros modelos extranjeros, más que de los propios.

JOSÉ MARÍA CASTILLO VELASCO: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN (1874)

Un tratado teórico de preeminencia para el estudio de la administración pública en la etapa reformista, es el de José María del Castillo Velasco. Se trata

⁵⁰²Julio Jiménez, *Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno general*, México, Imprenta de Gobierno, 1868.

⁵⁰³Isidro Antonio Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, México, Imprenta de Gobierno, tomo I, 1871.

de un ilustre precursor de la disciplina en el siglo XIX. (1874). Para Guerrero (1984) Castillo Velasco es uno de los más distinguidos pensadores de la administración pública en México.⁵⁰⁴ Autor de las *Disposiciones de policía* en el año de 1869, también cuenta con un texto sobre derecho constitucional⁵⁰⁵ y otro titulado *Ensayo de derecho administrativo mexicano*.⁵⁰⁶ Además, en su actividad académica destaca como profesor de derecho administrativo y constitucional en la Escuela Especial de Jurisprudencia de México.

Lo que se ha llamado don de gobierno y es propiamente la ciencia de la administración, consiste en el conocimiento de las causas comunes a todas las naciones y de los 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.⁵⁰⁷

La ciencia de la administración, según la perspectiva de Castillo Velasco (1875) es muy amplia, progresiva y positiva, trata de aquello que es común a las naciones y de aquello otro que se vincula con el desarrollo y la prosperidad, sin la cual vendría la decadencia y el empobrecimiento. La ciencia de la administración que “provee al bien del hombre desde antes de su nacimiento y lo sigue durante la vida y lo acompaña a su sepulcro”.⁵⁰⁸

Concurren a formar la ciencia administrativa los principios de todas las ciencias, todos los conocimientos humanos aplicados en bien de la humanidad para el desarrollo social y para el bienestar moral, intelectual y material del hombre.⁵⁰⁹

Para Castillo Velasco (1875), la administración pública está formada por las “necesidades materiales, morales e intelectuales de la sociedad”, por lo que su fin esencial “es satisfacer esas necesidades”.⁵¹⁰

⁵⁰⁴ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 254.

⁵⁰⁵ José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta de Castillo Velasco e Hijos, 1879.

⁵⁰⁶ María del Castillo Velasco, *Ensayo de derecho administrativo*, México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874-1875. Dos tomos. Hay una versión en la *RAP*, “Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano”, *RAP*, México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, 1982. En adelante haremos uso de esta fuente.

⁵⁰⁷ *Ibid.*, p. 212.

⁵⁰⁸ *Idem.*

⁵⁰⁹ *Idem.*

⁵¹⁰ *Ibid.*, p. 213.

Resulta de lo expuesto que la ciencia administrativa provee al desarrollo y perfeccionamiento del individuo y de la sociedad, a la armonía de las diversas esferas de actividad que forman una nación libre y soberana, y respeta y fomenta y asegura la actividad individual que es la base de la fuerza y del poderío, de la prosperidad y engrandecimiento de las naciones.⁵⁴¹

La ciencia administrativa tiene que ver con el mejoramiento de las razas, el progreso 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, así como 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".⁵⁴²

(...) 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.⁵⁴³

Insiste en la separación entre política y administración pública cuando aborda el terreno de las disciplinas, a partir de sus fines y alcances en los siguientes términos:

(...) 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.

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.⁵⁴⁴

⁵⁴¹*Idem.*

⁵⁴²*Idem.*

⁵⁴³*Idem.*

⁵⁴⁴*Ibid.*, p. 214.

Continúa argumentando una separación entre la política y la administración, aunque destaca su relación entre ambas, situación que considera necesaria:

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 el individuo.

En este contexto, el autor destaca la importancia de la “acción administrativa” la cual “está confiada a los funcionarios investidos del poder público, se ejerce para asegurar el bien común y el interés particular”, buscando reprimir “todo agravio contra el uno o contra el otro conciliando toda divergencia entre ambos, y dando a este efecto una dirección adecuada al particular”.⁵⁴⁵

Castillo Velasco (1875) divide su tratado con los deberes de la administración pública en relación con las personas y en relación con las cosas, tal como se muestra en el cuadro 23.

Señala el autor que la “acción administrativa se ejerce en los hombres y en las cosas que están bajo su dominio”, pero no solamente en éstas, sino incluso “aquellas que no están bajo el dominio particular como acontece siempre que la acción administrativa tiende a mejorar las condiciones naturales de una lugar” como es la salubridad pública, en beneficio de la agricultura o bien del comercio.⁵⁴⁶ Castillo Velasco (1875) supone que las organizaciones administrativas deben cumplir dos condiciones indispensables para su funcionamiento:

1. *La administración debe estar en perfecta armonía con las instituciones políticas:* “La política y la administración tienen objetos diferentes, pero estrechamente enlazadas entre sí deben seguir un mismo sendero, sin desviarse de él para no crear ni favorecer intereses contradictorios que llegarían a producir un verdadero caos”.⁵⁴⁷

⁵⁴⁵*Ibid.*, pp. 214-215. “Se ha dicho antes y es conveniente repetir que la administración no debe sacrificar ningún legítimo ni aun a la mayoría de otros intereses contrarios”.

⁵⁴⁶*Ibid.*, p. 215. “La ciencia administrativa que como antes se ha dicho se compone de todas las ciencias, adelanta cada día con el progreso de éstas y por tal motivo no ha llegado aún a poseer tal suma de principios universales o verdades absolutas que pudieran ser suficientes para dar a los preceptos administrativos la fijeza y estabilidad que tienen los códigos del orden civil”.

⁵⁴⁷*Ibid.*, p. 216.

CUADRO 23
CONTENIDO DE LA OBRA DE CASTILLO VELASCO

<i>Clasificación</i>	<i>Descripción</i>
En relación con las personas	<ul style="list-style-type: none"> a) personas: población, subsistencias, policía sanitaria, policía de alimentación y cremación de cadáveres b) orden público: policía de seguridad, juegos prohibidos, vagos, 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
En relación con las cosas	Bienes públicos, mar y aguas, caminos, obras públicas, caminos de fierro, puertos, bienes del Estado (baldíos, montes repartimientos y minas) bienes nacionalizados, bienes mostencos, bienes de corporaciones, 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.

Fuente: Elaboración propia a partir de José María del Castillo Velasco, "Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano", *RAP*, México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, 1982, pp. 214-217.

2. La administración debe ser independiente, esencialmente activa y responsable:
 "(...) la facultad de administrar corresponde exclusivamente al poder ejecutivo.
 (...) Determinada por la constitución la órbita de las facultades del poder ejecutivo y su esfera de acción, es indispensable que dentro de ella pueda girar con libertad si la administración ha de ser activa y responsable".⁵⁴⁸

⁵⁴⁸*Ibid.* "(...) es forzoso confesar que una administración inerte, inactiva, ineficaz, comen-
 zaría en efecto por no ser molesta y acabaría, con toda certeza, por ser una rémora para el
 desarrollo progresivo de la sociedad, llegando a ser impotente para asegurar la libertad y dar
 seguridad a los ciudadanos".

Para el autor, la administración pública debe ser esencialmente activa “pero imitando a la naturaleza cuya acción es incesante y nunca precipitada, ni violenta, ni opresiva”, además debe estar “siempre fundada en la razón y en la justicia: buscando siempre su apoyo en la verdad y en la ciencia”.⁵¹⁹

Castillo Velasco (1875) con su obra muestra un mayor grado de avance en la definición, naturaleza e identidad de la administración pública, aunque todavía la divide de la ciencia política, más para fines de estudio que tratar de lograrlo en la realidad. Aunque en su obra es más clara la importancia del poder ejecutivo como forma de la administración pública.

TRATADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LÓPEZ MEOQUI (1874)

Manuel 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, el cual cuenta con abundante documentación sobre el tema.⁵²⁰ Obras como la de López Meoqui (1874) muestran la importancia de la preparación de textos de enseñanza, que en su proceso de difusión de conocimientos, al mismo tiempo van sentando las bases de manera gradual de campos de estudio con mayor rigor científico.

MANUAL DE AYUNTAMIENTOS DE JULIO JIMÉNEZ Y AGUSTÍN LOZANO (1875)

Julio Jiménez y Agustín Lozano publican el *Manual de los ayuntamientos* en el año de 1875.⁵²¹ Es una obra especializada en contabilidad financiera municipal, documento único en su género. Julio Jiménez (1875) quien aparece como autor principal, se distinguió en esa materia, además de otros escritos.

Persuadidos íntimamente de que de la sabiduría y sano criterio de los ayuntamientos depende el bienestar material y el progreso moral de los pueblos; convencidos por otro lado de que no es fácil recoger este fruto mientras se cambie

⁵¹⁹*Ibid.*, p. 217.

⁵²⁰Manuel López Meoqui, *Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa*, México, Sandoval y Vázquez Impresores, 1874.

⁵²¹Julio Jiménez y Agustín Lozano, “Manual de los Ayuntamientos”, *RAP*, México, INAP, núm. 51, julio-diciembre de 1982. En adelante se utiliza esta referencia.

anualmente el personal de esos cuerpos e ingresen a ellos, como sucede muchas veces, personas que no conocen la gravedad e importancia de la misión que van a desempeñar; hemos decidido, no obstante nuestra insuficiencia, escribir una instrucción especial que comprenda todo lo que se refiere a ayuntamientos y remedie en parte el mal que hemos indicado.⁵²²

Su composición, muy posterior al trabajo de Galván Rivera, visiblemente mejorada como material ilustrativo, consta de tres partes, dos de las cuales son contables o de temas conexos, mientras que la primera, brevísima, se refiere a las atribuciones y organización de los ayuntamientos, las funciones del presidente, síndicos y regidores, así como a las comisiones, a la comisión de hacienda y los fiscales. La obra es recomendable para conocer a profundidad la hacienda pública municipal. Al respecto puede verse el cuadro 24.

Julio Jiménez y Agustín Lozano (1875) explican que se da un lugar relevante a las reglas que se deben “observar para el manejo de los fondos municipales y su contabilidad, pues no se nos oculta que esto influye mucho en el aumento de las rentas, la economía en los gastos y por consiguiente, en los mayores elementos de que se podrá disponer en provecho de las poblaciones”.⁵²³

CUADRO 24
CONTENIDO DEL MANUAL DE LOS AYUNTAMIENTOS
DE JULIO JIMÉNEZ Y AGUSTÍN LOZANO

<i>Partes</i>	<i>Contenido</i>
1. Atribuciones de los ayuntamientos	Los autores enlistan las atribuciones de los ayuntamientos, según ordenanzas y demás disposiciones vigentes en su tiempo.
2. Organización de los ayuntamientos	Los ayuntamientos se componen de regidores, síndicos y presidente, nombrados por elección popular. ⁵²⁴ Se enumeran las comisiones en general, comisión de hacienda, los fiscales, las oficinas y demás agentes municipales, prohibiciones a municipios y disposiciones de policía.
3. Activo y pasivo de los ayuntamientos	Se enumeran las diferentes cuentas de pasivo y activo en los ayuntamientos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Julio Jiménez y Agustín Lozano, “Manual de los ayuntamientos”, *RAP*, México, INAP, núm. 51, julio-diciembre de 1982, pp. 67-70.

⁵²² *Ibid.*, p. 67.

⁵²³ *Ibid.*, p. 67. Señalan los autores: “¡Ojalá y veamos coronados con el buen éxito nuestros esfuerzos, pues tenemos la conciencia de prestar con este trabajo un pequeño servicio público!”.

⁵²⁴ *Ibid.*, p. 70.

Este manual de ayuntamientos es un documento valioso en la descripción de la organización y actividades de los municipios, así como de las funciones establecidas para los empleados públicos en los gobiernos locales.

En suma, la etapa reformista en el estudio de la administración pública mexicana conforme a los estudios publicados, sus contenidos y sus alcances disciplinarios, se considera como un puente de conocimiento entre un viejo régimen que no termina de extinguirse y uno nuevo que comienza a consolidarse dentro de la vida republicana. A partir de las obras descritas en esta etapa, aparecen otras líneas de investigación en un campo de estudio que comienza a expandirse dentro de las disciplinas sociales.

El estudio de la administración pública en la etapa porfirista (1877-1910)

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, 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 sorprendido.

OMAR GUERRERO, 1984⁵²⁵

El estudio de la administración pública en la etapa porfirista se caracteriza por un mayor grado de desarrollo teórico por los temas que se abordan, obras de indudable valor administrativo y la especialización en las temáticas tratadas. El lema de “menor política y mayor administración” se puede comprobar con los trabajos que son analizados en este apartado. Esta etapa puede identificarse como de expansión y desarrollo del campo disciplinario por la calidad de las obras que se escribieron y que indudablemente corresponden a líneas de investigación clásicas en nuestra disciplina.

Dentro de la variedad temática del estudio de la administración pública en México, se escribieron tratados de doctrina en los cuales se plantean expresamente la problemática de la concepción científica de la disciplina, contribuyendo al desarrollo de los principios de la ciencia moderna, apenas gestada a principios del siglo XIX. Sin duda, se trata de textos con una pretensión científica de más largo alcance, trascienden lo descriptivo y profundizan de manera más clara en la actividad que identifica al campo de estudio.

En esta orientación se encuentran las obras de Charles Nordhoff (1890) que fue traducido por el mexicano Eduardo Ruiz, obra preparada para los norteamericanos y que fue adaptada a nuestro país. Aunque presenta una perspectiva diferente, se incluye por su importancia divulgativa. Asimismo, se describe el trabajo de Manuel Cruzado (1895), considerado como el último teórico de la ciencia administrativa por la forma de abordar el

⁵²⁵Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1984, p. 208.

fenómeno administrativo público. Adicionalmente, sobresale por su importancia la obra de Emiliano Busto, primer trabajo de administración pública comparada, en el que realiza un análisis entre el caso mexicano y el francés, obra publicada en el año de 1889.

Por lo que corresponde a la administración pública estatal, resulta significativo el trabajo de Estrada y Zenea, cubano radicado en México, que trata de la administración de los gobiernos estatales, texto que fue editado en el año de 1878. Adicionalmente, se encuentra el *Manual de los ayuntamientos* de Julio Jiménez y Agustín Lozano publicado en 1875; el *Directorio para los ayuntamientos*, publicado en 1890, de Miguel León; así como el *Manual de los presidentes municipales* de Cosme Garza García, editado en 1897 en Saltillo, Coahuila.

Cabe destacar también el tratado de administración de personal de Díaz Rugama editado en el año de 1887, que puede ser considerado como el primero texto para perfeccionar el ingreso de los empleados a la administración pública federal. Por último, al iniciar el siglo xx, aparece en el año de 1901, el ensayo sobre el municipio de Miguel S. Macedo, documento que había permanecido olvidado y que incluimos por sus trascendentales aportaciones a la administración pública municipal.

ILDELFONSO ESTRADA Y ZENEA: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL (1878)

La obra de Ildelfonso Estrada y Zenea (1878), es rica, fructífera y voluminosa en su contenido y alcances.⁵²⁶ Aunque por su título podría interpretarse que se trata de un trabajo relativo a la praxis administrativa, esto es cierto en parte, ya que en realidad es un documento formativo y moralizador. Al respecto señala que:

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 materia 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.⁵²⁷

⁵²⁶Ildelfonso Estrada y Zenea, *Manual de gobernadores y jefes políticos*, México, Imprenta de Villada, 1878.

⁵²⁷Ildelfonso Estrada y Zenea, "Manual de gobernadores y jefes políticos", *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982, p. 135. En adelante se toma en cuenta esta fuente.

El autor señala que esta consideración lo ha llevado a escribir este libro, que a semejanza del *Manual de secretarios* que dice haber publicado, se trata de una obra que “pueda prestar algún servicio a los funcionarios, a quienes tenemos la honra de dedicarla”.⁵²⁸ Estrada y Zenea (1878) 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 procurar ser una figura gallarda, tener buenas maneras, honrado y afable, con voz dulce y persuasiva; ser generoso de sentimientos, puro de intenciones, leal y tener grandeza de alma.

(...) 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.⁵²⁹

Por cuanto a su educación intelectual, debe conocer de ciencias, literatura y bellas artes, aunque no sea “ni sabio, ni artista, ni poeta”. Debe tener buena cultura en general, que incluya nociones de arquitectura, economía, ingeniería, mecánica, agricultura, comercio, mineralogía, historia y física. Al respecto puede verse el cuadro 25, en el que se resume el contenido de la obra extensa de Estrada y Zenea (1878), el cual presenta en tres partes:

CUADRO 25
CONTENIDO DEL MANUAL DE GOBERNADORES
Y JEFES POLÍTICOS DE ESTRADA Y ZENEA

<i>Temas</i>	<i>Descripción</i>
<i>Primera parte: Cualidades y condiciones que deben tener los gobernadores</i>	
Educación	“Como la educación es la que forma o regenera al hombre, bajo las tres fases en que hay que considerarla para obtener la <i>perfectibilidad humana</i> , hasta donde es posible alcanzarla, conforme se haya atendido al cultivo de la condición física, moral e intelectual del individuo, así será el mayor o menor grado de desarrollo y perfección que hayan adquirido”.
Moralidad	“Siendo notorias las buenas costumbres del ciudadano, en quien la atención del pueblo se fija para concederle sus votos, no puede

⁵²⁸ *Ibid.*, advierte Estrada y Zenea que: “No nos creemos maestros, ni pretendemos enseñar a los que seguramente pueden darnos más de una lección en la materia”.

⁵²⁹ *Ibid.*, p. 436.

Cuadro 25. *Continuación...*

<i>Temas</i>	<i>Descripción</i>
Instrucción	<p>dudarse que también cumplirá con los deberes que le imponga el cargo para cuyo desempeño se le llama y que en él tendrá ocasión de demostrar la generosidad de sus sentimientos, la pureza de sus intenciones, la lealtad de sus afectos, la grandeza de su alma y todas cuantas bellas cualidades constituyen el digno magistrado que depura su moral y la nobleza de su corazón en el crisol de su empleo".</p> <p>"Si bien es cierto que no se necesita que un gobernador sea ni sabio, ni artista, ni poeta, debe por lo menos tener conocimientos generales en todos los ramos del saber humano para que pueda apreciarlos cual corresponde y alentar y premiar a los que a ellos se dedican y que demuestran mayor aprovechamiento e instrucción".</p>
Honradez	<p>"De todos los conceptos o títulos que enaltecen al hombre, ninguno como el de <i>honrado</i> puede recomendarlo para el desempeño de un cargo en que no sólo por la circunstancia del manejo de fondos públicos que a veces le concierne, sino por la seguridad de que el dinero no ha de estimularlo ni corromperlo, se necesita que acompañe a aquel en quien la más ligera duda sobre un particular de tanta trascendencia, sería bastante para nulificarlo".</p>
Afabilidad	<p>"Es la <i>afabilidad</i>, aquella natural expresión de suavidad y de dulzura que hace agradable y desear el trato de los que se hallan en posesión de esta cualidad estimable del carácter".</p>
Audiencia	<p>"Entre éstas, la primera de toda autoridad es la de <i>recibir</i> a todo el que tiene necesidad de acercarse a ella para tratar cualquier asunto".</p>
Maneras	<p>"Conviniendo en que la autoridad debe recibir a sus gobernados, siempre que estos tengan la necesidad de hablarle, es indispensable que las maneras afables y corteses, que son el patrimonio de todo hombre bien educado, y en consecuencia, tiene que ser también del dominio de los que gobiernan, alejen de los pretendientes la cortedad y el temor que naturalmente inspira la presencia de un magistrado a los que no tiene la costumbre de estar en ella".</p>
<i>Segunda parte: Principales atenciones de las autoridades</i>	
Instrucción Pública	<p>"(...) la necesidad de dar a la instrucción pública la conveniente dirección, pues de ella exclusivamente dependen los resultados que el país debe prometerse sobre un particular que tan directamente influye en su destino".</p>
Talleres de Artes y Oficios	<p>"Cumple, pues, a los gobernadores, el que alienten y protejan las artes, estimulando la juventud al aprendizaje de los diversos oficios y prometiendo premios y recompensas a los que más sobresalgan en ellos".</p>
Bellas Artes	<p>"En un país como el nuestro, en que todos nacen artistas, el establecimiento de escuelas y de <i>Academia de Bellas Artes</i> es una necesidad a que deben proveer las autoridades (...)".</p>
Academias Literarias	<p>"Dar, pues, impulso y vida a los <i>Círculos literarios</i> y a las <i>Academias científicas</i> es un deber de toda autoridad que se interesa por la prosperidad del país (...)".</p>

Temas	Descripción
Bibliotecas y Museos	“Las bibliotecas públicas son tan necesarias como las fuentes que abastecen de agua a las ciudades, porque a ellas acude el pueblo a saciar la sed de saber que le devora”.
Sociedades económicas	“Las sociedades económicas son unos cuerpos consultivos que por componerse de personas ilustradas en todos los ramos del saber humano, a las cuales acompañan además las virtudes que las hacen dignas de pertenecer a ellos (...)”.
Periódicos y publicaciones	“Considerándose todo periódico como el <i>eco de la opinión pública</i> , y juzgándose generalmente por ellos de la ilustración y moralidad de la población en que se publican, bien se comprenderá el criterio, la mesura y dignidad que deben presidir a la redacción sobre todo de los que afectan un carácter oficial”.
Policía	“La seguridad individual, la higiene y el ornato público, son los tres ramos que justifican la necesidad y conveniencia de ese cuerpo de empleados que en todas partes se destina a hacer cumplir las disposiciones de la autoridad en materias de tanta utilidad y trascendencia”.
Higiene	“La necesidad de proporcionar a los habitantes de una ciudad todos los elementos que son indispensables para la vida y para la conservación de la salud, alejando todo lo que es nocivo a la existencia, porque produce enfermedades, tal es lo que se entiende por <i>higiene pública</i> (...)”.
Ornato público	“(...) del mismo modo una ciudad conforme al aspecto de hermosura, de elegancia y de limpieza que presente, revelará también al que a ella llegue por primera vez, no sólo la cultura sino hasta las condiciones particulares de su carácter”.
El juego, rifas y loterías	Menciona un proyecto para obtener recursos que sirvan a los más necesitados.
Estadística	“(...) sí nos permitiremos indicar que a nadie tanto como a los que gobiernan interesa el conocimiento de los resultados que ella ofrece y que tampoco nadie como las autoridades pueden aprovecharse de sus beneficios”.
Museo Nacional Militar	Señala la publicación de un artículo sobre el “Museo Nacional Militar” el 9 de julio de 1875, en <i>El Porvenir</i> .
Inmigración	“Atraer, pues, a nuestro suelo cuanto gente sea posible, es una razón de conveniencia social, porque según decía la Dirección de Colonización al Ministro de Relaciones, en la memoria presentada en 1852 (...)”.
Agricultura	“La necesidad de fomentar la agricultura se hace sensible en todas partes, pero acaso en ningún país como en el nuestro sea esta una de las necesidades más imperiosas por razones tan palpables, que ni siquiera me creo en la necesidad de indicarlas (...)”.
Correos	“(...) nos limitaremos recordar a gobernadores y jefes políticos la obligación que tienen de hacer que a la correspondencia pública se le guarde el respeto que ella demanda (...)”.
Asilos de pobres	“Pues si no tenemos ese asilo, si no hay un verdadero Hospicio de pobres, he aquí que hay que trabajar con todo empeño en levantarle, porque la mendicidad pública no puede tolerarse (...)”.

Cuadro 25. *Continuación...*

<i>Temas</i>	<i>Descripción</i>
Diversiones públicas	El autor se opone a las corridas de toros y sugiere otra clase de festividades cívicas.
<i>Tercera parte: Extractos de la Constitución Federal y de las constituciones de las entidades federativas</i>	
Vías de comunicación	"(...) la primera y más importante de las atenciones de los Gobiernos era expandir las vías públicas y cuidar de que así las carreteras y caminos reales, como los transversales, facilitasen las comunicaciones entre los pueblos".
Hospitales, cárceles y cuarteles	"Todos los edificios destinados a contener gran número de personas, deben cuidar las autoridades de que reúnan las condiciones que la higiene recomienda, a fin de que no se comprometa la vida o la salud de los que tienen que ocuparlos".
Educación de los indígenas	"La educación de la clase indígena, he aquí la primera, la más patriótica, la más esencial, la indispensable atención de toda digna e ilustrada autoridad mexicana".
Reparto de aguas y minería	"Me refiero al aprovechamiento de las aguas y a la explotación de la industria minera".
Constituciones	Constitución federal y extractos de constituciones estatales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ildelfonso Estrada y Zenea, "Manual de gobernadores y jefes políticos", *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982, pp. 136-204.

En la parte final de su obra, señala Estrada y Zenea (1878) que se ha reseñado no sólo las condiciones personales que deben reunir a los ciudadanos llamados a regir los destinos de los pueblos como gobernantes, "sino también los ramos de la administración pública en que de preferencia deben fijar su atención, por ser ellos la base en que descansa el porvenir y la felicidad de los pueblos encomendados a la paternal solicitud con que toda autoridad debe cuidar de la suerte de sus gobernados".⁵³⁰

JUAN M. VÁZQUEZ: CURSO DE DERECHO PÚBLICO (1879)

Por lo que corresponde a las contribuciones jurídicas, otra obra de la época porfiriana es el *Curso de derecho público*, fruto de Juan M. Vázquez en 1879, entonces magistrado de la Suprema Corte de Justicia. El trabajo es importante en general para los juristas, pero tiene además relevancia para los estudiosos de la administración pública, ya que en ella se hace un extenso

⁵³⁰ *Ibid.*, p. 207.

examen de la administración municipal y la administración estatal.⁵³¹ 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”.⁵³²

CATECISMO DE LECCIONES SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MANUEL LÓPEZ MEOQUI (1879)

Manuel López Meoqui escribió en 1879, su *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública*.⁵³³ Aunque no coincide sino parcialmente con su título, se trata más bien de un documento de contabilidad fiscal. De cualquier manera es una contribución de López Meoqui (1879) a la administración financiera.

Al encargarme el Supremo Gobierno de dar la cátedra de Contabilidad fiscal, me ha hecho un gran honor, y me ha impuesto una grave obligación (...) Es nada menos que dar reglas fijas para la buena recaudación y distribución de los caudales públicos, fundadas en el derecho y en la ciencia de la contabilidad, hermanando el uno con el otro o demostrando los puntos en que hasta ahora sean incompatibles para buscar los medios de que caminen en concordancia.⁵³⁴

López Meoqui (1879) estructura su plan de trabajo señalando que después de las reglas generales para el adecuado manejo de las oficinas de hacienda, se propone hacer el estudio detallado de cada una de las oficinas, comenzando con las pagadoras, siguiendo con las recaudadoras y terminando con las distribuidoras directivas, para concluir con la cuenta general.⁵³⁵

Como señala Guerrero (1984) se trata de un documento útil y valioso para la contabilidad fiscal, más que para el estudio de la administración pública. La particularidad que tiene el *Breve compendio* es que en cada par-

⁵³¹ Juan M. Vázquez, “Poder ejecutivo y poder gubernamental”. Hay una versión en la: *RAP*, México, INAP, edición especial en memoria del maestro y primer presidente del INAP, Gabino Fraga, 1982.

⁵³² Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 240.

⁵³³ Manuel López Meoqui, *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública*, México, Imprenta privada del autor, 1879. Hay una versión más reciente, que es la que se utiliza en este apartado: Manuel López Meoqui, “Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública”, *RAP*, México, INAP, núm. 51, julio-septiembre de 1982.

⁵³⁴ *Ibid.*, p. 81.

⁵³⁵ *Ibid.*, p. 82.

tida se hace un sinnúmero de preguntas, en las que en cada una hay una respuesta, por lo que tiene la forma de catecismo. Se trata de un texto de una enorme trascendencia en el campo disciplinario.

MANUAL DE ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA, DE JULIO JIMÉNEZ (1885)

En la época de Porfirio Díaz, fue escrito también por Julio Jiménez en 1885, el *Manual de administración económica y contabilidad fiscal*, adicionado en los años de 1888 y 1891.⁵³⁶ Esta obra más amplia comprende problemas de economía, en especial de agricultura y ganadería, pero desde el punto de vista compartido de la economía política y la contabilidad en general. No obstante, se trata de una obra que debe ser considerada como parte de la historia del estudio de la administración pública mexicana.

ALBERTO DÍAZ RUGAMA: PRIMER TRATADO DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL (1887)

En la época de Porfirio Díaz, en la que hubo “poca política y mucha administración”, la situación no cambió mucho, aunque mejoró el rendimiento de la administración pública por medio del uso y aplicación de tecnologías adecuadas. Una de estas tecnologías administrativas fueron los manuales.⁵³⁷ Guerrero (1984) señala que hay uno magnífico y al parecer único, el cual fue elaborado en 1887, su autor es Alberto Díaz Rugama.⁵³⁸ Se trata del primer tratado para sistematizar los principios del servicio civil de carrera en nuestro país.

El autor era un funcionario del ramo de hacienda, donde había servido durante muchos años y de su experiencia encontró deficiencias para las cuales, con su *Guía*, ofreció soluciones.⁵³⁹ Comenta que fue testigo del nombramiento de personas incapaces, convertidos con el tiempo en “verdade-

⁵³⁶ Julio Jiménez, *Manual de administración económica y contabilidad fiscal*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1885.

⁵³⁷ *Ibid.*, p. 223.

⁵³⁸ Alberto Díaz Rugada, *Guía práctica del empleado en la República mexicana*, México, Imprenta El Socialista, 1887.

⁵³⁹ Alberto Díaz Rugada, “Guía práctica del empleado en la República mexicana”, *RAP*, México, INAP, núm. 52, octubre-diciembre de 1982, p. 131. En adelante se utiliza esta fuente. Díaz Rugama señala: “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

ros parásitos”, a la vez que los elementos no eran reenumerados de acuerdo con su capacidad. Todo esto lo animó a escribir su *Guía*, pensando que con este manual se facilitaría el trabajo de los funcionarios públicos.

Dos grandes apartados componen la obra. La primera parte, es explicativa y abundante por lo que trata todo lo relacionado con el personal público. Al comienzo de este apartado aparece un listado bibliográfico, legislativo y documental que Díaz Rugama (1887) denomina “Biblioteca del Empleado”. En ella fija el mínimo de conocimiento exigibles a todo funcionario público: 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 curso; 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. En el cuadro 26 se presenta un resumen del contenido del tratado de Rugama (1887):

CUADRO 26
CONTENIDO DE LA GUÍA PRÁCTICA DE RUGAMA

Capítulos	Descripción
<i>Primera parte</i>	
I. Quien está en aptitud de pretender un empleo en una oficina del gobierno federal	“Generalmente en nuestro país, se pretende un empleo sin que el solicitante piense siquiera sí tiene la aptitud necesaria para poderlo desempeñar, una vez que lo haya conseguido”. Rugama señala que el empleado debe leer, escribir y contar; saber Gramática, Lógica, Ideología; Historia y Geografía; nociones de Economía política; conocer la Constitución Federal, con sus adiciones y reformas y legislación en general.
II. Oficinas principales del gobierno	El poder ejecutivo está auxiliado por seis Secretarios de Estado para los seis ramos: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Justicia e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio. ⁵⁴⁰
III. Nombramiento, despacho y toma de posesión del empleo	“En él se le dice que debe proveerse del <i>despacho respectivo</i> y que se presente a <i>tomar posesión de su empleo, previa la protesta de ley</i> ”.

y que posean las nociones más indispensables acerca de los trabajos que deban desempeñar, con arreglo a los cargos que obtienen”.

⁵⁴⁰*Ibid.*, p. 134. Rugama en este apartado señala las dependencias y oficinas en cada ramo administrativo y lo que gasta en pesos y centavos, pp. 134-139.

Cuadro 26. *Continuación...*

<i>Capítulos</i>	<i>Descripción</i>
IV. Horario de trabajo y labores	"En una prevención general la de que las horas de trabajo serán siete en las oficinas del Gobierno federal y, con efecto, poco o más o menos así están arregladas sus labores, a excepción de algunas en que se requiere a veces de mayor tiempo para trabajos excepcionales".
V. Comunicación simple. <i>Idem</i> con inserción de otros documentos. Expediente	"Se puede llamar una <i>comunicación simple</i> cuando el asunto de que en ella se trata lo es también. El nombramiento de un empleado, un acuse de recibo, una orden sencilla pertenece a ese género".
VI. Libros de registro de correspondencia. <i>Idem</i> de inventario de expedientes y libro de partes	"Los libros en que se lleva el registro de la correspondencia, tanto recibida como despachada, son del más alto interés en toda la Oficina, pues facilitan el conocimiento de los negocios que se han expeditado y dan acerca de ellos una idea general permitiendo que pueda encontrarse prontamente la fecha en que fue despachada o recibida tal o cual comunicación y saber su número correspondiente".
VII. Fianzas y anticipos, pagos de marcha, descuentos y nóminas	"Todo empleo de responsabilidad en el que se tiene el manejo de fondos, requiere que se otorgue una fianza, cuyo monto es por regla general, el duplo del sueldo que asigna a dicho empleo el presupuesto de egresos vigente".
VIII. Pólizas, comprobantes, liquidaciones y facturas de correspondencia oficial	"Se llama <i>Póliza</i> a un documento que representa la copia de la partida asentada en el Diario de una Oficina Pagadora y al pie de la cual firma el que recibe una cantidad por cualquier título, autorizándola además el Oficial de la mesa en que se expide y uno de los Jefes de la Oficina, o los dos más caracterizados".
IX. Cortes de caja de primera operación. <i>Idem</i> de segunda operación. Estados de valores	"Las oficinas en que se manejan caudales de la Federación, están obligadas a formar el día último de cada mes un corte de Caja de primera operación. Tres días después de terminado un mes y cuando ya se remiten las Balanzas de Comprobación y otros documentos, se acompaña también un corte de Caja de segunda operación que, más en detalle justifica y amplía el de primera".
X. Consultas. Proyectos. Iniciativas	"La redacción de un documento de estos debe ser tan claro y comprobado que resalte desde luego la necesidad de lo que se pide, supuesto que ello está basado sobre exigencias naturales y de una fuerza y verdad incontestables".
XI. Circulares. Leyes. Decretos y reglamentos	Rugama en este apartado define a las circulares, leyes, decretos y reglamentos.
XII. Promociones a otro empleo. Permutas, licencias con o sin goce de sueldo y jubilaciones	"Las promociones a otro empleo tienen su verificativo por lo mismo casi siempre, por gestiones individuales".
<i>Segunda parte</i>	
Abundante colección de formularios utilizados.	Modelos en uso dentro de los variados procedimientos del trabajo administrativo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Alberto Díaz Rugada, "Guía práctica del empleado en la República Mexicana", *RAF*, México, INAP, núm. 52, octubre-diciembre de 1982, pp. 131-153.

Rugama (1887) 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. “Generalmente –dice Rugama– 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”.⁵⁴¹ “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 la más se advierte un personal numeroso, pero poco apto, con ligeras excepciones.”⁵⁴²

La Biblioteca del Empleado –señala Rugama (1887)– es el instrumental que se debe conocer y usar, pero no basta, se requiere más. Afirma que “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”.⁵⁴³

La *Guía* de Rugama es un documento valioso debido a que establece las habilidades, aptitudes y conocimiento mínimos de un empleado público para que pueda ejercer el cargo que le sea asignado. La preocupación por el perfil del puesto es un tema relevante en lo relativo a la administración del personal público. En este documento se acredita la necesidad de contar con una instrucción básica y con la capacitación necesaria para que el empleado público pueda estar actualizado en sus funciones y atribuciones en el cargo.

EDUARDO RUIZ Y SU CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO (1888)

La Escuela de Jurisprudencia adoptó como texto en 1888 el *Curso de derecho constitucional y administrativo* de Eduardo Ruiz. La obra apareció en dos tomos por la amplitud de los temas abordados.⁵⁴⁴ El primer tomo trata la parte constitucional y el segundo, la administrativa.⁵⁴⁵ Guerrero (1984) se

⁵⁴¹*Ibid.*, p. 132.

⁵⁴²*Ibid.*, p. 133.

⁵⁴³*Ibid.*, pp. 149-150.

⁵⁴⁴Eduardo Ruiz, *Curso de derecho constitucional y administrativo*, México, Secretaría de Fomento, 1888.

⁵⁴⁵Eduardo Ruiz, *Elementos. Curso de derecho constitucional y administrativo*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1888, Dos tomos. Hay una versión en la: *RAP*,

ñala que esta obra tiene un valor interpretativo y explicativo, 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 interesen 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.⁵⁴⁶

EMILIANO BUSTO: PRIMERA OBRA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPARADA EN MÉXICO (1889)

Emiliano Busto redactó un estudio que lleva por título *La administración pública en México. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de hacienda en Francia y el establecido en México*.⁵⁴⁷ Busto (1889) señala que fue elaborado en el breve lapso de seis meses y publicado poco tiempo después. Se trata de un trabajo como parte de la Exposición Mexicana en París, por lo que también fue traducida al francés.

Guerrero (1984) afirma que el grueso volumen trata de la administración hacendaria precedida por una detallada descripción de la organización administrativa porfiriana.⁵⁴⁸ Probablemente, sea ésta la primera obra de administración pública comparada escrita en ámbito de estudio de nuestro país. Sierra (1956) lo refiere como “un estudio amplio de cómo funciona la administración pública mexicana (...) Constituye un punto de comparación y referencia para estudiar el desarrollo de la administración”.⁵⁴⁹ Chanes (1979) lo describe como un texto donde queda de manifiesto la teoría y la práctica de la administración.⁵⁵⁰

De acuerdo con Busto (1889), en el Estado el gobierno es el “alma que inspira y la administración el cuerpo que obra”, un ente que abraza directa

México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del INAP, Gabino Fraga, 1982, pp. 241-264.

⁵⁴⁶ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 266.

⁵⁴⁷ Emiliano Busto, *La administración pública en México*. París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont, 1889. Hay una versión más reciente: Emiliano Busto. *La administración pública en México. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Francia y el establecido en México*, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1979, p. 1. En este apartado se hace uso de esta última edición.

⁵⁴⁸ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 230.

⁵⁴⁹ Catalina Sierra Casasús, “Estudios sobre administración pública en México”, *RAP*, México, Instituto de Administración Pública, 1956, núm. 1, p. 65.

⁵⁵⁰ José Chanes Nieto, “La investigación sobre la administración mexicana”, *RAP*, Conmemorativa del 25 años del INAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, p. 67.

e indirectamente todos los intereses que tengan relación con este 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”. La administración pública para Busto (1889) debe ser concebida 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.⁵⁵¹

Por lo que se refiere 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. La administración pública para Bustos (1889) comprende entre sus atribuciones 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.⁵⁵²

Para cumplir con estas funciones tan numerosas, como importantes y difíciles, la administración tiene a sus órdenes gran número de agentes de que dispone y a quienes nombra, exonera, instruye, vigila, estimula y castiga; y quienes, en fin traza la ruta que deben de seguir; porque la administración, en ejercicio de sus actos, no debe apartarse de las formas que determinan las leyes y reglamentos que ha dado.⁵⁵³

La obra de Busto (1889) se encuentra dividida en tres capítulos: el primero, denominado *De la administración en general. Recursos y rentas del Estado*, en el que realiza una descripción de las seis Secretarías de Estado en México, así como de los impuestos en Francia y en México. El segundo capítulo es el relativo a los *Gastos Públicos*, en ambos países. Por último,

⁵⁵¹Emiliano Busto, *La administración pública en México*, op. cit., p. 19.

⁵⁵²Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 231.

⁵⁵³Emiliano Busto, op. cit., p. 19.

en el tercer capítulo analiza *La contabilidad oficial y sus principios generales*, nuevamente en Francia y México. Destaca por su capacidad de resumen, el apartado relativo a la organización administrativa en México, en la que Busto (1889)⁵⁵⁴ señala los siguientes aspectos:

- 1) El Jefe Supremo de la administración en México, es el Presidente de la República, quien conforme a la Constitución política del 5 de febrero de 1857, tiene a su cargo el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo;
- 2) El Presidente de la República dirige también a la administración en su conjunto, y su misión principal es asegurar en todos los estados de la República, la ejecución de las leyes federales, teniendo como colaboradores, administraciones u oficinas directivas de los diversos ramos de que está formada la administración pública;
- 3) En México, actualmente los ministerios porfirianos son seis: Relaciones Exteriores; Gobernación o Relaciones Interiores; Justicia e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Hacienda y Crédito Público; y Guerra y Marina.
- 4) Juzga que la organización administrativa es perfectible, por lo cual “debieran unirse a una misma Secretaría los servicios homogéneos”, tales como: 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;
- 5) México es una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Constitución política;
- 6) En cuanto a los poderes públicos, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se llama Congreso de la Unión, se halla formado por dos cámaras: la de diputados y la de senadores, compuestas de representantes, elegidos en su totalidad por los ciudadanos mexicanos;
- 7) El ejercicio del Poder Judicial se encuentra depositado en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito; componiéndose dicho órgano de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, electos también popularmente y durando en su encargo seis años.

En suma, la obra de Emiliano Busto (1889) es un documento propio del régimen de Porfirio Díaz en el que se describen de manera detallada

⁵⁵⁴ *Ibid.*, pp. 29-32.

la organización, funcionamiento y legislación más relevante de la administración pública mexicana a finales del siglo XIX, además que es el primer análisis comparativo con la organización administrativa francesa. La obra contribuye no sólo a la administración pública federal, sino también a la contabilidad, las finanzas públicas y en materia de impuestos públicos.

CHARLES NORDHOFF Y EDUARDO RUIZ: UN REPLANTEAMIENTO TEÓRICO (1890)

Entre los tratadistas se encuentra el trabajo de Nordhoff, que es traducido por el licenciado Eduardo Ruiz. 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 licenciado Eduardo Ruiz”.⁵⁵⁵ En 1890 hubo una segunda edición titulada *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*, la cual fue producida por la Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento.⁵⁵⁶

En el libro no aparece ninguna aclaración que explique el porqué del cambio de título de 1885 a 1890, sin embargo la variación queda justificada en el contenido, mismo que es la primera edición con algunos agregados propios de nuestro país. Puede verse el cuadro 27.

CUADRO 27

CONTENIDO DE LA OBRA DE CHARLES NORDHOFF Y EDUARDO RUIZ

Temas	Descripción
1. La sociedad	“Ser un hombre honrado es tu primer deber, pero debes también ser un buen ciudadano, y para llegar a este fin debes comprender hasta donde alcanzan y como están limitados los poderes propios del gobierno”.
2. De la libertad y de la competencia de la ley	“(…) las leyes deben ser poco numerosas y sencillas en su redacción”.
3. De los gobiernos	“(…) porque una sociedad debe tener siempre un gobierno que cuide de los intereses comunes, a fin de que los asociados puedan dedicarse libremente a sus ocupaciones privadas”.

⁵⁵⁵Charles Nordhoff, *La ciencia política al alcance de los jóvenes*, México, Edit. Villada, 1885.

⁵⁵⁶Charles Nordhoff, *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1890. Hay una versión en la *RAP*, “La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes”, *RAP*, México, INAP, núm. 52, octubre-diciembre de 1982.

Cuadro 27. *Continuación...*

<i>Temas</i>	<i>Descripción</i>
4. De las principales y más necesarias funciones del gobierno	"Las principales y más necesarias funciones de todo gobierno son conservar la paz y administrar justicia (...)".
5. De algunas otras funciones del gobierno	"Vienen en seguida el ejército, la armada, la policía, nuestras relaciones con el extranjero, la guerra para rechazar al enemigo".
6. De la utilidad y de los inconvenientes del gobierno libre	"Lo que llamamos gobierno libre, esto es, aquel en que el pueblo gobierna y en el que se reserva sus libertades, tiene la inmensa ventaja de que obliga a los ciudadanos a ser útiles a sí mismos; y en el que se obtiene el progreso pacífico, no por la costosa y, más que todo, ineficaz intervención del gobierno, sino únicamente por medios permanentes que dependen de la propia determinación del pueblo".
7. De las diferentes partes del gobierno	"El gobierno se divide naturalmente en tres departamentos: el que hace las leyes; el que las ejecuta o las pone en vigor; y el que administra la justicia".
8. De la descentralización	"Así en nuestro sistema político, el Gobierno Federal, que reside en la ciudad de México ejerce poderes estrictamente limitados, dejando otros a los gobiernos de los estados y algunos más a los ayuntamientos".
9. De la responsabilidad del Ejecutivo	"El ejecutivo es la cabeza y el jefe principal de la comunidad política. Se llama así porque ejecuta o da vigor a las leyes que expide el cuerpo legislativo. Entre nosotros, el Presidente de la República es el jefe del Poder Ejecutivo de la Nación; el gobernador lo es del Estado, y el presidente del Ayuntamiento es, o más bien dicho, debiera ser el ejecutivo de la municipalidad".
10. De los partidos políticos	"En un Estado libre, uno de esos dos grandes partidos se compone de hombres que desean el cambio y el otro de hombres que se adhieren a lo existente".
11. Quiénes votan y por qué	"El sufragio de los hombres está fundado en la justicia y es necesario para la conservación de la paz en la nación". ⁵⁵⁷
12. Qué empleados no deben ser elegidos	"Para poner al pueblo en capacidad de que toma un interés inteligente y efectivo en la política, es necesario que no elija sino a pocas personas".
13. De las constituciones políticas	"Una Constitución política es el documento compacto en que se definen y fijan los derechos del pueblo que la adopta, a la vez que los poderes y responsabilidades de sus gobernantes. El principal objeto de una Constitución es limitar el poder de las mayorías".
14. Del Poder Legislativo	"El Cuerpo Legislativo, o sea el Congreso General, se compone de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. (...) El Senado representa a los Estados y por eso se llama Cámara federal, mientras que los Diputados representan al pueblo y su reunión se llama Cámara popular".

⁵⁵⁷*Ibid.*, p. 82, "Las mujeres y los menores de edad no tienen voto en la República mexicana, porque aquéllas no dependen de sí mismas, siendo de creer que votarían bajo coacción y no conforme a su juicio particular".

<i>Temas</i>	<i>Descripción</i>
15. El Poder Judicial	“La más grande y eficaz garantía que los habitantes de un pueblo pueden tener es la pronta y recta administración de la justicia”, ⁵⁵⁸
16. De los ayuntamientos	“Cuando el pueblo de una ciudad o mejor dicho, cuando los habitantes de la demarcación de una ciudad, tienen que ocuparse de los asuntos propios de la localidad, encomiendan estas funciones a unos cuantos individuos de entre ellos para que hagan todo lo que concierne a los intereses meramente locales. Esta representación se llama Ayuntamiento”.
17. De la enseñanza	“Podemos decir que la enseñanza es un derecho de la sociedad, porque está en el interés de todos los ciudadanos, que cada niño en el Estado, tenga la educación bastante para que comprenda nuestras instituciones políticas y para que abrace inteligente y libremente cualquier industria o trabajo que sea útil y honesto”.
18. Del impuesto	“El impuesto es lo que el ciudadano paga, tomándolo de sus utilidades o de su riqueza o de ambos, para expensar los gastos necesarios a la protección de su vida y de su propiedad, a fin de ponerse en capacidad de producir, acumular y cambiar sus mercancías con seguridad y conveniencia (...)”.
19. De la propiedad	“Cuanto ganes, produzcas o inventes por tu trabajo, tu actividad o tu ingenio, o para combinación de estas facultades, será tu propiedad, será lo tuyo, porque te has tomando la pena de producirlo y tiene el derecho de hacer con ello lo que te parezca, puedes consumirlo o disiparlo”.
20. De la moneda	“Como el gobierno ha acuñado la moneda y certificado su valor, obrando de acuerdo con la conveniencia pública, puede con toda justicia castigar a los monederos falsos y declarar que su cuño debe ser aceptado por todos los ciudadanos para sus transacciones, que es lo que se llama hacerlo moneda obligatoria”.
24. Del trabajo y del capital	“El capital se compone sencillamente de economías acumuladas. El que lo tiene, sólo es enemigo del trabajo, cuando lo oculta o lo encierra en una caja o lo sepulta en la tierra, es decir, cuando rehúsa hacer uso de él”.
22. Del préstamo con interés	“Si tienes alguna especie de propiedad o capital sobrante, puedes ocultarlo bajo la tierra como un avaro, o dedicarlo a empresas en que puedas emplear el trabajo de otros, a quienes pagues salarios, o bien, puedes darlo a alguno para que lo use”.
23. De los bancos, de las operaciones bancarias y del crédito	“Los bancos son establecimientos que ponen en aptitud al prestamista y al que pide prestado para arreglarse prontamente”.
24. De los billetes de banco	“Además de recibir moneda en depósito y de prestarla bajo seguridades, que es el negocio propio y legítimo de los bancos, éstos emiten algunas veces letras o billetes de su propiedad”.
25. Del comercio	“Has visto que el exceso, o aquella parte del producto que no necesita el productor para su propio consumo no tiene valor real y puede no convertirse en riqueza, sino se cambia por otra cosa”.

⁵⁵⁸*Ibid.*, p. 88.

Cuadro 27. *Continuación...*

<i>Temas</i>	<i>Descripción</i>
26. De la diversidad de industrias	"La nación que tiene un campo más extenso para la diversidad de industrias es sin duda la que disfruta de mayor bienestar, porque sus habitantes serán inducidos inevitablemente al ejercicio de un grande y variado ingenio y a acometer empresas (...)".
27. De las corporaciones	"Una corporación es una asociación de personas unidas para promover un objeto común, ya sea de placer, de negocios o de un fin moral. Así, una iglesia, una academia, un colegio, una logia masónica u otra sociedad de beneficencia, una compañía de seguros, de ferrocarriles o telégrafos, son corporaciones".
28. Del Sistema Político Norteamericano	"Nuestra constitución establece un gobierno de poderes limitados, pero de una autoridad ilimitada dentro de la esfera de sus atribuciones".
29. De los Derechos Naturales del Hombre	"La constitución garantiza ciertos derechos e inmunidades a los habitantes de la República, sean mexicanos o extranjeros. Esa garantía consiste en que ningún funcionario ni empleado, ninguna ley ni acto de autoridad pueden intervenir en esos derechos, lo que sería una violación".
30. De los deberes del ciudadano mexicano	"Si tienen derechos naturales que no puedes renunciar y que por lo mismo se llaman inherentes al hombre, también tienes deberes que tampoco puedes despreñar o dejar de cumplir".
34. De la importancia y deberes de la minoría	"El primero y más importante deber de la minoría es procurar convertirse en mayoría".
32. Del régimen municipal	"Una ciudad, villa o pueblo, es una corporación política creada por el Estado y gobernada según sus ordenanzas, aprobadas por la Legislatura del mismo, ordenanzas que pueden ser reformas, a voluntad, por el Poder Legislativo. (...) Entre nosotros, el municipio no goza de buena organización".
33. Del Distrito Federal y de los Territorios	"(...) los Supremos Poderes de la Nación deben tener un punto de residencia, independientemente de la autoridad de las entidades federativas. En este punto de residencia está la capital de la República (...)".
34. Reglas para la conducta de las Asambleas Deliberativas	"(...) descubrirás la extrema importancia de que se observen allí procedimientos ordenados y sistemáticos, que es lo que se llama <i>Reglamento Interior</i> ".

Fuente: Elaboración propia a partir de Charles Nordhoff, "La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes", RAP, México, INAP, núm. 52, octubre-diciembre de 1982, pp. 72-127.

Guerrero (1984) señala que 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 esta edición aparecen dos nuevos capítulos: el poder judicial (15), el Distrito Federal y los

territorios (33). Resulta probable que los dos últimos hayan inspirado a Eduardo Ruiz (1890) para cambiar el antiguo título de ciencia política a ciencia administrativa.

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 compendiados manuales en que los niños puedan aprender, solamente de memoria, el resumen de los derechos y obligaciones del ciudadano y unas cuantas definiciones aisladas e incoherentes.⁵⁵⁹

Eduardo Ruiz no es sólo un traductor, sino un verdadero coautor de Nordhoff (1890) por lo que hace las siguientes aclaraciones al respecto:

(...) de traducirlo literalmente habría resultado nuestro trabajo útil nada más para el estudio comparado entre el derecho constitucional norteamericano y el nuestro, y esto para los hombres inteligentes en la materia; pero el libro no sería propio del pueblo. Y lo 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.⁵⁶⁰

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 (1890), conservó el espíritu del libro cuidando las cuestiones propias “de la enseñanza universal”.

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 la 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 (1890) proponen extender las actividades gubernamentales a otras que juzgan de interés: las funciones relativas al ejército, policía, relaciones internacionales y otras

⁵⁵⁹*Ibid.*, pp. 67-68.

⁵⁶⁰*Ibid.*, p. 68, “El plan de la obra está dividido en tres partes: en la primera se enseña la filosofía del derecho constitucional; en la segunda se demuestran la excelencia y utilidad de algunos principios de la Economía política, y en la tercera se hace la aplicación clara y sencilla de esa enseñanza a la vida práctica de los pueblos”.

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.

Por su carácter divulgativo la obra no tiene pretensiones teóricas y poco podría agregar a nuestro estudio, comenta Guerrero (1984), pero se quiso dejar testimonio de ella, ya que contribuyó de alguna manera al estudio de la administración pública en México.⁵⁶⁴ De hecho, la obra es una contribución a divulgar de manera accesible los temas centrales del gobierno y la administración pública, para que sean conocidos por los ciudadanos.

DIRECTORIO PARA LOS AYUNTAMIENTOS, DE MIGUEL LEÓN (1890)

Miguel León publicó el *Directorio para los ayuntamientos*, en el año de 1890. Fue elaborado ya entrada la época porfiriana y corresponde con mucho al espíritu administrativo de entonces, el perfeccionamiento administrativo del régimen en todos sus aspectos.⁵⁶² Contiene el *Directorio* 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; y 7) modelos y formularios.

Guerrero (1984) señala que esta obra posee la particularidad de haberse elaborado con énfasis en los ayuntamientos del Estado de México y no en la capital de la República como los de Juan Rodríguez de San Miguel y Luis Ezeta.⁵⁶³ Por ello, lo convierte en un documento más particular a nivel estatal, así como único en su género por el tratamiento de los temas abordados por su autor.

MANUEL CRUZADO: EL ÚLTIMO TEÓRICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN (1895)

Un estudioso de la disciplina es Manuel Cruzado. Cruzado, que de acuerdo con Guerrero (1984) se trata del último doctrinario de la ciencia de la

⁵⁶⁴Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 266. Guerrero señala que se omite la obra de *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.

⁵⁶²Miguel León, *Directorio para los ayuntamientos*, Tlalnepantla, Tipografía de M. Vázquez, 1890.

⁵⁶³Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 235.

administración,⁵⁶⁴ elabora un libro de texto que aparece en 1895 con el título *Elementos de derecho administrativo*, con la idea principal de “poner de manifiesto la alianza entre la teoría y la práctica de la administración”.⁵⁶⁵ Para Cruzado (1895), la autoridad política no podría ejecutar con acierto las leyes si careciera 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 comprendiendo de otras ciencias accesorias, requiere de un estudio prolijo del cual depende la eficiencia 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.⁵⁶⁶

Cruzado (1895) define en una primera aproximación a la ciencia administrativa como aquella “que detalla el conocimiento exacto acerca del mecanismo u ordenamiento de los servicios públicos y de las bases relativas a la organización”. Para el autor, “la ciencia administrativa ha existido siempre”, no obstante que “no formara un ramo separado del saber”, ya que “sus principios permanecieron mezclados y confundidos con los de las otras ciencias de diverso objeto y aplicación”.⁵⁶⁷

Para Cruzado (1895), entonces no existe “una teoría general de la ciencia administrativa”, sino más bien “un conjunto de reglas indestructibles de cuyo conocimiento depende el acierto de la acción administrativa”. No obstante, la ciencia administrativa “no ha llegado aún al apogeo” necesario, debe considerarse que “ha alcanzado conquistas de suma importancia, debido a la sorprendente aptitud desplegada por algunos gobernantes”.⁵⁶⁸ En contraste con Castillo Velasco (1875), Cruzado (1895) observa una gran intimidad entre la política y la administración:

⁵⁶⁴ *Ibid.*, p. 260.

⁵⁶⁵ Manuel Cruzado, *Derecho administrativo*, México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1895. Hay una versión en la *RAP*, “Elementos de derecho administrativo”, *RAP*, México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, 1982, p. 296. En adelante se hace uso de esta fuente.

⁵⁶⁶ *Ibid.*, p. 270.

⁵⁶⁷ *Idem.*

⁵⁶⁸ *Ibid.*, “La práctica constante de los negocios y las investigaciones que se hagan acerca del organismo de los servicios públicos, serán los que de hoy en adelante sugieren a los administradores aquel don llamado de gobierno o tacto gubernativo, que en parte depende de las disposiciones naturales del que ejerce el poder”.

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.⁵⁶⁹

Concibe Cruzado (1895) una sociedad nacida de los impulsos de las transacciones entre sus miembros y que es 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.⁵⁷⁰

Señala que existe una 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 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”.

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.⁵⁷¹

Por tanto, 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.

⁵⁶⁹ *Ibid.*, p. 271.

⁵⁷⁰ *Idem.*

⁵⁷¹ *Ibid.*, pp. 271-272.

La administración en general es susceptible de varias acepciones y trae su origen de las palabras latinas *ministrare, ad ministrare*, administrar.

Considerando en un sentido menos lato, se emplea para designar el gobierno de las diversas magistraturas de la nación y el ejercicio de las funciones inherentes a los distintos ramos que en conjunto o separadamente, constituyen el servicio del Estado. En este caso toma el nombre de administración pública, que 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.⁵⁷²

Cruzado (1895) centra el concepto de administración en el suministro 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 pública. 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".⁵⁷³

Manuel Cruzado (1895), 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. Afirma que la administración es activa, independiente y responsable, sujeta, al mismo tiempo, a cuatro condiciones: 1) "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"; 2) procurar en forma constante la gestión de los intereses públicos; 3) actuar con prontitud; y 4) hacerlo en forma enérgica.⁵⁷⁴ Al respecto puede verse el cuadro 28.

En Manuel Cruzado (1895) no existe ya, sino en cuanto a elementos mínimos y básicos la ciencia de la administración, ésta 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.⁵⁷⁵ Nace entonces la ciencia administrativa en México.

⁵⁷²*Ibid.*, pp. 272-273.

⁵⁷³*Ibid.*, p. 273, "En un gobierno regular la administración no puede ingerirse en la confección de las leyes sino es para hacer observaciones sobre ellas, y aclarar su verdadero sentido, ni tampoco mezclarse en la aplicación de la justicia sino es para otorgarle la fuerza y protección necesarias".

⁵⁷⁴*Idem.*

⁵⁷⁵Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 263.

APORTACIONES DE MANUEL CRUZADO A LA ADMINISTRACIÓN

<i>Características</i>	<i>Descripción</i>
I. Debe estar en consonancia con las instituciones políticas del país, porque siendo la Constitución la Suprema ley de los Estados, se han consignado en ella los principios de la organización del poder administrativo.	
II. Debe ser esencialmente activa. La sociedad camina a su desarrollo y perfección, bajo los auspicios del poder público, porque la misión de éste es proporcionar la felicidad a los administrados.	<p>A. Ser esencialmente civil, extendiendo su dominio a los intereses generales de la sociedad y representar al pueblo en la universalidad de sus exigencias y necesidades.</p> <p>B. Procurar constantemente la gestión de los intereses públicos y sin las alternativas del receso que se otorgan a las cámaras legislativas.</p> <p>C. Imprimir cierta rapidez a la marcha general porque la lentitud en los actos administrativos ocasiona una somnolencia que implica casi siempre un abuso punible.</p> <p>D. Adoptar en sus determinaciones la energía necesaria, porque toda vacilación o temor en efectuarlas, origina una languidez perjudicial a los intereses públicos.</p>
III. La administración debe ser independiente en el ejercicio de sus funciones.	
IV. La administración debe ser responsable. El principio de responsabilidad reconocido por nuestras leyes es otro de los medios más seguros para garantizar el ejercicio de la acción administrativa.	
V. La presencia de las autoridades es otra de las condiciones de la administración, requisito que implica en aquellas el deber de residir constantemente en un punto determinado de sus respectivas demarcaciones.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Cruzado, "Elementos de derecho administrativo", *RAP*, México, INAP, núm. en memoria de Gabino Fraga, 1982, p. 296.

MANUAL DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, DE COSME GARZA GARCÍA (1897)

El *Manual de los presidentes municipales* de Cosme Garza García, fue publicado en 1897 por medio de la tipografía del Gobierno de Coahuila en la ciudad de Saltillo. Debido a que es el más reciente, por ello es el más

didáctico y corresponde a la noción moderna del manual administrativo.⁵⁷⁶ El propósito del manual, señala su autor, es el siguiente:

El orden político-administrativo de las municipalidades está encomendado por la ley a los presidentes de los ayuntamientos; y siendo, como son, nombrados por elección popular directa, todo ciudadano que esté en pleno ejercicio de sus derechos, puede ser designado en los comicios para ejercer las funciones encomendadas a dicho encargo, y tiene el deber de desempeñar su nombramiento siempre que para ello no tenga impedimento legal; derivándose de allí la necesidad y la obligación general para todos, de imponerse de las atribuciones y deberes que incumben a dichos funcionarios para acatarlas o hacerlas cumplir en su caso (...) Tal ha sido mi propósito al escribir esta obrita que me atrevo a presentar a la bondadosa indulgencia del pueblo coahuilense (...).⁵⁷⁷

El *Manual de los presidentes municipales* de Garza García (1897) se encuentra organizado en treinta y un apartados, abarcando una gran parte de materias administrativas, políticas, jurídicas, técnicas y de policía de los ayuntamientos. Al respecto puede verse el cuadro 29.

CUADRO 29
CONTENIDO DEL MANUAL DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES,
DE COSME GARZA GARCÍA

Capítulos	Descripción
1. Deberes constitucionales	En el orden político-administrativo, son deberes de los presidentes de los ayuntamientos, según el artículo 116 de la Constitución local, reformado el 14 y sancionado el 15 de mayo de 1884.
2. Instrucción	Sobre este importante ramo de la administración pública que de preferencia deben atender y vigilar las autoridades, tanto por la poderosa influencia que su desarrollo ejerce en el adelantamiento y progreso de los pueblos, cuanto por ser obligatoria la instrucción pública primaria en el Estado.
3. Régimen interior	En el régimen interior de los ayuntamientos corresponde a sus presidentes; conforme a las Ordenanzas Municipales de 31 de enero de 1871 y otras varias disposiciones.
4. Elecciones	Además del precepto contenido en la fracción II del artículo 116 de la Constitución local, toca a las autoridades políticas municipales conforme a la ley vigente su aplicación.
5. Estadística	Conforme al Reglamento de la ley de 26 de mayo de 1882, expedido por el Ejecutivo Federal con fecha 10 de junio de 1883, para organizar la Estadística General de la República.

⁵⁷⁶Cosme Garza García, "Manual de los presidentes municipales", *RAP*, México, INAP, núm. 53, enero-marzo de 1983.

⁵⁷⁷*Ibid.*, p. 187.

Cuadro 29. *Continuación...*

<i>Capítulos</i>	<i>Descripción</i>
6. Ejidos	El producto de los ejidos debe ingresar a los fondos municipales conforme a las disposiciones relativas de los decretos números 60 de 1° de mayo de 1886, 450 y 493 del 12 de febrero y 20 de diciembre de 1892.
7. Licores y tabacos	Procurar dentro del ámbito de sus atribuciones, que sean justas y proporcionales a la categoría de los establecimientos, las asignaciones del impuesto a estos ramos, que se recaude con regularidad y se distribuya su producto.
8. Hacienda	De la oportuna recaudación y buen manejo de la hacienda pública, depende, sin duda alguna, la buena marcha de toda administración municipal.
9. Fiel contraste	Obligación que tienen los presidentes municipales de velar en su respectiva localidad por el exacto cumplimiento de la Ley General sobre Pesas y Medidas del 19 de junio de 1895.
10. Montepíos	Disposiciones sobre el manejo y control de estos fondos.
11. Gendarmería	Los inspectores, comandantes y jefes que tienen bajo su mando la fuerza de la gendarmería municipal en los pueblos del Estado, dependen de los presidentes municipales, quienes deben vigilar el cumplimiento de los bandos de policía.
12. Policía	Vigilar el cumplimiento del Reglamento del ramo de fecha 20 de febrero de 1881.
13. Salubridad e higiene	Dictar las disposiciones oportunas y convenientes que tiendan a prevenir el desarrollo de las enfermedades epidémicas y a procurar la desinfección de las poblaciones para evitar la mortalidad de sus habitantes.
14. Selvicultura	En este ramo, que bien explotado es una fuente de riqueza y por otra parte, ejerce una poderosa influencia en los cambios atmosféricos y la higiene pública.
15. Policía judicial	Se refiere a funciones de investigación de delitos, la reunión de los vestigios y pruebas de éstos, descubrimiento de sus autores, cómplices o encubridores.
16. Penitenciaria y cárceles	La penitenciaria y cárceles en su régimen interior, dependen del poder administrativo y estarán bajo la doble vigilancia de la autoridad política y municipal, quedando bajo el inmediato cuidado de esta última las cárceles de los municipios foráneos.
17. Caminos	Aunque las vías públicas dependen de la Secretaría de Comunicaciones, está en la conveniencia particular de los pueblos mantener en buen estado los caminos, para facilitar el tránsito de mercancías.
18. Ferrocarriles	Está en el deber de las autoridades ejercer vigilancia sobre las vías férreas, para evitar la ocurrencia de accidentes desgraciados, como la comisión de delitos que perjudiquen la explotación y el buen servicio público.
19. Prevenciones contra el abigeato, registro de fierros	Disposiciones para evitar el robo de ganado.

Capítulos	Descripción
20. Bienes mostrencos	Disposiciones de esta clase de bienes.
21. Corridas de ganado	Disposiciones para realizar las corridas de ganado, con marcas de crías.
22. Cercas y predios rústicos	Garantizar las cercas, tapias o muros que sirven de acotamiento para los predios rústicos.
23. Registro Civil	Disposiciones para llevar un adecuado manejo y control del Registro Civil.
24. Cementerios	Aunque los campos mortuorios están al cuidado y vigilancia de los Jueces del Registro Civil, corresponde a las autoridades políticas coadyuvar en su cuidado y operación.
25. Vagancia y mendicidad	Disposiciones para evitar los males que ocasionan a la sociedad la vagancia y la mendicidad.
26. Portación de armas	Se prohibió en el Estado el uso de las armas de fuego que puedan portarse en la bolsa, el de los verduguillos y el de las corto-punzantes.
27. Protestas de libranzas	Las letras de cambio se protestarán ante Notario Público y no habiéndolo en el lugar, ante la primera autoridad política del mismo asistida por dos testigos.
28. Registro público	Disposiciones para llevar adecuadamente el registro público.
29. Contrabando	Siendo el contrabando un delito penado por la ley, que perjudica notablemente al comercio de buena fe y los intereses de la Federación, deben las autoridades políticas evitar que se defrauden las rentas públicas.
30. Timbre	Disposiciones para la aplicación del timbre.
31. Servicio postal	Aunque el correo es un servicio federal que depende de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, corresponde a las autoridades políticas su adecuado funcionamiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cosme Garza García, "Manual de los presidentes municipales", *RAF*, México, INAP, núm. 53, enero-marzo 1983, pp. 187-198.

No podemos sino evocar la materia administrativa en toda su riqueza, ahora confiada no al gobierno nacional, sino a la administración municipal. El *Manual* de Cosme García (1897) incluye una diversidad de temas que son relevantes en la administración pública municipal y que muestran la variedad de funciones que correspondían al gobierno local en la época porfirista.

FRANCISCO BULNES: EL CANIBALISMO BUROCRÁTICO (1899)

Guerrero (1984) incluye por su importancia el trabajo de Bulnes.⁵⁷⁸ Bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada y durante los primeros años del

⁵⁷⁸Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., pp. 225-226.

régimen porfirista, Francisco Bulnes tuvo como los jacobinos de la gran década nacional que terminó en 1867, el amor a la libertad y el sentimiento anticlerical. Pero como la mayoría de los liberales supervivientes de aquella contienda, que ocuparon cargos políticos bajo el gobierno de Porfirio Díaz, fue un sumiso servidor del dictador.⁵⁷⁹

Al concluir 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*.⁵⁸⁰ En esta obra se revela la prodigiosa erudición que poseía Bulnes, pero también muestra una notable anarquía en la exposición de los temas y a menudo una ausencia de seriedad crítica. Abundan los datos estadísticos, pero no señala las fuentes de consulta. El capítulo 14, lleva el sugestivo título de “El canibalismo burocrático”, que es objeto de este apartado por sus contribuciones al estudio de la burocracia en general.

Asegura que su libro “no tiene por objeto, ofender, ni convencer, ni proponer, ni sembrar (...) No trato de ofender –decía Bulnes– porque respeto a los demás y a mí mismo; no trato de convencer, porque sé que la verdad produce horror a los pueblos; no trato de proponer, porque no escribo para la política sino para la historia; no trato de sembrar, porque soy frío e impotente para encender la fe de un niño”.⁵⁸¹

Bulnes (1899) dice que todo gobierno se integra por tres partes: 1) la moral, que representa a la tradición; 2) la económica, representada por las riquezas individuales y sociales; y 3) la intelectual, expresada en las “clases profesionales”. La proporción de los tres elementos determina la calidad del gobierno. Por esto, 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.⁵⁸²

En el mundo moderno el elemento dominante es el gobierno y quien a la vez hace la paz, es la riqueza industrial, representada por quienes la producen: capitalistas y trabajadores. En los países latinoamericanos no ocurre tal cosa:

⁵⁷⁹Martín Quitarte, “Prólogo”. Francisco Bulnes, *Páginas escogidas*, México, UNAM, 1995, Biblioteca del Estudiante, núm. 89, p. XII.

⁵⁸⁰Francisco Bulnes, *El porvenir de las naciones hispanoamericanas ante las conquistas recientes de Europa y Estados Unidos*, México, Imprenta de Mariano Nava, 1899.

⁵⁸¹*Ibid.*, p. 281.

⁵⁸²*Ibid.*, p. 240.

(...) 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.⁵⁸³

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.⁵⁸⁴

El canibalismo burocrático es un precipitante de las dictaduras, porque crea, multiplicadamente, muchas atmósferas de anarquía. El planteamiento general de Bulnes (1899) –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.⁵⁸⁵

Según Guerrero (1984) este autor establece una ley histórico-política en la que clasifica siete “formas efectivas de gobierno”; de las cuales interesa la última que identifica como *canibalismo burocrático* o *dictadura* y cuya condición es la siguiente: “clases medias dominantes, profesionales, liberales, famélicas. Estado rico”.⁵⁸⁶ Al respecto, Bulnes (1899) da la respuesta: “[...] lo que necesitan las naciones americanas es transformar sus clases industriales ricas o por lo menos con vida fácil fuera de la política, o lo que es lo mismo, necesitan desarrollarse industrialmente”.⁵⁸⁷

⁵⁸³ *Ibid.*, p. 242.

⁵⁸⁴ *Ibid.*, p. 247.

⁵⁸⁵ Señala Bulnes que la aristocracia, la plutocracia y un “César” puede 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”. *Ibid.*, p. 251.

⁵⁸⁶ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública, op. cit.*, p. 227.

⁵⁸⁷ Francisco Bulnes, *op. cit.*, p. 254.

La industrialización capitalista es la única solución que reconoce Bulnes (1899) para el cambio en la condición social de los países de América Latina. La burocracia no es suficiente para que los países puedan modernizarse, se necesita la industrialización de la economía. Sin embargo, la burocracia es indispensable para conducir el proceso de modernización económica que permita el desarrollo nacional.

MIGUEL S. MACEDO: UN ENSAYO SOBRE EL MUNICIPIO (1901)

En la edición *México su evolución social*, se rescata la parte octava del tomo primero del segundo volumen, destinada a un tema siempre vigente: el municipio. Se trata de un ensayo elaborado por Miguel S. Macedo.⁵⁸⁸ Prácticamente, se trata del único trabajo importante al inicio del siglo xx y antes de que iniciara el movimiento revolucionario.

El ensayo de Macedo se encuentra estructurado en tres apartados. En el primero se abordan los orígenes, en la época colonial (1521-1821). En el segundo, el México independiente, caracterizado por la anarquía y la reforma (1821-1867) y en el tercero, la República constituida (1867-1900). Aunque a primera vista pareciera un documento histórico, se trata de un cuidadoso análisis de la evolución de la figura del municipio desde la conquista, la colonia, la independencia y la reforma, hasta llegar al gobierno de Porfirio Díaz.

En los orígenes, Macedo (1901) señala que en los reinos de la España cristiana (siglos xi y xii) los reyes crearon los comunes o consejos de pueblos para establecer seguridad y orden, así como para poner freno a los desmanes de los grandes señores, “impidiendo la constitución de un feudalismo absoluto (...) los reyes españoles depositaron la jurisdicción civil y penal, así como el gobierno económico de los pueblos, en los consejos, que formaron con los principales habitantes de cada lugar y especialmente con los jefes de familia (...)”.⁵⁸⁹

⁵⁸⁸Miguel S. Macedo, “El Municipio”, en *México su evolución social*, México, J. Balleca y Compañía, editor, 1901, tomo I, volumen II. Aquí se revisa la edición del INAP, Miguel S. Macedo, “El Municipio”, *RAP*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990.

⁵⁸⁹*Ibid.*, p. 61. “Los consejos deliberaban sobre todos los asuntos comunes del lugar, nombraban a los alcaldes y demás ministros de la justicia civil y penal, así como a los oficiales del gobierno económico, y tuvieron su fuerza militar con el doble carácter de policía, como hoy decimos, para hacer efectivas las decisiones judiciales y perseguir a los malhechores, y de guerrera, para hacerse respetar de los nobles y aun del mismo rey, a quien auxiliaban en sus guerras cuando ocurrían los casos convenidos en las cartas y fueros”.

Aun después de vencidos los mexicas y debelada la heroica Tenochtitlán, el gobierno de la nueva colonia fue un problema, el cual no quedó definitivamente resuelto hasta la institución del virreinato y de las Audiencias, y hasta que la hábil mano de Don Antonio de Mendoza modeló la organización colonial. Por lo que acierta Macedo (1901) cuando afirma que:

Las instituciones municipales nacieron, pues, en la Nueva España espontáneamente, merced al arraigo que tenían en el espíritu de los conquistadores, a la irregularidad con que la conquista se inició y al haber sido ésta obra personal de Cortés y de sus compañeros por sí y ante sí, y no bajo la dirección del poder constituido, que no la conoció sino cuando fue un hecho casi consumado, que hubo de aceptar cualesquiera que fuese sus inconvenientes, ya que sus ventajas para la Corona y para la metrópoli no permitían desconocerlo.⁵⁹⁰

Macedo (1901) refiere que por cédula del emperador Don Carlos (1523) la elección de regidores correspondía a los vecinos, a menos de haberse concedido nombrarlos a los adelantados de nuevos descubrimientos y poblaciones. Los primeros regidores de México fueron designados por los gobernadores o sus tenientes. Los alcaldes fueron electos por los ayuntamientos.

Esos regidores perpetuos y de nombramientos real no fueron bien recibidos por los cabildos, y las primeras que de esas provisiones se recibieron, originaron resistencias y representaciones en que se pidió al rey que los ayuntamientos fuesen cadañeros, para que todos los vecinos pudieran gozar la honra de ser regidores (...) La facultad de vender oficios se ejerció más de una vez.⁵⁹¹

Los funcionarios del municipio –dice Macedo (1901)– no tenían retribución fija y determinada, pero además de algunos emolumentos, propinas que recibían, o algún salario cuando desempeñaban ciertas comisiones, se buscaba compensación y estímulo a sus servicios concejiles con honores y prerrogativas que se les otorgaba.

Los ayuntamientos se extendieron por toda la superficie de la Nueva España a medida que iba siendo conquistada y pacificada, por lo que prácticamente cubrieron toda la Colonia, con excepción de las provincias extremas del Norte y Occidente, donde no llegó a establecerse gobierno civil y que siempre fueron regidas militarmente.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, p. 63.

⁵⁹¹ *Ibid.*, p. 64.

En el siglo XVIII, las ordenanzas municipales de Felipe V (1728) y las ordenanzas de intendentes de Fernando VI (1749) y de Carlos III (1786) dieron ya mayor precisión a la organización de los municipios, sin alterar las bases fundamentales sobre las cuales habían sido constituidos (...).⁵⁹²

Por supuesto que la supremacía en la Nueva España correspondió naturalmente a la ciudad de México, sede del gobierno y con jurisdicción sobre quince leguas a la redonda, correspondió también la de su Ayuntamiento, considerado como el primero de la Nueva España.

(...) y que algunos, como Bucareli y, sobre todo, el segundo conde de Revilla Gígedo (D. Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla, 1789-1794), se distinguieran por su celo, acierto, elevación de miras y energía, haciéndose acreedores a la gratitud de la ciudad más que a la del resto de la colonia.⁵⁹³

En el segundo periodo que analiza Macedo (1901), dentro de la época independiente destaca que en los primeros actos del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, fue habilitar y confirmar todas las autoridades existentes, otorgando facultad para ejercer las funciones públicas y “sin transición brusca, entraron los municipios al régimen independiente, a la época de los ensayos y de las tentativas que la nueva nación iba a atravesar antes de encontrar las bases de su constitución definitiva”.⁵⁹⁴

En esta etapa, el ayuntamiento de la ciudad de México –dice Macedo (1901)– que hubo de hacerse cargo de las cárceles y de los hospitales, con la administración de los bienes y rentas de éstos, así como el aumento de tales ramos debe haber sido una enorme carga y motivo de agravación en la desorganización administrativa y en las penurias del erario municipal.

Con la Constitución federal de 1824, aunque fue muda en relación con los ayuntamientos, surgió de ella una entidad que con el tiempo había de influir poderosamente en el régimen municipal de la capital: el Distrito Federal. Residencia de los poderes nacionales, formado con la ciudad de México y un círculo de dos leguas de radio, con su centro en la plaza mayor y cuyo gobierno político y económico quedó exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

Mientras que en la Constitución centralista de 1836 (sexta ley constitucional) consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo

⁵⁹² *Ibid.*, p. 67.

⁵⁹³ *Ibid.*, p. 68.

⁵⁹⁴ *Ibid.*, p. 70.

que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los puertos de más de 8,000.

En la etapa de la reforma, señala Macedo (1901) que en 1860 se intentó por el gobierno de Juárez reorganizar toda la administración pública, debido a que volvió a ponerse en vigor el presupuesto general de 1856 y se expidió uno especial para el Distrito Federal, en el que al lado de las oficinas generales y de los tribunales de justicia figuraron las oficinas y gastos del ayuntamiento de México, tendiendo a confundir la capital con el Distrito Federal, el cual fue considerado como una entidad administrativa, concediéndole el 10 por ciento del producto de la enajenación de bienes del clero.⁵⁹⁵ “Medio siglo de revueltas y de guerra, de lucha incesante de partidos y de ensayos siempre abortados, había respetado las bases de la institución creada por el sistema colonial, pero no había podido hacerla progresar.”⁵⁹⁶

En la tercera etapa de la República constituida, afirma Macedo (1901) que el triunfo de la República sobre el Imperio, abrió una nueva era en todas las manifestaciones de la vida nacional. La obra preparada por la Constitución de 1857 y más que por ella, por las Leyes de Reforma, iba a desenvolverse gradualmente y “a permitir al pueblo mexicano entrar de lleno por primera vez a la senda de su evolución pacífica y progresiva”.⁵⁹⁷ Al final de las conclusiones de su ensayo, Macedo (1901) cae en contradicciones que resultan difíciles de comprender:

No parece, pues, aventurado prever que tal absorción continuará su curso y que en un porvenir poco distante los ayuntamientos habrán desaparecido de las grandes poblaciones, o que al menos se transformará radicalmente su organización, perdiendo su carácter de administradores, y sólo quedarán en los pueblos de segundo o inferior orden, para desempeñar en ellos las funciones de última ramificación del poder administrativo, a semejanza de los vasos capilares en el sistema de la circulación en el organismo animal.⁵⁹⁸

En suma, el ensayo de Macedo (1901) es un documento de relevancia para describir la trayectoria del municipio desde la Colonia hasta el siglo

⁵⁹⁵ *Ibid.*, p. 76.

⁵⁹⁶ *Ibid.*, p. 78.

⁵⁹⁷ *Idem.*

⁵⁹⁸ *Ibid.*, p. 91. “El problema municipal es, sin duda, muy arduo; pero hay que tener fe en que los gobernantes mexicanos sabrán resolverlo. ¿Por qué no, si ya han dado satisfactoria solución a otros no menos complejos y trascendentes para la constitución de la nacionalidad y para el engrandecimiento de la patria?”.

XIX, aunque concluya de manera sorpresiva, ya que los ayuntamientos no han desaparecido, por el contrario, forman parte del nivel de gobierno local y son determinantes en las funciones de prestación de bienes y servicios municipales.

En la historiografía del estudio de la administración pública mexicana, el siglo XIX es una fuente inagotable de referencias al campo de conocimiento. La riqueza de documentos, los temas estudiados y las aportaciones a la disciplina son por demás evidentes.

SEGUNDA PARTE

*Cultivadores del estudio de
la administración pública
en los siglos XX y XXI*

Durante largos años los temas relativos a la administración pública han sido objeto en México de un constante estudio que se ha traducido en un material bibliográfico importante y en una legislación administrativa que reflejan los principios modernos de estas disciplinas.

Libros, folletos, monografías y artículos especializados han expresado esa inquietud para actualizar todos los órdenes de aquella actividad y se ha logrado ejercer una saludable influencia en la misma administración pública, que en más de una ocasión ha transformado, con éxito indudable, los antiguos sistemas administrativos en organizaciones modernas, adecuadas a la vida cada vez más complicada del estado mexicano.

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1956⁵⁹⁹

En la primera parte de esta investigación se estableció que todos los escritores, pensadores y políticos que escribieron algún libro, documento, obra u opúsculo en torno a la administración pública en el siglo XIX debían ser considerados como *precursores* de la disciplina. Se trata de ilustres pensadores que con sus obras contribuyeron al campo de conocimiento, desde diferentes actividades, oficios y prácticas administrativas. Por ello, en los capítulos anteriores, fueron analizados y revisados a tan preclaros intelectuales, junto con su obra y sus aportaciones administrativas a la disciplina. En este contexto, es que el *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla*, de Luis de la Rosa publicado en el año de 1853, es el documento que funda la administración pública en nuestro país en el siglo XIX. Antes de esta obra, ningún otro documento cuenta con los alcances teóricos y conceptuales para alcanzar el rango de obra fundadora.

En la segunda parte de la investigación, se revisan los trabajos de los que denominamos *cultivadores* de la administración pública en el siglo XX e

⁵⁹⁹“Editorial. La administración pública en México”, *Revista de Administración Pública*, México, Instituto de Administración Pública, núm. 1, enero-marzo de 1956, p. 3.

inicios del *xxi*, tanto en las etapas posrevolucionaria (1911-1939), en la contemporánea (1940-1979) y en la llamada moderna (1980-2007). La segunda parte consta de tres capítulos ordenados en forma cronológica e histórica.

El capítulo sexto analiza la situación del estudio de la administración pública en la época posrevolucionaria, por lo que se abordan las aportaciones de destacados abogados –Gabino Fraga (1934), Mijares Palencia (1936), Hinojosa Ortiz (1937) y Gustavo Velasco (1938)– a la administración pública. Asimismo, se describen diversos estudios sobre la organización administrativa como la creación del Departamento de Contraloría (1917), y las posiciones de Pani (1918) e Híjar y Haro (1919) en torno a esta dependencia. También el tratado de contabilidad administrativa de Luis G. Aragón (1921), así como la contribución administrativa del antropólogo Manuel Gamio (1920). Adicionalmente, se examinan estudios propiamente de reforma administrativa como los realizados por la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda (1927-1929), los que corresponden a la Comisión Reorganizadora del Departamento del Distrito Federal (1929) y el aporte de Carlos Duplán (1930) a la organización de las oficinas públicas. También son revisados dos manuales técnicos: el de información administrativa de Ezequiel Chávez (1920) y el de sistematización de archivos de Santa María (1927). Por último, se examinan los intentos gremiales y profesionales de la Confederación Nacional de la Administración Pública (1924) y la Escuela Superior de Administración Pública (1922).

El capítulo séptimo aborda la situación prevaeciente del estudio de la administración pública en la época contemporánea. Parte con la obra pionera de Lucio Mendieta y Núñez (1942), prosigue con el estudio de la burocracia de Ernesto Lobato (1954) y el estudio descriptivo de la administración pública de Chellet Osante (1955). Continúa con el planteamiento jurídico de Francisco López Álvarez (1956), los dos artículos de la *Revista de Administración Pública* –Álvaro Rodríguez Reyes (1956) y Joaquín Carrillo Patraca (1959)– además del tratado de administración de personal de Antonio García Valencia (1958). Posteriormente, destaca por sus contribuciones el tratado teórico de José Galván Escobedo (1962). Adicionalmente, se incluyen el análisis de Álvaro Rodríguez Reyes con su “Diagnosis administrativa del gobierno federal” (1964) y el Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Procedimientos de Administración Pública (1964) auspiciada por el Instituto Nacional de Administración Pública. Ambos documentos no habían sido considerados en revisiones anteriores y debido a su importancia en el campo de estudio se incorporan en esta investigación. Después describe los alcances del Informe de la Comisión de Administración Pública

(CAP) en el año de 1967. Posteriormente, se revisan las aportaciones de destacados estudiosos como Duhalt (1970, 1972 y 1977), Rodríguez (1970), Pichardo (1972), Carrillo (1973), Guerrero (1976), Ruiz Massieu y Lozano (1977), Faya (1977), Chanes (1979) y Castelazo (1979).

En el capítulo octavo, se dedica un apartado para examinar la extensa obra de uno de los más destacados teóricos de la administración pública mexicana: Omar Guerrero. Las aportaciones a la teoría de la administración pública a nivel continental, así como sus contribuciones al campo de conocimiento en nuestro país son invaluable y constituyen referencias clásicas para conocer el desarrollo histórico del estudio de la administración pública en México. Es necesario detenernos en su extensa obra para adentrarnos al origen y evolución de su pensamiento disciplinario. Se trata de un reconocimiento ganado por meritos propios.

Por último, en el capítulo noveno, se presenta un panorama del estudio de la administración pública en la época moderna, es decir, del periodo comprendido de 1980 al 2007. En forma secuencial se revisan las contribuciones al campo disciplinario de: López (1980), Pichardo (1980), Ruiz Massieu (1980), Fernández (1980), Guerrero (1980, 1984, 1986, 1989, 1992, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2003 y 2004), Flores Caballero (1981), Flores (1981), Almada (1982), Campero (1982), Carrillo y García (1983), Uvalle (1983, 1992 y 1997), Reyes (1983), García (1983), Aguilar (1983, 1996 y 2006), Rives (1984), Martínez (1985), Haro (1986), Cabrero (1991 y 1995), Pardo (1992 y 1993), Moreno (1995), Arrellano (1995 y 2000), Merino (1996 y 2000), Chanes (1997 y 2000), Méndez (2000), Pineda (2002), Martínez (2007) y Castelazo (2007).

Por último, el autor de esta investigación espera que esta puesta al día del estudio histórico de la administración pública mexicana, sea una emotiva contribución a la disciplina y que permita iniciar una nueva era de estudios en torno a la materia.

El estudio de la administración pública en la etapa posrevolucionaria (1911-1939)

La tradición académica en la investigación social mexicana es casi nula, situación conocida por todos –cuyo análisis escapa a la índole de este trabajo–, y que contrasta en cambio con la bien cimentada que tienen, por ejemplo, los estudios de carácter histórico y jurídico. Así se encuentran con facilidad estudios valiosos y prolijos sobre asuntos muchas veces que carecen de verdadera importancia; en cambio, no podemos contar con un estudio que abarque el problema de la administración pública mexicana.

SIERRA, 1956⁶⁰⁰

En este capítulo se abordan los estudios más representativos de la administración pública después de la Revolución Mexicana hasta el año de 1939. Al mismo tiempo, es importante señalar que durante el periodo revolucionario, sólo podría señalarse el *Derecho administrativo mexicano* de Trejo Lerdo de Tejada publicado en el año de 1911. Fuera de esa referencia, no existe prácticamente estudio administrativo representativo durante la lucha armada. Con posterioridad, Alberto J. Pani escribe su obra *El camino hacia la democracia* publicado en 1918, en el que destaca su capítulo “El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa”.

El estudio de la administración pública en la etapa posrevolucionaria, es abordado en cuatro grandes apartados. Primero, las aportaciones de destacados abogados que contribuyeron desde el derecho administrativo a la comprensión de la administración pública, como fueron los trabajos de Gabino Fraga (1934), Hinojosa Ortiz (1937) y Velasco (1938). Segundo, los estudios de organización administrativa como son la creación del Departamento de Contraloría (1920) y el debate en su creación con Pani (1918), Híjar y Haro (1919) y Llergo (1920). Asimismo, el tratado de contabilidad financiera de Aragón (1924) y la contribución del antropólogo

⁶⁰⁰Catalina Sierra Casasús, “Estudios sobre administración pública en México”, *RAP*, México, INAP, núm. 1, 1956, p. 64.

Gamio (1920) a la administración pública. Tercero, los estudios de reforma administrativa como fueron los realizados por la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda (1928) y la del Departamento del Distrito Federal (1928), así como el aporte de Carlos Duplán (1930) al estudio de las oficinas administrativas. Cuarto, los manuales técnicos de Chávez (1920) relativos a información administrativa y Santa María (1927) a la sistematización de archivos. Por último, la creación de la Escuela Superior de Administración Pública (1922) y los intentos organizativos para aglutinar a los empleados públicos en la Confederación Nacional de la Administración Pública (1924).

TREJO LERDO DE TEJADA Y SU DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO (1911)

A principios del siglo xx, Trejo Lerdo de Tejada escribe su *Derecho administrativo mexicano*, el cual aparece publicado en el año de 1911 en plena revolución mexicana.⁶⁰¹ El libro está destinado a “estudiar y analizar (su) evolución en los últimos cien años” (1810-1910). Sin embargo, se trata más bien de una obra relativa al porfirismo que al moderno derecho administrativo. Sin embargo, debe ser considerado como uno de los primeros intentos de estudio del derecho administrativo mexicano en ese siglo.

ALBERTO J. PANI Y EL DEPARTAMENTO DE LA CONTRALORÍA (1918)

Señala Guerrero (1984) que el hecho de que el Departamento de Contraloría haya nacido no como Secretaría sino como Departamento nos dice mucho. Se esperaba que la nueva institución administrativa tuviera un carácter esencialmente técnico, o más bien, eminentemente administrativo.⁶⁰² El Departamento de Contraloría (1917) había sido diseñado para introducir las mejoras necesarias en el funcionamiento de la administración pública, teniendo en consecuencia la responsabilidad de encabezar la reforma administrativa del gobierno federal.

⁶⁰¹Trejo Lerdo de Tejada, *Derecho administrativo mexicano*, México, Tipografía de la Viuda de F. Díaz de León, Sucs, 1911.

⁶⁰²Omar Guerrero, “El Departamento de Contraloría 1917-1933”, *RAP*, México, INAP, núm. 57-58, enero-junio de 1984, p. 584. También en *RAP Antología conmemorativa 1955-2005*, México, INAP, 2006, tomo II. Se utiliza esta fuente.

Junto a su misión de moralización del personal al servicio del Estado, la Contraloría se encargaba igualmente del mejoramiento de las funciones administrativas del Estado, así como de su constante actualización.⁶⁰³

En este contexto, en 1918 se publicó *El camino hacia la democracia* de Alberto J. Pani que contiene un capítulo, “El nuevo Departamento de la Contraloría y la moralización administrativa”, dedicado a tan importante y novedoso organismo de la administración pública federal. Se trata de una compilación de declaraciones a la prensa de Pani, entonces Secretario de Industria y Comercio.⁶⁰⁴

En este capítulo, expresa Pani (1918) 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 (...).⁶⁰⁵

El autor explica que el término “contraloría” es castizo y señala las raíces etimológicas del término. Entrando en materia dice que las cuentas del erario han sido una “madeja difícil de desenredar”, creándose un vacío legal que impide castigar las faltas administrativas y la inmoralidad.

¿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, por ninguno de ellos?⁶⁰⁶

Es cierto que con anterioridad a la creación de la administración pública revolucionaria ya se habían emprendido reformas conducentes a

⁶⁰³ *Ibid.*, p. 585.

⁶⁰⁴ Alberto J. Pani, *El camino hacia la democracia*, México, Departamento de Aprovisionamientos Generales, 1918.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, pp. 63-64.

⁶⁰⁶ *Ibid.*, p. 66.

modificar el estado de cosas. En mayo de 1910 se separaron las funciones de Contabilidad y Glosa, pero como ésta, señala Pani (1918), quedó incorporada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la reforma no tuvo los efectos esperados: “el ministro de Hacienda –con el dinero de la mano derecha y los comprobantes justificativos de los gastos de izquierda (...) quedó en posibilidades de ejercer cristianamente la caridad con aquélla, sin que ésta se percatara de ello”.⁶⁰⁷

(...) 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 materia hacendaria.⁶⁰⁸

Sin embargo, el nuevo régimen había concebido un diseño más ambicioso para el nuevo Departamento de la Contraloría –según Pani– tendría también la responsabilidad de estudiar la organización y procedimientos de las dependencias gubernamentales, para recomendar mejoras que abatieran costos por lo que su vocación sería la modernización de la administración pública.

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.⁶⁰⁹

Las funciones de la Contraloría tendrían también un efecto de moralización entre los funcionarios públicos para evitar la corrupción, lo que redundaría en beneficio de toda la administración pública.⁶¹⁰

ALBERTO HÍJAR Y HARO: LA DEFENSA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA (1919)

El Departamento de la Contraloría tuvo también defensores y enemigos igualmente armados con la pluma. Entre los defensores se destaca a Alberto Híjar y Haro (1919), mientras que entre los enemigos se encontraba G.L. Llergo (1920).

⁶⁰⁷*Ibid.*, p. 67.

⁶⁰⁸*Ibid.*, p. 68.

⁶⁰⁹*Idem.*

⁶¹⁰Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 308.

Por lo que corresponde a los que defendían a la Contraloría, Alberto Híjar y Haro –entonces Jefe de Servicios Especiales de la Contraloría General de la Nación–, publica su obra *Administración y contabilidad fiscal* en 1919 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.⁶¹¹ La Escuela dependía en aquellos días de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. La obra consta de dos partes: Manual de la Contraloría (glosa, contabilidad e inspección de la hacienda pública) y Principios de administración fiscal, en relación con el erario federal de México.

La introducción de la Contraloría en la administración fiscal por su novedad y utilidad debe ser reconocida en todo el país, con el objeto de procurar que sea adaptada por los Gobiernos de los Estados y de los Territorios y Distritos Federales y por las Administraciones de Rentas Municipales, por lo que he resuelto dar a conocer la organización de la Contraloría en México, que es aplicable en principio a todas las administraciones fiscales.⁶¹²

Para Híjar (1919), la Contraloría tiene la función de lograr mayor eficacia, orden y moralidad en los servicios hacendarios. Comienza analizando el significado y la historia de la Contraloría, desde su creación en Francia en 1661 por Colbert, durante el reinado de Luis XIV. En el caso de nuestro país, señala que desde 1889, Emiliano Busto en su obra *La administración pública en Méjico*, propuso la creación de un organismo controlador con funciones similares.

Si se estableciera en México una Inspección General de Hacienda que ejerciera por medio de sus empleados en toda la extensión del territorio nacional una vigilancia continua sobre el manejo de los agentes y responsables dando informes oportunos a la Secretaría de Hacienda y explicaciones respecto a las mejoras de que sean susceptibles las diversas disposiciones reglamentarias sobre el particular contribuiría a obtener el mejor resultado con el fruto de sus observaciones y experiencia, y con esto quedaría resumido también en México el “control” administrativo de la Hacienda Pública.⁶¹³

⁶¹¹ Alberto Híjar y Haro, “Manual de la Contraloría”, *RAP*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1982, p. 57. Esta selección incluye los siguientes capítulos: I El origen del contralor y sus funciones; II El origen de la contraloría en México; III El objeto de la contraloría; IV Los deberes de la contraloría; V El funcionamiento de la contraloría; VI Obligaciones de los inspectores; VII Breves apuntes sobre administración fiscal; VIII Las facultades de la contraloría.

⁶¹² *Ibid.*, p. 60.

⁶¹³ Emiliano Busto, *La administración pública en Méjico. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecido en Méjico*, México, Secretaría

En 1910 una reforma, que Híjar (1919) 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 de Contabilidad y Glosa del otro, ambas subordinadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶¹⁴

Sin embargo, desde 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 este 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, mejorar el manejo de los fondos públicos, recuperación del prestigio como sujeto de crédito del gobierno y evitar la corrupción en la administración pública federal. La referida Comisión encontró que en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público faltaba la función de verificación.

G.L. LLERGO:

OPOSICIÓN AL DEPARTAMENTO DE LA CONTRALORÍA (1920)

Por lo que hace a los opositores de la Contraloría, ésta tuvo la beligerancia decidida de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta lograr su extinción. Guerrero (1985) menciona que los opositores a este organismo aparecieron en 1920 en el periódico *El Heraldo de México*, doce artículos escritos por G. L. 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*.⁶¹⁵

El Estudio que a continuación se hace sobre la desorganización de nuestra Secretaría de Hacienda, no abarca más que el concepto relativo a los efectos producidos por la creación del Departamento de la Contraloría. (...) No pretendo, como se ve, tratar aquí de toda nuestra desorganización financiera hecha por la pasada administración, sino únicamente la originada por la creación de ese instituto. Tal desorganización la hubo también en otros aspectos que merecen estudio y correctivo, pero salen del marco de nuestro cuadro.⁶¹⁶

de la Presidencia, Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, 1976 (1889).

⁶¹⁴Alberto Híjar y Haro, *op. cit.*, p. 64.

⁶¹⁵G.L. Llergo, “Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría”, *RAP*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1982.

⁶¹⁶*Ibid.*, p. 97.

Llergo (1920), antiguo funcionario porfiriano y luego empleado público del gobierno posrevolucionario, entonces Jefe de Sección de la Contaduría Mayor de Hacienda, mucho tenía que decir como militante de la burocracia hacendaria. El capitulado refleja fielmente el propósito de su obra, como lo muestra el cuadro 30.

CUADRO 30
CONTENIDO DE LA OBRA DE G.L. LLERGO

<i>Contenido</i>	
I.	Punto de vista de este estudio.
II.	Aspecto legal de la creación de la Contraloría. Análisis del 1° al 4° artículos de su Ley Orgánica.
III.	Aspecto legal de la creación de la Contraloría. Análisis del 7° al 11° artículos de su Ley Orgánica.
IV.	Aspecto legal de la creación de la Contraloría. Inconveniencia de llamarle Departamento.
V.	Vocabulario nuevo: contraloría, auditoría. Este último, en el sentido que se emplea, es un anglicismo innecesario.
VI.	Partes de la Secretaría de Hacienda que sirvieron para constituir el Departamento de la Contraloría. Proceso seguido para las órdenes de pago, antes y ahora. Era más democrático el anterior que el actual seguido por la Contraloría. Respetables antecedentes de los procedimientos destruidos.
VII.	Otras funciones de la Tesorería de la Federación del que la ha despojado la Contraloría. Incoherencias de coordinación y de fondo que se observan en su Ley Orgánica. La Tesorería General de la Federación llenaba la casi totalidad de las funciones asignadas hoy a la Contraloría.
VIII.	Direcciones Generales suprimidas: Aduanas y Timbres. Marcha de nuestra evolución hacendaria. Razones que se tuvieron para crear la Dirección General de Aduanas en 1900. Hechos concretos que evidencian la deficiencia de la Dirección de las Aduanas y de las oficinas del timbre en la actual organización.
IX.	Situación anterior de la Secretaría de Hacienda. Situación a que ha quedado reducida. Labor inconveniente de los jefes superiores de esta Secretaría. Situación desairada que les resulta en la nueva organización.
X.	Comparación de presupuestos. Costo excesivo de la nueva organización.
XI.	Comparación de presupuestos de las Direcciones Generales de Aduanas y Timbres, antes y después de la creación de la Contraloría.
XII.	Resumen sintético del análisis anterior. Amenaza que existe aun respecto a otras oficinas recaudadoras, especialmente las Direcciones de Correos y Telégrafos.
XIII.	Asuntos por tratar que se estudian en el apéndice. Tendencia autocrática de la Ley Orgánica de la Contraloría actual. No podemos tener todavía un régimen de verdadera contraloría. Conclusiones.

Fuente: Elaboración propia a partir de G.L. Llergo, "Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría", *RAP*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1982.

Llergo (1920) polemiza con el Departamento de la Contraloría. Califica como uno de los buenos organismos heredados por el porfiriato a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, argumentando que a la fecha, su ascenso es incuestionable. Al igual que la creación de las Direcciones Generales de Aduanas, del Timbre y la de Contabilidad y Glosa. En cambio, la Contraloría desde su origen mismo fue mal concebida, comenzando por su designación como Departamento. Agrega que no existía antecedente alguno de esto, ni antes 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 la creación de la Contraloría.⁶¹⁷

Me bastará decir, por de pronto, que el mismo título de llamarle Departamento a esta dependencia del Ejecutivo, se halla fuera del tecnicismo usado en ninguna de nuestras diversas constituciones políticas; pues en la de 1917, como en las anteriores, tan sólo se habla de las diversas Secretarías de Estado, como de los órganos de que dispone el Ejecutivo para ejercer su administración, así como para conocer y manejar lo interior de nuestro país y relacionarse con lo exterior a él.⁶¹⁸

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

MANUEL GAMIO:

LA CONTRIBUCIÓN ADMINISTRATIVA DE UN ANTROPÓLOGO (1920)

Se incluye en esta etapa un trabajo muy breve del ilustre antropólogo Manuel Gamio. A Gamio se le considera como uno de los padres de la arqueología en México. Aunque no trata de temas antropológicos, su análisis se refiere a la administración pública. Su primera edición aparentemente data de 1917, aunque la que se reseña es la que corresponde a 1920, pues la segunda impresión del artículo se realiza en ese año.⁶¹⁹ Su título es

⁶¹⁷*Ibid.*, pp. 98-99.

⁶¹⁸*Ibid.*, p. 400.

⁶¹⁹Ángeles González Gamio, *Manuel Gamio. Una lucha sin final*, México, UNAM, 1987, p. 216. La autora de este libro sobre la vida Gamio –se trata de su nieta– señala que una tercera edición se realizó en 1923.

“Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento”.⁶²⁰ Gamio (1920) inicia señalando que:

La Secretaría de Agricultura y Fomento 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 la población.⁶²¹

Según Gamio (1920) la Secretaría de Agricultura y Fomento tiene estas dos funciones básicas: primero, el territorio; y segundo, la población. Para analizar la descripción general de las funciones de las direcciones que integran dicha Secretaría, se puede ver el cuadro 31.

En lo relativo a la organización de la Secretaría de Agricultura y Fomento, señala Gamio (1920) que la integraban nueve Direcciones: 1) Agraria; 2) de Agricultura; 3) Aguas; 4) Bosques; 5) Estudios Geográficos; 6) Climatología; 7) Estudios Biológicos; 8) Estadística; y 9) Antropología (de la cual Gamio es titular). De hecho la creación de la Dirección de Antropología es un ambicioso proyecto de Gamio, con el cual piensa lograr que finalmente se conozcan a fondo los problemas y necesidades del país, para tomar las medidas de gobierno necesarias para satisfacerlas de manera realista y efectiva.⁶²² Agrega que todas las direcciones deben funcionar en “coordinación, convergencia y enlace”, para conseguir los fines de la Secretaría.

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.⁶²³

Gamio (1920) en la Dirección de Antropología planeó el estudio de las distintas regiones y habitantes de México, dividiendo a la nación en las siguientes zonas representativas: 1) México, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala; 2) Oaxaca y Guerrero; 3) Chiapas; 4) Yucatán y Quintana Roo; 5) Tabasco y Campeche; 6) Veracruz y Tamaulipas; 7) Jalisco y Michoacán; 8) Querétaro y Guanajuato; 9) Chihuahua y Coahuila; 10) Sonora y Sina-

⁶²⁰ Manuel Gamio, “Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento”, *RAP*, México, INAF, núm. 52, octubre-diciembre de 1982.

⁶²¹ *Ibid.*, p. 155.

⁶²² Ángeles González Gamio, *op. cit.*, p. 50.

⁶²³ Manuel Gamio, *op. cit.*, p. 160.

loa; 14) Baja California.⁶²⁴ Y se indicaba que el conocimiento de los grupos sociales de tales regiones incluía las características históricas, raciales, culturales, económicas, lingüísticas, además de las del medio ambiente.

CUADRO 31
FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y FOMENTO

Temas	Descripción
<i>I El territorio</i>	
1. El conocimiento del territorio	Están dedicadas varias Direcciones de la Secretaría; la de Estudios Geográficos y Climatológicos; la de Estudios Biológicos; la de Aguas; la de Bosques; la de Agricultura.
2. La posesión de la tierra	La futura legislación agraria, que traerá consigo la repartición equitativa y proporcional de la tierra, tiene que hacerse fundándose en datos integrales que suministren las diversas Direcciones de Fomento.
3. La producción de la tierra	Una vez conocidas cuántas y cuáles son nuestras tierras de cultivo y forrajeras, podrá saberse por qué su producción nunca ha bastado para satisfacer las necesidades de la población y que medios existen para fomentar dicha producción.
4. La habitabilidad de la tierra	En México se observa un curioso fenómeno, que es de gran trascendencia actual y futura, y que ha sido causa de serios perjuicios a la población y del entorpecimiento de las fuentes productivas del territorio: se trata de las irregularidades en las condiciones de habitabilidad que presenta el país.
<i>II La población</i>	
1. Censo	Se procura hacer la apreciación cuantitativa de la población desde puntos de vista más generales que aquéllos desde los que, hasta hace poco, se hizo.
2. Naturaleza física	La naturaleza física de nuestras poblaciones regionales no es homogénea, sino características a cada una de ellas.
3. Civilización y cultura	Así como las agrupaciones sociales de México difieren en lo que se refiere a su naturaleza física, se encuentran también grandes divergencias en cuanto a sus aspectos de civilización o cultura.
4. Los idiomas y dialectos	La diversidad de idiomas y dialectos constituyó siempre un obstáculo para la unificación de las tendencias de las agrupaciones mexicanas: existen cerca de cien idiomas y dialectos indígenas, que son hablados por un gran sector de la población.
5. Los antecedentes de nuestra agrupaciones	El conocimiento de la naturaleza física, de la civilización y del idioma de nuestras agrupaciones requiere, para ser acertado, el concurso de los antecedentes del mismo género, relativo a la época colonial y a la prehispánica.

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Gamio, "Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento", *RAP*, México, INAP, núm. 52, octubre-diciembre de 1982.

⁶²⁴ Ángeles González Gamio, *op. cit.*, p. 51.

Guerrero (1984) afirma que 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, debido a que cuenta con una visión más amplia de las funciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y su relación con la administración pública en general.⁶²⁵

EZEQUIEL A. CHÁVEZ:

UN SISTEMA DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA (1920)

El *Manual de organización de archivos* de Ezequiel A. Chávez (1920) 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.⁶²⁶

La obra esta dividida en tres partes, cada una subdivida en libros y éstos en capítulos.⁶²⁷ La primera parte, en el libro primero, se refiere a la clasificación y anotación de documentos de giros, la clasificación de documentos según el tema 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 encuentran documentos y expedientes en giro, así como los 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.

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

⁶²⁵Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 313.

⁶²⁶Ezequiel Chávez, *Manual de organización de archivos*, México, Departamento de Aprovechamientos Generales, 1920.

⁶²⁷Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 318.

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 a su vez. El tercer 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.⁶²⁸

Para Chávez (1920), la clasificación de los archivos debe atender los grandes ramales de la administración pública, es decir, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, representan ellos mismos la estructura orgánica del Estado: “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 puede concebirse”.⁶²⁹

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. Mencionando que los últimos son de tres clases: 1) los que tienen “importancia política”, denominados ministerios o secretarías de Estado; 2) los departamentos caracterizados porque “no tienen carácter político”; y 3) los que aun siendo departamentos, por su carácter “autonómico” deben separarse de los antes tratados. Así, el sistema de administración pública vigente en nuestro país contaba con: siete secretarías, un departamento que atendía al conjunto de las dependencias de la administración pública; otro autonómico, que completaba los servicios de las demás dependencias, más otros tres cuyos servicios son especializados.

LUIS G. ARAGÓN:

TRATADO DE CONTABILIDAD ADMINISTRATIVA (1921)

Luis G. Aragón elabora en 1921 su propia contribución, especialmente para la contabilidad gubernamental.⁶³⁰ El libro tiene como propósito brindar

⁶²⁸Ezequiel A. Chávez, *Manual de organización de archivos*, p. 3.

⁶²⁹*Ibid.*, p. 40.

⁶³⁰Luis G. Aragón, *Administración pública del Estado. Estadística y tecnología*, México, Imprenta Victoria, 1921.

apoyo bibliográfico a estas dos materias –Estadística y Tecnología– que se impartían en la Escuela Superior de Comercio y Administración, así como en la Escuela de Administración Militar. Se trata de una obra eminentemente técnica, que sin embargo, deja traslucir algunos conceptos sobre la administración pública.

Aragón (1921) señala que con el fin 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. En la primera parte de la obra, el autor trata los ingresos, egresos, contabilidad y temas conexos. La parte de estadística constituye una gran aportación a esta materia. La obra en sí misma resulta pionera. Por último, examina con detenimiento la tecnología, en la cual comprende gran cantidad de productos agrícolas e industriales.

Afirma Guerrero (1985) que este libro no cuenta con elementos teóricos de explicación conceptual, pero en cambio se hallará una obra transparente de las preocupaciones prácticas de la administración pública mexicana y su posible buena solución.⁶³⁴ La contribución de Aragón (1921) se debe a que en su estudio trata a la administración pública, en relación con dos campos de estudio que serían relevantes en el transcurso del tiempo: la estadística y la tecnología.

LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1922)

Para Guerrero (1984) uno de los más trascendentes progresos del Departamento de Contraloría fue la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, fundada en el año de 1922.⁶³² Se anunciaba como: “Un plantel para que los empleados del Gobierno adquieran los conocimientos necesarios para el desempeño eficiente y práctico de su trabajo”.⁶³³

⁶³¹ Afirma Guerrero que Gustavo R. Velasco había calificado a esta obra carente de valor, aunque se trata de un trabajo de amplio sentido didáctico. No hay en estos momentos preocupaciones teóricas, sino el espíritu de resolver problemas prácticos.

⁶³² Omar Guerrero, “El Departamento de Contraloría 1917-1933”, *op. cit.*, pp. 609-625. También llamada Escuela de Administración Pública. Para quien desee profundizar en esta institución puede revisar este artículo en el que Guerrero aporta toda la información que encuentra sobre esta organización.

⁶³³ *Idem.*

En la publicación periódica del Departamento de la Contraloría denominada *Boletín de Informaciones*, aparece en el número 1 (marzo-abril de 1925) un reporte firmado por Manuel Centurión, titulado “La Escuela de Administración Pública”.⁶³⁴ Señala Guerrero (1985) que 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”.⁶³⁵

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 federal. La Escuela Superior de Administración Pública pretendía concretar este plan. Según Centurión la Escuela vendría a resolver grandes problemas relativos al estado del rendimiento de los trabajadores del Estado, que dejaba mucho que 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. Por lo que era necesario emprender actividades educativas que formaran profesionalmente a los servidores públicos, altamente especializados, pero ineptos para resolver problemas ajenos a su ámbito de acción.

La Escuela de Administración Pública viene a corregir este viejo sistema del aprendizaje en la misma oficina en que se trabaja. Su plan de estudios toma el empleado público y, de acuerdo a sus conocimientos en tal o cual rama de la administración, lo educa, lo instruye y lo reintegra al cabo de poco tiempo, sólidamente preparado no sólo para justificar su puesto, sino para poder desempeñar cualquier otro, aun cuando fuere por oposición. Ya se verá, pues, que este plantel no solamente mejora la situación individual del empleado, sino que, en poco tiempo más, podrá ofrecer al Ejecutivo un amplio contingente de servidores en quienes se reúnan competencia, honorabilidad, noción del deber, concepto de la responsabilidad, etcétera.⁶³⁶

Con un número de 700 estudiantes dieron comienzo los cursos de la Escuela Superior de Administración Pública, creada por decreto especial

⁶³⁴ “La Escuela de Administración Pública”, *Boletín de informaciones*, México, Contraloría General de la Nación, tomo 1, núm. 1, marzo-abril de 1925, p. 22.

⁶³⁵ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 324.

⁶³⁶ Omar Guerrero, *El Departamento de Contraloría 1917-1933*, op. cit., p. 609.

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 contra decisión, 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, con el programa de estudios según el cuadro 32.

CUADRO 32
PROGRAMA DE ESTUDIOS DE LA ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<i>Año</i>	<i>Materias</i>
Primer año. Preparación	<ul style="list-style-type: none"> • Lengua castellana • Aritmética razonada • Nociones sobre funcionamiento de Oficinas Administrativas y tramitación oficial • Biblioteconomía y Archivo
Segundo año. Curso medio	<ul style="list-style-type: none"> • Nociones de Derecho Constitucional en sus relaciones con el Administrativo y Nociones de Derecho Administrativo • Nociones de Derecho Civil y Mercantil • Estadística Administrativa • Contabilidad general
Tercer año. Curso superior. Primer año	<ul style="list-style-type: none"> • Contabilidad superior • Contabilidad pública primer año: generalidades de contabilidad fiscal y ramo civil • Ramo militar • Ramo aduanal, primer año • Direcciones Generales
Cuarto año. Curso superior. Segundo año	<ul style="list-style-type: none"> • Contabilidad pública, segundo año • Ramo aduanal, segundo año • Ramo del Timbre • De los Estados y Municipios • Contabilidad de Inspección Fiscal • Industrias del Gobierno

Fuente: Elaboración propia a partir de Omar Guerrero, "El Departamento de Contraloría 1917-1933", *RAF*, México, INAP, núm. 57-58, enero-junio de 1984, pp. 611-612.

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 Superior de Administración Pública en tanto se le dotaba de sede.⁶³⁷

Guerrero (1984) afirma que existe parentesco entre la Escuela Superior de Administración Pública y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, instituciones de ayer y hoy de la Universidad Nacional Autónoma de México. A pesar de su corta duración la existencia de la Escuela Superior de Administración Pública mostró la necesidad de contar con instituciones educativas que fomentarán la enseñanza y el aprendizaje de nuestro campo de conocimiento.

El estudio de la administración pública en la época posrevolucionaria, corresponde a la etapa de la Revolución mexicana y su posterior proceso de pacificación institucionalizada, por lo que se encuentra contemplada en el periodo que comprende los años de 1911 a 1939. No obstante que para la disciplina se trata de un tiempo de tribulaciones y profundos cambios en las estructuras burocráticas, también es cierto que existen contribuciones dignas de estudiarse en el campo de estudio.

PARTICIPACIÓN DE LA BUROCRACIA: LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1922)

Existen acciones dignas de mencionar en el ámbito gremial, como la Confederación Nacional de Administración Pública (CNAP), la cual fue fundada el 5 de junio de 1922.⁶³⁸ El folleto por el que se conoce esta organización, es 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 Confede-

⁶³⁷Señala Guerrero que en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 2 de julio de 1929, artículo transitorio 1, fracción c, se dice a la letra: "la Facultad de Comercio y Administración estará formada por la parte de la actual Escuela Superior de Comercio y Administración, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, que se refiere a las carreras de Contador de Comercio y Contador Público y Auditor, y por la Escuela Superior de Administración Pública". Sabemos entonces como desapareció la ESAP, se fundió con una parte vieja de la Escuela Superior de Comercio y Administración, formando en consecuencia una nueva Facultad que conservó este nombre. Guerrero va más allá: "Sin embargo ha llegado el momento, creemos, de recuperar del todo la idea original: una Facultad de Administración Pública independiente, una institución académica más de la UNAM, pero ahora reforzada y engrandecida no sólo por su licenciatura, sino también por su Posgrado y su Centro de Investigaciones". *Ibid.*, p. 625.

⁶³⁸Confederación Nacional de Administración Pública, "La vigorosa acción social de la Confederación Nacional de la Administración Pública", *RAP*, México, INAP, núm. 51, julio-diciembre de 1982.

ración 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.⁶³⁹

Como programa general la CNAP se fijó la integración de treinta asociaciones locales, que integrarían una Confederación Nacional; además de la formación de la Sociedad Económica de Previsión,⁶⁴⁰ con los siguientes propósitos:

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 Caja de Ahorros y Préstamos, encargada de construir un "seguro oficial" y prevenir emergencias del trabajo, ancianidad y muerte.

Junto a estas instituciones en la CNAP, 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 las asociaciones.⁶⁴¹ Para ello se crearía el Comité de Prevención Social, círculos de estudio, casas de salud, gimnasios, parques deportivos y una liga de excursiones. También estaba prevista la creación de la Acción Mutualista.

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.⁶⁴²

Esta es una de las conclusiones del folleto de la CNAP, para que los servidores públicos se adhieran a su Confederación. En el documento se asienta, según Guerrero (1984) que en breve se publicaría la lista de los

⁶³⁹*Ibid.*, pp. 125-126.

⁶⁴⁰*Ibid.*, p. 128.

⁶⁴¹*Idem.*

⁶⁴²*Ibid.*, p. 132.

miembros de la CNAP, lo que significa que no fue un organismo “fantasma” sino real y actuante.

LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE GABINO FRAGA (1926)

De acuerdo con Fraga en sus *Lecciones de derecho administrativo* de 1926, administración pública significa legislación, ejecución y jurisdicción.⁶⁴³ Aunque aclara que 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 del poder ejecutivo y se ha considerado que propiamente la acción del Estado es la única que puede realizar el poder ejecutivo”.⁶⁴⁴ Por ello señala que:

(...) todos los autores reconocen que la acción administrativa no se limita a ejecutar la ley sino que el poder administrativo realiza toda una serie de actos encaminados a obtener el bienestar material y moral de los habitantes. Establece el poder ejecutivo un funcionamiento especial que tiene por objeto dar garantías a las situaciones jurídicas de los individuos y procurar el desarrollo de sus actividades individuales (...).⁶⁴⁵

Fraga (1926) argumenta la importancia 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 las leyes, pero de ningún modo se restringe a las mismas. Nunca en contra ni por encima de ellas.

Para Fraga (1930) el derecho administrativo tiene relación directa con el Estado, por lo que no puede entenderse fuera de su esfera de competencia, por lo que lo define en los siguientes términos:

⁶⁴³Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 301. Parece que la obra de Gabino Fraga fue escrita a partir de las versiones mecanográficas de sus lecciones en 1926 y 1930, las cuales le sirvieron de base para la elaboración de su libro. Asimismo, existen trabajos inéditos, uno dedicado a las atribuciones cuasi judiciales y otro en el que se proponía un proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1958). En este apartado abordamos las lecciones de 1926 y 1930, para incorporarlas dentro de la línea del tiempo.

⁶⁴⁴Gabino Fraga, “Lecciones de Derecho Administrativo. 1926”, *RAP*, México, INAP, edición especial en memoria del maestro y primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, noviembre de 1982, p. 331.

⁶⁴⁵*Ibid.*, p. 332.

El derecho administrativo es una de las ramas constitutivas del derecho público; se desprende del derecho constitucional, por lo cual, cualquier concepción que se tenga del Estado debe influir en el derecho administrativo por que éste estudia las funciones de los órganos establecidos por la Constitución (...) Poder Ejecutivo cuya función cae netamente dentro de nuestro estudio porque tiene esencialmente el control administrativo.⁶⁴⁶

Incluso para definir el derecho administrativo tiene que diferenciarlo de la administración pública, situación necesaria para estar en posibilidad de delimitar su campo de estudio y su marco conceptual. Esta delimitación teórica resulta útil para nuestra disciplina:

El derecho administrativo se ha definido de muy diversas maneras: como regulando la actividad del Poder Ejecutivo, es la más común y, a la vez, la más inexacta; es en realidad desconocer que la administración abarca más funciones y actividades de las que tiene el Poder Ejecutivo. La administración implica una serie de actos jurídicos que tienden no solamente a la aplicación de la ley, y además, la administración no solamente se ejerce por el Poder Ejecutivo; es pues, insuficiente la definición anterior.⁶⁴⁷

La definición de Fraga (1930) de derecho administrativo la sustenta en el significado de la *función administrativa del Estado*, concebida ampliamente como la *actividad general del Estado*.⁶⁴⁸ En una primera aproximación define a la administración pública en los siguientes términos:

La administración viene a ser un término del cual existen muchas acepciones. En su sentido gramatical es una gestión, prestación de un servicio, ejecución de un hecho en relación con ciertos bienes, personas (...)⁶⁴⁹

Fraga (1930) sostiene que el concepto de administración pública puede ser visto a partir de "los actos que la constituyen" o de las entidades que la realizan, por lo que en un sentido amplio:

(...) la administración se aplica al conjunto de los Poderes Públicos; así se habla de la administración de un país; en este sentido se confunde con el concepto de go-

⁶⁴⁶Gabino Fraga, "Curso de Derecho Administrativo. 1930", *RAP*, México, INAP, edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, noviembre de 1982, p. 343.

⁶⁴⁷*Ibid.*, p. 346.

⁶⁴⁸*Ibid.*, p. 349.

⁶⁴⁹*Idem.*

bierno. La administración también puede entenderse como actividades de gestión de los servicios públicos; sin embargo, todavía en ese sentido es demasiado amplio porque se abarcan muchas actividades que no son del Estado.⁶⁵⁰

En las lecciones de 1930, desarrolla mayormente una conceptualización de la administración pública. Fraga (1930) 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 está harto restringida.⁶⁵¹

En suma, Fraga aporta más al derecho administrativo que a la administración pública, al menos en los trabajos mencionados. Sin embargo sería parcial y equívoco limitar su obra a la disciplina del derecho administrativo, pues en otros trabajos realizó importantes contribuciones a la ciencia administrativa. A partir de la definición y delimitación de las fronteras del derecho administrativo, es que el autor comenzó a definir a la administración pública y a describir su naturaleza estatal.

SANTA MARÍA: TECNOLOGÍA DE LA SISTEMATIZACIÓN DE ARCHIVOS (1927)

Existe un pequeño manual de archivos publicado en 1927 por Severino Santa María, antiguo empleado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ex alumno de la Escuela Superior de Comercio y Administración, así como miembro de la Asociación de Bibliotecarios Mexicanos. Tiene el curioso título *Catalotecnia carteconómica* y está subtulado como *Reglas para la formación de archivos oficiales de la federación, los estados y los municipios*.⁶⁵²

El propio autor nos explica el título en la Advertencia, 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

⁶⁵⁰*Idem.*

⁶⁵¹*Ibid.*, p. 350.

⁶⁵²Severino Santa María, *Catalotecnia carteconómica*, México, Imprenta El Progreso, 1927.

modo similar, la "carteonomía es el arreglo, conservación y administración de archivos comunes de cartas". Según Guerrero (1984) esta terminología sería perfectamente aplicable a la obra de Chávez antes tratada.⁶⁵³

Este recorrido nos ha enseñado que las preocupaciones por el estudio de la administración pública no requieren 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. La administración pública es una herramienta útil para organizar y reorganizar la actividad administrativa, reconstruir las tareas de gobierno, así como asegurar la provisión de servicios públicos que requiere la ciudadanía.

LA COMISIÓN REORGANIZADORA DE HACIENDA (1927-1929)

El *Informe* de la Comisión Reorganizadora de Hacienda es un voluminoso documento de 500 páginas que resume el trabajo de dos años realizado por la Comisión correspondiente.⁶⁵⁴ Este documento permite entender los importantes cambios realizados entre 1927 y 1928 en ese órgano del Poder Ejecutivo.⁶⁵⁵

El *Informe* está integrado por un apartado general, compuesto a su vez por 55 páginas; el resto es un copioso documental. El documento es fruto del trabajo de las siguientes personas que integraron la Comisión: Saturnino Pérez López, Hermenegildo Díaz, Tomás Vilchis y David Thierry, los cuales fueron auxiliados entre otros por Carlos Duplán y Jesús Silva Herzog.

La Comisión Reorganizadora 1927-1928 designada por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Luis Montes de Oca al inicio del mes de marzo de 1927, tiene la razón de su existencia en la situación caótica por la que atravesaba la administración del ramo y enfila sus actividades hacia el estudio de los males que la asolaban.⁶⁵⁶

La administración de la Secretaría de Hacienda ha sufrido hondas conmociones a partir de 1913; su personal y sistemas han sido constantemente modificados y experimentos numerosos han venido haciéndose consecutivamente,

⁶⁵³ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 320.

⁶⁵⁴ "Informe de Labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1929", *RAF*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1982. En este número se incluye el apartado general del Informe.

⁶⁵⁵ Catalina Sierra Casasús, op. cit., p. 66.

⁶⁵⁶ César Augusto Izaguirre Rojo, "Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1928", *RAF*, México, INAP, núm. 7, enero-marzo de 1958, p. 41.

de tal manera que, hasta el comienzo del actual periodo presidencial, puede decirse que la administración de la Secretaría no había obedecido a ningún programa definido, careciendo por completo de unidad, de eficiencia y de economía. Múltiples labores estaban duplicadas; otras que deberían tener homogeneidad estaban en completo desacuerdo, y trabajos que por su índole deberían corresponder a determinado departamento u oficina, estaban confiados a otros cuyo objetivo era totalmente distinto.⁶⁵⁷

Los autores refieren que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sufrido 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 de Hacienda y Crédito Público no sólo estaba enfocada a corregir sus deficiencias, sino que obedecía también a los replanteamientos introducidos al sistema fiscal, la organización crediticia, los procedimientos presupuestales y las innovaciones en esta materia provenientes de otros países.

El 15 de agosto de ese año presentaron el diagnóstico administrativo de la situación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,⁶⁵⁸ encontrando las siguientes observaciones de carácter general:

- I. Se nota la carencia absoluta de un plan general de organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- II. Falta unidad de criterio en la organización de las citadas dependencias;
- III. Falta una reglamentación general de las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en particular de las funciones de cada dependencia;
- IV. Los métodos de archivo que se siguen en las distintas dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son variados y, en muchas de ellas, tan anticuados, que no permiten obtener el servicio que debe prestar el archivo en toda buena organización;
- V. Se carece en muchos departamentos, del equipo necesario para el buen servicio;

⁶⁵⁷“Informe de Labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1929”, *op. cit.*, pp. 141-142. “Por tales razones, al principiar el mes de marzo de 1927, el C. Luis Montes de Oca, Secretario de Hacienda y Crédito Público, tuvo a bien ordenar se hiciera un estudio relativo a la organización administrativa del Ramo y se propusieran las reformas que fueren necesarias para que el despacho de los asuntos se efectuaran con eficiencia y economía, por medio de la uniformidad de métodos y del establecimiento de sistemas que evitaran la duplicidad de labores”.

⁶⁵⁸*Ibid.*, pp. 142-143.

- VI. El personal subalterno, en general, puede calificarse de poco idóneo, ya que no se le exigen los conocimientos indispensables para el servicio que presta;
- VII. Se nota la carencia de métodos de estadística que pudieran orientar la buena marcha de algunas dependencias;
- VIII. Para el desempeño de los asuntos, existe un sinnúmero de trámites establecidos por las disposiciones en vigor o por las costumbres;
- IX. Tanto los funcionarios superiores como los Directores y Jefes de Departamentos y Oficinas, tienen que firmar un gran número de oficios, en asuntos que, por su poca importancia, bastaría con que los Jefes de Sección o los de Departamento firmaran las resoluciones que ellos proponen;
- X. En cada Dirección, Departamento y Sección hay, generalmente, una sección o mesa de archivo y correspondencia;
- XI. Constantemente, algunas dependencias invaden las facultades de otras;
- XII. Hay labores que se repiten en varios departamentos, y, dentro de éstos, en distintas secciones;
- XIII. No existe coordinación de labores;
- XIV. No se halla establecida una relación entre todas las dependencias: cada una tiene encomendadas funciones distintas en las demás, y labora como una institución independiente, con cierta autonomía, o como subsistente por sí sola.

La Comisión Reorganizadora halló que un cambio radical de la legislación no debía ni podía hacerse de una manera completa, sino que sería necesario crear periodos de transición, para preparar el terreno en el cual se fijaron los cimientos sobre los que sin duda, descansaba la legislación fiscal en ese momento.⁶⁵⁹ Las bases que la Comisión consideró indispensables para reorganizar el trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fueron las siguientes:

- I. "La expedición de una ley, con carácter de constitucional, que delimite la competencia fiscal de la Federación, de los Estados y de los Municipios;
- II. "La expedición de la Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la del Código Fiscal de la Federal, y
- III. "La revisión de todas las leyes, reglamentos y disposiciones fiscales vigentes, con la mira de codificarlas, a fin de expedir nuevas disposiciones que formen un cuerpo homogéneo de mayor estabilidad".⁶⁶⁰

El dictamen sirvió de base a la reforma propuesta por la Comisión, debido a que se expidió una ley con rango constitucional que definía las

⁶⁵⁹César Augusto Izaguirre Rojo, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁶⁰"Informe de Labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1929", *op. cit.*, pp. 143-144.

competencias federal, estatal y municipal, también se expidió la Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Código Fiscal de la Federación, así como se revisó la legislación fiscal que regía entonces. Luego del *Informe* de la Comisión, 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 entre otras tareas: la elaboración de instructivos; la reorganización de la Secretaría, creando o suprimiendo dependencias; y el mejoramiento de la selección de personal. Al efecto puede verse el cuadro 33.

CUADRO 33

CONTENIDO DEL INFORME DE LA COMISIÓN REORGANIZADORA DE LA SHCP

<i>Acción</i>	<i>Descripción</i>
I. La centralización de servicios	Correspondencia, archivo, biblioteca, médicos, dibujo, estadística, proveeduría y talleres.
II. Creación de nuevas dependencias	Departamento de Control de Correspondencia, Oficina Central de Archivo, Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos, Comisión de Presupuestos, Oficina de Sucesiones y Donaciones, Oficina de Prensa y Publicaciones, Almacén General de la Secretaría, Sección de Dibujo, Supresión de la Junta Inspector de Impuestos sobre Bebidas Alcohólicas y creación del Departamento respectivo, establecimiento del Registro de Finanzas.
III. Integración de instructivos	Correspondencia, clasificación decimal de archivos, colocación y conservación del equipo, distribución de la firma, expedición de circulares, acuerdos y decretos, contabilidades económicas (de la Tesorería, de la Casa de Moneda, de la Oficina Impresora de Hacienda, del Fondo de Garantía, del Almacén General).
IV. Personal	Selección con base en examen de antecedentes, de eficiencia y médico, control de asistencia, fomento de deportes, conferencias y academias, servicio confidencial.
V. Reorganización de antiguas dependencias	Tesorería de la Federación, Departamento de Crédito, Dirección del timbre, Casa de Moneda, Oficina Impresora de Hacienda, fusión de algunas Oficinas Federales de Hacienda y reorganización de sus plantas de personal.
VI. Agrupación de labores similares	Pasar a la Tesorería de la Federación el Almacén de Estampillas, anteriormente bajo la Dirección del Timbre. Pasar al Departamento de Crédito, todos los asuntos de deudas flotantes, anteriormente a cargo del Departamento Administrativo.

<i>Acción</i>	<i>Descripción</i>
VII. Medidas reglamentarias	Reglamento del Departamento de Correspondencia; Reglamento de la Oficina Central de Archivo; Reglamento del Departamento de Biblioteca; Reglamento de la organización administrativa de la Tesorería de la Federación; Reglamento de la Oficina de Prensa y Publicaciones; Reglamento del Departamento de Crédito; Reglamento de la Oficina Impresora de Hacienda; Reglamento de los Servicios de Intendencia; Reglamento del Fondo de Garantía; Reglamento de Oficinas Federales de Hacienda; Reglamento relativo a la organización administrativa de la Secretaría; Reglamento del Servicio Civil.
VIII. Varias	Cobro de rezagos mediante la creación de una Junta especial; formación del padrón de contribuyentes del Impuesto sobre la Renta; dotación de mobiliario moderno para algunas dependencias; terminación de las obras del Palacio Nacional e instalación de un sistema telefónico completo.

Fuente: Elaboración propia a partir del "Informe de Labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1929", *RAP*, México, INAP, núm. 54, abril-junio 1982.

Los miembros de la Comisión al final del Informe señalaban que aunque existían todavía muchas necesidades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de reorganización administrativa, los resultados estarían a la vista posteriormente.

Aun cuando por la falta de tiempo para desarrollar un programa más completo, la Secretaría de Hacienda se vio obligada a limitar sus proyectos de reorganización, como antes se ha dicho; se cree sin embargo, que, con las reformas emprendidas, se han sentado las bases administrativas fundamentales que en la actualidad permiten las leyes vigentes, trazando así el camino para lograr, en lo futuro, un mejor servicio en la administración de la Secretaría.⁶⁶¹

Izaguirre (1958) señala que si el investigador consulta el volumen de trabajo de la Comisión Reorganizadora de 1927-1928 y su informe de labores, podrá percatarse que la gran estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedó trazada de manera definitiva con las bases impuestas por aquel entonces, "no cabe la menor duda que la labor de la Comisión fue estrictamente compatible en lo técnico y no desmayó un solo instante en la realización de sus altos fines".⁶⁶² Este Informe ha quedado como testimonio del logro más significativo y antecedente remoto de las reformas administrativas en el siglo XX.

⁶⁶¹ *Ibid.*, p. 173.

⁶⁶² César Augusto Izaguirre Rojo, *op. cit.*, p. 47.

LA COMISIÓN REORGANIZADORA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (1929)

Guerrero (1984) señala que 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 del propio proceso de reorganización. Para nuestro estudio, este último es el que nos interesa revisar.⁶⁶³

El Informe se titula *Reorganización, en detalle, del Departamento* y lleva el sugestivo subtítulo: "Proyecto general de organización".⁶⁶⁴ 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.⁶⁶⁵

El propósito del estudio de reorganización se realizó con motivo de la transformación del ayuntamiento de la ciudad de México en Departamento del Distrito Federal (DDF). En lo general, el trabajo se divide en dos aspectos, por un lado, la organización fiscal y por el otro, la organización administrativa. Las labores se separaron en inmediatas y mediatas encaminadas a implantar una organización permanente.

El Informe se encuentra integrado en seis capítulos: 1) antecedentes; 2) organización fiscal; 3) organización administrativa; 4) centralización de servicios; 5) relación de los consejos consultivos; y 6) expedición de disposiciones reglamentarias. Por lo que se refiere a 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, como son las autónomas entre las que se encuentran incluidas las de beneficencia, Comisión Local Agraria y el Consejo de Notarios.

Los servicios de correspondencia, archivo, almacén y proveeduría, consultorio médico e intendencia quedaron centralizados. En un apartado final del documento, dedicado al servicio civil se contempla todo lo relativo al mejoramiento del personal público. El Informe de esta Comisión (1929) da un buen ejemplo de organización administrativa, por lo que sus traba-

⁶⁶³ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública, op. cit.*, p. 315.

⁶⁶⁴ Departamento del Distrito Federal, *Reorganización, en detalle, del Departamento*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929.

⁶⁶⁵ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública, op. cit.*, p. 315.

jos fueron importantes para la organización y funcionamiento del recién creado Departamento del Distrito Federal.

EL APOORTE DE CARLOS DUPLÁN (1930)

Carlos Duplán publica en 1930 su obra *El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su resolución*. El autor, antiguo miembro del Congreso Constituyente de 1916-1917 y colaborador de la Comisión de Hacienda, escribe su libro siendo funcionario activo en el Departamento del Distrito Federal.⁶⁶⁶

El documento es un manual que aborda no ya una Secretaría de Estado, sino toda la administración pública mexicana. Está integrado por una introducción, 16 capítulos, además incluye las conclusiones.⁶⁶⁷ Advierte que no entrará en detalles cuando afirma:

(...) 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.⁶⁶⁸

Guerrero (1984) afirma que el grueso del documento está encaminado a precisar técnicamente los propósitos de la reforma administrativa partiendo de la organización funcional y la centralización de servicios.⁶⁶⁹ Duplán (1930) identifica los problemas más comunes en la organización y funcionamiento cotidiano de las oficinas de gobierno, en los siguientes apartados: 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; y 16) Equipo.

Duplán (1930) acepta que la industria, el comercio y la economía en general deben reorganizarse, aunque añade que primero debe hacerlo el gobierno, por la sencilla razón que es el "principal productor, el principal comerciante, el más grande consumidor y el más rico de todos".⁶⁷⁰ Debido a que el gobierno

⁶⁶⁶ Carlos Duplán, *El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su resolución*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1930.

⁶⁶⁷ *Ibid.*, p. 3.

⁶⁶⁸ *Ibid.*, pp. 5-6.

⁶⁶⁹ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 316.

⁶⁷⁰ *Ibid.*, p. 6.

tiene los mismos problemas técnicos que la industria y el comercio, considera el autor que idénticos procedimientos pueden aplicarse en todo caso. Puede haber diferencias de forma, pero 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.⁶⁷¹

Duplán (1930) aconseja que el gobierno sea 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. Se trata de tomar en cuenta al personal público, sus actitudes e intereses, abarcando gobierno federal, estatal y municipal. Cuando define el alcance de la materia organización, señala que debe circunscribirse el mando, evitando la dispersión en la toma de decisiones.

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. (...) 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.⁶⁷²

En suma, la reorganización debe estar encabezada por una dependencia, que Duplán (1930) juzga debe ser la Contraloría General de la Nación, debido a la afinidad de sus funciones y el control que se ejerce sobre las otras dependencias de la administración pública federal, que es su atribución, en lo cual coincide con la idea original de Pani. El trabajo de Duplán (1930) reivindica los estudios de organización que serán muy relevantes posteriormente y que contribuyen al conocimiento de la dinámica en la administración pública.

CONFERENCIA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1933)

Cabe señalar que más de diez años después la materia hacendaria seguía siendo objeto de gran preocupación. En 1933 tiene lugar una conferencia –se

⁶⁷¹ *Idem.*

⁶⁷² *Ibid.*, p. 8.

desconoce el nombre del autor— en relación con 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.⁶⁷³ La idea de la conferencia fue reseñar la organización general del régimen político y de la administración pública, como introducción a la exposición de las materias de administración hacendaria.

LOS APORTES DE GABINO FRAGA (1934)

A principios del siglo xx, Trejo Lerdo de Tejada escribe su *Derecho administrativo mexicano*; sin embargo, más bien se trata de una obra relativa al porfirismo que al moderno derecho administrativo. Por ello, Guerrero (1984) afirma que la obra *Derecho administrativo* publicada en 1934 por Gabino Fraga, debe ser considerada con toda certeza como el primer tratado —en sentido moderno— sobre esta materia, escrito en el siglo xx.⁶⁷⁴ Debido a que realizó enormes aportes al derecho administrativo, pero también a la delimitación y definición de la administración pública mexicana.

Por lo que corresponde al derecho administrativo, Fraga (1934) llega a un mayor grado de madurez, después de las lecciones de derecho administrativo de 1926 y 1930. Su definición de derecho administrativo la basa en el significado de la *función administrativa del Estado*, concebida ampliamente como la “actividad general del Estado”.⁶⁷⁵

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 funciones 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.⁶⁷⁶ Quedando las lucrativas como atribuciones de particulares, se trata de las relativas a la producción, el intercambio y el consumo.⁶⁷⁷

⁶⁷³ Anónimo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “De la administración pública”, *RAP*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1983.

⁶⁷⁴ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Librería Porrúa Hnos., 1934.

⁶⁷⁵ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, *op. cit.*, p. 301.

⁶⁷⁶ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Librería Porrúa Hnos. 1934, p. 1.

⁶⁷⁷ Guerrero señala que sería erróneo pretender que el Estado no realizará 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.

El pensamiento de Fraga (1926, 1930 y 1934) es una pieza clave para conocer el desarrollo del estudio de la administración pública mexicana, no sólo sus aportaciones jurídicas, sino sus vínculos entre el Estado y la administración pública. Indudablemente, Fraga es un cultivador de la disciplina desde el ámbito del derecho administrativo.

LA OBRA DE JOSÉ MIJARES PALENCIA (1936)

La obra de José Mijares Palencia publicada en 1936, es un valioso texto, el único que se conoce sobre la administración pública cardenista.⁶⁷⁸ Mijares Palencia nació en Villahermosa, Tabasco. Estudió en el Colegio Militar de Chapultepec, dedicándose a la milicia, actividad en la que alcanzó el grado de general brigadier. Ocupó entre otros cargos, la gubernatura del estado de Puebla (1933-1937). Es autor también de *Los problemas del estado de Puebla en conexión con la próxima sucesión gubernamental* (1932).

Para Sierra (1956) el título de la obra es ambicioso ya que se concreta a la estructura formal, es decir, la jurídica de los poderes que integran el Gobierno mexicano. “No obstante, implica ya un esfuerzo por sistematizar el problema”.⁶⁷⁹ El autor dedica su libro al presidente Lázaro Cárdenas y relata que le llevó dos años de intensa investigación y profundo estudio,⁶⁸⁰ buscando exponer la organización administrativa del gobierno mexicano:

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, complementado de esta manera las nociones que acerca del mismo se adquiere en las aulas escolares, por el frecuente trato de negocios de las oficinas públicas o por la participación ciudadana en las actividades cívicas.⁶⁸¹

Mijares Palencia (1936) tuvo el acierto de realizar una versión en inglés que contribuyó probablemente a difundir su obra en países anglosajones. El

⁶⁷⁸ José Mijares Palencia, *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976 (1936).

⁶⁷⁹ Catalina Sierra Casasús, “Estudios sobre administración pública en México”, *RAP*, México, Instituto de Administración Pública, 1956, núm. 1, p. 65.

⁶⁸⁰ Dice Mijares Palencia “Esta obra es el resultado de más de dos años de intensa investigación y estudios concienzudos y en la preparación de su texto, el autor ha deseado cumplir con dos propósitos fundamentales, que son: hacer de ella un trabajo expositivo y didáctico, que sirva de pauta acerca de la organización y funcionamiento del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, José Mijares Palencia, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁸¹ José Mijares Palencia, *op. cit.*, p. 14.

libro está compuesto de 24 capítulos, divididos conforme la separación de poderes; por primera vez se comprende el estudio de nuevos organismos públicos tales como: la Universidad Nacional Autónoma de México y la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, así como la organización política denominada Partido Nacional Revolucionario. Al respecto puede verse el cuadro 34.

CUADRO 34
CONTENIDO DE LA OBRA DE MIJARES PALENCIA

<i>Temas centrales</i>	<i>Capítulos y contenidos</i>
Poder Ejecutivo	I. Presidencia de la República II. Secretaría de Gobernación. Archivo General de la Nación III. Secretaría de Relaciones Exteriores IV. Secretaría de Hacienda y Crédito Público V. Secretaría de Guerra y Marina VI. Secretaría de la Economía Nacional VII. Secretaría de Agricultura y Fomento VIII. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas IX. Secretaría de Educación Pública X. Departamento del Trabajo XI. Departamento Agrario XII. Departamento de Salubridad Pública XIII. Departamento Forestal y de Caza y Pesca XIV. Departamento de Asuntos Indígenas XV. Departamento de Educación Física XVI. Departamento del Distrito Federal
Poder Legislativo	XVII. Congreso de la Unión XVIII. Cámara de Senadores XIX. Cámara de Diputados
Poder Judicial	XX. Suprema Corte de Justicia de la Nación y Sistema Judicial XXI. Procuraduría General de la República XXII. Procuraduría General del Distrito y Territorios Federales
Capítulos complementarios	Beneficencia pública Universidad Nacional de México Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro Partido Nacional Revolucionario
Capítulo final	De la Ley de Secretarías de Estado

Fuente: Elaboración propia a partir de José Mijares Palencia, *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos (1936), 1976.

Se trata de un documento descriptivo sin pretensiones doctrinarias, pero que permite ciertas extrapolaciones que nos acercan al concepto de

administración pública expuestas por el autor.⁶⁸² La obra está orientada a complementar las nociones administrativas que se adquieren en las aulas escolares, o bien, en el trato cotidiano de los empleados de las oficinas públicas y por la participación ciudadana en las actividades cívicas.⁶⁸³

La descripción orgánica y funcional del gobierno mexicano que realiza Mijares Palencia (1936), se enriquece especialmente con la descripción de la administración pública federal de 1921 a 1936. La obra constituye un antecedente importante para conocer el proceso evolutivo de nuestras instituciones, comprender su situación actual y planear su mejoramiento administrativo.

Guerrero (2000) considera que el trabajo de Mijares Palencia, caracterizado por ser la época en la cual la Revolución llega a su clímax, no habiendo un texto que reseñara la organización de la administración pública.⁶⁸⁴ Si bien está desprovista de carácter doctrinario, la obra es indispensable para quien desee conocer la estructura administrativa y las funciones de las dependencias y entidades que integraban la administración pública de aquellos días. Material útil para comprender la organización, funciones y atribuciones de los tres poderes de la Unión en la época posrevolucionaria.

MANUEL HINOJOSA ORTIZ: TESIS PROFESIONAL DE DERECHO (1937)

Manuel Hinojosa Ortiz obtuvo el título de licenciado en Derecho en 1937 al presentar su tesis titulada *La actividad administrativa del Estado*.⁶⁸⁵ De acuerdo con Guerrero (1984) se trata de un trabajo básicamente jurídico, pero de interesantes ángulos sobre la ciencia administrativa, tal y como se percibía en esos tiempos, es decir, subordinada al derecho administrativo.⁶⁸⁶

La tesis se encuentra dividida en cuatro capítulos: 1) actividad jurídica y actividad social; 2) actividad estatal; 3) actividad administrativa; y 4) administración estatal y administración pública. El autor define la función administrativa en los siguientes términos:

[...] 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 or-

⁶⁸² Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 304.

⁶⁸³ Omar Guerrero, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford, 2000, p. 239.

⁶⁸⁴ *Idem*.

⁶⁸⁵ Manuel Hinojosa Ortiz, *La actividad administrativa del Estado*, tesis para optar por el grado de licenciado en Derecho, México, UNAM, 1937.

⁶⁸⁶ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 304.

gánico. De tal suerte que la función administrativa será la actividad que realicen los órganos ejecutivos, y el derecho administrativo el conjunto de normas que regulen la actividad de esos órganos.⁶⁸⁷

En el cuarto capítulo de la tesis –administración estatal y administración pública– aborda el estudio de la administración pública mexicana, por lo que la separa en tres ámbitos: federal, estatal y municipal. Explica que desde 1914, Venustiano Carranza había reformado la Constitución de 1857 para abolir las jefaturas políticas y establecer los municipios.

Para Hinojosa (1937) el municipio debe ser comprendido dentro del contexto de la 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. Finaliza 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”.⁶⁸⁸ Una definición adecuada para conceptualizar a la administración pública como actividad estatal.

EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO DE GUSTAVO R. VELASCO (1938)

Gustavo R. Velasco (1938) es el único pensador de quien se conoce 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.⁶⁸⁹ Comienza por tratar de diferenciar a la ciencia administrativa y el derecho administrativo.

Es exacto que las conclusiones de la ciencia administrativa aspiran a una validez general, es decir, que las conexiones y reglas que dicha división del conocimiento investiga son ciertas y eficaces en cualquier país o en cualquier tiempo, en tanto que hasta ahora la ciencia del derecho administrativo ha concretado su estudio a un ordenamiento jurídico determinado.⁶⁹⁰

⁶⁸⁷ Manuel Hinojosa Ortiz, *op. cit.*, p. 53.

⁶⁸⁸ *Ibid.*, p. 54.

⁶⁸⁹ Gustavo R. Velasco, “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, Polis, 1938. Hay una versión en la *RAP*, “El derecho administrativo y la ciencia de la administración”, *RAP*, México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública Gabino Fraga, noviembre de 1982. En adelante se hace uso de esta fuente.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, p. 50.

En su artículo 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”.⁶⁹¹ Continúa abundando sobre sus comentarios al afirmar que:

La “administración pública” es para los norteamericanos parte de una ciencia general, la ciencia de la administración, aplicable a los organismos privados y por extensión a los públicos, y más importante tanto teórica como prácticamente en el caso de los primeros. Dicha ciencia, también llamada “manejo científico” (*scientific management*) se propone la obtención de resultados más racionales y eficientes en la producción. La administración pública aparece, por tanto, como el arte y la ciencia de la dirección y del gobierno aplicados a los asuntos del Estado y su campo propio se encuentra en la organización y funcionamiento del cuerpo administrativo más bien que en las diversas funciones a cargo de éste.⁶⁹²

Lo que Velasco (1938) llama ciencia de la administración pública, lo considera “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 es la de la administración pública; la privada es otra materia, no es conveniente integrar a ambas en una ciencia general. Los autores que lo inspiraron –White, Willoughby y Pfiffner– son mucho más útiles para apreciar la realidad administrativa estadounidense que la mexicana, la cual tiene su propia tradición en la ciencia de la administración.

La ciencia de la administración pública, en el sentido indicado, no es sino un aspecto, una parte, de una ciencia general, la administración o manejo científico. La aplicación de ésta al organismo estatal, las reglas especiales a que dan lugar las particularidades de estructura y funcionamiento de dicho organismo, no engendran una nueva disciplina, ni hacen posible reivindicar para ésta la autonomía científica.⁶⁹³

Velasco (1938) manifiesta su inconformidad hacia una concepción más amplia de la ciencia administrativa como cúmulo de todas las disciplinas

⁶⁹¹*Ibid.*, p. 57, “La ciencia de la administración constituye una excepción a esta regla general, por cuanto en su caso se comenzó por inventar el nombre y por discutir largamente su definición”.

⁶⁹²*Ibid.*, pp. 55-56.

⁶⁹³*Ibid.*, p. 57.

y artes relativas a la propia administración, aludiendo a un principio de especialización disciplinaria y considerando que en esta suma no varían los objetos de estudio de índole diversa.

Pero aun suponiendo que la administración no sea científica o técnica, no es discutible que puede ser objeto de estudios que merezcan esa calificación, por parte de observadores extraños a ella y más o menos desinteresados.⁶⁹⁴

Según lo expresa Velasco (1938), la actividad de la administración “es conciente e intencional”, tiene un motivo, un sentido y se encamina a un fin. La “acción oficial” se distingue para su estudio en: a) la situación o necesidad que suscita la acción; b) la acción misma; y c) el resultado obtenido.⁶⁹⁵ Para este autor la situación social, económica y política obliga a recurrir a una ciencia teórica: sociología, economía o ciencia política. La acción exige en contraste ciencias prácticas: ingeniería, higiene, pedagogía.

En resumen, no es a una ciencia de la administración a la que hay que pedir ayuda para la solución de los innúmeros problemas con los que se enfrenta la acción administrativa en los variadísimos campos en que se manifiesta, sino a las disciplinas particulares a que corresponden esos campos y a las ciencias y técnicas que se encuentran en ellos. Que existen problemas propios, peculiares a la administración, nadie se atreverá a negarlo: de lo que es lícito dudar es de la posibilidad y conveniencia de que los estudie una ciencia aparte.⁶⁹⁶

Incluso Velasco (1938) llega a afirmar que si “la ciencia de la administración no puede decirse en verdad que existe” hasta la fecha, entonces resulta evidente que “resulta inexacto hablar de la diferencia entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo”.⁶⁹⁷

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 posible para el estudio de la administración pública es el derecho administrativo, por lo que uno y otro son inseparables. Al final del ensayo, Velasco (1938) termina contradiciéndose:

⁶⁹⁴ *Ibid.*, p. 59.

⁶⁹⁵ *Idem.*

⁶⁹⁶ *Ibid.*, p. 61.

⁶⁹⁷ *Idem.*

Los estudios e investigaciones que expliqué que hacen las veces de la ciencia de la administración, constituyen, por tanto, un auxiliar necesario y valioso de la ciencia del derecho administrativo.⁶⁹⁸

Coincido con lo que afirma Guerrero (2000) en relación con Velasco: se le debe observar en el contexto de su época, cuando al parecer no se conocía o no se apreció la noción general de la ciencia de la administración pública, a pesar de que tenía una noticia muy completa de ella.⁶⁹⁹ Esta investigación es representativa de algunos trabajos que provenían del derecho administrativo y que negaban la validez como ciencia a la administración pública, situación que con el tiempo fue ampliamente superada, tanto en el plano teórico como en la actividad organizada del Estado.

⁶⁹⁸ *Ibid.*, p. 71.

⁶⁹⁹ Omar Guerrero. *Teoría administrativa del Estado*, op. cit., pp. 239-240.

El estudio de la administración pública en la etapa contemporánea (1940-1979)

Hoy, con acierto se empieza a aquilatar el valor de nuestros autores –algunos ya clásicos– no por inclinación arqueológica o por veneración a tal patrimonio cultural, sino por haber probado, los pocos que han penetrado en la bibliografía administrativa nacional, la existencia de un caudal trascendente para enriquecer a la ciencia de la administración.

La tarea de desentrañar y divulgar el pensamiento administrativo mexicano es necesaria por su escaso conocimiento y, principalmente, debido a su función explicativa, al revelar el surgimiento, el desarrollo y las perspectivas de la teoría y las prácticas administrativas.

JOSÉ CHANES NIETO, 1990⁷⁰⁰

El estudio de la administración pública, en la etapa contemporánea como parte del propio desarrollo de la disciplina, se encuentran obras más especializadas, algunas teóricas que asumen al campo de estudio como disciplina de estudio, así como los diversos informes de comisiones para la reforma administrativa marcarán un hito en la vida nacional. En contraste con la época posrevolucionaria, en la cual los estudios administrativos fueron significativos, pero escasos, en la época contemporánea existe una gran cantidad de literatura en administración pública. Este periodo comprende los años de 1940 a 1979, es una época riquísima en bibliografía sobre nuestra materia.

El desarrollo del estudio de la administración pública en la época contemporánea viene aparejado de dos acontecimientos fundamentales para la disciplina. Primero, la creación de la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales (1950) de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el que se inicia la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (1958), junto con otras carreras del mismo tronco

⁷⁰⁰José Chanes Nieto, "Presentación", *Temas de ayer y hoy*, RAP, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990, p. 7.

político. Segundo, la creación del Instituto de Administración Pública (1955) hoy Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) con la publicación de su *Revista de Administración Pública* (1956) y posteriormente, su premio nacional (1976) que entre otras acciones, han contribuido a la difusión del estudio del campo de conocimiento.

Al respecto, existen momentos que vale la pena destacar en esta época. El primer momento lo constituye la obra de Lucio Mendieta y Núñez (1942) que inicia propiamente esta etapa, ya que se trata del primer tratamiento teórico –aunque sea sociológico– de la administración pública por parte de uno de sus cultivadores más conspicuos. Su estudio burocrático de la administración pública sienta las bases para posteriores estudios en la materia.

Un segundo momento, corresponde a José Galván Escobedo (1962) con su tratado de administración general, como una de las primeras obras teóricas de su tipo para la enseñanza de la disciplina. Entre el libro de Mendieta y Núñez (1942) y el de Galván Escobedo (1962) existe un cambio cualitativo en el método, contenido y aportaciones disciplinarias. En este último trabajo, se encuentran ya las raíces teóricas necesarias para seguir cultivando la administración pública como disciplina autónoma y separada de la administración general.

El tercer momento, lo representa el *Informe de la Comisión de Administración Pública* (1967) que resulta ser el documento más importante para llevar a cabo las reformas administrativas en México. Se trata de un acontecimiento único en el estudio de la administración pública, ya que a partir de su propio diagnóstico propone una serie de medidas administrativas para modernizarla. Puede afirmarse, sin temor a equivocarse, que los trabajos de la CAP fueron los únicos que como comisión, han propiciado una serie de acciones ordenadas y sistematizadas para transformar la administración pública mexicana. Además que dentro de los participantes en la misma, se encuentra una de las más importantes generaciones de estudiosos y profesionales de la disciplina en nuestro país. Entre ellos se hallan algunos de los que en la etapa moderna producirán obras notables en el estudio de la administración pública de nuestro tiempo.

En particular, en este capítulo se revisan obras con mayores aportes a la administración pública, desde diferentes enfoques disciplinarios comunes al campo de estudio. Un sociólogo como Lucio Mendieta y Núñez (1942) realiza el primer trabajo de administración pública mexicana con énfasis en la burocracia. En esta misma línea de investigación coincide el economista Ernesto Lobato (1954) con un artículo sobre el fenómeno administrativo. Al mismo tiempo, Roberto Chellet Osante (1955) plasma

un estudio descriptivo de la administración pública mexicana, a partir de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos existentes. Posteriormente, se revisa desde la perspectiva jurídica la obra de Francisco López Álvarez (1956) por sus contribuciones al campo disciplinario. Cabe señalar que se incluyen dos artículos publicados en la *Revista de Administración Pública* del INAP, en la que se realizan aportaciones a la disciplina. El primero es un ensayo que corresponde a Álvaro Rodríguez Reyes (1956) y el segundo pertenece a Joaquín Carrillo Patraca (1959).

Adicionalmente, es examinado el trabajo de Antonio García Valencia (1958) en el que realiza una aportación destacada con su estudio a la administración de personal dentro del ámbito público. También es analizado un artículo específico sobre la administración pública que elabora Ernestina Vidal (1959). Por otra parte, resulta relevante el tratado de administración general de José Galván Escobedo (1962) como uno de los primeros trabajos teóricos de su tipo. También, son incluidos dos trabajos que no habían sido considerados previamente: el primero de Álvaro Rodríguez Reyes su "Diagnóstico administrativa del gobierno federal" (1964) y el segundo, corresponde al *Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Procedimientos de la Administración Pública* (1964), coordinada por Andrés Serra Rojas y financiada por el INAP. Finalmente, en este periodo es de destacarse el *Informe de la Comisión de Administración Pública* (1967) que resulta ser el documento más significativo debido a que establece las bases de las reformas administrativas llevadas a cabo en las décadas de 1970 e inicios de la de 1980.

Posteriormente, se revisan las aportaciones de destacados estudiosos en el campo de la administración pública como son Duhalt (1970, 1972 y 1977), Rodríguez (1970), Pichardo (1972), Carrillo (1973), Guerrero (1976), Ruiz Massieu y Lozano (1977), Faya (1977), Chanes (1979) y Castelazo (1979). Contribuciones relevantes que inician una larga trayectoria de estudios, líneas de investigación y ámbitos de acción dentro del campo disciplinario.

LA CONTRIBUCIÓN DE LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ (1942)

La administración pública en México de Lucio Mendieta y Núñez publicada en 1942,⁷⁰¹ afirma Guerrero (1984) es la obra más importante en México durante la época contemporánea.⁷⁰² Mientras que para Sierra (1956) la im-

⁷⁰¹Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México*, México, UNAM, 1942.

⁷⁰²Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1984, p. 332.

portancia de este libro radica en que el tema de la administración pública se trata con preocupación científica.⁷⁰³ El mismo autor señala las limitaciones de su estudio y registra una serie de problemas, subrayando la urgencia de abordarlos.

Mendieta (1942) explica que se había establecido el segundo curso de derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y no se contaba con un libro de texto adecuado.⁷⁰⁴

En el plan de estudios se comprendía ya un Curso de Derecho Administrativo; pero en él apenas si puede estudiarse la parte teórica. Resultaba, así absurdo, el estudio de la teoría para quedar en ella sin llegar al conocimiento de las mismas leyes administrativas: el conocimiento de la teoría sirve de muy poco si se ignora la ley, del propio modo que el conocimiento de ésta, no es suficiente, porque para comprenderla, con exactitud, es necesario iluminarla con la doctrina.⁷⁰⁵

Los graves problemas administrativos de su tiempo quedan contemplados en el texto, reflejándose en su contenido. No obstante, el autor aborda la problemática del país prevaeciente a través de diversas épocas –precolonial, colonial, independiente y actual– en las cuales describe las formas que fue adquiriendo la administración pública.⁷⁰⁶ Para conocer la propuesta metodológica de Mendieta (1942), al efecto, puede verse el cuadro 35.

CUADRO 35
CONTENIDO DE LA OBRA DE LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ

<i>Temas</i>	<i>Subtemas</i>
1. Sociología de la administración pública	Sociología de la administración pública; servicios encomendados al Estado; recursos proporcionados por los ciudadanos; aplicación de los recursos del Estado a los servicios públicos; origen sociológico de la administración pública.
2. Breve historia de la administración pública	Época precolonial; época colonial; época independiente; época actual.
3. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado	Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; Secretarías de Estado; Departamentos Administrativos; organización interior de las Secretarías y Departamentos de Estado; la competencia en materia administrativa; juicio crítico sobre la organización de la administración pública federal.

⁷⁰³Catalina Sierra Casasús, “Estudios sobre administración pública en México”, *RAP*, México-co, Instituto de Administración Pública, 1956, núm. 1, p. 65.

⁷⁰⁴Omar Guerrero, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford, 2000, p. 240.

⁷⁰⁵Lucio Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 5.

⁷⁰⁶*Ibid.*, p. 40.

Temas	Subtemas
4. El Departamento del Distrito Federal	El Departamento del Distrito Federal; análisis de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, vigente; de los servicios públicos; del Consejo Consultivo; organización de la administración pública de los territorios federales.
5. Servicio Civil	Antecedentes del servicio civil en México; los problemas jurídicos del servicio civil de México; los empleados públicos, el sindicato, la huelga.
6. El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión	El Estatuto de los Trabajadores al Servicios de los Poderes de la Unión; el Estatuto y los reales intereses de los servidores del Estado; juicio crítico sobre el Estatuto; el Instituto de administración pública
7. Responsabilidad de funcionarios y empleados públicos	Antecedentes jurídicos
8. Ley de Responsabilidades de funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados	Ley de Responsabilidades; el jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos.
9. Ensayo sociológico sobre la burocracia mexicana	Concepto de burocracia; morfología de la burocracia; circulación de la burocracia; estadística de la burocracia; clasificación racial de la burocracia; características esenciales de la burocracia; acción social de la burocracia; desarrollo patológico de la burocracia; inercia de la burocracia; dinámica de la burocracia; valor social de la burocracia; el Estado burocrático; perfeccionamiento de la selección y de la circulación de la burocracia; la máscara profesional; organización científica de la burocracia; consideraciones finales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Lucio Mendieta y Núñez. *La administración pública en México*. México, UNAM, 1942.

Para Mendieta (1942), una de las causas para realizar esta obra obedece a la intención de comprender las funciones, cada vez más amplias del Estado, debido a que éste ha aumentado de manera progresiva su esfera de acción 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 reglamentos administrativos aumentan en forma asombrosa.⁷⁰⁷

Pero Mendieta (1942) –según Guerrero (1984)– está lejos de permanecer en el derecho administrativo, su mérito estriba en trascender ese

⁷⁰⁷*Ibid.*, p. 5.

derecho 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 la perspectiva jurídica de Castillo Velasco (1879) y Cruzado (1895). 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.⁷⁰⁸ Entonces, para Mendieta (1942) es importante señalar que:

Las leyes administrativas no son otra cosa que la expresión jurídica de la actividad de la administración pública. Esta actividad obedece a las necesidades sociales y éstas, a su vez, pueden ser clasificadas según su naturaleza (...).⁷⁰⁹

Por lo que las leyes obedecen a las condiciones sociales en las que surgen. A partir de este planteamiento, el autor se propone estudiar la organización de la administración pública como las relaciones entre ella y los funcionarios públicos, así como las responsabilidades de éstos con referencia a sus actividades.

Mendieta (1942) formula un novedoso planteamiento de la ciencia administrativa al situarla en estrecha relación con la sociología, pero sin alcanzar el espíritu de antaño.

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.⁷⁴⁰

Como aportación propia de Mendieta (1942), destaca en su análisis el carácter histórico de la administración pública y desde la cual se puede apreciar con mayor rigor su naturaleza histórica.

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 se ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden, con exactitud, sus actuales instituciones.⁷⁴¹

⁷⁰⁸Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 333.

⁷⁰⁹Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México*, op. cit., p. 8.

⁷⁴⁰*Ibid.*, p. 41.

⁷⁴¹*Ibid.*, p. 20.

El autor realiza también un interesante y profundo análisis de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en 1939. Al respecto, señala que:

(...) 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.⁷⁴²

Luego de describir cada una de las dependencias de la administración pública federal, sostiene que la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos no tiene un plan estructurado para normar las relaciones entre las dependencias de la administración pública federal. Por tanto, no 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.

(...) 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 Departamento de Estado cuidadosamente estudiada. (...) En ninguna parte, como en el gobierno federal, se necesita la aplicación urgente y rigurosa del taylorismo, para lograr en cada Secretaría y Departamentos de Estado la más alta perfección local de funcionamiento en beneficio de la administración y del público.⁷⁴³

Mendieta (1942) apunta que durante la presidencia de Abelardo Rodríguez es cuando se dio el primer paso a favor de un servicio civil de carrera mediante el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, en 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 (PNR), en el Instituto de Estudios Sociales, por Lucio Mendieta y Núñez, su director. Participaron también en su elaboración: Andrés Serra Rojas, Enrique Landa Berrozábal, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla y Ernesto P. Uruchurtu. Fue publicado en la *Revista Política Social*, tomo 1, número 4, de noviembre de 1935.

Mendieta (1942) 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

⁷⁴²*Ibid.*, p. 79.

⁷⁴³*Ibid.*, pp. 122-124.

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 las empresas privadas con los suyos. El Estado no pretende obtener ganancias.

El autor analiza la organización administrativa, puntualizando los “resultados lamentables” de las comisiones organizadoras, dos de las cuales ya se han estudiado, debido a que considera que están integradas por personas ignorantes del organismo a reformar. Señala que 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”. Este Instituto debería ser establecido a juicio del autor por la Ley de Servicio Civil. Sin embargo, 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.

Posteriormente, establece su “morfología” de la burocracia en la que establece diversos aspectos que pueden clasificarse de la siguiente manera: 1) burocracia de acción y trámites internos, sin contacto directo con el público; 2) burocracia en acción y trámites exteriores, en relación directa e inmediata con el público; 3) burocracia de servicio público; 4) burocracia profesional; 5) burocracia científica; 6) burocracia mixta; 7) burocracia adventicia o parasitaria; 8) burocracia femenina; y 9) burocracia obrera.⁷¹⁴

En suma, la obra de Lucio Mendieta y Núñez (1942) es de las más importantes para la administración pública en México, debido a que realiza su estudio con un enfoque histórico y social, pero a partir del tipo de Estado en el que se desarrolla. Además que profundiza en el análisis de la burocracia mexicana y sus características más singulares que la hacen un objeto de estudio en la disciplina.

ERNESTO LOBATO: UN ESTUDIO DE LA BUROCRACIA (1951)

En la *Revista Economía* (octubre de 1951) se publicó un interesante artículo: “La burocracia mexicana”. Su autor, el economista Ernesto Lobato,⁷¹⁵

⁷¹⁴*Ibid.*, pp. 271-272. Aunque esta clasificación hacia la cual se guarda cierto escepticismo sobre su validez, es en cambio un magnífico instrumento para comprender de manera sencilla a la burocracia en su quehacer cotidiano.

⁷¹⁵Ernesto Lobato, “La burocracia mexicana”, *Revista de Economía*, México, octubre de 1951, tomo XIV, núm. 1.

quién realiza un trabajo original pero a partir de los planteamientos originales de Lucio Mendieta y Núñez (1942). El artículo de Lobato se divide en siete apartados: 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.⁷⁴⁶

Según Lobato (1951), la burocracia está caracterizada por la enorme diversidad de funciones administrativas que realiza y por las distintas circunstancias económicas y culturales de los individuos que laboran en ella. Aunque dentro de la clase media, la burocracia es uno de los sectores que se distinguen con mayor facilidad:

(...) pero se diferencia de la clase media y de las demás clases 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 entre sus manos y a través de ellos se manifiesta.⁷⁴⁷

La burocracia es un campo de estudio compartido por la Sociología, la Economía, la Ciencia Política, así como por la Administración Pública que es la responsable de la cosa pública. En particular, a la disciplina le interesa mejorar los métodos y técnicas gubernamentales de organización, funcionamiento y otorgamiento de los servicios públicos.

El artículo de Lobato (1951) ilustra el desarrollo de la burocracia a principios de 1950, toda vez que sus representaciones cuantitativas aportan datos importantes. Por ejemplo, señala que en la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, había 52,154 plazas en 1933. Estas crecieron hasta 130,953 en 1950, es decir, aumentó dos veces y media su cantidad en 17 años. "(...) 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".⁷⁴⁸

Esta conclusión de Lobato (1951) se basa en el testimonio que, de acuerdo con el censo de 1940, del 30 por ciento que era la población económicamente activa, la burocracia representaba el 1.47 por ciento; pero al comparar estas cifras con el censo de 1950, se sabe que la población

⁷⁴⁶*Ibid.*, pp. 307-312.

⁷⁴⁷*Ibid.*, p. 307.

⁷⁴⁸*Ibid.*, p. 312.

económicamente activa aumentó 31 por ciento en tanto que la burocracia, dentro de ella, lo hizo en un 52 por ciento. No obstante, Sierra (1956) comenta que es el propio Lobato quien señala que no existe fuente de donde tomar el dato simple y grueso del número de empleados que integraban la administración pública mexicana.⁷¹⁹

Al respecto, asume Guerrero (1984) que la burocracia era importante, en la época del trabajo de Lobato, quien 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.⁷²⁰ Vicios que no han sido eliminados en su totalidad de la administración pública actual, a pesar de los avances en la profesionalización de los servidores públicos.

CHELLET OSANTE:

UN ESTUDIO DESCRIPTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1955)

La obra de Roberto Chellet Osante *Organización administrativa y política de la República mexicana* fue publicada en 1955.⁷²¹ El autor refiere que desde 1940 se funda la Academia de Capacitación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde se preparaba tanto a los funcionarios de la misma, como a las personas interesadas en ingresar a ella. Menciona un curso permanente, impartido con los títulos de Derecho Administrativo, Administración Pública u Organización Administrativa, pero cuyo contenido ha sido invariablemente la actividad administrativa del Estado.

Como profesor, Chellet (1955), preparó el libro para mejorar su enseñanza y la propia Academia de Capacitación tuvo el acierto de publicarla. A ello se debe su redacción sencilla, desprovista de tecnicismos y “ajeno a toda discusión doctrinaria”, que trata de presentar una panorámica general de la esfera de la acción administrativa.⁷²²

Pero ante la imposibilidad de dar una idea siquiera aproximada de la función administrativa, si no se le enmarca y coordina con las demás funciones del Estado; y ante la dificultad de entender la naturaleza, régimen y teleología de la administración pública, estudiados aisladamente, sin referirlos al sistema general de organización pública de un país, se ha estimado necesario en algu-

⁷¹⁹Catalina Sierra Casasús, *op. cit.*, p. 64.

⁷²⁰Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, *op. cit.*, p. 339.

⁷²¹Roberto Chellet Osante, *Organización administrativa y política de la República mexicana*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Academia de Capacitación, 1955.

⁷²²*Ibid.*, p. 5.

nos lugares, trazar un esquema de la organización política de México, así sea en sus lineamientos más indispensables.⁷²³

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 ampliamente desarrolladas por el autor, al respecto puede verse el cuadro 36.

CUADRO 36
CONTENIDO DE LA OBRA DE ROBERTO CHELLET OSANTE

Capítulo	Descripción
I. Estado mexicano	a) Territorio; b) Población; c) Gobierno.
II. Atribuciones del Estado	a) Solución totalitaria (estatismo); b) solución individualista (liberalismo); c) intervencionismo moderado (régimen del Estado mexicano); doble fin del Estado; proteger derechos; ayudar intereses.
III. La Unión Federal	a) Época anterior a la Conquista; b) época colonial; c) época de México Independiente; d) diferencia entre la integración política de la Unión Norte-Americana y la Unión Mexicana.
IV. Poder Legislativo	1) Poder Constituyente; 2) Congreso Federal; 3) Cámara de Diputados; 4) Cámara de Senadores; 5) La Comisión Permanente.
V. Poder Ejecutivo o Administrativo	Sección I. El Presidente Federal; Sección II. Secretarías y Departamentos de Estado; Sección III. Departamentos Administrativos; Sección IV. Procuraduría General de la República; Sección V. Tribunales Administrativos.
VI. Organización administrativa descentralizada	Clasificación por materia, de los Establecimientos Públicos Descentralizados; Breve estudio de algunos de los más importantes Establecimientos Públicos Descentralizados.
VII. Auxiliares de la administración	Notarios públicos; corredores; agentes aduanales.
VIII. Poder Judicial Federal	A) Suprema Corte de Justicia de la Nación; B) Tribunales Unitarios de Circuito; C) Tribunales Colegiados de Circuito; D) Juzgados de Distrito; E) Jurado Popular Federal.
IX. Burocracia	Generalidades; burocratismo; distinción entre funcionarios y empleados; Estatuto jurídico de los Trabajadores al servicio del Estado; responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos.
X. Los Estados federados	Integración; requisitos; poderes públicos; facultades; prohibiciones; organización.
XI. Territorios federales	Concepto; gobierno; organización.
XII. El municipio	Época colonial; siglo XIX; organización actual.

Fuente: Elaboración propia a partir de Chellet Osante, *Organización administrativa y política de la República mexicana*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Academia de Capacitación, 1955, pp. 5-6.

⁷²³*Ibid.*, p. 6.

El capítulo primero estudia al Estado mexicano, incluyendo el territorio y su división política, la población ciudadana, entre otras, así como al gobierno en su carácter democrático, representativo y federal. En el segundo aborda las atribuciones del Estado, en el cual diserta sobre el totalitarismo, el individualismo y el intervencionismo. El tercero tiene como objeto explicar 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 se tratan por separado.

El capítulo quinto sobre la administración pública federal es el más amplio. Comienza con el examen del cargo de Presidente de la República y posteriormente, va describiendo cada una de las Secretarías de Estado. Define el cargo en los siguientes términos:

Presidente de la República.— Al frente del Poder Ejecutivo y como titular del mismo, se halla un funcionario que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Es electo en forma directa por el pueblo y dura en su cargo seis años. No puede ser reelecto.⁷²⁴

Chellet (1955) señala que aunque este poder recibe el nombre de Ejecutivo, no se piense que todos los actos que realiza son de simple ejecución, puesto que actúa aún en casos en que no existe ley por ejecutar.

Actos Administrativos.— La actividad fundamental de este Poder es la administración, la cual en ocasiones se concreta a la simple ejecución de la ley y en otras desborda ésta, adoptando medidas de convivencia ocasional o de prudente gestión.⁷²⁵

Además de señalar los actos administrativos, el autor sostiene que existen también los actos políticos, como son la convocatoria del Poder Legislativo, la firma de tratados internacionales y la declaración de guerra, entre otros.

Actos políticos.— (...) Se ha distinguido, con razón, la función política o de gobierno de la función administrativa. Una y otra tienden a la realización de los fines del Estado, pero la función de gobierno atiende al supremo interés del Estado, considera a éste en su unidad y totalidad, mientras que la función administrativa se limita a cuidar de los asuntos corrientes del público.⁷²⁶

⁷²⁴*Ibid.*, p. 53.

⁷²⁵*Ibid.*, p. 55.

⁷²⁶*Idem.*

Para Chellet (1955) el régimen administrativo en nuestro país,⁷²⁷ se encuentra caracterizado por los siguientes perfiles:

- a) Las funciones administrativas se hallan concretadas en su mayor parte, en manos del Poder Ejecutivo. Este Poder goza de una situación que le permite ejecutar sus actos por sus medios propios, sin necesidad de acudir a tribunales específicos.
- b) Los funcionarios administrativos, sujetos a las órdenes de sus superiores jerárquicos, se rigen por leyes especiales distintas a las que regulan los derechos y deberes de los empleados particulares.
- c) Para evitar o corregir ciertos actos irregulares de la administración, existen tribunales administrativos especiales, separados de la jurisdicción ordinaria, a los que corresponde la función de reformar o anular los actos administrativos contrarios a la ley.

En el apartado que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pone gran énfasis tanto en la organización administrativa, como en las finanzas públicas, que comprenden ingresos, egresos, crédito público, deuda pública interior y exterior.⁷²⁸ 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; Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje; Tribunales de Justicia Militar; y Tribunales para Menores Delincuentes.

También analiza en el capítulo sexto a la “organización administrativa descentralizada” y completa esta parte, en el capítulo séptimo a lo que llama “auxiliares de la administración” como son los notarios, corredores y agentes aduanales. Hay un capítulo destinado a la burocracia, aunque difiere del trabajo sociológico de Mendieta y Núñez (1942). Por último, en los tres últimos capítulos posteriores el autor desarrolla el tema de la administración de las entidades federativas, los territorios federales y el municipio.

En suma, la obra de Chellet (1955) resulta de interés, aunque de propósitos modestos, mucho se desprende de su contenido, debido a que representa un paso adelante en el estudio de la administración gubernamental. Al autor le preocupa fundamentalmente la situación jurídica y administrativa de los trabajadores del Estado. Se trata de un trabajo descriptivo de la administración pública mexicana en la que puede observarse una preocupación seria para mejorarla.

⁷²⁷*Ibid.*, p. 57.

⁷²⁸*Ibid.*, p. 89.

E BENSTEIN, GOODSPEED Y SCHAEFFER: APORTACIONES DE AUTORES EXTRANJEROS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA (1955)

Existen aportaciones de estudiosos extranjeros que escribieron sobre la administración pública mexicana. En la Revista *Problemas Agrícolas e Industriales de México* (enero-febrero de 1955) fueron publicados tres importantes trabajos. El primero se refiere a las *Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano* de William Ebenstein (1955).⁷²⁹ La segunda corresponde a Stephen Goodspeed denominada *El papel del ejecutivo en México*, publicada en el mismo año de 1955.⁷³⁰

La tercera contribución de un extranjero al estudio de la administración pública mexicana y la más importante fue el trabajo de Wendell Karl Gordon Schaeffer quien escribe *La administración pública mexicana* en 1955.⁷³¹ Se trata de un estudio de mayor envergadura, la tesis que realizó Wendell Schaeffer de la Universidad de Berkeley, para obtener el grado de doctor en ciencia política.⁷³² Tiene como tesis principal explicar la falta de coordinación y dirección centrales “que impiden el desarrollo de un sistema administrativo eficaz” en el país.

Sin embargo, México carece de un sistema administrativo capaz de llevar al cabo, efectivamente, programas gubernamentales de gran envergadura. La inestabilidad del Poder Ejecutivo y la tradición del gobierno personalista en quienes lo ocupan han originado prácticas administrativas que fragmentan la responsabilidad, duplican la autoridad y exageran la importancia de la lealtad personal como cualidad esencial para nombrar funcionarios. La falta de coordinación y dirección centrales, y la difundida incompetencia que acarrearán tales prácticas impiden el desarrollo de un sistema administrativo eficaz. La planeación fiscal casi no existe. La formulación del presupuesto sigue siendo un

⁷²⁹William, Ebenstein, “Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, núm. 1, vol. vii, 1955. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores extranjeros)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1976.

⁷³⁰Stephen Goodspeed, “El papel del ejecutivo en México”, *Problemas agrícolas e industriales de México*, México, núm. 1, vol. vii, 1955. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores extranjeros)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1976.

⁷³¹Wendell Karl Gordon Schaeffer, “La administración pública Mexicana”. *Problemas agrícolas e industriales de México*, México, núm. 1, vol. vii, 1955. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores extranjeros)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1976. Recientemente apareció otra versión en forma de libro *La administración pública mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2003 [1955].

⁷³²Catalina Sierra Casasús, “Estudios sobre Administración Pública en México”, *RAP*, México, Instituto de Administración Pública, 1956, núm. 1, p. 65.

trabajo mecánico que se relaciona muy poco con la elaboración de los programas de gobierno. El problema del personal se complica por la frecuencia de los cambios en las más altas jerarquías, combinados con la inflexibilidad de los sindicatos de servidores públicos en la base. La falta de una supervisión fiscal hace posible el peculado y el mal uso del puesto en todos los niveles de la administración.⁷³³

Para desarrollar este análisis Gordon Schaeffer realizó un estudio histórico partiendo de la herencia administrativa de México y demostrando que el siglo XIX careció de una administración pública sólida y profesional, que se preocupara por los problemas del país. Por el contrario, llegada la “ola de la revolución” es el momento en que se sentaron las bases para una administración pública efectiva del nuevo Estado mexicano, con fines y propósitos distintos al régimen anterior, que prefirió al capital extranjero y al gran empresariado ligado a las prebendas de Porfirio Díaz.⁷³⁴

El autor argumenta que el principal instrumento para el cambio en la administración pública mexicana fue la Constitución de 1917, la que permitía el control administrativo del Estado amparado en un fuerte Poder Ejecutivo.

FRANCISCO LÓPEZ ÁLVAREZ: UN PLANTEAMIENTO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1956)

Francisco López Álvarez escribe en 1956 su tesis *La administración pública y la vida económica de México*. La obra se elaboró con motivo de su examen profesional de licenciado en Derecho en la UNAM, en el cual obtuvo mención honorífica.⁷³⁵ Fue prologada por el jurista Andrés Serra Rojas, quien señala lo siguiente:

“La administración pública y la vida económica de México” del joven abogado Francisco López Álvarez es un interesante estudio en el que se plantean las diversas soluciones de los temas de nuestro tiempo. (...) En esta obra se consideran los novedosos problemas de la Administración pública. Su primer ca-

⁷³³Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2003 (1955), p. 214.

⁷³⁴Jesús Méndez Reyes, “La administración pública de México, antes y después de la Revolución”, *La administración pública mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2003 (1955), p. v.

⁷³⁵Francisco López Álvarez, *La administración pública y la vida económica de México*, México, Editorial Porrúa, 1956.

pítulo desarrolla la teoría general y, el segundo, se refiere a la administración pública mexicana. El capítulo tercero es un análisis de las diferentes vertientes del pensamiento político-económico, y concluye la obra analizando la vida económica mexicana, en sus dos aspectos: el Estado y los recursos y la Política Económica en la legislación mexicana.⁷³⁶

López (1956) señala que para comenzar su trabajo es necesario partir de una definición de administración, por lo que recurre a su origen etimológico, en los siguientes términos:

Atendiendo a su etimología el término administración se deriva de la palabra latina *administratio -onis* (dirección, ejercicio, servicio)–, y administrar viene de *ad, a, y ministrare*, servir, cuidar. También se hace derivar administrar de *ministrare, ad manus trahere*, traer a mano; *trahere* hace *tractum*, surgiendo de ahí la última radical del sustantivo *administrator*, administrador. El administrador ministra, maneja, sirve, provee, ejerce un cargo. Por último, *administrare*, verbo proveniente de la voz *minister* (que sirve o ayuda), se forma mediante el tema *minis*, contrapuesto a *magis*, que sugiere la idea de actividad subordinada, carácter que resulta visible en términos como ministro e inclusive administración, entendida como servicio.⁷³⁷

Enseguida entra en materia sosteniendo como fundamental la distinción entre administración pública y privada. Considera a la administración pública como la función del poder ejecutivo, y que se encuentra contemplada dentro del marco del derecho administrativo. “La administración pública es uno de tantos instrumentos que posee el Estado para el control social”.⁷³⁸ Al respecto señala:

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. Estos fines no pueden ser enunciados abstractamente con aplicación general en cualquier circunstancia o Estado. Dependen concretamente de los fines que en un sitio y un momento determinado sean el móvil de la administración pública de un Estado.⁷³⁹

⁷³⁶ Andrés Serra Rojas, “Prólogo”, Francisco López Álvarez, *La administración pública y la vida económica de México*, México, Editorial Porrúa, 1956, p. 11.

⁷³⁷ Francisco López Álvarez, *op. cit.*, pp. 21-22.

⁷³⁸ *Ibid.*, p. 25.

⁷³⁹ *Ibid.*, p. 41.

Para López (1956), los fines de la administración pública son determinantes para el Estado, por lo que los agrupa en seis: 1) fines de protección, seguridad jurídica y ordenación jurídica; 2) fines económicos; 3) fines sociogeográficos (de condicionamiento biológico y social en razón de la geografía); 4) fines higiénicos y sanitarios; 5) fines benéficos; y 6) fines culturales.

Por lo que se refiere al contenido general de la obra, esta comprende cuatro capítulos: 1) el tema de la administración pública; 2) la administración pública mexicana; 3) las doctrinas político-económicas; y 4) la vida económica mexicana. No obstante, que se trata de una tesis que proviene del Derecho, la mayor parte de la obra se ocupa del tema de la administración pública y su importancia en la vida económica. Una de sus contribuciones más importantes es reconocer a la administración pública como disciplina autónoma y separada del derecho administrativo, lo cual significa un avance en el reconocimiento de nuestro campo de estudio.

A partir de estas ideas para el autor, la administración pública, es fundamentalmente la “administración estatal”, una actividad constructiva que se orienta a consumir los fines que favorecen los intereses de la comunidad. “La administración pública como actividad es un fenómeno evolutivo que no puede quedar al margen del desarrollo social y jurídico de la sociedad a la que va dirigida”.⁷⁴⁰

En lo particular, hay un apartado dedicado a la ciencia de la administración, en la que López (1956) afirma que no existe duda de que la materia administrativa es una ciencia, cuya base la constituye la administración pública considerada como “organización y acción”.

Partiendo de esta idea, y atribuyéndose al derecho administrativo el estudio del organismo y a la ciencia de la administración pública, el de la acción, es que se ha propuesto la distancia entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo, sosteniéndose que son disciplinas científicas autónomas.⁷⁴¹

En suma, afirma Guerrero (1984) que 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 1950.⁷⁴² La contribución de López (1956) a la administración pública radica en el hecho, primero de separarla del derecho

⁷⁴⁰*Ibid.*, p. 77.

⁷⁴¹*Ibid.*, p. 49.

⁷⁴²Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., 342.

administrativo como campos de estudio separados y segundo, que analiza y describe la importancia de la expansión estatal en México, lo que propicia nuevos roles a desarrollar con los instrumentos con que cuenta la administración pública federal, como son las dependencias y entidades públicas.

ÁLVARO RODRÍGUEZ REYES: UN ARTÍCULO SOBRE LA ORGANIZACIÓN (1956)

Existen dos artículos relevantes para nuestra disciplina publicados por el INAP en la *Revista de Administración Pública (RAP)*. El primero, corresponde a Álvaro Rodríguez Reyes (1956), uno de los pensadores administrativos mexicanos relevantes, quien elaboró un interesante artículo titulado *Filosofía de la organización*, publicado en el número 3 (julio-septiembre 1956).⁷⁴³ Se trata de un ensayo que aborda los problemas filosóficos relativos a la organización administrativa.

El ser humano depende cada día en una mayor proporción de las organizaciones sociales y paulatinamente eslabona su voluntad y pensamiento a los entes institucionales.⁷⁴⁴

Rodríguez (1956) 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 y 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 ellas organizaciones:

Todas las instituciones humanas obedecen a esta ley inexorable; y trátase del Estado, la familia, el ejército, las empresas institucionales o comerciales, las organizaciones bancarias y financieras, todo orden estructural, como manifestación humana, tiende a cambiar como resultado de la interacción de las fuerzas del progreso que delinear la fisonomía histórica de los países y en virtud del principio filosófico de la contradicción.⁷⁴⁵

A partir de esta propuesta, el autor propone una definición “instrumental” del término organización. Puede ocurrir que los fines sean útiles

⁷⁴³ Álvaro Rodríguez Reyes, “Filosofía de la organización”, *RAP*, México, INAP, núm. 3, julio-septiembre de 1956.

⁷⁴⁴ *Ibid.*, p. 17.

⁷⁴⁵ *Idem.*

o peligrosos para la sociedad, pero con autonomía de tales fines, la organización debe ser ante todo “eficiente” y al efecto podrá consolidar la integración colectiva.

(...) la organización tiende a crear la *eficiencia* y para este “objetivo interno”, su tarea consiste en lograr, cada vez con mayores alcances, la integración del esfuerzo colectivo; los organismos humanos crecen paulatina e inexorablemente; cada época, cada generación son gestoras de formas de organización más complejas en las que la diferenciación funcional se extiende mayormente y en la que resulta un imperativo lograr, mediante nuevos resortes de integración cooperativa, la condición de las voluntades humanas.⁷⁴⁶

Para Rodríguez (1956) la labor de integración no obedece a una manifestación espontánea o automática de los entes sociales, sino por el contrario es una labor que demanda la atención y el desvelo de los estudiosos en la materia social y que los organizadores han tenido que hacer ajustes en la marcha.

Integrar las voluntades parece ser una tarea de grandes proporciones por cuanto que la materia humana no es un elemento dócil o uniforme con el cual puede construirse con facilidad una organización, es por el contrario el elemento más difícil, más complejo y más susceptible, por lo que requiere de manos artífices y de cerebros privilegiados para hacerlo obedecer la acción del grupo.⁷⁴⁷

Pero he aquí el punto central de su argumentación, 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.”⁷⁴⁸

Este artículo de Rodríguez (1956) nos dice mucho acerca de las posibilidades de establecer categorías teóricas sobre la ciencia administrativa. Ello porque, pese a que la organización tiene un carácter instrumental y su principio vital es la eficiencia, la propia organización forma parte de la sociedad.

El concepto de la eficiencia interna de toda empresa está condicionado a la eficiencia del sistema económico donde opere. Es evidente el que las crisis

⁷⁴⁶*Ibid.*, p. 18.

⁷⁴⁷*Idem.*

⁷⁴⁸*Ibid.*, p. 19.

económicas no se originan por falta de eficiencia organizada, sino por el exceso de ella.⁷⁴⁹

Entonces de acuerdo con el autor, la sociedad, es la que determina la forma que adoptan las organizaciones especializadas en el Estado, la familia, el ejército, las empresas particulares. La organización, en fin, reclama de un principio idéntico al de la sociedad: el instinto gregario del hombre.⁷⁵⁰ Por último, debe señalarse que Álvaro Rodríguez Reyes publicó en el año de 1964, un diagnóstico sugestivo sobre la situación administrativa del gobierno federal.⁷⁵¹ Se trata por sus planteamientos y conclusiones, de un antecedente directo de los trabajos realizados posteriormente por la Comisión de Administración Pública y que será tratado posteriormente.

ANTONIO GARCÍA VALENCIA: APORTE A LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL (1958)

Antonio García Valencia elaboró poco después en 1958, un estudio pionero en el campo especializado de la ciencia administrativa: las relaciones humanas en la organización administrativa.⁷⁵² Su libro es útil no sólo para mejorar el aprendizaje sobre la administración pública, sino también para conocer el tipo de relaciones humanas que existen entre los empleados públicos y en su entorno laboral.

El propósito de este libro radica no sólo en ayudar al estudiante a comprender mejor nuestra administración pública, sino a estimular el encuentro de un estilo administrativo, entendiéndolo como toda forma peculiar de expresar los valores del buen gobierno.⁷⁵³

García (1958) afirma que las relaciones humanas resultan un instrumento idóneo para la modelación de la realidad social, que es uno de los objetivos fundamentales de la administración pública. Incluso sostiene que la aplicación de las relaciones humanas puede adecuar nuestros patrones culturales a los cambios tecnológicos y la interdependencia mundial.

⁷⁴⁹ *Ibid.*, p. 20.

⁷⁵⁰ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 343.

⁷⁵¹ Álvaro Rodríguez Reyes, "Diagnóstico administrativo del gobierno federal", *RAP*, México, INAP, núm. 16, enero-marzo de 1964. Este trabajo será analizado más adelante.

⁷⁵² Antonio García Valencia, *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*, México, Editorial Porrúa, 1964 (1958).

⁷⁵³ *Ibid.*, p. 5.

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. (...) la connotación del término Relaciones Humanas es amplio y engloba una variada gama de disciplinas que formarán un sistema integrado por las ciencias del hombre, aplicables a los diversos campos del trabajo.

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.⁷⁵⁴

Resulta indudable que García (1958) es un pionero, su obra da entrada al campo de las relaciones humanas como materia administrativa de estudio en nuestro país. Las relaciones humanas son un amplio espectro de disciplinas que formarán un sistema integrado por las ciencias del hombre, aplicables a los diversos campos del trabajo.

(...) la técnica de las relaciones humanas que no es una técnica más que se suma al acervo progresista de la industria, el comercio, el trabajo, la burocracia o la mecánica, ni tampoco es el arte de la jefatura de personal, sino que es un clima social de comprensión, colaboración, respeto, motivador, estimulante de la superación de la calidad humana y que comprende la vida social en su integridad.⁷⁵⁵

La obra se encuentra presentada en nueve capítulos que abarcan de manera histórica a las relaciones humanas desde la época precolonial hasta el año de 1958,⁷⁵⁶ así como los apéndices respectivos.⁷⁵⁷ El autor señala

⁷⁵⁴*Ibid.*, p. 9.

⁷⁵⁵*Ibid.*, p. 12.

⁷⁵⁶Contenido del libro: 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; 9) Las motivaciones del servidor público en el trabajo administrativo.

⁷⁵⁷Adicionalmente incluye cinco apéndices: I. Instituto Nacional de Productividad para la administración pública o Instituto de las Reformas Administrativas (proyecto); II. lineamientos mexicanos sobre la administración de personal; III. resumen y conclusiones acerca de dos experiencias sobre motivación de intereses de trabajadores; IV. Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales; V. Reglamento de la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales.

en su obra que para expandir el crecimiento económico del país se requiere una acción concertada del gobierno y las empresas privadas. Dentro de la necesidad de incrementar la productividad, en especial del gobierno, debe comprenderse el mejoramiento continuo de la administración pública a partir de sus recursos humanos.

(...) si la administración pública, en sentido amplio, es la actividad total del Estado para la realización de sus fines necesarios y contingentes (...) Deducimos de estas modernas definiciones que es el factor humano el que juega el rol más importante en la naturaleza misma de la administración pública.⁷⁵⁸

Para García (1958), el estudio de las relaciones humanas constituye una superación en la teoría y la práctica de la administración pública, porque su proyección es más amplia al abarcar los aspectos económicos, sociológicos, psicológicos y antropológicos de las relaciones personales.

Parece legítimo afirmar que el estudio de la administración pública, a la luz de las relaciones humanas, deberá ser un aporte positivo en su afinamiento, sobre todo si se adapta a la siempre creciente evolución de las necesidades públicas. Y de la superación del Estado, y concomitantemente de la administración pública, podemos esperar la gestación y nacimiento de un mundo mejor.⁷⁵⁹

La obra de este autor, muestra la importancia de las relaciones humanas a la administración pública, debido a que el dirigente entre sus rasgos fundamentales de conducta pública, imprime una fisonomía propia que se caracteriza en forma, contenido y función. Siguiendo los planteamientos de García (1958), de lo que se trata es mejorar el tono y estilo de nuestra vida administrativa, hacerlo más humano, más estético, más vital, alejándolo de toda posible frustración. De tal modo, que las relaciones humanas se convierten en una técnica de modelación de la realidad social, que es uno de los objetivos primordiales de la administración pública.

JOAQUÍN CARRILLO PATRACA: ARTÍCULO SOBRE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA (1959)

El segundo artículo, apareció en el número 12 de la *Revista de Administración Pública (RAP)*, en el número de agosto-septiembre de 1959, corresponde a la

⁷⁵⁸*Ibid.*, p. 23.

⁷⁵⁹*Ibid.*, p. 25.

autoría de Joaquín Carrillo Patraca, su título es: "La naturaleza intrínseca de la función administrativa".⁷⁶⁰ Inicia su exposición precisando la diferencia entre funciones y atribuciones del Estado, en los siguientes términos:

El concepto de la funciones del Estado se encuentra íntimamente ligado al de sus atribuciones. Las atribuciones representan la parte sustancial, el contenido de la actividad del Estado, en tanto que las funciones constituyen la parte externa, formal, de dicha actividad. El Estado debe llevar al cabo un determinado número de actividades, pero no puede hacerlo de cualquier modo, sino por ciertos caminos que son precisamente las funciones.⁷⁶¹

El ensayo contiene una disertación sustancialmente jurídica, pero que contribuye a determinar la función administrativa y dentro de ella el papel de la administración pública. "Autores hay que han querido caracterizar a la función administrativa diciendo que es la actividad que desarrolla el Poder Ejecutivo, sin ocuparse en lo absoluto de la sustancia propia de dichos actos."⁷⁶²

Sustentan la idea de que las funciones del Estado están en íntima relación con las atribuciones que le corresponden, luego distingue como López (1956), la función administrativa desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. "Desde el punto de vista puramente formal u orgánico, función administrativa es aquella que realiza el Poder Administrativo o Ejecutivo, aunque dentro de ella vaya incluida una serie de actos que revisten una naturaleza interna diferente."⁷⁶³

Cita al argentino Bielsa, a los alemanes Mayer y Fleiner, al francés Houriu y los mexicanos Serra Rojas y Fraga, entre otros. Su aportación es profundizar en torno al concepto de función administrativa dentro del ámbito del derecho administrativo.

Pero administrar es algo más que ejecutar, pues si ejecutar es cumplir lo ordenado, administrar es concebir, y luego llevar a la práctica la concepción o disposición con criterios de oportunidad, de elección, de medios, de mayor eficacia y de economía, ya que el poder de administrar implica más que el simple poder de ejecutar; implica el ejercicio de facultades discrecionales por parte del encargado de dicha función.⁷⁶⁴

⁷⁶⁰Joaquín Carrillo Patraca, "La naturaleza intrínseca de la función administrativa", *RAP*, México, INAP, núm. 12, agosto-septiembre de 1959.

⁷⁶¹*Ibid.*, p. 39.

⁷⁶²*Ibid.*, p. 40.

⁷⁶³*Idem.*

⁷⁶⁴*Ibid.*, p. 54.

El suma, el artículo de Carrillo (1959) profundiza en las diferentes interpretaciones jurídicas de la función administrativa que la concibe como “una función del Estado que se realiza siempre bajo un orden jurídico, como se realizan en nuestro medio, bajo un orden jurídico también, las otras dos funciones: legislativa y judicial”.⁷⁶⁵ Una contribución relevante donde la administración pública tiene un vínculo directo con el Estado, para realizar sus atribuciones y funciones como ente social.

ERNESTINA VIDAL:

UN ARTÍCULO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1959)

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.⁷⁶⁶ Cabe señalar que también existe de Vidal, un artículo relativo a la relación existente entre la planeación y la reforma administrativa, publicado en 1964 en la *Revista de Administración Pública*.⁷⁶⁷

Por lo que se refiere al artículo sobre la administración pública, Vidal (1959) 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”. La autora está consciente de la preeminencia del poder ejecutivo en detrimento de los otros dos poderes, y con ello, de la importancia de la administración pública dependiente del primero. La administración pública es definida por Vidal (1959) como un instrumento para alcanzar los fines del Estado, a saber, el orden público, la educación general, la protección contra la insalubridad, entre otras funciones.

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

⁷⁶⁵ *Idem*.

⁷⁶⁶ Ernestina Vidal, “Administración pública”, *Cuestiones Nacionales*, México, núm. 9, enero de 1959. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores mexicanos)*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

⁷⁶⁷ Ernestina Vidal, “Planeación y reforma administrativa”, *RAP*, México, INAP, núm. 17, diciembre de 1964.

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.⁷⁶⁸

Vidal (1959) 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. Sin embargo, señala la autora, no hay que olvidar que la pobreza no ha sido abatida y persisten aún graves problemas. Ésta 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”.⁷⁶⁹

Vidal (1959) elabora un adecuado 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 la reforma de la administración pública.

En sus conclusiones, Vidal (1959) 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 de Estado 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 pública y le proponga las posibles soluciones a los problemas administrativos. Destaca de esta autora la crítica a la administración pública mexicana y los problemas que enfrentaba en ese momento, pero sobre todo deben considerarse sus propuestas para modernizarla.

⁷⁶⁸Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, *op. cit.*, p. 346.

⁷⁶⁹Ernestina Vidal, *op. cit.*, p. 11.

WILLIAM PATTON GLADE Y LAS EMPRESAS GUBERNAMENTALES (1959)

Otra contribución al estudio de la administración pública mexicana por un extranjero, es el caso de William Patton Glade Jr. con su texto *Las empresas gubernamentales descentralizadas*, el cual es publicado en el año de 1959.⁷⁷⁰ Se trata de una importante contribución al estudio de las empresas públicas mexicanas, que posteriormente otros autores nacionales se encargaran de analizar y estudiar a estos instrumentos estatales.

ÁLVARO RODRÍGUEZ REYES: DIAGNOSIS ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (1959)

El trabajo que realiza Álvaro Rodríguez Reyes, a nuestro parecer, debe ser incluido como un antecedente de los trabajos realizados en la reforma administrativa en la década de 1970. Se trata de un documento en el que se identifican problemas y fallas administrativas existentes en el gobierno federal, que requieren ser atendidas para su mejoramiento administrativo.⁷⁷¹ Inicia Rodríguez (1964) su trabajo expresando:

Centramos nuestro enfoque al campo de la administración pública federal de México para determinar, primero, cuáles son las fallas administrativas más ostensibles que traban el desenvolvimiento económico nacional y posteriormente, señalar, conforme a nuestro criterio, las medidas para hacer frente a las deficiencias localizadas en su estructura y en su funcionamiento.⁷⁷²

Aclara que no fue posible incluir en su análisis “el estudio de la administración pública estatal y municipal”, porque ello hubiera provocado una ampliación considerable del trabajo. El objetivo general se resume en la idea básica de: “Captar, entonces los eslabones débiles del sistema administrativo en la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal (...)”.⁷⁷³ Debido a que se trata de un ensayo extenso, en el cuadro 37, se resume las fallas

⁷⁷⁰William Patton Glade Jr., “Las empresas gubernamentales descentralizadas”, *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores extranjeros)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1976.

⁷⁷¹Álvaro Rodríguez Reyes, “Diagnosis administrativa del gobierno federal”, *RAP*, México, INAP, núm. 16, enero-febrero de 1964.

⁷⁷²*Ibid.*, p. 7.

⁷⁷³*Idem.*

detectadas, descripción y explicación de los problemas administrativos identificado por el autor.

CUADRO 37
FALLAS DETECTADAS POR ÁLVARO RODRÍGUEZ REYES

<i>Descripción</i>	<i>Explicación</i>
<i>1) Deformaciones del régimen funcional</i>	
a) Excesiva centralización de funciones en los niveles superiores de la jerarquía administrativa del Gobierno.	El Presidente de la República, los Secretarios y Jefes de los Departamentos de Estado y otros funcionarios superiores, se ven abrumados de asuntos al detalle y les dejan poco tiempo para la formulación de política directiva.
b) Duplicación de funciones.	Menciona diversas instancias donde se realiza una duplicación de funciones.
c) Imprecisión de las esferas de competencia.	Aunque la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delimita las atribuciones de cada dependencia del Ejecutivo, subsisten de hecho ambigüedades en varios campos de la administración pública.
d) Indiferenciación de las funciones de línea y las funciones de "staff".	Este principio de "la moderna ciencia de la administración" no se ha aprovechado adecuadamente en el campo de la función pública mexicana.
e) Heterogeneidad de las funciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo Federal.	Aunque mucho se ha avanzado entre la delimitación de ámbitos en las Secretarías y Departamentos, subsisten aún actividades dentro de algunas dependencias que no corresponden a la naturaleza propia de sus funciones.
<i>2) Fallas en la estructura orgánica</i>	
a) Crecimiento sin obediencia a un plan.	La expansión inusitada de las actividades del Estado, no dieron tiempo para planear la organización administrativa del gobierno con principios de eficiencia, proporcionalidad y armonía.
b) Excesiva cantidad de acuerdos directos del Presidente.	Se han multiplicado mayores acuerdos con el Presidente de la República, con los titulares de las dependencias y con algunos directores de organismos descentralizados.
c) Falta de uniformidad en la estructura interna de las dependencias del Ejecutivo Federal.	El tipo de estructura de las dependencias varía no sólo en virtud de la naturaleza de sus funciones, sino en atención a formas que se antojan caprichosas y que carecen de uniformidad en la administración pública.
d) Ausencia de oficinas de planeación y de organización y métodos a nivel jerárquico adecuado.	Dentro de la estructura del Poder Ejecutivo se han hecho intentos aislados de programar la acción del Estado (Comisión de Inversiones, Secretaría de la Presidencia) éstos no han generado los resultados esperados.

Cuadro 37. *Continuación...*

<i>Descripción</i>	<i>Explicación</i>
e) Pulverización de la estructura gubernamental.	El fenómeno de la descentralización ha dado origen a la aparición de 380 organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
<i>3) Problemas relativos al factor humano</i>	
a) Ausencia de una política de personal de acuerdo con normas generales aplicables a todas las dependencias.	Cada Secretaría o Departamento de Estado establecen su propia política de personal; los procesos de selección, clasificación, capacitación, incentivos, entre otros, no obedecen a una directriz central.
b) Formas anacrónicas de selección.	Señala que aún es frecuente la recomendación política como pauta para el ingreso a los puestos del gobierno.
c) Insuficiente capacitación del personal, previa y en el puesto.	No se capacita adecuadamente al personal durante su cargo.
d) Estrangulamiento escalafonario.	Aunque existen Comisiones Mixtas de Escalafón, se han ido formando largas listas escalafonarias que impiden el fenómeno de la capilaridad administrativa.
e) Deficiencia de las remuneraciones al personal público.	Señala que es justo decir que los sueldos de la burocracia son bajos en relación con el actual nivel de precios.
f) Eficiencia del trabajador público	Existe paradójicamente, un exceso y una falta de personal. Un exceso en virtud de la ostensible cantidad de empleados en las oficinas de gobierno. Pero falta personal capacitado para llevar los asuntos al corriente.
<i>4) Deficiencias en la coordinación administrativa del Ejecutivo Federal</i>	
a) Métodos deficientes de comunicación intersecretarial.	El factor condicionante para una buena coordinación, es el conocimiento no sólo de lo que ocurre en su ámbito de acción, sino en saber lo que ocurre en otros campos afines.
b) Formas débiles de colaboración en el régimen interno de las dependencias del Ejecutivo.	No existen las bases de colaboración recíproca, ni la información inter-departamental, ni la disciplina del trabajo en equipo que permita el desarrollo de una acción armónica.
c) Falta de coordinación en los procesos operativos.	Debe señalarse la conveniencia de coordinar los procesos operativos en los principales aspectos de la actividad gubernamental.
<i>5) Fallas en el proceso presupuestal</i>	
a) Formulación presupuestal desligada de la naturaleza de los programas.	En la preparación y formulación del presupuesto de egresos se advierte precipitación para fijar las asignaciones correspondientes.
b) Subestimación de las cifras presupuestales.	La estimación de los gastos se hace sin cálculo correcto de las disponibilidades fiscales y sin aproximación razonable de las erogaciones efectivas.

Descripción	Explicación
c) Rigidez de los procedimientos presupuestales.	La multiplicidad de partidas y conceptos especiales, la afectación de las asignaciones de acuerdo con el método anacrónico de órdenes de pago, la dispersión del presupuesto y la práctica frecuente de transferencias de partidas, impide que se opere de manera adecuada.
d) Falta de universalidad en el presupuesto.	Quedan fuera del presupuesto federal los gastos de operación y de capital de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
<i>6) Problemas relativos a las adquisiciones del gobierno</i>	
a) Ausencia de una política central en materia de compras del sector público.	Falta una orientación en materia de compras del sector público.
b) Precios elevados en las adquisiciones del gobierno.	Es común la práctica de varios proveedores de presentar cotizaciones elevadas cuando se trata de venderle al gobierno.
c) Falta de coordinación de las oficinas de compras con los almacenes e inventarios.	Con frecuencia no se conoce con precisión lo que se tiene y se compran bienes de los que hay en existencia grandes cantidades por no llevarse un control adecuado de los inventarios.
d) Ausencia de catálogos actualizados.	Existen deficiencias para mantener actualizados los catálogos y los trámites para el registro en el padrón y para la revalidación del mismo.
e) Falta de estandarización de los procedimientos administrativos	El aspecto más ostensible de la desorganización administrativa del gobierno se observa en los trámites largos y complicados en el despacho de los asuntos públicos.
<i>7) Anacronismo de los procedimientos administrativos</i>	
a) Carencia de oficinas de organización y métodos.	Se requieren esta clase de oficinas para darle sentido de orden y eficacia a las oficinas públicas.
b) Ausencia de una Oficina Superior de Organización y Métodos.	Se necesita un órgano auxiliar del Jefe del Ejecutivo como una "consultoría administrativa" que aplique sistemas más idóneos en la organización estatal.
c) Falta de aprovechamiento de los métodos para simplificar el trabajo.	Se requiere aplicar métodos exitosos para evitar los trámites administrativos aplicados en otros países.
d) Incipiente participación de la asesoría técnica en esta materia.	La mayoría de los despachos en esta materia están orientados a la empresa privada.
e) Desatención a las iniciativas y sugerencias de los empleados públicos.	No se toma en cuenta la opinión y los puntos de vista de los empleados públicos en los problemas del gobierno.
f) Falta de continuidad en el esfuerzo para simplificar los trámites.	Es necesario simplificar los procesos de tramitación, mediante la selección cuidadosa del campo de actividades administrativas.

Cuadro 37. Continuación...

Descripción	Explicación
	<p data-bbox="504 284 753 309">8) <i>La moral administrativa</i></p> <p data-bbox="556 326 1088 513">“Obviamente, la moral administrativa no florece en un medio de anarquía y desorganización. Por ello consideramos que al racionalizar la administración pública, se podrá frenar el peculado y la confabulación en la medida que la decisión del Poder Público haga prevalecer los intereses públicos a los de aquellos que deforman su posición de servidores públicos”.⁷⁷⁴</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Álvaro Rodríguez Reyes, “Diagnosia administrativa del gobierno federal”, *RAP*. México, INAP, núm. 16, enero-febrero de 1964.

Concluye en su artículo Rodríguez (1964) afirmando que ya ha “identificado los problemas de la administración pública que han quedado expuestos”, por lo que en el siguiente número de la *Revista de Administración Pública*, propondrá algunas sugerencias para reorganizar administrativamente el gobierno federal. Sus propuestas se encuentran en una conferencia sustentada en la Facultad de Derecho de la UNAM, en el Seminario “Planeación Socio-Económica. Derecho Administrativo y Administración Pública”, organizado en colaboración con el Instituto de Administración Pública en el año de 1964.⁷⁷⁵ En esta ponencia aparecen las propuestas del autor para una mejor administración pública mexicana.

LA CONTRIBUCIÓN DE JOSÉ GALVÁN ESCOBEDO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1962)

Para Guerrero (1984) 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

⁷⁷⁴*Ibid.*, pp. 35-36.

⁷⁷⁵ Álvaro Rodríguez Reyes, “La reforma administrativa del gobierno federal”, *RAP*, México, INAP, núm. 17, diciembre de 1964. Para quien desee profundizar en las propuestas del autor, recomiendo este artículo, que es una continuación de su “Diagnosia administrativa del gobierno federal”. Incluso repite alguna parte del mismo y al mismo tiempo, propone algunas medidas de reforma administrativa en el gobierno federal.

México, sin embargo su autor es efectivamente mexicano, la versión más reciente se editó en nuestro país.⁷⁷⁶

El acto administrativo existe desde los albores de la humanidad, pues la administración no es sino una manifestación de la condición gregaria del hombre. Siempre y dondequiera que los hombres unen sus esfuerzos para lograr un propósito, se encuentra presente el acto administrativo, no importa cuán elementales sean los componentes que lo integran. Todo núcleo social, cualquiera que sea su tamaño, importancia o condición, requiere cierta dosis de administración para hacer posible su convivencia y funcionamiento y, por ende, alcanzar sus propósitos; de una buena o mala administración depende el desarrollo armónico y eficaz, o conflictivo y torpe del mismo.⁷⁷⁷

Se trata de un texto bien documentado, con el gran mérito de representar una alternativa a los estudios de derecho administrativo entonces dominantes, por el cual se abre un nuevo cauce para comenzar a estudiar de manera sistemática y ordenada a la administración pública.

Aunque los fenómenos administrativos son tan viejos como la humanidad misma, su estudio y análisis sistemático son de tendencia relativamente reciente. Arranca del surgimiento de los grandes organismos tanto públicos como privados a que dio origen al tremendo desarrollo económico, motivado por los avances tecnológicos alcanzados en el campo industrial y de comunicaciones, de la expansión de los mercados, y del florecimiento del sistema competitivo en el ámbito de las relaciones económicas.⁷⁷⁸

En la introducción de su libro, el autor manifiesta con absoluta seguridad de que la administración debe ser tratada como un objeto de estudio científico, por lo que señala:

La administración, como progreso, es universal. Se le encuentra en todos los tiempos y en todos los lugares. No existe, ni existió, grupo humano que no lleve implícito un concepto administrativo, sea en forma expresa o táctica. (...) La administración es, además dinámica, cambiante y evolutiva. Por ser ésta resultado de la convivencia humana, está sujeta a las mismas leyes sociológicas de evolución y transformación de los núcleos humanos.⁷⁷⁹

⁷⁷⁶ José Galván Escobedo, *Tratado de administración general. Desarrollo de la teoría administrativa*, México, Trillas (1962) 1986.

⁷⁷⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁷⁷⁸ *Idem.*

⁷⁷⁹ *Ibid.*, p. 7.

Galván (1962) afirma que en el examen de las distintas definiciones la palabra administración se emplea para connotar lo siguiente: a) una disciplina, teoría o campo de estudio; b) un proceso; c) una función; y d) una ocupación.⁷⁸⁰ El autor define así el objetivo de su obra:

El propósito de la presente obra es fundamentalmente estudiar la administración como un arte o como una ciencia; pero también como un proceso y una función desde el punto de vista de su aplicación.⁷⁸¹

El libro está desarrollado en seis capítulos. En el primero se refiere a la importancia y conceptos de la administración pública, su campo de estudios y su concepto como proceso y función. La importancia de la administración queda demostrada, debido a que el autor menciona conceptos como la especialización, coordinación, política, método, dinámica y complejidad; el proceso administrativo; tipología de la administración pública (pública, privada y mixta); comparación entre la administración pública y privada; y las interpretaciones científicas y tecnológicas de la administración.

En este capítulo, afirma que la administración pública no es todavía una "ciencia completa", pero según Galván (1962), la categoría de los conocimientos de esta disciplina en su estado actual, "no pasa todavía satisfactoriamente la prueba del rigor científico". Al respecto sostiene que:

(...) sin embargo, todos están de acuerdo en que es ya un cuerpo de conocimientos sistematizados que tiene un objeto propio de estudio, por lo que puede ya enseñarse, aprenderse y aplicarse, y está basado en ciertos principios o normas de tipo general, que si bien no tiene la exactitud de las leyes físicas y matemáticas, son tan universal y generalmente aceptados como los principios o normas que rigen el estudio de otras ciencias sociales.⁷⁸²

Para Galván (1962) se puede afirmar contundentemente que existe en desarrollo una teoría general, que se puede denominar indistintamente administración o gerencia, que se preocupa por "estudiar los procesos administrativos fundamentales que son esenciales en cualquier situación en la que un grupo de individuos se organiza para lograr propósitos".⁷⁸³

Las tareas que desempeña el administrador, cuando éste obra como tal, han sido tradicionales a través de la historia. Las investigaciones modernas sobre

⁷⁸⁰*Ibid.*, p. 19.

⁷⁸¹*Idem.*

⁷⁸²*Ibid.*, p. 20.

⁷⁸³*Ibid.*, p. 21.

el pasado encuentran grandes analogías entre los problemas administrativos de los pueblos antiguos y los que se afrontan en los grandes estados modernos; lo cual parece apoyar la tesis de que es posible la existencia de principios administrativos de carácter universal, o por lo menos que sean aplicables en mayor o menor grado en todos los sistemas organizados de cualquier naturaleza que sean, en todo lugar y en todos los tiempos.⁷⁸⁴

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 debido a que se considera a 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, por lo que hace referencia a pensadores como Maquiavelo, Adam Smith, von Clausewitz, Owen, Babbage. En esta era 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, mandos, entre otros. Mientras que en el cuarto capítulo de la gerencia administrativa la aborda con las obras de Fayol, Mooney, Urwick, Graicunas y Weber.

En el quinto capítulo se ocupa de las teorías del comportamiento y con ella de los trabajos de Follet y Barnard, así como de los experimentos de Hawthorne y Müstenberg, que fueron determinantes para el seguimiento de la escuela de las relaciones humanas. En 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.

Algunos escritores piensan que la administración pública es una ciencia, y otros que está a punto de serlo. Otros más insisten en que no es una ciencia y que nunca podrá serlo. Sin embargo, independientemente de los diversos criterios al respecto, el estudio de la administración se ha impuesto ya por sí mismo y comprende, a la fecha, una serie de principios que, cuando se entien-

⁷⁸⁴*Ibid.*, p. 59.

den debidamente y se aplican con prudencia, son de gran confiabilidad. Por tanto, es conveniente tratar de definir el lugar que le corresponde entre las ciencias y las artes a esta corriente de pensamiento.⁷⁸⁵

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. Dentro del ámbito del esfuerzo colectivo es donde la administración tiene, entonces, “su significación más precisa y fundamental”.⁷⁸⁶

En suma, la obra de Galván (1962) refleja fielmente el tiempo en el que fue escrita y en la 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, se trata de un tratado de administración general. El mérito de este autor es haber escrito a principios de la década de 1960 una obra explicativa de los problemas teóricos de la administración pública, cuando en esa época predominaban el derecho administrativo y los estudios meramente técnicos.⁷⁸⁷ Sin lugar a dudas, se trata de un trabajo que comienza a abrirse paso entre las otras disciplinas, para delimitar el objeto de estudio de nuestro campo de conocimiento.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1964)

Con el apoyo del entonces Instituto de Administración Pública en la gestión de Gustavo Martínez Cabañas, fue conformada una Comisión de Estudios sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública (1964) la cual produjo un dictamen sobre los problemas de la administración, acompañado de diagnósticos específicos y proposiciones para resolverlos.⁷⁸⁸ La Comisión fue presidida por Andrés Caso Lombardo y los demás miembros fueron: Antonio Salas Ortega, Enrique González Osés, José Murillo Álvarez, Alfredo Pellón Rivero y Juan Víctor Vergés.⁷⁸⁹

⁷⁸⁵ *Ibid.*, p. 45.

⁷⁸⁶ *Ibid.*, p. 21.

⁷⁸⁷ Omar Guerrero, *Teoría administrativa del Estado*, op. cit., p. 243.

⁷⁸⁸ José Chanes Nieto, “La Investigación sobre la administración mexicana”, *RAP*, Conmemorativa del 25 aniversarios del INAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, p. 69.

⁷⁸⁹ Andrés Caso Lombardo *et al.*, “Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública”, *RAP*, México, INAP, núm. 17, diciembre de 1964.

Este “Dictamen” fue entregado a Gustavo Díaz Ordaz, en su calidad de Presidente Electo, en el cual se proponía la creación de una Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos, que posteriormente sirvió de base para el establecimiento de la Comisión de Administración Pública. El dictamen se encuentra presentado en cinco problemas de la administración pública, un apartado de conclusiones, una propuesta y cinco anexos, elaborado por los integrantes de la Comisión. Para una mejor comprensión de los alcances de esta Comisión, al respecto puede verse el cuadro 38.

CUADRO 38

PROBLEMAS DETECTADOS POR LA COMISIÓN DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS

<i>Problemas de la administración pública</i>	<i>Descripción</i>
1. Reglamentos internos	La mayor parte de las dependencias del Ejecutivo no tienen un reglamento interior y cuando lo tienen, resulta obsoleto, debido a los cambios registrados en la estructura de dichas dependencias.
2. El control del presupuesto	Para ejercer el presupuesto de acuerdo con las disposiciones que señala la Ley Orgánica respectiva y su reglamento, las dependencias del Ejecutivo utilizan procedimientos y medios diferentes.
3. El control de las adquisiciones y los suministros	No existe una verdadera política coordinadora de adquisiciones: las disposiciones al respecto tienden a regular únicamente las compras de artículos de importación o de inversión. La planeación de las adquisiciones es un factor que se deriva en esta materia.
4. El manejo del personal	El gobierno federal ocupa más de medio millón de trabajadores en sus distintas actividades que representan más del 4 por ciento del PEA. El gran número de trabajadores al servicio del Estado demanda la utilización de sistemas y procedimientos adecuados para controlar y utilizar productivamente este importante sector de la población.
5. El manejo de la correspondencia y los archivos	Existe un problema en el papeleo en las oficinas públicas, es un obstáculo para dar fluidez de los diversos trámites que deben desahogarse. No existen normas precisas para el control de la correspondencia, las formas impresas y los archivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Andrés Caso Lombardo *et al.*, “Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública”, *RAP*, México, IAP, núm. 17, diciembre de 1964.

Una vez realizado el diagnóstico de problemas en la administración pública federal, la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública (1964)⁷⁹⁰ emitió las siguientes conclusiones:

⁷⁹⁰*Ibid.*, pp. 68-70.

- A) “La estructura administrativa del Gobierno Federal debe adaptarse a la dinámica del desarrollo geoeconómico, mediante el establecimiento de nuevos procedimientos y sistemas.
- B) Es necesario modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a fin de precisarle a cada dependencia del Ejecutivo las atribuciones que le corresponden, de acuerdo con su organización y su especialización.
- C) Es indispensable perfeccionar la coordinación entre los distintos órganos de la administración pública, y organizarlos de tal manera que posean estructuras jurídico-administrativas similares, con reglamentos interiores homogéneos que les permitan cumplir con las atribuciones que les señale la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- D) Los sistemas para controlar el presupuesto dentro del Gobierno Federal, son en algunos casos deficientes, por lo que es conveniente adoptar procedimientos contables adecuados y uniformes en las distintas dependencias, con el objeto de tener información oportuna.
- E) Es necesario dictar normas precisas que reglamenten las adquisiciones del Gobierno Federal, que suman la cantidad de 1,320 millones de pesos, para lograr precios adecuados y calidad en los artículos. Asimismo, es indispensable formular programas de adquisiciones que se deriven de los de trabajo; uniformar los sistemas de adquisiciones y abastecimiento y formular cuadros básicos de artículos de consumo general.
- F) La mayor parte de las dependencias del Ejecutivo carecen de controles adecuados para manejar sus almacenes. Es conveniente implantarlos mediante sistemas técnicos, que permitan obtener un uso adecuado de los bienes almacenados y evitar el desperdicio que existe actualmente.
- G) El Gobierno Federal ocupa a más de medio millón de trabajadores. Los sistemas modernos para manejar al personal no han sido adaptados por todas las dependencias oficiales. Subsisten deficiencias que originan que este gran volumen de mano de obra se aproveche en muchas ocasiones en forma inadecuada. Deben constituirse escalafones con base en la eficiencia, con objeto de que la seguridad en el empleo, los aumentos de sueldo y las prestaciones sociales tan justamente obtenidas por los trabajadores al servicio del Estado, no se conviertan en privilegio de grupo.
- H) Es conveniente implantar sistemas uniformes para seleccionar a los candidatos a ocupar plazas en el Gobierno Federal y capacitar a los trabajadores para que puedan desempeñar cargos más calificados.
- I) El volumen de asuntos despachados por las dependencias del Ejecutivo Federal se incrementa constantemente. No existe coordinación entre los sistemas para controlar el trámite de la correspondencia, los archivos y las formas impresas. Urge un sistema uniforme de control para evitar el papeleo que origina retrasos considerables en el trámite de los asuntos.

- J) La planeación y coordinación de los sistemas y procedimientos administrativos en uso en el Gobierno Federal, es una necesidad inaplazable. No existe una institución que asesore a las dependencias del Ejecutivo sobre la convivencia de implantar nuevos métodos, o bien que coordine los distintos sistemas y procedimientos empleados por las dependencias del Ejecutivo. En consecuencia, se requiere una acción central para planear y coordinar los métodos y sistemas administrativos que requiere el Gobierno Federal para promover más eficientemente el desarrollo económico y social del país.

Al final del documento, propone constituir una Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos a nivel federal, que “tenga por objeto estudiar y proponer sistemas y procedimientos para hacer más eficiente la administración pública, elevando la productividad tanto de los trabajadores como de la inversión efectuada en equipo”.⁷⁹¹

Cabe señalar, que aunque el *Dictamen* de esta comisión no había sido incluido en estudios anteriores, es innegable que se trata de un documento indispensable para conocer la trayectoria del estudio de la administración pública mexicana, así como de las acciones para su mejoramiento y modernización administrativa.

INFORME DE LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (CAP): DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA (1967)

El examen de este documento debe ser considerado como un cambio de paradigma en el estudio de la administración pública mexicana, esencialmente para la investigación aplicada de la disciplina. Se trata del *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana* elaborado por la CAP en el año de 1967.⁷⁹²

De acuerdo con Guerrero (1984) es cierto que los estudios de reforma administrativa, tanto de organismos gubernamentales como de personas

⁷⁹¹*Ibid.*, p. 71. “Se propone que esta Comisión forme parte de la dependencia encargada de llevar a cabo la planeación nacional. Estimamos que la parte más difícil del Plan Nacional de Desarrollo es su ejecución, la cual requiere de una administración correcta. La ejecución de los programas, la coordinación y su control, demandan sistemas administrativos eficientes; en consecuencia, la Coordinación de los sistemas de la Administración Pública es parte del Plan Nacional de Desarrollo, y por lo tanto, creemos que esta Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos deben formar parte del organismo planificador”.

⁷⁹²Comisión de la Administración Pública, *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, INAP, 2006 (1967).

especialistas en la materia, son anteriores, pero es hasta el año de 1967 que se establece por primera vez, desde la época de Lucas Alamán (1838), un proyecto global de reforma administrativa del gobierno mexicano.⁷⁹³

(...) la reforma administrativa que se estudia en este documento y que persigue, concretamente, elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el Gobierno pueda realizar, de manera más eficiente posible, la tarea que le corresponde en la elaboración, la aplicación y el control del plan nacional de desarrollo.⁷⁹⁴

El *Informe* (1967) es 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 Velásquez Herrera, Pedro Zorrilla Martínez, Alejandro Carrillo Castro, Carlos Tello y Miguel Duhalt Krauss.

Los objetivos de la creación de la CAP fueron los siguientes: 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 del personal público; c) lograr mejor preparación del personal gubernamental; y 2) proponer reformas en la legislación y las medidas administrativas que procedan.

El *Informe* (1967) se caracteriza por destacar la importancia primordial dada entonces al fomento de 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”.⁷⁹⁵ Pero, tanto la planeación económica como la reforma administrativa, comparten el mismo objetivo –dice la CAP– mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

⁷⁹³Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit., p. 349.

⁷⁹⁴Comisión de la Administración Pública, *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, op. cit., p. 14.

⁷⁹⁵*Ibid.*, p. 13.

La ejecución de la reforma administrativa fue proyectada en dos planos: el primero corresponde al nivel macroadministrativo, relativo a la estructura, los procedimientos y la coordinación de las dependencias de la administración. El segundo pertenece al nivel microadministrativo, concerniente a la estructura, procedimiento y coordinación internos de cada una de ellas.

En términos generales, podrían dividirse en dos grandes campos los problemas de una reforma administrativa en el seno del Poder Ejecutivo Federal: los macroadministrativos y los microadministrativos. Se entiende por macroadministrativos los que tienen que ver con la estructura, los procedimientos y la coordinación de las dependencias del Poder Ejecutivo consideradas en su conjunto, de manera que cada secretaría y departamento de Estado, organismo descentralizado y empresas de participación estatal, sean parte integrante del cuerpo administrativo del Gobierno Federal. En cambio, en el nivel microadministrativo cada una de estas partes se erigen en un todo, y es necesario resolver en su seno los problemas de estructura, procedimiento y coordinación para elevar su eficiencia.⁷⁹⁶

El *Informe* (1967) consta de tres apartados: i) la 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 parte, la política de la reforma define los marcos de la misma: idea del Estado como un Estado de servicios; su inicio sólo debido a una decisión presidencial; la reforma debe ser un proceso continuo.

Debe entenderse la reforma administrativa como un proceso permanente que habrá de cumplirse a lo largo del tiempo. La Comisión de Administración Pública no considera la reforma administrativa como algo que se termine con el ajuste de unas cuantas estructuras del Gobierno y la revisión de algunos de sus procesos principales. Todo gobierno está obligado a la renovación continua de sus estructuras y sistemas. Es decir: está en una permanente reforma administrativa.⁷⁹⁷

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

⁷⁹⁶ *Ibid.*, pp. 14-15.

⁷⁹⁷ *Ibid.*, p. 19.

duplicadas; hay exclusión entre ellas, se carece de estadísticas, censos y registros, dispersión de funciones inherentes a obras públicas y falta de normatividad y uniformidad en lo relativo a los bienes de la nación. Los procesos administrativos han sido establecidos empíricamente, por efectos 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. La estructura del *Informe*, puede verse en el cuadro 39.

CUADRO 39

ESTRUCTURA DEL INFORME DE LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tema	Recomendación de la CAP
<i>II Análisis general de la administración pública</i>	
<i>1) Organización y funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado</i>	
a) La planeación administrativa	1) Que se cree en cada Secretaría y Departamento de Estado una unidad de organización y métodos. 2) Que se solicite a cada Secretaría y Departamento de Estado que proceda a ordenar y codificar las normas que regulan actualmente su actividad. 3) Que con posterioridad y sobre la base de los estudios de las unidades de organización y métodos, propongan reformas necesarias para racionalizar los sistemas administrativos.
b) La distribución de funciones entre las diferentes secretarías y departamentos de Estado	1) Es conveniente continuar el estudio acerca de la distribución de las funciones y sistemas de coordinación entre las dependencias del Ejecutivo. 2) Es necesario el análisis permanente para recomendar los ajustes para elevar la eficiencia del sector público. 3) Las unidades de organización y métodos deberán encargarse del estudio sistemático y permanente de la división de funciones en las Secretarías o Departamentos de Estado.
c) Los procesos administrativos	1) Que se inicien el análisis de los sistemas, los procedimientos y las operaciones en la administración pública mexicana. 2) Que en el nivel microadministrativo esos análisis estén a cargo de las oficinas de organización y métodos o sus equivalentes. 3) Que para mantener al día el sistema de coordinación entre el sector central y paraestatal es indispensable la elaboración de la Guía de la Organización del Gobierno Federal.

Tema	Recomendación de la CAP
d) Los centros de decisión	1) Las unidades de organización y métodos deberían deslindar los campos de autoridad dentro de sus respectivas dependencias. 2) Sería conveniente reforzar los sistemas de formación, formalización, registro y control de ejecución de los acuerdos presidenciales escritos. 3) Un uso más amplio de los cuerpos del "estado mayor" (<i>staff</i>) redundaría en la elevación de la calidad de las decisiones. 4) Debe revisarse el número y área de autoridad de los centros de decisión, a la luz del análisis por sectores.
e) Los niveles jerárquicos y las líneas de mando	1) Sería conveniente que cada una de las dependencias estudiase el establecimiento de los niveles jerárquicos más apropiados, para establecer un modelo único de jerarquías administrativas. 2) Dar importancia fundamental al principio de unidad de mando. 3) Al establecerse los niveles jerárquicos, debe estudiarse y precisarse la delegación de autoridad y los campos de responsabilidad.
f) Los sistemas de control administrativo	1) Sería conveniente que se estudiaran y se propongán sistemas adecuados de control administrativo. 2) Parece necesario que las Secretarías encargadas de la planeación y el control administrativos generales del sector público federal revisen conjuntamente sus funciones para integrarlas y aumentar la eficiencia.
2) <i>Los sistemas de coordinación general del gobierno mexicano</i>	
a) Coordinación de las Secretarías y los Departamentos de Estado	1) Estudiar las formas más adecuadas para que la Secretaría de la Presidencia auxilie a las otras dependencias del Ejecutivo. 2) Establecer sistemas de comunicación entre las dependencias, planeadas previamente y que respondan a las necesidades de coordinación eficaz. 3) Revisar a las comisiones intersecretariales y de los organismos multidependientes a la luz de análisis sectoriales. 4) Estudiar y ajustar las formas de coordinación en procesos administrativos específicos. 5) Procurar resolver el programa del sector público para el periodo 1966-1970.
b) Coordinación con los organismos descentralizados	1) Parece conveniente que los sistemas particulares de coordinación se estudien dentro del marco del análisis administrativo por sectores. 2) Los sistemas de acuerdo podrían simplificarse en algunos casos y establecerse de manera más sistemática. 3) Los consejos de administración deberían formarse con funcionarios de menor jerarquía y limitar el número de consejeros. 4) Las comisiones multidependientes deben revisarse también, de acuerdo con los sectores establecidos para la elaboración del plan de desarrollo. 5) Se juzga necesario que de acuerdo con la nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se proponga: 1) una clasificación sistemática del sector; 2) las políticas administrativas y económicas que sirvan de base para el establecimiento y la operación de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; 3) la depuración del sector mediante la ejecución de las conclusiones de los dictámenes de revisión, ratificación, fusión, etcétera; y 4) la resolución de los problemas de coordinación que se planteen.

Cuadro 39. *Continuación...*

<i>Tema</i>	<i>Recomendación de la CAP</i>
<i>3) Los elementos materiales de la administración</i>	
a) Locales	
b) Equipos	1) Que la Secretaría del Patrimonio Nacional haga los estudios e investigaciones necesarias para: 1) actualizar y unificar los inventarios de equipo de las entidades del sector público; 2) dictaminar sobre el estado y el aprovechamiento de dichos bienes; 3) establecer una política unitaria en la materia.
c) Adquisiciones	1) Que la Secretaría del Patrimonio Nacional, además de intervenir en la inspección de adquisiciones, participe en la reglamentación de los concursos, depuración de proveedores del Gobierno Federal, en procedimientos y sistemas de almacenamiento; 2) Que la Secretaría del Patrimonio Nacional coordine su intervención en materia de adquisiciones con la Secretaría de la Presidencia; 3) Que las dependencias del sector público favorezcan la capacitación en materia de adquisiciones.
<i>4) La administración del personal</i>	
a) Técnicas de personal que se aplican en México	1) El reclutamiento puede mejorarse gradualmente en beneficio de la administración pública. 2) Sería conveniente racionalizar y actualizar las prácticas de selección de personal. 3) Sería conveniente elaborar un manual de introducción al puesto en cada dependencia de gobierno.
b) Administración de sueldos y salarios	1) Sería conveniente el análisis de puestos a largo plazo. 2) El sistema de escalafón como hoy se practica es deficiente.
c) Reglamentación y control del trabajo	1) Es recomendable que el Ejecutivo Federal decida uniformar los criterios para la formulación de los reglamentos internos y condiciones generales de trabajo.
d) Oficinas encargadas de la administración del personal	1) La Comisión considera que estas oficinas deben realizar una variedad de funciones de acuerdo a su área de trabajo.
e) Organización sindical	1) La Comisión considera que la organización sindical puede colaborar en forma constructiva para mejorar la administración pública.
f) Adiestramiento y capacitación	1) Se requiere un inventario de los recursos humanos del sector público y determinar el número y la calidad de los empleados. 2) La capacitación es una necesidad imperiosa en México. 3) Se considera que a las universidades e instituciones de educación superior debería dárseles información para que adaptaran sus programas a la formación de trabajadores idóneos para la administración pública.

Tema	Recomendación de la CAP
	<p>5) <i>El sistema de planeación nacional y la programación de las actividades del sector público</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Sería necesario ir haciendo las modificaciones necesarias para convertir al sector público en un instrumento, cada vez más eficaz, del desarrollo económico y social del país. 6) <i>Los sistemas de elaboración del presupuesto federal</i>
<p>III. Análisis por sectores de la administración pública</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; 2) Analizar dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; 3) Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa de cada sector y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad. 4) Completar con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multidependientes. 5) Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finalidades que se persiguen con la programación, por sectores, de la actividad del sector público. 6) Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programa, en función de la integración de sectores.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, INAP, 2006 (1974).

En suma, el Informe de la Comisión de Administración Pública (1967) 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 de todos los tiempos.

MIGUEL DUHALT KRAUSS: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO (1970)

Uno de los primeros estudiosos en esta época contemporánea es Miguel Duhalt Krauss, quien escribió *La administración pública y el desarrollo en México*, en el año de 1970. Esta obra trata del perfil del administrador público, el plan de estudios de la carrera de administración pública, la admi-

nistración pública como actividad y el desarrollo, la planeación, la reforma administrativa y otros tópicos administrativos.⁷⁹⁸

El libro está formado por trabajos realizados por Duahlt en distintas fechas y leídos ante diferentes foros, no obstante, tienen una unidad temática común en aspectos de un tema de actualidad: la administración pública y el desarrollo de México. Consta de dos partes: la primera está dedicada a la formación profesional de los administradores públicos y la segunda, está referida a analizar problemas concretos de la administración pública mexicana y su influencia en el desarrollo nacional.

ÁLVARO RODRÍGUEZ REYES: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL SECTOR PÚBLICO (1970)

Álvaro Rodríguez Reyes fue Secretario General del Instituto de Administración Pública (IAP) en el periodo comprendido de 1955 a 1968, durante las administraciones de Gabino Fraga y Gustavo Martínez Cabañas. Cabe señalar que ya fueron analizados dos trabajos relevantes en la época contemporánea de este estudioso de la administración pública.

Sobre la ciencia administrativa en particular, destacan dos trabajos en materia administrativa, ambos de Álvaro Rodríguez Reyes. El primero un texto general que tiene como título *Administración pública del sector público*, que apareció en 1970 y que actualiza viejos problemas de la ciencia administrativa.⁷⁹⁹

SEMINARIO EN LA UNAM (1972)

Como resultado de las conferencias realizadas en los años de 1972 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, apareció publicada una obra, con el título genérico de *La administración pública federal I*.⁸⁰⁰ En esta compilación en los cuales disertaron conocidos académicos y profesionales, tanto mexicanos como extranjeros en torno a tópicos de la agenda de la administración pública mexicana.

⁷⁹⁸Miguel Duahlt Krauss, *La administración pública y el desarrollo en México*, México, Asociación Nacional de Administradores Públicos, 1970.

⁷⁹⁹Álvaro Rodríguez Reyes, *Administración del sector público*, México, Herrero Hermanos, 1970.

⁸⁰⁰*La administración pública federal I*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972.

En esta obra se encuentran los siguientes artículos: Pedro Zorrilla Martínez, “La administración federal (mecanismos de coordinación)”; Mario Martínez Silva, “Los sistemas de personal en la administración pública”; Miguel Duhalt Krauss, “La administración de personal en el sector público (Un enfoque sistémico)”; y Raúl Miranda Pasquel, “El personal público federal”.

La compilación es una aportación al estudio de la administración pública mexicana por destacados expertos en la materia, que combinaron el ejercicio profesional con la teoría y el conocimiento disciplinarios.

IGNACIO PICHARDO PAGAZA: DIEZ AÑOS DE PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1972)

Un estudioso de la administración pública y destacado funcionario en los diferentes niveles de gobierno, ha sido Ignacio Pichardo Pagaza. Escribió trabajos que han servido para la formación profesional de los funcionarios públicos, como también para los estudiosos de la disciplina. Fue presidente del INAP en el periodo de 1983 a 1988.

El primero de estos documentos es la obra *Diez años de planificación y administración pública en México*.⁸⁰¹ Se trata de una antología de ensayos sobre el tema, en particular de la reforma administrativa estatal y municipal, además de temas relativos a la planeación en la administración pública. Señala el autor:

Una razón adicional que explica la presente publicación es la siguiente: La literatura sobre la administración pública de México escrita con un enfoque netamente administrativista no es abundante. Existe amplia bibliografía sobre Derecho Público, especialmente Derecho Administrativo, y Economía Política, en la que con frecuencia se analizan más o menos directamente cuestiones de administración pública. Empero, son pocas las obras escritas con la metodología propia de las disciplinas administrativas, sobre los niveles y sectores que integran la administración pública de México.⁸⁰²

El texto se encuentra integrado por cinco partes. La primera parte del volumen señala los antecedentes de la planeación y el desarrollo en México, se ocupa de la técnica administrativa de la planificación económica-so-

⁸⁰¹ Ignacio Pichardo Pagaza, *Diez años de planificación y administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972.

⁸⁰² *Ibid.*, p. 11.

cial y se detiene en la planificación de la economía mexicana.⁸⁰³ Mientras que los ensayos recogidos en la segunda parte señalan una preocupación fundamental del autor; la carencia en nuestro país de un órgano central de planificación que coordine las actividades necesarias para dar unidad a la planificación administrativa y las funciones y tareas que en relación con este tema tienen las distintas Secretarías y Organismos Descentralizados.

El ensayo que forma la tercera parte sirve como base de discusión, sobre el propósito y el método de la Reforma Administrativa. La parte cuarta del volumen incluye tres ensayos sobre la Reforma Administrativa, en el Municipio y en los Estados. En el ensayo décimo, que forma la quinta parte del libro, Pichardo (1972) estudia algunos aspectos de la Reforma Administrativa en el gobierno de Luis Echeverría. Por último, cierra el volumen a manera de conclusión un capítulo en el que el autor especula, de lo que ha sido la administración pública mexicana a diez años de distancia.

MIGUEL DUHALT KRAUSS Y LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL EN EL SECTOR PÚBLICO (1972)

Miguel Duhalt Krauss publicó otro libro relevante en 1972, *La administración de personal en el sector público. Un enfoque sistémico*, con el cual dio inicio a la colección bibliográfica del INAP y en el que hace una contribución significativa a los temas relacionados con los empleados públicos.⁸⁰⁴

El libro contiene las conferencias dictadas por Duhalt en los Cursos de Otoño de 1970 de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. El texto se encuentra integrado por siete apartados: 1) introducción; 2) conceptos básicos; 3) historia de la administración de personal; 4) un enfoque sistémico de la administración de personal; 5) el sistema macroadministrativo de personal; 6) los sistemas microadministrativos de administración de personal; 7) obstáculos para la tecnificación de la administración pública; y 8) conclusiones.

Duhalt (1972), propone considerar a "(...) la administración pública (como) la actividad que realizan los órganos del Sector Público para cumplir

⁸⁰³ Antonio Caso. "Prólogo", *Diez años de planificación y administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972, pp. 5-6.

⁸⁰⁴ Miguel Duhalt Krauss, *La administración de personal en el sector público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972. Señala Antonio Caso, Presidente del INAP que: "La finalidad principal de estas publicaciones es la de dar cauce al pensamiento de los especialistas mexicanos en esta disciplina. Se editarán también aquellas obras que por su valor intrínseco podrían considerarse como clásicas y son en la actualidad difíciles de adquirir".

con los objetivos que se hayan fijado”.⁸⁰⁵ Mientras que a la administración de personal como “(...) la responsabilidad de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que laboran en el Sector Público, que se conocen despectivamente con el nombre de burocracia”.⁸⁰⁶

El autor realiza un análisis y fundamenta la propuesta de estudiar a la administración pública con un enfoque sistémico, donde la administración de personal es un subsistema de la administración pública federal. Se trata de uno de los antecedentes más interesantes para entender la reforma administrativa desde la perspectiva sistémica.

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1973 Y 1980)

Otro destacado estudioso de la administración pública, funcionario público de larga trayectoria y comprometido con la difusión de la disciplina es Alejandro Carrillo Castro. Fue presidente del INAP en el periodo comprendido de 2002 al 2007. Una de las obras de Alejandro Carrillo Castro fue determinante como parte de los documentos para entender el proceso de reforma administrativa en las décadas de 1970 e inicios de 1980.

En materia de la reforma administrativa los aportes más significativos derivan de su obra *La reforma administrativa en México*, que apareció en 1973.⁸⁰⁷ Se trata de dos tomos en los que incorpora ensayos, conferencias y un estudio histórico para explicar el desarrollo de las reformas administrativas realizadas en los siglos XIX y XX.

Señala Carrillo (1973) que el primer tomo fue escrito entre 1971 y 1972 a solicitud de Andrés Caso –presidente entonces del Instituto de Administración Pública– para incluirlo dentro de su programa editorial de difusión de la doctrina administrativa mexicana. La idea era resumir los antecedentes, metodología y propósitos del Programa de Reforma Administrativa emprendida por el gobierno federal.⁸⁰⁸

El propio autor señala que a instancias de Luis García Cárdenas –presidente del Instituto de Administración Pública en ese momento– se

⁸⁰⁵ *Ibid.*, p. 13.

⁸⁰⁶ *Ibid.*, p. 14.

⁸⁰⁷ Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980. Alejandro Carrillo Castro, *Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, México, Porrúa, 1980 (1973).

⁸⁰⁸ Alejandro Carrillo Castro, *Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, México, Porrúa, 1980 (1973), p. 13.

reeditó el primer volumen y se complementaría con un segundo volumen en el que se compilaran los avances y problemas que se habían producido en el desarrollo del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal de 1971 a 1979.⁸⁰⁹ Este segundo volumen es la compilación de estudios y trabajos preparados por Carrillo (1980) durante este periodo.

SEMINARIO EN LA UNAM (1973)

Como resultado de conferencias realizadas en el año de 1973 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, fue publicada otra obra, con el título de *La administración pública federal II*,⁸¹⁰ en los cuales disertaron conocidos académicos y profesionales, tanto mexicanos como extranjeros en torno a tópicos de la agenda de la administración pública mexicana.

En esta compilación se encuentran los siguientes artículos: José Bustani Hid, "El presupuesto federal. Elaboración, aprobación y ejecución"; José Chanes Nieto, "Organismos descentralizados y empresas de participación estatal"; Agustín Acosta Lagunes, "Las adquisiciones en el sector público"; Carlos Álvarez Piña, "Los almacenes en el sector público"; Alfredo Castillo Rojas, "La función de organización y métodos"; Víctor Lavín Reyes, "Las unidades de organización y métodos del sector público. Obstáculos en su funcionamiento"; Marcos Carrillo Arena, "Las computadoras en el sector público"; Lian Karp, "Sistemas de información y control"; y Alberto Moreno Bonett, "Sistemas de información en la administración pública".

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE JUÁREZ (1973-1974)

Dentro de las aportaciones institucionales se encuentra las obras publicadas bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Presidencia. Algunos de los trabajos publicados antes de 1970, unificados conforme a un criterio temático, fueron reunidos en una publicación de la Secretaría de la Presidencia. La misma dependencia elaboró *La administración pública en la*

⁸⁰⁹ Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, pp. 9-10.

⁸¹⁰ *La administración pública federal II*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973.

época de Juárez,⁸¹⁴ una colección de tres tomos en los que se integran un sinnúmero de documentos, textos y leyes de esta fundamental etapa de la vida nacional.

OMAR GUERRERO Y LA TEORÍA ADMINISTRATIVA DE LA CIENCIA POLÍTICA (1976)

Un interés a lo largo de su obra es construir una teoría administrativa desde la Ciencia Política, como fundamento para la historia del pensamiento administrativo. Ésta es la directriz de la que Guerrero no habrá de desprenderse durante su larga trayectoria académica. Resulta más evidente a partir de su libro *Teoría administrativa de la ciencia política*, publicado en 1972,⁸¹² donde el autor expone una serie de planteamientos e inquietudes que habrán de estar presentes en la mayor parte de su trabajo.

Al titular nuestro ensayo *Teoría administrativa de la ciencia política* hemos querido expresar el sentido político, histórico y teórico de una investigación emprendida en búsqueda de un objeto específico de conocimiento: la acción gubernamental (...) que da sentido al desarrollo de la administración pública como una disciplina o dominio de la ciencia política. (...) hemos producido un ensayo destinado al análisis del *estudio de la administración pública*, más no el objeto de este estudio; esto es, nuestra preocupación es describir y explicar las premisas y tendencias de la administración pública en su transcurrir histórico hasta conformarse en una *teoría administrativa de la ciencia política*.⁸¹³

De acuerdo con Zarur (1997), Guerrero, como estudioso de la ciencia política, busca demostrar que la administración pública ha sido objeto de conocimiento en esa disciplina. Por lo que su *Teoría administrativa de la ciencia política*, se distingue por plantear los argumentos que tendrán como propósito despojar del estudio de la administración pública a uno de sus más incómodos lastres: la difundida dicotomía política-administración pública.

El gobierno, como política y administración, implica voluntad y ejercicio de poder: primero, estableciendo medidas políticas generales; segundo, activando

⁸¹⁴Secretaría de la Presidencia, *La administración pública en la época de Juárez*, México, 3 tomos, 1973 y 1974.

⁸¹²Omar Guerrero, *Teoría administrativa de la ciencia política*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972.

⁸¹³*Ibid.*, pp. 5-6.

estas medidas que inspiran y generan las demandas de aquellos que son afectados por las mismas. Definir administración pública como gobierno en acción, es implícitamente señalar la naturaleza de su función como ejercicio real del poder que el Estado reclama como monopolio legítimo en términos de fuerza física.⁸¹⁴

En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, el nombre de Omar Guerrero representa al forjador de generaciones de estudiosos y profesionistas de la administración pública. Tanto sus discípulos como sus seguidores en el campo de estudio, reconocen sus importantes contribuciones al campo de conocimiento. En este apartado, se hace una breve enumeración de sus trabajos más representativos, ya que el siguiente capítulo se dedica al análisis de su obra. La obra de Omar Guerrero en teoría de la administración pública es fundamental para conocer los orígenes de la disciplina, a sus principales autores, así como a sus obras.⁸¹⁵

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA Y LOS INFORMES PRESIDENCIALES (1976)

Los trabajos de investigación realizados en el lapso de 1971-1976 por la Secretaría de la Presidencia permitieron captar información básica de la que se carecía y elaborar estudios indispensables para las actividades de la reforma administrativa. En particular, destaca por su relevancia histórica la edición de la obra *México a través de los Informes Presidenciales*,⁸¹⁶ que incluye el tema "La Administración Pública" con el propósito de coadyuvar en los esfuerzos por alcanzar una perspectiva integral, sistematizada y a fondo de la misma.

MIGUEL DUHALT KRAUSS: LA SELVA SEMÁNTICA Y JURÍDICA EN LA CLASIFICACIÓN DE EMPLEADOS (1977)

Posteriormente, el INAP publicó en 1977 otro trabajo de Duhalt Krauss ligado a la materia de administración de personal, titulado *Una selva se-*

⁸¹⁴*Ibid.*, 101.

⁸¹⁵Considerando las aportaciones, libros, artículos y contribuciones de Omar Guerrero, en el siguiente capítulo se analiza con mayor detalle y profundidad su obra.

⁸¹⁶Secretaría de la Presidencia, *México a través de los Informes Presidenciales. La Administración Pública*, México, 5 volúmenes, tomo v, 1976.

mántica y jurídica: la clasificación de los empleados al servicio del Estado. Se trata de un trabajo imprescindible para penetrar en la maraña burocrática mexicana, así como en la clasificación del personal público y las diferentes interpretaciones de la legislación en la materia.⁸¹⁷

En el capítulo III “Las distintas clasificaciones de las unidades de trabajo y de los trabajadores”, Duhalt (1977) realiza un análisis de las diferentes tipologías: a) clasificación internacional; b) el Catálogo de empleos de la Federación; c) Apartado B del artículo 123 Constitucional; d) otras disposiciones constitucionales; e) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; f) el Presupuesto de Egresos de la Federación; g) la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y h) Reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo y Escalafón.

Para el autor se puede hablar de una “selva semántica” parafraseando al profesor Harold Konntz, cuando uno se refiere a la terminología usada en los diversos documentos y reglamentaciones que tratan de las relaciones entre las dependencias del sector público y sus trabajadores.⁸¹⁸

Es frecuente encontrar, en documentos de las dependencias y de los sindicatos, que se emplean los términos *base* y *planta* como sinónimos. No es tampoco raro escuchar a algún funcionario argumentar que los trabajadores *supernumerarios* son de *confianza*. Es difícil hallar, en las disposiciones legales, definiciones de los términos que emplean, tales como *plaza*, *puesto*, *cargo*, *categoría*, *ocupación*, *empleo*, etcétera, vocablos que utilizan con imprecisión, y muchas veces en forma evidentemente contradictoria. A veces se emplea el mismo término con diferente connotación y otras veces se utilizan diferentes términos para expresar el mismo concepto.⁸¹⁹

Miguel Duhalt Krauss como estudioso de la disciplina tiene un destacado lugar dentro de las plumas más importantes dentro de la administración pública mexicana, así como funcionario público de su tiempo. La combinación entre su ejercicio profesional, su función académica en las aulas universitarias y su praxis administrativa, logran una formación integral en el campo de estudio.

⁸¹⁷Miguel Duhalt Krauss, *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los empleados al servicio del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977.

⁸¹⁸*Ibid.*, p. 8.

⁸¹⁹*Idem.*

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU Y W. LOZANO H.:
LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1977)

José Francisco Ruiz Massieu, escribió junto con Wilfredo Lozano un texto para comprender la puesta en marcha de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aparecida el 1° de enero de 1977. El libro tiene por nombre, *Nueva administración pública federal. Crítica y análisis*,⁸²⁰ en la que los autores realizan un profundo análisis de la Ley, su contenido y sus alcances, así como sus repercusiones en el ámbito público.

El documento trata de la reforma administrativa en los comienzos del gobierno del Presidente López Portillo, a partir de la creación de este importante instrumento jurídico en la administración pública.

JACINTO FAYA VIESCA
Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (1977)

Por lo que corresponde a los trabajos provenientes del pensamiento jurídico que estudian la administración pública, Guerrero (1984) considera que la abundante y prolija, *Administración Pública Federal. Nueva Estructura* de Jacinto Faya Viesca, es una sistematización detallada de las novedades de dicha ley.⁸²¹

ÁLVARO RODRÍGUEZ REYES:
ORGANIZACIÓN: UN ENFOQUE DIALÉCTICO (1978)

El segundo trabajo de Álvaro Rodríguez Reyes en esta década es *Organización: un enfoque dialéctico*, editado en 1978, en el que realiza una disertación entre la administración y la cibernética.⁸²² Aunque es de elogiarse su capítulo sobre la organización de los aztecas, tratado con gran novedad y acierto como parte de los antecedentes de la administración pública mexicana.

⁸²⁰José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández, *Nueva administración pública federal. Crítica y análisis*, México, Tecnos, 1977.

⁸²¹Jacinto Faya Biseca, *Administración Pública Federal. Nueva Estructura*, México, Porrúa, 1979.

⁸²²Álvaro Rodríguez Reyes, *Organización: un enfoque dialéctico*, México, Editores Asociados, 1978.

JOSÉ CHANES NIETO:

LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA (1979)

La relevancia que tiene José Chanes Nieto a la administración pública mexicana es innegable y constituye uno de sus más importantes estudios. A él se debe una de las aportaciones cimeras a la ciencia de la administración pública en nuestro país, quien además tiene el enorme mérito de haber promovido y publicado materiales bibliográficos de inapreciable valor para el estudio de la administración pública en México.⁸²³

A Chanes Nieto corresponde uno de los artículos más relevantes para entender el desarrollo del estudio de la administración pública mexicana.⁸²⁴ En el mismo, destaca la importancia del Instituto Nacional de Administración Pública, que además de su *Revista de Administración Pública*, publicó obras en la materia. Se trata de un ensayo en el que de manera magistral sólo un especialista como Chanes Nieto pudo haber abordado tan complejo tema. En el artículo describe las mayores contribuciones de autores en administración pública durante los siglos XIX y XX, hasta el año de 1979, a partir de las contribuciones desde la perspectiva jurídica.

JOSÉ CASTELAZO:

APUNTES DE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1979)

A partir de su 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 I y II, de las que impartió clase.⁸²⁵ Publicado por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, se trata de un trabajo pionero para tratar de sistematizar el conocimiento aportado en ese momento en el campo de conocimiento de nuestra disciplina.

⁸²³Secretaría de la Presidencia, *La administración pública en la época de Juárez*, México, 1973, tres tomos; Secretaría de la Presidencia, *La administración pública, México a través de los informes presidenciales*, México, 1976, cinco tomos; Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal*, México, 1976-1980.

⁸²⁴José Chanes Nieto, "La Investigación sobre la administración mexicana", *RAP*, Conmemorativa del 25 aniversario del INAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, p. 69. Este artículo ha sido citado a lo largo de esta investigación por sus alcances temáticos.

⁸²⁵José R. Castelazo, *Apuntes sobre teoría de la administración pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1977.

El libro se encuentra integrado en seis capítulos: 1) el marco teórico de la administración pública; 2) algunos aspectos metodológicos para el estudio de la administración pública; 3) algunos connotados exponentes del pensamiento relacionado con la administración pública; 4) la estructura de las organizaciones; 5) la administración y/o gestión de las organizaciones; y 6) breves reflexiones sobre el comportamiento de las organizaciones.

Castelazo (1979) señala que como profesor de administración pública se le planteó una cuestión básica: cómo organizar un curso que aporte verdaderos conocimientos teóricos de nuestra disciplina social.

Acepto que aún no hay un texto definitivo para el estudio de la Administración Pública en su conjunto. Nuestra disciplina se encuentra en periodo de transición, de desarrollo, y aunque apenas nos empezamos a dar cuenta de lo que sabemos, también, ya vamos, afortunadamente, tomando conciencia de lo mucho que desconocemos.⁸²⁶

Guerrero (1977) considera que se trata de un trabajo de elevada calidad académica en un ambiente docente y profesional en el que priva el verbalismo y predomina la investigación aplicada, aunque la obra de José Castelazo proviene de la experiencia docente.⁸²⁷ Sin lugar a dudas, el texto resulta esencial para comprender el desarrollo teórico de la administración pública mexicana, surgido de las aulas de la UNAM.

La etapa contemporánea del estudio de la administración pública mexicana, muestra ya un desarrollo inusitado, tanto en las obras como los autores y las comisiones que emitieron informes para el mejoramiento y la reforma administrativa. Algunos autores que participaron en este proceso nos legaron obras de incalculable valor para el campo de estudio y nos sirven de fuentes de estudio permanentes en nuestra disciplina.

⁸²⁶*Ibid.*, p. 11.

⁸²⁷Omar Guerrero, "Presentación a la segunda edición", José R. Castelazo, *Apuntes sobre teoría de la administración pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1977, p. 10.

Omar Guerrero: teórico de la administración pública mexicana

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.

OMAR GUERRERO, 1984⁸²⁸

El estudio de la administración pública en México, tiene en Omar Guerrero a uno de sus más importantes teóricos, cultivadores y difusores de las ciencias administrativas. Tanto en su obra teórica, vinculada a los temas relativos a la teoría de la administración pública, como sus aportaciones en libros y artículos a la administración pública mexicana, hacen que Guerrero sea una referencia clásica y necesaria en nuestro campo de estudio. La trascendencia de su pensamiento administrativo, sus aportaciones históricas al conocimiento de la disciplina y el desarrollo de sus líneas de investigación, nos permite dedicar de manera separada un capítulo sobre la trayectoria de su obra administrativa.

Por mucho tiempo, en nuestro país se había estudiado la teoría de la administración pública a través de unos cuantos libros de autores estadounidenses y lo que se podía obtener de los textos de Derecho, sobre todo en sus ramas Constitucional y Administrativo. Sin embargo, Guerrero ha sido, por muchos años –sostiene Zarur (1997)– tenaz en la búsqueda y pródigo proveedor de fuentes para el estudio del campo de conocimiento.⁸²⁹

Su obra es amplia, diversa, coherente, pero no puede diluirse en una fórmula general. (...) Su pensamiento es importante pero no único, junto con otros autores mexicanos está haciendo una gran obra para el estudio de la administra-

⁸²⁸Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1984, p. 341. (sobresaltados míos). Cabe señalar que el autor de esta obra, retoma esta cita para darle título a esta investigación, es decir, toma prestado de Omar Guerrero estas palabras para denominar este trabajo.

⁸²⁹Alejandro Zarur Osorio, *La administración pública en México. Autores contemporáneos. La Obra de Omar Guerrero*, México, IAPEM, 1997, pp. 1-2.

ción pública, y para la formación profesional de los administradores públicos en nuestro país (...).⁸³⁰

En este capítulo, el propósito es describir de manera sucinta la obra y aportaciones que Omar Guerrero ha realizado a la administración pública, debido a que en el capítulo siguiente serán descritas de manera más precisa, tanto las obras como sus aportaciones específicas al campo disciplinario. Para ello, primero se realiza una semblanza general de la trayectoria profesional, académica e investigativa de Guerrero. En un segundo momento, se enumeran las obras y documentos en los que hace una contribución a la teoría de la administración pública, en cuanto a su naturaleza, enfoques teóricos y categorías fundamentales. Por último, se describen los trabajos más representativos en torno a los trabajos escritos por el autor en torno a la administración pública mexicana. Bajo esta óptica es factible que nos acerquemos a la obra de este ilustre teórico de la administración pública.⁸³¹

UNA SEMBLANZA ACADÉMICA DE LA OBRA DE OMAR GUERRERO

Omar Guerrero Orozco obtuvo la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública con su tesis sobre *La acción de los científicos en la política mexicana* (1971) y su doctorado en Administración Pública con su tesis *La administración pública del Estado capitalista* (1979). Fue el primer mexicano en haber obtenido el grado doctoral otorgado por la Universidad Nacional Autónoma de México.⁸³² Además, desde 1972 a la fecha ha

⁸³⁰*Ibid.*, p. 40. El análisis realizado en este capítulo a la obra de Omar Guerrero, es una revisión general de sus trabajos más representativos. Aquí sólo continuamos con el plan de trabajo de nuestra investigación. Para el lector que desee continuar profundizando en la administración pública, podrá hacerlo en sus trabajos los cuales se encuentran entre los más citados en la materia.

⁸³¹Debido a nuestros propósitos de investigación, nos alejamos de la propuesta metodológica de Zarur, quien divide la obra de Omar Guerrero en cuatro grandes áreas temáticas: 1) historia y teoría de la administración pública; 2) administración pública mexicana; 3) formación profesional de administradores públicos; y 4) políticas públicas.

⁸³²Omar Guerrero es Investigador Nacional Nivel III a partir de 1997. Dirigió la *Revista de Administración Pública* entre 1980 y 1982, y formó parte de la Comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (1999-2003), cuerpo colegiado al que presidió en 2003. Es miembro del Instituto Nacional de Administración Pública desde 1980, y de su Consejo Directivo de 1997 al 2002. Asimismo, es integrante de la Academia Mexicana de

sido Profesor de Carrera en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en la propia UNAM.

Hablar de Omar Guerrero es referirnos al clásico de la administración pública en México. (...) Largo ha sido el camino emprendido por nuestro autor en su afán por seguirle la pista a la administración pública como disciplina independiente de otras materias vinculadas al Estado. Pero también las características que fue adquiriendo con el tiempo en las diversas sociedades.⁸³³

La obra investigativa en administración pública de Omar Guerrero –según Martínez Vilchis (2006)– no sólo ha producido un beneficioso efecto en la creación de conocimiento, sino también en la enseñanza y la formación de profesionales y posgraduados.⁸³⁴ En el ámbito de la docencia, Guerrero ha profesado la cátedra de Teoría de la Administración Pública por más de 30 años –de la cual es titular por oposición–, para la cual ha preparado cuatro libros de texto como resultado de su larga y destacada enseñanza: *Introducción a la administración pública* (1984); *La teoría de la administración pública* (1986); *Principios de administración pública* (1997); y *Teoría administrativa del Estado* (2000).

Ciencias a partir 1987, y Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana desde mayo de 2006.

Fue distinguido en 1979 con la *Medalla Gabino Barreda* otorgada por la UNAM, debido a la obtención del más elevado promedio en estudios doctorales, y con la *Mención Honorífica* en el examen para obtener el grado de doctor en Administración Pública (1979). Obtuvo el *Premio de Administración Pública 1978*, otorgado por el Instituto Nacional de Administración Pública (1979), con una felicitación del H. Consejo Técnico de la FCPS, UNAM; y el *Premio ANUIES por su Contribución Académica a la Educación Superior 2006*, conferido por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana (2006). Igualmente, recibió la Medalla y Diploma de reconocimiento al *Mérito Universitario* por haber cumplido 35 años de Servicios Académicos en la UNAM, y de 1997 al 2002 fue *Catedrático UNAM Nivel II*.

Omar Guerrero obtuvo un *Diploma de Reconocimiento por su Contribución a la Investigación de Excelencia*, por parte del Instituto Nacional de Administración Pública (1995), y en ese mismo año ocupó una *Cátedra Patrimonial Nivel II* del CONACYT para el apoyo de los posgrados y la investigación en las universidades de las entidades federativas. En 1998 fue distinguido como *Profesor Honorario* por la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato.

Actualmente es Miembro de la Comisión Dictaminadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (desde 1998), y del Comité de Economía y Administración del Fondo de Cultura Económica (desde 2004).

⁸³³Guillermo Haro Bélchez, "Presentación", Alejandro Zarur Osorio, *La administración pública en México. Autores contemporáneos. La obra de Omar Guerrero*, México, IAPEM, 1997, p. 7.

⁸³⁴José Martínez Vilchis. "Semblanza de Omar Guerrero". Parte de este documento es tomado para describir su trayectoria. Se encuentra disponible en: www.omarguerrero.libertadexpresacom.

La formación de profesionales y posgraduados ha sido una tarea relevante realizada por Omar Guerrero.⁸³⁵ Igualmente fructuosa ha sido la labor académica donde el papel de Guerrero a favor de la administración pública como disciplina de enseñanza y de formación profesional, distinguiendo sus contribuciones al conocimiento de la carrera administrativa y la profesionalización de los funcionarios públicos. Lo anterior, se puede observar en sus libros: *La formación profesional de administradores públicos en México* (1995); *El funcionario, el diplomático y el Juez* (1998); y *La Ley del Servicio Profesional de Carrera. Una visión administrativa* (2003).

Desde que asumió la dirección de la *Revista de Administración Pública* (1980-1982), en el INAP, uno de los propósitos principales de la publicación fue poner en manos de los hispano-parlantes los artículos clásicos en administración pública. En primer lugar, debemos recalcar que usualmente habían sido los estudiosos estadounidenses los preferentemente enseñados en México, pero no siempre por medio de sus trabajos originales, sino de sus interpretaciones.⁸³⁶ Para Martínez (2006) si bien, la lectura de esos trabajos administrativos estadounidenses clásicos era poco usual, la consulta de pensadores europeos era casi completamente desconocida. Labor diligente de Guerrero fue publicar los escritos de pensadores europeos desconocidos en México, y en general en los países de habla hispana.⁸³⁷

⁸³⁵Ha dirigido ocho tesis doctorales, la mayoría graduados con mención honorífica, así como un número igual de trabajos en maestría y diez en licenciatura. Con respecto a las tesis de posgrado en administración pública, cuatro de ellos se graduaron como Doctores en Administración Pública egresados de la UNAM bajo su dirección. Hay que destacar que dos de las tesis de posgrado han obtenido el *Premio de Administración Pública* y se han publicado en prestigeadas editoriales, en tanto que otras más han logrado menciones especiales en dicho certamen.

⁸³⁶Para subsanar este vacío bibliográfico se publicaron los relevantes trabajos de Frank Goodnow: "Política y administración pública" y Woodrow Wilson: "El estudio de la administración" (*RAP 25 Aniversario*, 1980), así como los artículos de Robert Dahl: "La ciencia de la administración pública" y Herbert Simon: "Un comentario a 'La ciencia de la administración pública'" (*RAP 40*, 1979). La lista se complementa con los artículos de Luther Gulick: "Política, administración y Nuevo Trato", Marshall Dimock: "¿Qué es la administración pública?", Charles Merriam: "Administración pública y teoría política", Charles Beard: "La administración, un fundamento del gobierno" y Leonard White: "La administración como profesión" (*RAP 44*, 1980), así como el texto de William Willoughby: "Ejecución y administración" (*RAP 45*, 1980).

⁸³⁷Destacan M. Bluntchli: "La administración pública" (*RAP 42*, 1979) y W. H. Moreland, "La ciencia de la administración pública" (*RAP 25 Aniversario*, 1980); así como los trabajos de C.J.B. Bonnin: "Principios de administración", Alejandro Oliván: "Idea general de la administración", Manuel Ortiz de Zúñiga: "Idea general de la administración y el derecho administrativo", José Posada de Herrera: "Lecciones de administración" y Manuel Colmeiro: "De la ciencia administrativa" (*RAP edición especial*, en honor de Gabino Fraga, 1982). Esta lista se completa con los eminentes escritos de Francisco de Paula Madrazo:

En fin, no es posible dejar de lado a importantes pensadores mexicanos que fueron redescubiertos en la década de 1980 por investigadores universitarios contemporáneos, y que tuvieron en la *RAP* un espacio para su divulgación.⁸³⁸ Como derivación de estos trabajos, en 1981, Omar Guerrero obtuvo un reconocimiento especial del Consejo Directivo del INAP.

En esta breve presentación, puede afirmarse que Guerrero es sin duda uno de los estudiosos más prolíficos e importantes autores contemporáneos en administración pública, y aunque su importancia no radica sólo en lo prolífico, sino en las aportaciones de gran alcance en la disciplina. En su estudio, Zarur (1997) había identificado en el periodo comprendido de 1972 a 1996, que Guerrero había escrito 123 trabajos en la materia, de los cuales la mayoría habían sido publicados.⁸³⁹

APORTACIONES A LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El sustento de la obra de Omar Guerrero se encuentra expuesto en las reflexiones y aportaciones en torno a los fundamentos teóricos e históricos de la administración pública. Su trabajo se fundamenta de manera sólida en el estudio de la disciplina, a través de las grandes obras de autores de Ciencia Política, Sociología, Administración, Economía y Derecho. Por lo que Guerrero, "(...) reconoce la influencia que estas disciplinas han tenido en la conformación de diversas escuelas y corrientes de pensamiento sobre la formación de la administración pública como disciplina y campo de conocimiento".⁸⁴⁰

Esta tarea, señala Martínez (2006), la ha realizado a través de un análisis continuo del objeto de estudio de la administración pública, ahondando en sus fundamentos epistemológicos y sus reglas metodo-

"Manual de administración" (*RAP* 51 y 52, 1982; y *RAP* 53, 1983), y Agustín Silvela, "Estudios prácticos de administración" (*RAP* 51, 1982).

⁸³⁸ José María Luis Mora, "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía", Lucas Alamán: "Examen de la organización general de la administración pública", Luis de la Rosa: "Sobre la administración pública de México y medios para mejorarla, e Ildefonso Estrada y Zenea: "Manual de gobernadores y jefes políticos" (*RAP* 50, 1982); así como el escrito de López de M. Meoqui: "Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública" (*RAP* 50, 1982).

⁸³⁹ Alejandro Zarur Osorio, *op. cit.*, p. 27. Para quien desee profundizar en la obra de Omar Guerrero de manera cronológica es relevante el trabajo realizado por Zarur, que revisa sus trabajos desde el año de 1972 a 1996, tanto en libros, artículos, ponencias, opúsculos y toda clase de documentos publicados por Guerrero.

⁸⁴⁰ *Ibid.*, p. 52.

lógicas, como se puede apreciar en sus obras: *Teoría administrativa de la Ciencia Política* (1972); *La administración pública del Estado capitalista* (1980); *Principios de administración pública* (1997); y *Teoría administrativa del Estado* (2000).

Cabe resaltar que esta labor constituye una línea de investigación entrelazada con tareas docentes y de comunicación, es decir, divulgación hacia el público y la academia. En paralelo, Omar Guerrero ha cumplido con una tarea permanente orientada a la configuración de la genealogía del pensamiento administrativo público, como se consta en sus libros: *El proceso histórico de la acción gubernamental: la administración pública en el modo de producción asiático* (1982); *Introducción a la administración pública* (1984); *La teoría de la administración pública* (1986), y *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista* (1986).

Uno de los aspectos más vulnerables de la administración pública como disciplina científica, había sido la ignorancia sobre la obra de sus padres fundadores. Omar Guerrero se propuso buscar, acceder y publicar las obras de los grandes pensadores que encabezaron la gestación de la administración pública como ciencia. Obras relevantes para conocer la trayectoria del pensamiento de la administración pública en el mundo.

Su eminente contribución al respecto ha consistido en hacer accesible al público de habla hispana una nueva edición de la obra cimera del pensamiento administrativo del siglo XVIII, *Ciencia del Estado* de Juan Enrique von Justi (1997), cuya primera edición en español data de 1789.⁸⁴¹ Además con el primer tratado de ciencia administrativa publicado por un pensador de habla castellana Florentino González (1994): *Elementos de ciencia administrativa*, cuya edición príncipe se remonta a 1840.⁸⁴² Pero quizás su logro principal, después de 30 años de búsqueda, consiste en encontrar, acceder, y proponer la traducción y la publicación del libro fundacional de la administración pública como disciplina científica: *Principios de administración*

⁸⁴¹ Juan Enrique von Justi, *Ciencia del Estado (Policeywissenschaft)*, Toluca, INAP-IAPEM-MAP (1756), 1996. Dice Haro que: "El trabajo se encuentra precedido de un espléndido estudio introductorio de uno de los cultivadores de la ciencia de la administración pública más destacados en lengua hispana, el Dr. Omar Guerrero, quien no sólo nos ubica en la obra de Justi sino además en las coordenadas espacio-temporales en que éste desarrolló su labor que, se tradujo en la consolidación del Estado absolutista alemán y en un impulso a la fase académica del cameralismo, que hoy a casi dos siglos y medio continuamos apreciando en todo su valor la cual ha trascendido el tiempo histórico y manteniendo su vigencia a escasos años de inicio del tercer milenio".

⁸⁴² Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa*, Santa Fe de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública (1840), 1994.

pública de Charles-Jean Bonnin (2003), obra monumental fue impresa originalmente en 1808.⁸⁴³

Las tareas precedentes tienen como continuación y corolario la contribución permanente de Omar Guerrero a la teoría contemporánea de la administración pública. Tarea que se ve plasmada en sus más recientes libros: *Del Estado Gerencial al Estado Cívico* (1999); y *La nueva gerencia pública* (2004). Así como sus trabajos sobre la evolución del Estado moderno hacia el presente, labor patentizada en sus libros: *El Estado en la era de la modernización* (1992); y *Gerencia pública en la globalización* (2003). Estas obras han contribuido a comprender la naturaleza y especificidad en el conocimiento sobre la nueva gerencia pública como uno de los nuevos paradigmas más relevantes en la actualidad.

Libros

Los libros que Guerrero ha escrito en torno a la teoría de la administración pública pueden dividirse para su análisis en dos grupos. Primero los que se refieren propiamente a temas relativos a la disciplina, su objeto de estudio, naturaleza e identidad en el campo de estudio. Segundo, las obras que corresponden a temas de Gerencia Pública, en las que el autor estudia su origen, definición y alcances, así como en los que expone planteamientos frente a este nuevo paradigma en el campo de conocimiento.⁸⁴⁴ Al efecto, puede verse el cuadro 40.

Un interés a lo largo de su obra es construir una teoría administrativa desde la Ciencia Política, como fundamento para la historia del pensamiento administrativo. Esta es la directriz de la que Guerrero no habrá de desprenderse durante su larga trayectoria académica. En el capítulo noveno son descritas y analizadas estas obras para ubicarlas dentro de

⁸⁴³Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica (1808) 2003. Dice Guerrero: "Cuánta razón tenía Albion Small cuando afirma que el cameralismo es el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales. Sin embargo, se quedó corto, pues todavía la ciencia de la administración pública no terminaba de acomodarse en el conjunto de sus hermanas, las ciencias sociales. En efecto, un pequeño número de profesores franceses, españoles, puertorriqueños y mexicanos nos propusimos la tarea hercúlea de introducir el estudio de la administración pública desde sus fuentes históricas".

⁸⁴⁴Aunque esta investigación se refiere al estudio de la administración pública mexicana, nos parece conveniente realizar un recorrido teórico de las aportaciones de Guerrero a la teoría de la administración pública, para después ubicar el análisis en el caso de México. En realidad esta situación es necesaria, debido a que no se puede entender la referencia mexicana de Guerrero, sin revisar su obra teórica al campo de estudio.

la secuencia histórica de contribuciones al estudio de la administración pública mexicana.

CUADRO 40
LIBROS DE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE OMAR GUERRERO

Tema	Título del libro
Teoría de la administración pública	<p><i>Teoría administrativa de la Ciencia Política</i>, México, UNAM, 1972.</p> <p><i>La administración pública del Estado capitalista</i>. Barcelona, España. 1980.</p> <p><i>El proceso histórico de la acción gubernamental: la administración pública en el modo de producción asiático</i>. México, INAP, 1982.</p> <p><i>Introducción a la administración pública</i>. México, Harper and Row Latinoamericana. 1984.</p> <p><i>La teoría de la administración pública</i>. México, Harper and Row Latinoamericana. 1986.</p> <p><i>Las ciencias de la administración en el Estado absolutista</i>. México, Fontamara. 1986.</p> <p><i>El Estado en la era de la modernización</i>, México, Plaza y Valdés, 1992.</p> <p><i>Principios de administración pública</i>. Santafé de Bogotá, Colombia. Escuela Superior de Administración Pública. 1997.</p> <p><i>Teoría administrativa del Estado</i>. México, Oxford University Press. 2000.</p>
Gerencia pública	<p><i>Del Estado gerencial al Estado cívico</i>. México, Universidad Autónoma del Estado de México y Edit. Miguel Ángel Porrúa. 1999.</p> <p><i>Gerencia pública en la globalización</i>. México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.</p> <p><i>La nueva gerencia pública</i>. México, Fontamara, 2004.</p> <p><i>Tecnocracia o el fin de la Política</i>. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2006.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Artículos

Los artículos publicados por Guerrero que corresponden a la teoría de la administración pública, muestran las preocupaciones originales del autor en torno al campo de estudio y son temas que después serán abordados de manera profunda en sus libros. Algunos de los mismos han sido esenciales para conceptualizar objetivamente los temas prevaletentes en la agenda de la disciplina, sus preocupaciones conceptuales y sus enfoques teóricos. Los artículos sobre privatización en la administración pública y la defensa de la disciplina por encima de discursos ideológicos, destacan

por su defensa inteligente, su argumentación sólida y la referencia autores clásicos del campo de estudio. Al respecto, puede verse el cuadro 41.

CUADRO 41

ARTÍCULOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE OMAR GUERRERO

Título del artículo

- “Modernización y administración pública”. *Revista Mexicana de Ciencia Política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, núm. 68, 1972.
- “Fases del desarrollo de la administración pública capitalista”. *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, núm. 38, junio de 1980.
- “Dialéctica de la administración pública”. *Revista Mexicana de Ciencia Política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, núm. 72, junio de 1982.
- “Diferencias entre la Administración Pública y la Administración General”. Originalmente fue un ensayo preparado como prueba escrita para optar como Profesor Definitivo por Oposición de la Asignatura Teoría de la Administración Pública I y en el Área de Teoría de la Administración, 1974.
- “La administración pública en el capitalismo avanzado. Capacidad y límites como factor de cambio”. *Revista de Administración Pública*, Número Especial Conmemorativo del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.
- “La administración pública presidencial”. *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, año 4, núm. 4, 1980,
- “La administración pública congresional”. *Cuadernos de Política y Administración Pública*, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, México, 1980.
- “La centralización estatal en el siglo XIX”. *Revista Universidad de México*, UNAM, México, núms. 409-410, 1985.
- “El municipio y la formación del Estado burgués de derecho”. *Revista de Estudios Municipales*, México, núm. 3, 1985.
- “Privatización de la administración pública”. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid, vol. 57, núm. 1, 1990.
- “El Estado majestuoso ante la privatización”. *Revista del Colegio*, México, Año II, núm. 3, 1990.
- “Perfil de la administración pública”. *Revista del IAPEM*, Toluca, núm. 32, octubre-diciembre de 1996.
- “La administración pública de políticas sociales”. *Revista Tecnología Administrativa*, Medellín, vol. 11, núm. 23, 1997.
- “La administración y los públicos”. *Memoria del Encuentro Mundial La investigación en Administración Pública, Hoy*, Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1998.
- “Una cruzada en pro de la administración pública”. *Tecnología Administrativa*, Medellín, vol. XIII, núm. 29, 1999.
- “Administración pública”. México, *Léxico de Política*, FCPYS-UNAM, UAM, FLACSO, 2000.

Fuente: Elaboración propia.

Una línea de investigación más reciente dentro de los nuevos paradigmas de la administración pública que Guerrero ha profundizado, es el tema del *public management*, que como ya fue referido el autor traduce como gerencia pública. Partiendo de un enfoque multidisciplinario le permite descubrir sus orígenes económicos, su trayectoria teórica, así como sus debilidades y mitos dentro del contexto de la administración pública. Existe una sincronía con estos artículos y los libros escritos sobre la materia, que han sido útiles para ubicar la naturaleza económica de la nueva gerencia pública. Guerrero fue de los primeros en atacar con una línea discursiva científica los orígenes, desarrollo y expansión de la gerencia pública y la nueva gerencia pública, contrastando con las realidades de la actividad de la administración pública. Al efecto, puede verse el cuadro 42.

CUADRO 42

ARTÍCULOS DE GERENCIA PÚBLICA DE OMAR GUERRERO

Título del artículo

- “El management de la interdependencia global”, en *Revista Digital UNAM*.
- “Nuevos modelos de Gestión Pública”, en *Revista Digital UNAM*.
- “El management público: una torre de babel”. *Convergencia*, Toluca, Año 5, núm. 17, 1998.
- “Management público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema”. *Revista de Administración Pública*, México, año 2000.
- “Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?”. *Revista Venezolana de Gerencia*, Universidad del Zulia, Maracaibo, vol. 8, núm. 23, julio-septiembre de 2003.
- “Los gerentes públicos pintados por sí mismos”. *Revista Convergencia*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 2004.
- “La gerencia pública en la sociedad post-industrial”. *Revista Venezolana de Gerencia*, Universidad del Zulia, Maracaibo, 2005.
- “El mito del management público”. *Revista Venezolana de Gerencia*, Universidad del Zulia, Maracaibo, 2005.
- “La gerencia roja. Auge y ocaso del Estado gerencial en la Unión Soviética”. *Revista del IAPUG*, Guanajuato, año VII, núm. 14, 2006.

Fuente: Elaboración propia.

Otra temática que ha sido de interés permanente de Guerrero, es el relativo a los asuntos de la política y el gobierno. De hecho, es un experto en la materia por lo que trata de demostrar en todo momento su relación directa con la administración pública. A partir de este conocimiento en la política, Guerrero encuentra una relación intrínseca con la actividad orga-

nizada del Estado. Los artículos son muy diversos como pueden verse en el cuadro 43.

CUADRO 43
ARTÍCULOS DE POLÍTICA DE OMAR GUERRERO

Título del artículo:

- “Gateano Mosca: la política profesional de la clase gobernante”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, núm. 80, 1975.
- “Gobierno”. *Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, vol. II, Letras G-M, México, octubre de 1980.
- “Los espejos de príncipes musulmanes. Un programa de capacitación administrativa de alta jerarquía”. *Revista Tlamati*, México, núm. 4, septiembre-octubre de 1982.
- “Los consejos de príncipes españoles”. *Revista de Administración Pública*, INAP, México, núm. 54, julio-abril de 1983.
- “La reforma del Estado como modernización”. *Civitas*, Mexicali, marzo de 1991.
- “Ingovernabilidad. Disfunción o quebranto estructural”. *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 3, enero de 1995.
- “Gobierno y desobediencia civil”. *Revista del IAPUG*, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, año 3, núm. 6, 2003.

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de sus líneas de investigación también a dedicado parte de su tiempo a las políticas públicas, por lo que el autor realizó diversos artículos para definir, delimitar y explicar esta orientación del campo de estudio. Desde su origen teórico y conceptual como su desarrollo histórico, las políticas públicas son estudiadas de manera sistemática por Guerrero, a partir de las fuentes originales de los autores y sus obras, tratando de explicarnos su vinculación con la administración pública, como puede apreciarse en el cuadro 44.

CUADRO 44
ARTÍCULOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE OMAR GUERRERO

Título del artículo

- “Políticas públicas: ¿una resurrección de la ciencia de la policía?”. *Teoría y praxis administrativa*, Nuevo León, vol. II, núm. 11, 1989.
- “Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria”. *Revista de Administración y Desarrollo*, Santa Fe de Bogotá, núm. 29, diciembre de 1991.
- “Políticas públicas para la reforma del Estado moderno”. *Revista de Política y Administración*, México, tomo II, marzo de 1992.

Cuadro 44. *Continuación...*

Título del artículo

- “Políticas pública interrogantes”. *Revista de Administración Pública*, México, núm. 84, 1993.
- “Política, policy pública y administración pública”. *Revista de Estudios Políticos*, UNAM-FCPYS, México, 4a. época, núm. 1, 1993.
- “Los usos del análisis de implementación de políticas”. *Revista de Gestión y Política Pública*, México, vol. III, núm. 1, 1994.
- “Moral en políticas públicas”. *Revista de Administración Pública*, México, núm. 86, mayo de 1994.
- “Implementación de políticas como gobernabilidad”. Ponencia sustentada en el *Seminario Internacional sobre Democracia y Gobernabilidad en América Latina*, Valle de Bravo, Estado de México, IAPEM, 6-8 abril de 1995.
- “Continuidad y terminación de políticas en administración pública”. *Revista de Administración Pública*, INAP, México, núm. 88, mayo de 1995.
- “Éxito y fracaso en la evaluación del desempeño gubernamental”. *Revista de Control Gubernamental*, Toluca, núm. 7, julio-diciembre de 1995.
- “Las políticas públicas antes de las ciencias de políticas”. *Gestión y Política Pública*, CIDE, México, vol. VI, núm. 2, 1997.

Fuente: Elaboración propia.

La trayectoria académica de Guerrero en sus artículos de teoría de la administración pública, temas adyacentes como la gerencia pública, la política y las políticas públicas, muestran la madurez del pensamiento administrativo y las aportaciones que este autor ha realizado a la disciplina. Algunos de estos artículos han sido citados de manera amplia, como soporte de investigaciones dentro de las diferentes orientaciones del campo de estudio.

APORTACIONES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

La obra teórica de administración pública de Omar Guerrero, resulta esencial para estudiar el desarrollo histórico de la disciplina en nuestro país. Su conocimiento y acuosidad en la materia le ha permitido realizar genuinas contribuciones al campo de estudio. Guerrero ha desarrollado una interpretación general de la evolución de la administración pública desde el virreinato descubriendo las raíces borbónicas del Estado mexicano, las instituciones representativas, las formas de intervención estatal y los es-

tudiosos en la disciplina en el siglo XVIII, siguiendo su trazo a lo largo del siglo XIX, y culminando en el siglo XX.

Las investigaciones de Omar Guerrero se han prolongado hacia la administración pública mexicana actual, tema explorado por medio de la publicación de trabajos sobre su acontecer más reciente, como la administración estatal, materializados en el libro *La administración pública en el Estado de Guerrero* (1994).⁸⁴⁵

Paralelamente ha estudiado la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, sobre la cual publicó el libro *La formación profesional de administradores públicos en México* (1995), así como tres artículos: "La Profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública", 1990; "La Organización Curricular de la Enseñanza Universitaria de la Administración Pública", 1994, y "La Experiencia Mexicana en la Formación de Administradores Públicos", 1994. Artículos a los que se debe añadir un opúsculo sobre temas curriculares: *Políticas y Criterios Técnicos para la Modernización Curricular de la Formación de Gerentes Públicos en Iberoamérica*, 1992.

En forma resumida, hasta el año 2006 Guerrero era autor de 23 libros, ocho opúsculos y 50 artículos; además de coautor de ocho obras colectivas. No existiendo un índice de citas en ciencias sociales, como el habido en las ciencias "duras", por sus propios medios él ha constatado cerca de 2,500 citas de sus trabajos por parte de la comunidad académica.⁸⁴⁶

Libros

Los libros de administración pública mexicana escritos por Guerrero, son auténticas aportaciones al estudio, desarrollo y trayectoria histórica de la disciplina. Tres temas destacan en otros, los cuales han sido de su interés fundamental: 1) La primera es la que se refiere a la formación profesional de los funcionarios en la administración pública; 2) la segunda corresponde a la vinculación entre el Estado y la administración pública mexicana; y 3) la tercera es aquélla en la que destacan las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos que han formado parte de la administración pública federal y que son tratados como objeto de estudio. Al efecto, puede verse el cuadro 45.

⁸⁴⁵Omar Guerrero, *La administración pública en el estado de Guerrero*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, 1994.

⁸⁴⁶Estos datos corresponden hasta el año de 2006, por lo que seguramente continuarán aumentando.

Los temas abordados por Guerrero en sus libros de administración pública mexicana, son una referencia clásica para comprender la trayectoria de sus objetos de estudio. Desde una perspectiva histórica, estos trabajos se convierten en documentos consultados para ahondar en torno a los temas estudiados. Como se ha mencionado, son analizados en el capítulo noveno con mayor detalle para ubicarlos dentro de las líneas del tiempo de la administración pública en nuestro país.

En este momento del libro, nos interesa dejar claro que las aportaciones vertidas por Guerrero a la administración pública mexicana han sido de tal trascendencia y magnitud, que no se le puede entender sin haber revisado su legado administrativo. Para algunos se tratan de libros de historia, aunque para el que escribe, más bien se refieren a las venas históricas de la administración pública que Omar Guerrero ha descubierto y que nos presentan en cada una de sus investigaciones.

CUADRO 45

LIBROS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA DE OMAR GUERRERO

Tema	Título del libro
Administración pública mexicana	<p><i>El Estado y la administración pública en México.</i> México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.</p> <p><i>Las raíces borbónicas del Estado mexicano.</i> México, Coordinación de Humanidades de la UNAM. 1995.</p> <p><i>La formación profesional de administradores públicos en México.</i> Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1995.</p> <p><i>El papel de los ministerios de justicia y la reforma del Estado.</i> México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998.</p> <p><i>Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal: Una apreciación administrativa.</i> Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.</p>
Administración pública estatal Secretarías de Estado	<p><i>La administración pública en el estado de Guerrero.</i> México, Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, 1991.</p> <p><i>Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores.</i> México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1993</p> <p><i>La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México.</i> México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1995.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Artículos

Los artículos de administración pública mexicana de Guerrero muestran el carácter histórico de su obra, en la que son recuperados autores clásicos de la disciplina, dependencias gubernamentales y tópicos sobre la modernización administrativa en México.

Extendiendo esta línea de investigación con la publicación de artículos y opúsculos ligados al tema, destacan el trabajo “Setenta y Cinco Años de Revolución: la Administración Pública” (1988), eminente tarea que se le confió dentro de la celebración conmemorativa de ese gran episodio de la historia de México.

Con miras en el estudio del pensamiento administrativo de autores mexicanos, Guerrero publicó dos artículos, el primero de los cuales se titula “Los Forjadores Mexicanos de la Ciencia de la Policía” (1985), en tanto que el segundo, de fecha igual, se titula: “Tadeo Ortiz: un Cultivador Mexicano de la Ciencia de la Policía” (1985). Ambos notables trabajos que de hecho han sido citados en esta investigación. Al respecto, puede verse el cuadro 46.

CUADRO 46

ARTÍCULOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA DE OMAR GUERRERO

Título del artículo

- “La administración pública en México después de la década de los setenta”. Ponencia sustentada en el Seminario sobre la perspectiva de la Administración Pública en México, Facultad de Contaduría y Administración-UNAM, México, octubre de 1979.
- “El Estado mexicano y su administración”. Colegio de Bachilleres, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1980.
- “El departamento de contraloría 1917-1933”. *Revista de Administración Pública*, INAP, México, núms. 57-58, 1984.
- “Los procedimientos administrativos en el Estado posrevolucionario”. *Memoria del Primer seminario del Programa de Actualización de Integración y Aplicación de Procedimientos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia*, México, 1984.
- “Descentralización de la Administración Pública Federal. Causas, procesos y consecuencias”. *Revista de Administración Pública*, INAP, México, núms. 64-69, 1985.
- “Tadeo Ortiz: un cultivador mexicano de la ciencia de la policía”. *Los Universitarios*, México, vol. XIII, núm. 30, octubre de 1985.
- “Los forjadores mexicanos de la ciencia de la policía”. *Revista de Administración y Política*, Toluca, Cuarta Época, núm. 4, 1985.
- “Las secretarías de Estado y la administración interna”. *Revista de Administración Pública*, INAP, México, núms. 71-72, diciembre de 1987.

Cuadro 46. *Continuación...*

Título del artículo

- "Rectoría económica del Estado mexicano. Una tradición fortalecida en la Constitución de 1917". *Las Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*, México, Editorial Porrúa, 1987.
- "Acerca del tamaño del Estado mexicano". *Cuadernos de Política y Administración Pública*, México, núm. 33, mayo-agosto de 1987.
- "Setenta y cinco años de la Revolución: la administración pública". *México: Setenta y cinco años de la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- "Las sociedades nacionales de crédito en el contexto de la administración pública mexicana". *Revista de Administración Pública y Política*, Toluca, enero de 1989.
- "Modernización del Estado mexicano". *Revista de los Universitarios*, La Paz Baja California, núm. 4, 1990.
- "Modernización de la administración en el Estado de Guerrero". *Revista de Administración Pública Estatal y Municipal*, enero-abril de 1997.
- "La investigación histórica. Notas sobre la historia de la Secretaría de Gobernación". *Normatividad Archivística*, Archivo General de la Nación, México, 1997.

Fuente: Elaboración propia.

Guerrero tiene un amplio conocimiento administrativo, político y jurídico, lo que lo ha llevado a profundizar en temas de administración de justicia, como parte de sus investigaciones en torno a la administración pública mexicana. Incluso de manera magistral aborda estos temas vinculados con los relativos a la disciplina. Destacan entre otros temas, los que corresponden a la Secretaría de Justicia y el papel de los ministros de justicia en la Reforma del Estado. Puede verse el cuadro 47.

CUADRO 47

ARTÍCULOS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE OMAR GUERRERO

Título del artículo

- "La Secretaría de Justicia. ¿Eslabón perdido de la administración pública mexicana?". Mario Melgar Adalid (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, UNAM, México, 1995.
- "El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado en Iberoamérica". Introducción del libro colectivo: *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1997.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que corresponde a los artículos de la historia de la administración pública mexicana, destacan dos artículos. Uno relativo al conde de “Revillagigedo o el hombre de Estado”, publicado en 1995, y otro relativo al “El Estado Borbónico y su evolución”, aparecido en 2001. Al respecto, puede verse el cuadro 48.

CUADRO 48
ARTÍCULOS DE HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA
DE OMAR GUERRERO

Título del artículo

- “Revillagigedo o el Hombre de Estado”. *Revista Novohispana*, México, núm. 1, 1995.
- “El Estado borbónico en la Nueva España”. [con el título: El Estado y su evolución] en Carlos Viesca Treviño (coord.), *Historia general de la medicina en México*, tomo IV, Medicina Novohispana en el siglo XVIII, México, Unam, Academia Nacional de Medicina, 2001.

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, la variedad de artículos publicados por Guerrero en temas de administración pública mexicana, administración de justicia e historia de la administración pública son pruebas de su análisis histórico y político de nuestro campo de conocimiento. Para el estudio de la administración pública mexicana, Omar Guerrero es una pieza clave en el siglo xx, ya que constituye un eslabón en el desarrollo del campo de conocimiento de manera definitiva en la etapa moderna. Primero porque su obra contribuye a comprender el pasado, el presente y el futuro de la disciplina. Segundo, porque su pensamiento continua vigente para comprender los nuevos enfoques de la administración pública. Tercero, porque su estudio aporta conocimiento para identificar la historia del estudio del campo de estudio a nivel planetario.

LA OBRA DE OMAR GUERRERO: REFERENTE EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

La estudio de la administración pública en México descansa en dos cimientos: el primero es Luis de la Rosa –en el siglo xix– y Omar Guerrero –en el siglo xx– como grandes pensadores de la disciplina. En el primero se encuentra al fundador del campo de estudio y en el segundo, al mayor cultivador y difusor de la ciencia de la administración pública en nuestro país.

Para Haro (1997) Omar Guerrero ha sido un acucioso seguidor del desarrollo y evolución de la administración pública tanto en México como en otras latitudes.⁸⁴⁷ A sus indagaciones históricas ha unido el esfuerzo por establecer los conceptos que sean expresión fiel del fenómeno publiadministrativo. Incluso ha ido más allá de la cuestión terminológica y estudia a fondo tratando de esclarecer la clase de vínculo entre la Administración Pública y el Estado, así como aquel que surge entre la política y el Estado inherentes a la disciplina, con el propósito de conformar y solidificar su estatus de ciencia.

Guerrero se suma a los autores que vinculan al estudio de la administración pública al desarrollo del Estado, a una importante corriente de pensamiento, donde el origen de la administración pública está ligado al estudio de su formación como disciplina y campo de estudio, pero también a los medios para mejorarla.⁸⁴⁸

El estudio de la administración pública mexicana tiene una enorme deuda con Omar Guerrero, por que no se le podría entender como ahora, sin su contribución disciplinaria. En la línea del tiempo que corresponde a la etapa moderna Guerrero publica obras notables para el estudio, conocimiento y enseñanza de la historia de la administración pública en México, pero sus preceptos trascienden su ubicación geográfica y se asientan ahí donde se estudie la ciencia de la administración pública.

⁸⁴⁷Guillermo Haro Bélchez, *op. cit.*, p. x.

⁸⁴⁸Alejandro Zarur Osorio, *op. cit.*, p. 73.

El estudio de la administración pública en la etapa moderna (1980-2007)

Y en estas circunstancias, ¿podrá ser de utilidad una obra sobre la administración pública? ¿Habrá personas dotadas de bastante calma y serenidad para leer un escrito sobre la administración pública en el que no se pueda hablar sino de mejoras y adelantos, de civilización y de progreso?

LUIS DE LA ROSA, 1853⁸⁴⁹

El estudio de la administración pública mexicana se ha desarrollado y diversificado de manera progresiva de las tres últimas décadas del siglo xx e inicios del XXI. La producción bibliográfica ha sido ampliamente considerable en la época moderna. Después del Informe de la Comisión de la Administración Pública en 1967 y de la puesta en marcha de las más importantes reformas administrativas en nuestro país, en los periodos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), se ha producido un significativo avance en la diversidad de obras y temas de análisis en el campo de conocimiento.

La etapa moderna (1980-2007) se caracteriza por ser un periodo en que los autores mexicanos han producido un número suficiente de obras sobre la administración pública nacional. En temas relacionados con la administración pública estatal y municipal, en asuntos presupuestales, en preocupaciones del control y la evaluación de la función pública. Destacan por sus aportaciones a la administración pública los estudios jurídicos, que provienen del derecho administrativo pero que sugieren una mayor delimitación de la naturaleza propia del campo disciplinario. Asimismo, diversos estudiosos realizaron análisis históricos que contribuyen a identificar el desarrollo de la actividad administrativa. Incluso se encuentran disertaciones sobre temas generales de la ciencia de la administración pública

En este capítulo el propósito es revisar la bibliografía especializada en el tema de la administración pública en nuestro país, a partir de una tipología

⁸⁴⁹Luis de la Rosa, *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla*, México, Ignacio Cumplido, 1853.

propuesta, en la que se puedan incorporar los análisis más representativos en esta materia, expuestos por Chanes Nieto (1979)⁸⁵⁰ y Omar Guerrero (1984),⁸⁵¹ adicionalmente a otros estudiosos que el que escribe considera indispensables en esta sucesión de aportaciones a la administración pública mexicana.

DIEGO G. LÓPEZ ROSADO Y LA BUROCRACIA (1980)

Sobre el tema de la burocracia fue publicado en 1980 un interesante texto editado en cuatro fascículos, titulado *La burocracia en México*.⁸⁵² Su autor, Diego G. López Rosado ha llenado una laguna de conocimiento de la historia de la burocracia mexicana. El primero toca la época prehispánica, luego sigue la virreinal, terminando con dos volúmenes sobre la independencia.

La obra es un extenso trabajo histórico sobre la actividad estatal en las diferentes épocas administrativas, por lo que no es un tratado propiamente de la burocracia. Sin embargo, nos parece que debe ser considerada como un trabajo necesario para comprender el devenir histórico de la administración pública mexicana.

IGNACIO PICHARDO PAGAZA: UNA INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA (1980)

Pichardo Pagaza también escribió la contribución más importante al estudio de la administración pública mexicana en la década de 1980, contenida en un abundante trabajo que trata de la situación prevaleciente de entonces.⁸⁵³ La obra retorna a la fértil tradición de textos para la enseñanza para dar a conocer la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana.

Adicionalmente, el autor explora con extensión los anchos ámbitos organizativos de la administración pública desde los marcos jurídicos, constitucionales y políticos, para luego proceder al estudio del régimen fe-

⁸⁵⁰José Chanes Nieto, "La Investigación sobre la administración mexicana", *RAP*, Conmemorativa del 25 aniversarios del INAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979.

⁸⁵¹Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1984, pp. 354-356.

⁸⁵²Diego López Rosado, *La burocracia en México*, México, Secretaría de Comercio, 1980, cuatro volúmenes.

⁸⁵³Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, dos tomos.

deral, el papel de los partidos, y termina con el examen de las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo.

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS (1980)

Posteriormente, Ruiz Massieu escribe un trabajo clásico para la administración pública en el sector paraestatal.⁸⁵⁴ Con esta obra obtuvo el Premio INAP, en el año de 1979 realizando enormes aportaciones jurídicas y administrativas al sector de empresas públicas, a su conocimiento, funcionamiento y organización propia.

En este trabajo es notoria la importancia que adquirió el sector paraestatal en los diferentes sectores y subsectores de la economía nacional, así como su trascendental aportación al desarrollo de nuestro país. La aportación de Ruiz Massieu es que a pesar de que se trata de un texto jurídico, se estudia la actividad administrativa de las entidades paraestatales como contribución al campo de estudio, por lo que existe un esfuerzo serio por determinar la naturaleza jurídica de las llamadas entidades paraestatales.

JOSÉ FERNÁNDEZ SANTILLÁN: LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN (1980)

Otro especialista que aportó al estudio de la administración pública desde su perspectiva histórica fue José Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*.⁸⁵⁵ Obra que resulta relevante en la administración pública mexicana, debido a que explora una etapa fundamental del papel del Estado y la ampliación de su intervención económica bajo el estigma de la rectoría del Estado en nuestro país.

OMAR GUERRERO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CAPITALISMO (1980)

No hace mucho tiempo, en México la administración pública era todavía entendida como un ejercicio práctico alejado del pensamiento científico. Guerre-

⁸⁵⁴José Francisco Ruiz Massieu, *La empresa pública. Un estudio de Derecho sobre México*, México, INAP, 1980.

⁸⁵⁵José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*, México, INAP, 1980.

ro se ha empeñado durante más de tres décadas en pro de la reivindicación científica de la administración pública como campo de estudio sistematizado. En particular, *La administración pública del Estado capitalista* (1980),⁸⁵⁶ es calificada por Mariano Baena del Alcázar como "(...) la obra quizás más importante en lengua española desde una perspectiva marxista".⁸⁵⁷ Se trata de su tesis doctoral, a lo que su director de tesis decía sobre esta obra:

Los interesados en el tema confiamos que este trabajo trascienda las fronteras de nuestro país. Sin optimismos exagerados estamos seguros que ello habrá de ocurrir. Queda la gran satisfacción para los latinoamericanos en general, los mexicanos en particular y sin duda para el propio Omar Guerrero, que de este país haya surgido el primer cuestionamiento a la teoría de la administración pública que por años exportaron los países hegemónicos del capitalismo mundial. Quizás así tenía que ser.⁸⁵⁸

Con esta obra, Guerrero (1980) avanza en el conocimiento de la administración pública, pero desde la perspectiva del Estado capitalista, por lo que describe su naturaleza política. Para el autor, la administración pública es una instancia que se encuentra situada entre el Estado y la sociedad, por lo que sirve de mediación política y administrativa.

ROMEO FLORES CABALLERO: ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA (1981)

Romero Flores Caballero publicó en 1981 una obra con orientación histórica, *Administración y política en la historia de México*, un relato ágil sobre el curso de la vida administrativa de nuestro país.⁸⁵⁹

Esta obra junto con otras de corte histórico, han sido útiles para conocer el devenir de la administración pública, sus instituciones y organismos públicos. El autor realiza la relación estrecha que existe entre la política y la administración pública en el país, por lo que encuentra una vinculación directa entre ambas.

⁸⁵⁶Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Barcelona, Fontamara, 1981.

⁸⁵⁷Mariano Baena de Alcázar, *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1990, volumen I, p. 36.

⁸⁵⁸Octavio Rodríguez Araujo, "Prólogo", Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Barcelona, Fontamara, 1981, p. 13.

⁸⁵⁹Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, México, FCE, INAP, 1988.

CIPRIANO FLORES: LA ADMINISTRACIÓN CAPITALISTA DEL TRABAJO (1981)

Por su parte, Cipriano Flores es autor del libro *La administración capitalista del trabajo*, en el que se analiza el pensamiento administrativo en la obra de Marx y sus contribuciones a la administración pública.⁸⁶⁰ Se trata de una de las más importantes aportaciones teóricas hechas en una investigación administrativa a nivel de licenciatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

La investigación de Cipriano Flores Cruz está centrada en un detallado y abundante análisis de la obra de Marx, especialmente de *El Capital*, que tiene como finalidad identificar y explicar el concepto de *administración* en el pensamiento del propio Marx.⁸⁶¹

En los niveles de gobierno se establece una unidad dialéctica entre la administración y la ciencia política, la cual constituye a la administración pública. Como se observa, la administración es un fenómeno que ha interesado a las diversas ciencias; ahora bien, si tal es su importancia, ¿existe una ciencia especial que explique este fenómeno? La respuesta es afirmativa, y ésta es la ciencia de la administración.⁸⁶²

Aunque las conclusiones del trabajo y en general, el tratamiento del autor en torno a la búsqueda para interpretar a Marx en relación con la administración pública, pueden resultar polémicas y a debate, sin lugar a dudas, el texto es una referencia necesaria dentro de esta línea de investigación con otros trabajos publicados posteriormente.

CARLOS ALMADA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL (1982)

Dentro de las obras dedicadas a la administración pública estatal, se encuentra el trabajo de Carlos Almada, en el que realiza una contribución al campo de conocimiento demostrando que los asuntos de los Estados deben considerarse como vitales para el adecuado funcionamiento de un sistema federal como el mexicano.⁸⁶³

⁸⁶⁰ Cipriano Flores, *La administración capitalista del trabajo*, México, UNAM, 1981.

⁸⁶¹ Omar Guerrero, "Presentación", Cipriano Flores, *La administración capitalista del trabajo*, México, UNAM, 1981, p. 9.

⁸⁶² *Ibid.*, p. 43.

⁸⁶³ Carlos Almada, *La administración pública estatal en México*, México, INAP, 1982.

Con este libro Almada continúa con la elaboración de trabajos en la línea de investigación en materia de administración pública estatal, por lo que con la lectura de esta obra se considera necesario estudiar las realidades de las entidades federativas que deben ser objeto de estudio. Esta investigación contribuye a entender la complejidad de las relaciones existentes entre las entidades y la Federación en nuestro país.

GILDARDO CAMPERO Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1982)

Gildardo Campero Cárdenas es un destacado estudioso de la disciplina, en la que se ha destacado como consultor internacional y experto en la administración pública aplicada. Sus colaboraciones en organizaciones especializadas en diversos países, muestran la capacidad y experiencia de este autor.

A Campero Cárdenas se debe uno de los trabajos más acabados en torno a la reforma administrativa en los países de América Latina. En este ensayo realiza un análisis comparativo entre las diversas estrategias llevadas a cabo para modernizar a la administración pública latinoamericana, sus alcances, aportaciones y limitaciones administrativas.⁸⁶⁴

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO Y SERGIO GARCÍA RAMÍREZ: LAS EMPRESAS PÚBLICAS (1983)

Otro trabajo elaborado conjuntamente por Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, en los que ambos colaboraron para construir uno de los textos más relevantes en materia de empresas públicas y en lo relativo a la administración pública paraestatal.⁸⁶⁵ Sin temor a equivocarnos, se trata de uno de los más importantes tratados en lo relativo a un segmento que había sido poco estudiado en ese entonces: el sector paraestatal.

Carrillo y García (1982) señalan que la primera versión de este trabajo fue resultado de una investigación promovida en 1974, por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) sobre *Las empresas públicas y su*

⁸⁶⁴Gildardo Campero Cárdenas, *La reforma administrativa en América Latina*, México, INAP, 1982, Serie Praxis, núm. 54.

⁸⁶⁵Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1983.

acción internacional.⁸⁶⁶ Posteriormente, con un grupo de apoyo realizaron un análisis más amplio, que abarcarse no sólo los aspectos jurídicos de la empresa pública, sino también sus antecedentes históricos, la importancia que han adquirido dentro del sistema económico nacional y los sistemas que se han establecido para su planeación, coordinación y control dentro de la administración pública federal. Por ello, nació la primera versión de *Las empresas públicas en México* en 1976.⁸⁶⁷

A partir de esta obra, es posible entender la importancia que tuvieron las empresas públicas –empresas paraestatales– en el desarrollo económico del país desde la Colonia hasta el año de 1982. Posteriormente se iniciaría el proceso de privatización de empresas públicas que disminuiría de manera considerable al sector paraestatal.

RICARDO UVALLE BERRONES Y EL GOBIERNO EN ACCIÓN (1983)

El pensamiento de Ricardo Uvalle en la administración pública mexicana ha sido prolífero y destacado. Primero, bajo la tutela de Omar Guerrero y después, de manera individual, su obra es esencial para comprender el quehacer de la administración pública en el México actual, además de sus contribuciones teóricas al estudio de la administración pública.

Uvalle escribió en 1983 su obra *El gobierno en acción*, una atinada disertación sobre los aspectos funcionales de la administración pública.⁸⁶⁸ Se trata de su tesis de maestría, en la que pueden percibirse los temas fundamentales que le preocupan a lo largo de su vida académica.

La obra *El gobierno en acción* replantea, con nuevos bríos, problemas no resueltos sobre la formación de los regímenes políticos, incertidumbres que oscurecen el conocimiento de la administración pública. Un problema fundamental consiste en el papel determinante de la oposición entre el ejecutivo y el legislativo, papel que ha llevado a la clasificación bipartita de los regímenes políticos en presidenciales o parlamentarios, según sea la hegemonía de uno u otro, así como a la conceptualización de la dictadura y el congresismo como excesos y endurecimientos de aquéllos.⁸⁶⁹

⁸⁶⁶*Ibid.*, p. 1.

⁸⁶⁷*Las empresas públicas en México*, su importancia en el sector industrial y comercial, México, INAP, 1976.

⁸⁶⁸Ricardo Uvalle Berrones, *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*, México, FCE, 1983.

⁸⁶⁹Omar Guerrero, "Presentación", Ricardo Uvalle Berrones, *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*, México, FCE, 1983, p. 7.

La finalidad de esta investigación es destacar la relevancia y necesidad de estudiar la formación, desarrollo y consolidación de la fuerza del ejecutivo a partir de su rivalidad histórica con el legislativo. (...) Por lo tanto, el estudio y explicación del ejecutivo como centro supremo de la decisión estatal, no debe soslayar algunos aspectos imprescindibles, tales como el carácter clasista del Estado capitalista, la naturaleza de la lucha de clases y el papel del legislativo como su rival y foro a través del cual la sociedad civil se expresa políticamente.⁸⁷⁰

Para Uvalle (1983) el estudio de los regímenes políticos es condición imprescindible para ubicar y explicar a la administración pública en los marcos tanto del régimen presidencial como del parlamentario, y resaltar su papel como actividad organizadora del Estado en la sociedad. Por ello, al referirse a la administración pública se hace mención del ejecutivo como instancia en la que recae la dirección y acción del organismo gubernamental para que el Estado organice políticamente a la sociedad.

FEDERICO REYES HEROLES: SU POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN (1983)

En el año de 1983, Federico Reyes Heróles publicó su *Política y administración a través de la idea de la vida*, un interesante trabajo reflexivo sobre temas variados de la administración pública, entre ellos la burocracia y la tecnocracia.⁸⁷¹

El texto se encuentra compuesto por seis apartados: 1) ¿hacia una nueva ilustración tecnocrática?; 2) participación política a través de la administración pública; 3) burocracia y política en México; 4) la oposición y el gobierno en acción; 5) populismo y cuestión nacional; y 6) libertad de cátedra.

Reyes (1983) señala que los textos que componen este libro provienen de una versión del *Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo*, que fue publicado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en diciembre de 1982.⁸⁷²

En este caso, tres de los trabajos que componen el libro se refieren a problemas de evolución y transformación de la administración pública.⁸⁷³ Esos mismos trabajos dieron también origen –según el autor– a nuevos conceptos como el de *acción gubernamental* que vendría a crear una redefinición inter-

⁸⁷⁰*Ibid.*, p. 15.

⁸⁷¹Federico Reyes Heróles, *Política y administración a través de la idea de la vida*, México, INAP, 1983.

⁸⁷²*Ibid.*, p. 13.

⁸⁷³*Ibid.*, pp. 15-16.

na a la acción estatal. Lo mismo ocurrió con el problema de la participación política que tuvo que ser vinculado a la noción de ámbito social, o la idea de negociación que en el Estado es manejada como conciliación. Asimismo, dos trabajos se refieren a la oposición en relación con la acción estatal. Entre ellos el autor tomó como eje la definición misma de la acción estatal como acción social organizada predominante.

LUIS GARCÍA CÁRDENAS: UN ENSAYO HISTÓRICO (1983)

Luis García Cárdenas fue presidente del Instituto Nacional de Administración Pública en el periodo comprendido de 1977 a 1983. Durante su administración estableció una estrecha relación con la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, la cual decidió apoyarse en el INAP para la realización de cursos, conferencias y reuniones internacionales. En 1978, ambas dependencias organizaron conjuntamente el Seminario Internacional "Cómo reformar la administración pública", cuyas principales ponencias fueron recogidas en los números 35 y 36 de la *RAP*.⁸⁷⁴ Asimismo, se inició la publicación de la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal en 1981, como órgano de divulgación destinado a los institutos de administración pública en las entidades federativas.

A Luis García Cárdenas, se debe uno de los mejores artículos de los antecedentes y desarrollo de la administración pública en los siglos XIX y XX.⁸⁷⁵ A pesar de su formato en artículo, en realidad se trata de un trabajo de mayor alcance histórico. Es un documento valioso para estudiar las fuentes históricas de la administración pública de nuestro país. El artículo es un trabajo detallado de la situación existente de la administración pública, en diversos ramos y actividades de la actividad administrativa.

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA Y LOS "OBJETOS DE CONOCIMIENTO" (1983)

Un artículo que se considera relevante, desde el punto de vista teórico, es el publicado en 1983 en el que Aguilar Villanueva aborda los "objetos de

⁸⁷⁴Coordinación de Investigación del INAP, "INAP, medio siglo de contribuir al mejoramiento de la administración pública", *op. cit.*, p. XX.

⁸⁷⁵García Cárdenas, Luis, "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1983.

conocimiento" de la administración pública contemporánea.⁸⁷⁶ Para Aguilar (1983) el campo de estudio tiene tres objetos de conocimiento: 1) como institución estatal; 2) como proceso administrativo; y 3) como razón técnica.

(...) comprender y explicar el origen, la estructura y funcionamiento de la administración pública significa fundamentalmente estudiar el origen, la estructura y el funcionamiento del Estado y del gobierno y, más radicalmente, la base o estructura social que necesariamente ha dado origen al Estado, a su constitución jurídico-coactiva, al gobierno y, por ende, a la administración pública. El meollo de la ciencia de la administración pública es averiguar por qué históricamente ella existe o por qué es históricamente necesario que ella exista.⁸⁷⁷

Para Aguilar (1983) la ciencia de la administración pública es substancialmente una ciencia de Estado. La relevancia del ensayo es que aborda un tema poco desarrollado en la disciplina, precisando los que considera como objetos de estudio, y de esta manera, contribuyen a la conformación de una disciplina científica.

OMAR GUERRERO: INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1984)

En relación con su libro *Introducción a la administración pública* (1984),⁸⁷⁸ Guerrero señala que se trata de un texto sintético en el que se integran aportes de origen diverso, por lo que explica generalidades y señala particularidades, motivo por el cual se establece un esquema de historia de las ideas administrativas en nuestro país y una crestomatía de los principales estudios administrativos de ayer y hoy. Por lo que sostiene una hipótesis de trabajo que habrá de continuar durante su vida investigativa:

*Creemos que la administración pública es un objeto científico de estudio; que hay un gran aporte mexicano a este campo; que éste se comprende mejor en su desenvolvimiento histórico; y que es una ciencia sistemática trasmisible mediante la cátedra, la investigación y la difusión.*⁸⁷⁹

⁸⁷⁶Luis F. Aguilar Villanueva, "Los objetos de conocimiento de la administración pública", *RAP*, México, INAP, núm. 54, 1983.

⁸⁷⁷*Ibid.*, p. 365.

⁸⁷⁸Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1984. Esta obra ha sido analizada y citada en esta investigación, como una de las mayores aportaciones a la administración pública mexicana.

⁸⁷⁹*Ibid.*, p. XXVIII (cursivas originales).

Coincide con esta afirmación Chanes (1984) en el sentido de que Guerrero muestra que “la ciencia de la administración fue una preocupación permanente de los pensadores mexicanos (y) que la ciencia administrativa lo sigue siendo”. A partir de realizaciones propias, enraizadas en nuestra realidad, se pueden construir elaboraciones generales y elucidar los principios confrontados con experiencias, sin recurrir a meras especulaciones. “Una ciencia sin historia, sin creadores, no nace; sólo a través de los pensadores que le han dado vida se conocen las líneas de su evolución y de su identidad.”⁸⁸⁰

Asimismo, Pereznieto (1984) señala que este trabajo del profesor e investigador Guerrero, cumple sobradamente con los fines propuestos por el autor. Ofrece una visión panorámica y completa de los orígenes de la ciencia de la administración pública a partir del siglo VI antes de la era cristiana hasta nuestros días, dedicando los últimos capítulos al estudio de la administración pública en México.⁸⁸¹ Un valioso libro de texto, una obra de necesaria consulta para los especialistas y un aporte de gran importancia para la administración pública mexicana.

ROBERTO RIVES SÁNCHEZ: ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1984)

Roberto Rives, escribió una obra relevante para estudiar la historia de la administración pública mexicana.⁸⁸² Sus fuentes históricas muestran una línea de investigación necesaria para identificar las grandes transformaciones realizadas en la actividad administrativa, durante las principales etapas del México independiente, en la reforma, la revolución y la etapa posrevolucionaria.

Como lo señala el título, este trabajo pretende ser un estudio elemental sobre la evolución de la administración pública en México, desde su independencia política del reino español, hasta el final del gobierno cardenista en 1940.

⁸⁸⁰ José Chanes Nieto, “Presentación”, Omar Guerrero, *Introducción a la administración Pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1984, p. XVIII.

⁸⁸¹ Leonel Pereznieto Castro, “Prólogo”, Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1984, p. XXVI. Cabe señalar que esta obra ha sido relevante en esta investigación, ya que sienta las bases del estudio sistemático de la administración pública mexicana.

⁸⁸² Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1840*, México, INAP, 1984.

Representa la inquietud del autor por encontrar cierta explicación histórica a la cantidad de tareas y actividades que debe realizar el Estado a través de la administración pública, en la época actual.⁸⁸³

Junto con otras obras de corte histórico, la de Rives (1984), es una investigación de consulta indispensable para conocer el origen y desarrollo de la actividad gubernamental en nuestro país.

GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL (1985)

Gustavo Martínez Cabañas fue Presidente del Instituto de Administración Pública (IAP) en el periodo comprendido de 1964 a 1968. Durante su mandato en el Instituto se incorporaron a su tarea original “la enseñanza y el adiestramiento” a semejanza de las funciones que la ONU recomendó a los institutos de administración pública.⁸⁸⁴

Gustavo Martínez Cabañas escribió una de las obras clásicas en un campo de estudio que había sido escasamente abordado: *La administración pública estatal y municipal de México*. Su obra ha sido relevante en el tiempo y es una referencia obligada en temas relativos a los asuntos estatales y locales.⁸⁸⁵ Nuevamente, con esta obra se demuestra la necesidad de realizar estudios en los ámbitos estatales y locales, necesarios para conocer más el funcionamiento, organización y naturaleza de estos ámbitos de la vida nacional.

OMAR GUERRERO Y LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1986)

Siguiendo con su línea de investigación, en *La teoría de la administración pública* (1986),⁸⁸⁶ Guerrero afirma que desde que impartió la cátedra de Teoría de la Administración Pública, tuvo múltiples interrogantes que su enseñanza estuvo determinada por los progresos de la investigación desde 1972. Realiza una afirmación que muestra claramente su posición teórica en relación con la disciplina:

⁸⁸³*Ibid.*, p. 13.

⁸⁸⁴Coordinación de Investigación del INAP. “INAP, medio siglo de contribuir al mejoramiento de la administración pública”, *op. cit.*, p. xv.

⁸⁸⁵Gustavo Martínez Cabañas, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP-CONACYT, 1985.

⁸⁸⁶Omar Guerrero, *La teoría de la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986.

Nunca acepté como válidas las enseñanzas traídas desde la administración privada; siempre dudé de las proposiciones nacidas de las teorías organizacionales; poco me atrajeron las modas venidas del funcionalismo o los sistemas. Mi convicción era y sigue siendo, que la teoría de la administración pública se refiere al Estado y sólo a él.

(...) sabemos igualmente, que esta ciencia es antigua y la galardonan títulos de nobleza intelectual; que tiene su propio objeto de conocimiento; que es una, entre las diversas ciencias sociales.⁸⁸⁷

Al respecto, Pichardo (1986) sostiene que con pleno conocimiento del objeto de estudio, Guerrero demuestra que el desarrollo de la administración pública “se vincula a las condiciones económicas que influyen en su composición”, como a la “naturaleza de los regímenes gubernamentales y a las formas de Estado. Demuestra que el pensamiento administrativo no tiene un carácter formal, sino que se inspira en la relación estructural del Estado y la sociedad”.⁸⁸⁸

Estamos ante un Manual de excepción, por lo menos en dos sentidos. En primer lugar, por abocarse con vocación auténtica de pionero, al trazado de los arduos senderos de una disciplina cuya enseñanza contemporánea es aún muy joven y con direcciones ciertamente todavía grávidas de incertidumbre; en segundo lugar, porque tamaña dificultad no ha sido obstáculo para que el autor nos presente una obra armoniosa y plena, que sintetiza con talento pedagógico poco frecuente, fuentes europeas y americanas no sólo dispares sino prácticamente inhallables. Los postcameralistas como Bluntschli se sentirían satisfechos de la cuidadosa y aguda contribución de este remoto discípulo mexicano.⁸⁸⁹

Para Cortiñas-Peláez (1986) este libro trata de un amplio “cuadro de pedagogía doctrinal”, que sintetiza para el estudiante, pero en definitiva para todos aquéllos que tengan interés en la administración pública, las distintas concepciones teóricas que de ella se han formulado en los tiempos modernos, con posterioridad al hundimiento del feudalismo.⁸⁹⁰

⁸⁸⁷*Ibid.*, p. xv.

⁸⁸⁸Ignacio Pichardo Pagaza, “Presentación”, Omar Guerrero, *La teoría de la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986, p. xxii. Dice Pichardo: “Para Omar Guerrero, el conocimiento de la administración pública es un producto histórico, no un objeto codificado. Desde este ángulo, sitúa a la administración pública como actividad creativa del Estado en el seno de la sociedad. Ella está encargada de definir, impulsar y realizar proyectos de vida encaminados a mejorar cualitativamente la vida en común en la sociedad”.

⁸⁸⁹*Ibid.*, p. lxv.

⁸⁹⁰León Cortiñas-Peláez, “Estudio preliminar”, Omar Guerrero, *La teoría de la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986, p. xix.

GUILLERMO HARO BÉLCHEZ Y LA FUNCIÓN PÚBLICA (1986)

Una obra relevante escrita por Guillermo Haro Bélchez con la que obtuvo el premio INAP fue *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, la cual fue publicada en el año de 1986, y en la que se aborda un tema hasta entonces exiguo examinado como era el derecho disciplinario de los servidores públicos.⁸⁹¹

Su obra marca el inicio junto con otras de su clase, en el análisis de la responsabilidad de los funcionarios públicos y el marco legal aplicable. Se trata de una de las primeras obras en que se aborda el tema de la función pública de manera integral y bajo la perspectiva europea donde este concepto es esencial dentro de la administración pública.

OMAR GUERRERO

Y LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ABSOLUTISMO (1986)

En el libro, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, Guerrero (1986) afirma que ha querido expresar el sentido histórico de las “ideas cameralistas” para aportar un grano de arena a la ya indispensable construcción de la historia del pensamiento administrativo disciplinario.⁸⁹² En su capítulo introductorio señala el autor que:

Esta es una invitación para que el lector se introduzca a lo que, con todo acierto, Albion Small ha llamado “el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales”. Tal capítulo, escrito a lo largo del siglo XVIII por las más brillantes plumas del pensamiento administrativo alemán, está integrado por las enigmáticas *ciencias camerales*.

Estas disciplinas, sepultadas por el olvido y la indiferencia de muchos científicos sociales de la actualidad, constituyeron el más vigoroso y exitoso esfuerzo por comprender a la administración pública del Estado absolutista en su proceso de desarrollo. Las ciencias camerales nacieron como efecto de este proceso, pero también incidieron directamente en él.⁸⁹³

Al respecto, Suárez (1986) asevera que el discurso cameralista no es sólo un discursos sobre el poder, “es un discurso producido dentro y por

⁸⁹¹ Guillermo Haro Bélchez, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, INAP, 1987.

⁸⁹² Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986, p. 32.

⁸⁹³ *Ibid.*, p. 1.

iniciativa del Estado y sus aparatos”, cuyo poder no se reduce a la *aplicación* de un saber previo, “sino que lo produce en la medida en que su ejercicio va encontrando resistencias”, problemas y nuevos temas de aplicación.⁸⁹⁴

El discurso cameralista, en la medida en que lo hace objeto de un posible saber de todo aquello que es objetivo virtual de un poder –del poder ordenador del Estado absolutista– se sitúa en el horizonte “arqueológico” no sólo de las disciplinas de la administración, sino de todas las “ciencias sociales”: economía, sociología, politología, diplomacia, etcétera. De ahí que la presente obra de Omar Guerrero sea de interés, no sólo para los historiadores de la ciencia de la administración, sino para todos los cultivadores de las ciencias sociales resueltos a no desconocer el peso de sus propios orígenes.⁸⁹⁵

Razona Baena (1986) que con este libro sobre el cameralismo y la ciencia de la policía, “presenta este esfuerzo de erudición considerado en sí mismo,” debido a que el interés de la obra depende en buena medida de su minuciosa y sólida construcción como es el caso.⁸⁹⁶

A la luz de sus páginas puede comprenderse correctamente qué respuesta dio la Administración regia en los siglos XVII y XVIII a los incipientes problemas de masas que entonces se planteaban, en el momento en que surgía una organización que comenzaba a parecerse a lo que ahora llamamos Estado. Pues sin duda la administración pública es un producto histórico indisolublemente unido al Estado tal como ahora lo conocemos, y dicho Estado, que se da de un modo pleno a partir de la Revolución francesa, tiene su origen en la época de la Monarquía absoluta. Es entonces cuando se produce la emergencia de la Administración como hecho global y por eso tiene un interés de primera magnitud adentrarse en el conocimiento de las reflexiones científicas o precientíficas de aquella época, interrumpidas después en buena parte al menos en Europa por el largo monopolio del derecho administrativo.⁸⁹⁷

En suma, Baena (1986) considera que el libro es un paso adelante en el proceso, de claridad meridiana para los que siguen la obra de Guerrero, “que lo está llevando a uno de los primeros puestos entre los cultivadores de la ciencia administrativa en lengua castellana”.⁸⁹⁸

⁸⁹⁴ Armando Suárez, “Presentación”. Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración en el Estado Absolutista*, México, Fontamara, 1986, pp. XIX-XX.

⁸⁹⁵ *Ibid.*, p. XVI.

⁸⁹⁶ Mariano Baena del Alcázar, “Prólogo”, Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986, pp. XXI.

⁸⁹⁷ *Ibid.*, p. XIX.

⁸⁹⁸ *Idem.*

JOSÉ DÍAZ CASILLAS Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NOVOHISPANA (1987)

José Díaz Casillas publicó su tesis de maestría bajo la tutoría de Omar Guerrero, en el que aplicando el método histórico, revisa a la administración pública en la época virreinal.⁸⁹⁹ Esta obra es una de las escasas investigaciones, donde se analiza lo relativo a la administración pública en la etapa del virreinato y es digna de destacar para profundizar en el estudio del campo disciplinario.

Puede afirmarse que se trata de una de las escasas investigaciones que analizan a la administración pública novohispana, aunque existen otros trabajos sobre esta materia. Por ejemplo, Schaeffer (1955) señala que los estudiosos sobre México no han omitido el periodo colonial; pero éste ha sido tratado como algo política y administrativamente *sui generis*.⁹⁰⁰ El trabajo de Díaz (1987) es una genuina aportación al campo disciplinario, una de las líneas de investigación que requiere de mayor desarrollo en la administración pública mexicana.

OMAR GUERRERO: EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1989)

En su obra, *El Estado y la administración pública en México. Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectiva y prospectiva* (1989), Guerrero realiza una de sus mayores aventuras históricas.⁹⁰¹ Afirma que le interesa estudiar a la administración pública dentro del marco de su realidad histórica y como inherente a un Estado nacional específico: el Estado mexicano.

La administración pública mexicana contemporánea es el producto combinado de la *tradición, la acumulación y la centralización*. Dentro del marco de una historia de fuerzas en pugna, la administración pública se formó envuelta en un torbellino de potencias diversas, unas presentes en forma pacífica, otras manifestaciones violentamente. Estas fuerzas formaron ciertos procesos constructivos que sirvieron de acicate y materia prima para la construcción de la administración pública mexicana, y en su devenir la fueron moldeando. Las fuerzas

⁸⁹⁹ José Díaz Casillas, *La administración pública novohispana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1987.

⁹⁰⁰ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2003 [1955], p. 213.

⁹⁰¹ Omar Guerrero, *El Estado y la administración pública en México. Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectiva y prospectiva*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

constructoras de la administración pública son *la agregación de instituciones, la secularización del Estado, la expropiación del patrimonio nacional y la revolución hacia el progreso*.⁹⁰²

Abunda el autor al señalar que estas tres fuerzas conformaron la administración pública. La *tradición* legó instituciones y fuerzas administrativas cuyo origen lo encontramos en la segunda mitad del siglo XVIII. La *acumulación* adicionó cometido público haciendo que la administración gubernamental nunca decreciera en responsabilidades. La *centralización* dotó de fuerzas formidables al Estado, representado por la posesión de recursos y bienes patrimoniales de diversa índole.

Puede afirmarse que desde 1821 la administración pública mexicana no ha dejado de crecer, a pesar de diversas reformas tendientes a disminuir sus dimensiones. Ha sido de tal modo por el peculiar desarrollo histórico en el que se ha desenvuelto.⁹⁰³

Incluso adelanta en este libro el tema de su siguiente investigación: las reformas borbónicas. Al respecto, afirma Guerrero que las reformas borbónicas del siglo XVIII sintetizan el legado histórico hispánico. "Las reformas borbónicas marcan los límites de una nueva organización del Estado y la implantación de nuevas prácticas gubernamentales que forjarán las bases del México moderno y establecerán los límites de esta investigación."⁹⁰⁴

En *El Estado y la administración pública en México*, Guerrero (1989) realiza una aportación histórico-administrativa destacable, en la que pueden comprenderse las razones del papel interventor del Estado mexicano y su relación con la administración pública como instrumento de acción estatal.

ENRIQUE CABRERO Y EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1991)

Enrique Cabrero es un destacado investigador con reconocimiento internacional en sus líneas de trabajo y que actualmente ocupa el cargo de Di-

⁹⁰² *Ibid.*, p. 20 (cursivas de Omar Guerrero).

⁹⁰³ *Ibid.*, p. 21. "Así, los procesos combinados de la tradición, la acumulación y la centralización, produjeron la agregación de instituciones, la laización del Estado, la reivindicación del patrimonio nacional y las revoluciones hacia el progreso. En México los grandes procesos expropiatorios han nacido de las revoluciones, particularmente la Primera Reforma del 33, la Gran Reforma juarista y la Revolución de 1910".

⁹⁰⁴ *Idem.*

rector General del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Cabrero dio los primeros pasos en México para introducir el temario y la expresión gerencia pública, y a él se deben las exploraciones originales en torno del desarrollo de empresarios y gerentes públicos para el sector público en el sector paraestatal.⁹⁰⁵

MARÍA DEL CARMEN PARDO: UNA COMPILACIÓN SOBRE ASPECTOS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1992)

María del Carmen Pardo coordinó en 1992 una antología destinada al estudio de la administración pública desde sus aspectos teóricos y prácticos.⁹⁰⁶ La compilación está presentada en dos partes. En la primera, aparecen las contribuciones de Eduardo Guerrero G. "Administración Pública: concepto y disciplina"; Benito Nacif "Gobiernos locales y descentralización"; y nuevamente de Nacif "El tamaño del gobierno mexicano"; así como de María del Carmen Pardo "La experiencia reformista mexicana". Mientras que en la segunda parte, aparece Alejandro López Arratia "El proceso presupuestario en México" y Eduardo Guerrero G. "Empresa pública y privatización".

Pardo (1992) señala que las lecturas básicas que se comprenden en este libro constituyen un modesto esfuerzo de sistematización en algunos temas que interesan, tanto a los estudiosos, como a los profesionistas en esta particular área.⁹⁰⁷ Se trata de un documento que sirve para analizar la complejidad de la creación de una teoría de la administración pública y sus problemas metodológicos, conceptuales y prácticos en el caso mexicano.

RICARDO UVALLE BERRONES Y LA TEORÍA DE LA RAZÓN DE ESTADO (1992)

En su tesis doctoral Uvalle (1992) aborda las contribuciones de *La Teoría de la razón de Estado y la administración pública*.⁹⁰⁸ Se trata de su tesis doctoral para obtener el grado de Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

⁹⁰⁵ Enrique Cabrero, *Evolución y cambio en la administración pública: del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.

⁹⁰⁶ María del Carmen Pardo (coord.), *Teoría y práctica de la administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

⁹⁰⁷ *Ibid.*, p. 9.

⁹⁰⁸ Ricardo Uvalle Berrones, *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, México, Plaza y Valdés, 1992.

Guerrero (1992), quien es el tutor principal de la tesis, comenta que Razón de Estado y Administración Pública es materia muy vieja y muy nueva, y particularmente longeva y de vigorosa vitalidad. La razón de Estado, propiamente como lo hace saber Uvalle (1992), constituye una vida paralela del Estado y, parafraseando a Don Jesús Reyes Heróles, la biografía del Estado tiende a confundirse con la biografía de la razón de Estado.⁹⁰⁹

Uvalle (1992) afirma que la investigación tiene como objeto analizar y explicar la conexión teórica entre la razón de Estado y la administración pública. Su importancia radica en que el estudio del Estado se realiza con base en la comprensión política y administrativa que le es inherente como organización de la sociedad. Sin embargo, afirma que existe una constante desvalorización y simplificación en los temas de la disciplina:

El estudio de la razón de Estado ha perdido relevancia. Se le menciona cuando hay actos de Estado que dejan huella en la sociedad. Se le refiere cuando por motivos de lo que se denomina “alta política”, tienen énfasis ciertas decisiones estatales. La noción de Estado sin embargo, se encuentra en declive. Es decir, predominan las definiciones de carácter mecanicistas o bien, los excesos de conocimiento ideologizado en sentido peyorativo que lo confinan a un papel meramente represor y al servicio exclusivo de la clase dominante.⁹¹⁰

En suma, el objeto de la investigación –señala Uvalle (1992)– es la demostración de que el estudio de la administración pública tiene facetas susceptibles de rescatarse para recuperar elementos que permitan sustentarla como campo científico: uno de ellos es la razón de Estado.

OMAR GUERRERO Y EL ESTADO EN LA MODERNIZACIÓN (1992)

Posteriormente, en su obra *El Estado en la era de la modernización*,⁹¹¹ Guerrero (1992) señala que la palabra “modernización” ha vuelto a llamar poderosamente la atención, aunque usualmente “modernización se asigna a los procesos de cambio y comprende una diversidad de transformaciones” en particular las llevadas a cabo en el ámbito gubernamental, tales como “la privatización, des-regulación y liberalización”.⁹¹² El objeto de su libro es esclarecer el problema de la modernización, siempre en su vinculación con el Estado:

⁹⁰⁹ Omar Guerrero, “Estudio introductorio”, Ricardo Uvalle Berrones, *La teoría de la razón de Estado y la administración Pública*, México, Plaza y Valdés, 1992, p.10.

⁹¹⁰ *Ibid.*, p. 25.

⁹¹¹ Omar Guerrero, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992.

⁹¹² *Ibid.*, p. 7.

En paralelo a las décadas de los sesenta y setenta, actualmente la modernización se trata dentro de una atmósfera de profunda crisis del orbe entero, pero cuyos efectos más perniciosos se han dejado sentir en los países subdesarrollados. La modernización es abordada como un mecanismo de superación de la crisis y un remedio general de los males de la época actual.⁹¹³

Relata que la modernización fue centrada en la construcción de los estados nacionales en los países que se descolonizaban rápidamente en Asia y África, la modernización se extendió a los países de América Latina cuyas sociedades manifestaron estancamientos. Incluso en Europa como en los Estados Unidos donde se visualizó su origen.

La pérdida de confianza ha tenido como base la insolvencia del gobierno para sortear problemas estructurales de la economía de los países subdesarrollados y especialmente en las deficiencias de la administración pública para satisfacer los servicios básicos a la sociedad. Pero la verdad es que el gobierno no ha contado con los medios necesarios para atender los grandes problemas a que se ha enfrentado, a pesar de los programas de reforma administrativa y de modernización administrativa, que ciertamente han sido exitosos relativamente.⁹¹⁴

Afirma Guerrero que una de estos deficitarios funcionales es la disminución del "tamaño" del Estado. La privatización y la des-regulación han sido implantadas como remedios que se consideraban saludables para atacar el "gigantismo" estatal y la sobre expansión de actividades. "Pero en el fondo el problema más grave consiste en el nivel de ingobernabilidad manifiesto en el Estado moderno, fenómeno que no sólo se visualiza en el mundo subdesarrollado, sino también en el desarrollado, y que propende al colapso de las sociedades contemporáneas".⁹¹⁵

MARÍA DEL CARMEN PARDO Y LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA (1993)

María del Carmen Pardo es una de las estudiosas más acuciosas en materia de administración pública mexicana. Cuenta con diversas obras y una extensa cantidad de artículos especializados en el campo de estudio. María del Carmen Pardo escribió un trabajo sobre los cambios y las transformaciones realizadas por la administración pública mexicana en el periodo de 1940 a 1980.⁹¹⁶

⁹¹³*Idem.*

⁹¹⁴*Ibid.*, p. 8.

⁹¹⁵*Idem.*

⁹¹⁶María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1980*, México, INAP-El Colegio de México, 1993.

Parto de la modernización administrativa, entendida como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesarias. La administración pública se entiende así como un vehículo útil para hacer más coherente las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.⁹¹⁷

A partir de esta definición de modernización administrativa, la analiza en las tres formas que ha presentado: a) como criterio jurídico-técnico para normar la extensión del campo de intervención del Estado y justificar la centralización de decisiones políticas fundamentales; b) en su relación con el desarrollo económico (“administración para el desarrollo” muy en boga en América Latina en los setentas) en donde actuaron la programación y planeación del Estado; y c) cuando finalmente, la modernización administrativa se entendió como recurso útil no para el desarrollo sino para la distribución de sus beneficios, adquirió cierta autonomía, por lo que se incluyeron programas de reforma en los proyectos políticos para que los aparatos administrativos fueran ágiles y funcionales.⁹¹⁸

El libro de Pardo (1993) y su esquema de estudio destacan las nuevas realidades de una actividad administrativa que comienza de manera expansiva con un elevado número de empresas estatales y las dificultades para su control y evaluación.

OMAR GUERRERO Y LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (1993)

Omar Guerrero tiene como una de sus múltiples líneas de investigación el estudio de las Secretarías de Estado y de los extintos Departamentos Administrativos. Por ejemplo escribió un ensayo sobre el Departamento de la Contraloría en el periodo de 1917-1933.⁹¹⁹

En su primera obra publicada como libro sobre esta temática, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*,⁹²⁰ publicada en el año de 1993, realiza un minucioso y detallado estudio del papel de esta dependencia en la

⁹¹⁷*Ibid.*, p. 11.

⁹¹⁸*Ibid.*, p. 12.

⁹¹⁹Omar Guerrero, “El Departamento de Contraloría 1917-1933”, *RAP*, México, INAP, núm. 57-58, enero-junio 1984.

⁹²⁰Omar Guerrero, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1993.

administración pública federal, tanto en su origen, como en su desarrollo histórico. Además de reseñar los aspectos más relevantes de los Cancillerres que México ha tenido durante el periodo de estudio.

OMAR GUERRERO Y LAS RAÍCES BORBÓNICAS DEL ESTADO MEXICANO (1994)

Una significativa contribución a la administración pública mexicana de Omar Guerrero es su trabajo *Las raíces borbónicas del Estado mexicano* (1994).⁹²¹ En su introducción el autor aclara que el origen de este libro proviene en el momento mismo de su obra *El Estado y la administración pública en México* (1989), ya que los trabajos de investigación lo hicieron penetrar hacia el siglo XVIII, debido a que la mayoría de las instituciones tenían su origen en esta centuria.

Resultaba claro, luego de la indagación preliminar, que la reforma borbónica fue el detonante institucional que se vertió en el México independiente y que mucho de la vida estatal mexicana había brotado directamente de ella, es decir, que las fuentes del Estado en México se remontan a ella.

Era evidente que conceptos como el carácter laico del Estado mexicano, la secularización de la vida social y el protagonismo gubernamental, tenían su origen en la reforma borbónica y que, al mismo tiempo, su propensión estatizadora y la función social de la propiedad aquí hundían sus raíces.⁹²²

El libro está dividido en cuatro partes: la primera aborda las condiciones históricas; la segunda el proyecto de la reforma; la tercera la visita general; la cuarta la trascendencia de las reformas; y el epílogo, la herencia borbónica. Guerrero (1994) señala de manera contundente:

La reforma borbónica ha sido uno de los sucesos históricos decisivos en el desarrollo de México. Puede afirmarse que la modernidad en México estuvo ausente antes de 1765, porque la evolución del virreinato iba ocurriendo al margen de los acontecimientos europeos, donde países tales como Inglaterra y Holanda tenían más de cien años de haber encabezado los procesos de cambio, en tanto que en Francia, Italia, Austria y Prusia, se había iniciado la modernización junto con la nueva dinastía borbónica durante la primera mitad del

⁹²¹Omar Guerrero, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM. 1994.

⁹²²*Ibid.*, p. 8.

siglo XVIII, pero las Indias seguían sumidas en los modos de vida precapitalistas. (...) En su conjunto, la modernización política significó el ocaso del imperio universal y su reemplazo por el moderno Estado nacional.⁹²³

Al respecto, Ernesto de la Torre (1994) dice que: “Uno de los cultivadores de la administración pública mexicana es Omar Guerrero Orozco”, debido a que en plena juventud tiene en su haber un nutrido conjunto de obras referentes a la disciplina.

Este nuevo libro supone nuevas lecturas, mayores reflexiones en torno de lo que él ya afirmaba y significa un acierto de elaboración, de construcción razonada, de rigurosa estructuración. Omar Guerrero, quien había intuido inteligentemente el origen y evolución del Estado mexicano, ahora nos ofrece la demostración precisa de su idea, realizada a través de una certera metodología de las ciencias sociales, base y fundamento de la investigación histórica.⁹²⁴

Concluye de la Torre (1994) que Guerrero es “un investigador que domina el difícil campo de la teoría política y jurídica”, además que maneja con “rigor la filosofía política y la metodología de las ciencias sociales”.⁹²⁵ Esta obra es esencial dentro del estudio de la administración pública mexicana para comprender el tránsito de la época virreinal a la independiente.

ENRIQUE CABRERO: DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO AL GERENTE PÚBLICO (1995)

Enrique Cabrero se ha empeñado en sus estudios sobre el gerente público por las traducciones semánticas y conceptuales estrictas del *management* anglosajón a la voz gerencia en nuestro idioma.⁹²⁶

Con esta obra Cabrero (1995) hace un adecuado análisis de las funciones del gerente público en la administración pública moderna. Se trata de uno de los más importantes difusores de las ideas gerenciales en nuestro país. Más recientemente, sus investigaciones se encuentran ligadas a temas municipales y gestión de recursos en el ámbito local.

⁹²³*Ibid.*, p. 5.

⁹²⁴*Ibid.*, p. XIII. “En este nuevo libro elabora con amplitud esas ideas, las esclarece, las confirma con sólida investigación y nos las ofrece suficientemente enriquecidas en una forma precisa, sugerente y, lo que es más, con una economía de lenguaje que evita la trivial profusión que muchas obras de ciencias políticas tienen”.

⁹²⁵Ernesto de la Torre, “Presentación”. Omar Guerrero, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM. 1994, pp. XI-XII.

⁹²⁶Enrique Cabrero, *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

OMAR GUERRERO Y LA SECRETARÍA DE JUSTICIA (1995)

Omar Guerrero (1995) continuando con su línea de investigación en torno a las Secretarías de Estado publica su obra, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*.⁹²⁷ Se trata de una dependencia fundamental en la administración pública del siglo XIX y que fenece al iniciar el siglo XX. Afirma el autor que el “objeto primordial de esta obra es examinar el desarrollo, el desempeño y la terminación de una Secretaría de Justicia en México”, en el periodo comprendido entre 1821 y 1917, así como “analizar las consecuencias producidas luego de su extinción”.⁹²⁸

La Secretaría de Justicia es una institución de la administración pública, mundialmente considerada, que encierra una curiosa paradoja: por un lado, *generalmente* consiste en un establecimiento indispensable y omnipresente en las administraciones públicas de los países del planeta; por el otro, *singularmente* en México fue enjuiciada como subvertora de la división de poderes, un peligro para la buena marcha del Estado de derecho y una fuente de perversión de la justicia, motivo por lo cual fue extinta y vedado el camino de su resurrección.⁹²⁹

Al respecto, Soberanes (1995) señala que se requería de un estudio de la envergadura del que presenta Omar Guerrero, ya que el conocimiento de esa importante dependencia del Poder Ejecutivo Federal, prácticamente era nulo en nuestro medio, por lo que sólo se hacían referencias marginales.

Tengo el agrado de escribir estas líneas que servirán de prólogo al magnífico libro escrito por el profesor Omar Guerrero, titulado *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, el cual representa, a mi entender, una aportación muy importante a la historia del derecho, al derecho consti-

⁹²⁷Omar Guerrero, *La Secretaría de la Justicia y el Estado de Derecho en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1995.

⁹²⁸*Ibid.*, p. 2.

⁹²⁹*Ibid.*, p. 1. “Habiendo hecho ya un artículo sobre las secretarías de Estado ligadas con los asuntos interiores, así como un libro histórico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y otro más de la Secretaría de Relaciones Exteriores preparar un libro sobre la Secretaría de Justicia constituye la posibilidad de proseguir con la grata experiencia de explorar la vida de una más, igualmente relevante”.

tucional, al derecho procesal y a la ciencia de la administración pública en México.⁹³⁰

Con la lectura de esta obra de Guerrero (1995), la reflexión que nos debemos hacer los estudiosos de la administración pública mexicana, es que es indispensable realizar investigaciones sobre las Secretarías de Estado y los extintos Departamentos Administrativos, como parte de recuperar nuestra tradición administrativa.

ROBERTO MORENO ESPINOSA Y LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL (1995)

Roberto Moreno realiza en su tesis de maestría, la cual fue asesorada por Omar Guerrero, la obra *La administración territorial en México* (1995).⁹³⁴ Guerrero menciona que la moderna configuración territorial del México moderno, desde el punto de vista de la administración pública, tal como nos lo hace ver Roberto Moreno, debe ser buscado en la reforma borbónica del siglo XVIII. Más particularmente, en aquel suceso trascendental que fue la misión de José de Gálvez al septentrión novohispano, que culminó los programas de fortificación de la frontera del Virreinato.⁹³²

La administración pública estatal de México tiene sus raíces más profundas en los antecedentes relativos a la vertiente hispana, en la administración territorial labrada durante la época de desarrollo de la monarquía absoluta, al calor del proceso de reconquista que promueve el pueblo español a lo largo de varios siglos, que culmina con la recuperación de su territorio bajo el dominio árabe.⁹³³

Se trata de uno de los trabajos notables que tienen como objeto de estudio a la administración territorial. La situación de las intendencias es estudiada a profundidad para destacar la importancia de esta medida en el virreinato. Con este trabajo se reivindica la necesidad del estudio de la administración de los territorios y límites entre los estados.

⁹³⁰José Luis Soberanes Fernández, "Prólogo", Omar Guerrero, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1995, p. XI.

⁹³⁴Roberto Moreno Espinosa, *La administración territorial en México. Antecedentes históricos*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México, 1995.

⁹³²Omar Guerrero, "Prólogo", Roberto Moreno Espinosa, *La administración territorial en México. Antecedentes históricos*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México, 1995, p. XIV.

⁹³³*Ibid.*, p. XXXI.

DAVID ARRELLANO:
UN ENSAYO SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA (1995)

Señala Guerrero (2000) que a favor de una explicación rigurosa del *management* anglosajón, David Arrellano es autor de uno de los trabajos más lúcidos sobre este fenómeno en Estados Unidos de América, al que visualiza sin omitir sus virtudes, pero tampoco sus vicios, de modo que es un documento de consulta obligada sobre el tema.⁹³⁴

No obstante, que se trata de un artículo, destaca por la profundidad con que Arrellano aborda los enfoques del *management* en los Estados Unidos, sus fortalezas y debilidades en su implementación. Un texto necesario para comprender los orígenes de la gestión pública en norteamericana.

OMAR GUERRERO:
LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS (1995)

En *La formación profesional de administradores públicos en México* (1995), Guerrero dice que pocas veces ha tenido una satisfacción tan grande como la que disfrutó con la preparación de este trabajo, solicitado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) a mediados de 1990.⁹³⁵

Esta satisfacción tiene su fuente en el privilegio de haber visualizado a la situación actual de la carrera de Administración Pública, tal como es impartida en diversos establecimientos educativos del país, y desarrollar un diagnóstico curricular en una época de cambios mundiales y nacionales de gran envergadura. Si un propósito se ha planteado este trabajo, no es otro que su posible utilidad para ofrecer nuevas luces sobre el futuro de la especialidad de Administración Pública.⁹³⁶

Al respecto Haro (1995) opina que la formación de los administradores públicos profesionales, ocupa un lugar importante en la vasta obra de uno

⁹³⁴David Arellano Gault, "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte". *Gestión y política pública*, México, vol. iv, núm. 1, 1995.

⁹³⁵Omar Guerrero, *La formación profesional de administradores públicos en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, CLAD, 1995.

⁹³⁶*Ibid.*, p. xvii.

de los estudiosos de la disciplina que ha dado importantes aportaciones al conocimiento e investigación de la administración pública.⁹³⁷

En ese sentido la investigación de Omar Guerrero parece lograr uno de los más caros anhelos expresados en cuanto congreso, encuentro o conferencia sobre el estudio, la enseñanza o la práctica profesional del administrador público se ha realizado, máxime aquellos que han tenido como divisa fundamental conocer el estado actual de uno o varios de esos aspectos en los centros formadores de educación superior en el país.⁹³⁸

Omar Guerrero (1995), en esta investigación recupera y refrenda la importancia del trabajo histórico para comprender en el estudio en nuestro país, de los aspectos referidos a la disciplina, la docencia, la enseñanza, la formación y su investigación.

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA: ENSAYO SOBRE LAS REFORMAS HETERODOXAS (1996)

Luis F. Aguilar Villanueva publica una reflexión sobre las reformas administrativas y la conveniencia de vincularlas a la reforma del Estado. El artículo es publicado en 1996, el cual es relativo a las formas heterodoxas para reformar la administración pública mexicana, en la que el autor analiza las diversas estrategias para la reforma administrativa.⁹³⁹

Hubo un tiempo en que las fallas, desórdenes, extravagancias e ineptitudes de la acción gubernamental se quisieron curar con una buena reforma administrativa, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de reforma al Estado. Se creía entonces que la patología era única y enteramente administrativa, y que eran perfectamente normales, saludables, las relaciones existentes entre Estado y sociedad (...) Ahora, en sentido contrario, muchos podrían pensar que todo se resuelve con la reforma mayor del Estado, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de echarle una mirada a las organizaciones y a los procesos administrativos que llevan a la práctica y a la realidad las funciones y los buenos propósitos públicos y sociales del Estado.⁹⁴⁰

⁹³⁷Guillermo Haro Bélchez, "Prólogo". Omar Guerrero, *La formación profesional de administradores públicos en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, CLAD, 1995, p. XI.

⁹³⁸*Ibid.*, p. XII.

⁹³⁹Luis F. Aguilar Villanueva, "La silenciosa, hetedoroxa reforma de la administración pública". *Revista RAP*, México, INAP, núm. 94, 1996.

⁹⁴⁰Instituto Nacional de Administración Pública, *Antología Conmemorativa 1955-2005*. Luis F. Aguilar Villanueva, "La silenciosa, hetedoroxa reforma de la administración pública", México, INAP, 2006, tomo II, p. 835.

El ensayo es de corte reflexivo y puede ser considerado como una contribución al debate sobre las reformas administrativas y la reforma del Estado en México, que inició con el gobierno federal en 1982 y que continúa hasta la actualidad con las diversas interpretaciones en torno a este tema.

MAURICIO MERINO:

ENSAYO DE LA LEALTAD A LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA (1996)

Aunque un largo tiempo de su vida académica transcurrió en el Colegio de México y después de sus actividades políticas en el Instituto Federal Electoral, Mauricio Merino se integró al CIDE. Tiene dos ensayos que por sus alcances pueden considerarse como contribuciones a la administración pública. Un primer artículo en el que destaca la importancia de la responsabilidad pública por encima de la lealtad, para transformar la administración pública de un “sistema de botín” a un servicio civil de carrera, publicado en 1996.⁹⁴¹

El propósito explícito de este breve ensayo es ofrecer argumentos a favor de la profesionalización del servicio público mexicano, a la luz de las transformaciones políticas y económicas que ha vivido el país durante los últimos cinco lustros. (...) Su hilo conductor se sintetiza en la idea de transitar desde la subcultura administrativa de la lealtad individual que ha permeado el desarrollo administrativo de México durante la mayor parte del siglo xx, hacia una visión más amplia de la responsabilidad pública como condición para reformar el gobierno, sin perder de vista las mudanzas democráticas de nuestros días.⁹⁴²

El texto de Merino es una llamada de atención a los servidores públicos que continúan en un sistema de lealtades personales en los que estructura el “sistema de botín”, por un sistema de responsabilidad pública, profesionalización y mérito que supone el servicio civil de carrera.

⁹⁴¹Mauricio Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, *RAP*, México, INAP, núm. 91, 1996.

⁹⁴²Instituto Nacional de Administración Pública, *Antología conmemorativa 1955-2005*. Mauricio Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, México, INAP, 2006, tomo II, p. 687.

JOSÉ CHANES NIETO:
ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA (1997)

Por ello, señala Guerrero (2000) que José Chanes Nieto ha beneficiado desde tiempo atrás a nuestra especialidad con su importante labor de investigador, ya que ha realizado significativas aportaciones al estudio de la administración pública mexicana. Chanes (1997) es autor de un libro relevante para entender nuestra administración, cuyo título sugestivo nos recuerda sus estrechas relaciones con la política.⁹⁴³

El texto se encuentra conformado por cuatro apartados: 1) los principios constitucionales administrativos; 2) el llamado gabinete; 3) la descentralización en México; y 4) la reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México.

La obra de Chanes (1997) es una indagación sobre los vínculos existentes entre la política y la administración pública en temas relevantes de la agenda nacional, pero sobre todo destaca su apego a los principios constitucionales como fundamentales para la operación y funcionamiento del aparato gubernamental.

RICARDO UVALLE BERRONES:
LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1997)

Otra obra que debe destacarse, es la que recopila una buena parte de sus conferencias y ensayos que bajo un tema sugestivo de *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, en el que Uvalle (1997) aborda temas relevantes de la vida pública de nuestro tiempo.⁹⁴⁴

Entre los temas que desarrolla se encuentran los siguientes: 1) revaloración de lo estatal; 2) el nuevo papel del servicio público; 3) reforma del Estado, políticas públicas y gasto social; 4) el rol del Estado en la era de la posprivatización; 5) el redimensionamiento de la administración pública; 6) la investigación de la administración pública en los años noventa; y 7) la importancia de la ciencia política y la administración pública en los retos de un mundo cambiante. Señala el autor en una parte de su obra:

⁹⁴³José Chanes Nieto, *Administración y política*, México, Universidad de Guanajuato, 1997.

⁹⁴⁴Ricardo Uvalle Berrones, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, IAPEM, UAEM, 1997.

La vida contemporánea da cuenta de que los ciudadanos reclaman mejor acción estatal en términos de desempeño, costos, ventajas y beneficiarios. En ese sentido, la administración pública también es objeto de discusión. Puesta en el centro de los debates, se revisan y evalúan sus tareas, las cuales no sólo tienen cobertura pública, sino que se enlazan con el destino y la felicidad política de las naciones. (...) Estado y administración pública son instituciones básicas para impulsar y desarrollar la sociedad. No está a discusión su importancia, sino los modos y formas en que llevan a cabo sus cometidos económicos y sociales.⁹⁴⁵

Uvalle (1997) ha realizado una obra digna de analizar y destacar en la que el foco de su interés son las transformaciones institucionales producidas por el Estado y la administración pública contemporánea, así como los efectos producidos por esta estrecha vinculación.

OMAR GUERRERO Y LOS PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1997)

Por lo que respecta a sus *Principios de administración pública*, publicado en Bogotá, Colombia en el año de 1997, señala Guerrero que la finalidad es “compendiar los principios esenciales” que le dan fundamento a la administración pública, tanto como materia de estudio y como ejercicio profesional.⁹⁴⁶ Al respecto agrega que:

El espíritu de trabajo es acercar el estudio de la administración pública, a quienes por primera vez tienen noticia de esta materia, así como favorecer la actualización de aquellos otros que ya son indicados en el tema. Se trata, por consiguiente, de un trabajo que sacando fruto de las labores investigativas del autor, ha sido preparado como material de enseñanza. Tal es el motivo por el cual su temario, obviando el tradicional método de confección por capítulos, optó por una secuencia a través de siete lecciones.⁹⁴⁷

Por ello, Guerrero (1997) afirma que el título del libro es mucho más modesto de lo que a primera vista parece, pues no se trata de un tratado sobre el tema, sino más bien de destacar los aspectos fundamentales y generales que entrañan los asuntos relativos a la administración pública.

⁹⁴⁵*Ibid.*, p. 33.

⁹⁴⁶Omar Guerrero, *Principios de administración pública*, Santafé de Bogotá, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.

⁹⁴⁷*Ibid.*, p. 9.

OMAR GUERRERO:
EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ (1998)

En *El funcionario, el diplomático y el juez* (1998), Guerrero inicia su disertación señalando que este libro trata de las modalidades de desempeño profesional de los servidores públicos que se denominan “carreras”.⁹⁴⁸ Aclara que comprende parcialmente la formación del servidor público en su etapa universitaria y más bien se adentra en la preparación continua dentro de la función pública. Por lo tanto –dice Guerrero– aborda secundariamente la *formación universitaria* y se enfoca en la *formación administrativa*.⁹⁴⁹

En contraste, a la mayor parte de la literatura referente a estas materias no se hace una exploración singularizada de las diversas carreras del servicio público, sino una exposición comprensiva que las relaciones en su calidad de *carreras públicas*. Aunque el tratamiento de cada carrera se realiza separadamente, en esta obra se ofrece un marco común de análisis de tres especímenes conspicuos de una carrera pública: *carrera administrativa*, *carrera diplomática* y *carrera judicial*. Su conjunto se denomina *carrera pública* por referir los desempeños profesionales que se desarrollan en los gobiernos y están caracterizados por el principio de méritos, la estabilidad de cargo y la formación continua.⁹⁵⁰

En relación con este libro, Chanes (1998) afirma que la obra de Omar Guerrero se enriquece con esta nueva aportación de excepcional valor y con justicia ampliará los reconocimientos a su tarea de investigador. Para realizarla ha hecho una compilación cabal y sistemática de informaciones provenientes de países ocupados en la formación profesional para el servicio público.⁹⁵¹

La nueva aportación del doctor Guerrero a la ciencia de la administración pública abarca un tema fundamental: la formación profesional de quienes colaboran en las dependencias e instituciones de la administración pública, en el interior como en el exterior del país, y en el poder judicial, en suma “del régimen del servicio público representado por el funcionario, el diplomático y el juez”, ciñéndolo a su formación profesional, en instituciones universita-

⁹⁴⁸Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Plaza y Valdés, 1998.

⁹⁴⁹*Ibid.*, p. 27.

⁹⁵⁰*Idem.* (cursivas son de Omar Guerrero).

⁹⁵¹José Chanes Nieto, “Presentación”, Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Plaza y Valdés, 1998, p. 19.

rias o administrativas, y los efectos de su preparación para mejorar su desempeño.⁹⁵²

Por su parte, Natividad González (1998) señala que no obstante la variada y cuantiosa información que se encuentra a lo largo de la investigación, justo es decir que la misma es tratada con el mayor rigor científico y metodológico que ubica al lector de manera clara en el objeto de estudio y al mismo tiempo, permite abundar en él a través del significativo número de citas bibliográficas que dan sustento al libro.⁹⁵³

El estudio, al tratar las figuras del funcionario, el diplomático y el juez, aborda la profesionalización en los poderes ejecutivo y judicial, respectivamente, y constituye una importante contribución documental a la bibliohemerografía sobre el tema.⁹⁵⁴

Una obra de Guerrero (1998) que vuelve a estudiar la formación administrativa del funcionario, el diplomático y el juez, en los que encuentra similitudes formativas, así como diferencias en esa materia.

OMAR GUERRERO: DEL ESTADO GERENCIAL AL ESTADO CÍVICO (1999)

Entre las obras de Omar Guerrero que corresponden a sus contribuciones en torno al paradigma de la Gerencia Pública, tres son las investigaciones que ha realizado en esta materia. En primer lugar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico* (1999),⁹⁵⁵ estudio con el que describe el origen, trayectoria y crítica al *public management*, traducido como gerencia pública.

Dentro de la ciencia de la administración mundialmente considerada, es frecuente que el incentivo primario nazca en países administrativamente desarrollados, tales como las naciones anglófonas principales. Entonces puede ocurrir un fenómeno de transculturación vacilante e inmadura, a veces un vasallaje

⁹⁵²*Ibid.*, p. 17.

⁹⁵³José Natividad González Parás, "Prólogo", Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Plaza y Valdés, 1998, p. 23.

⁹⁵⁴*Idem.*

⁹⁵⁵Omar Guerrero, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa. 1999.

intelectual inconsciente y en ocasiones hasta abyecta sumisión que opera de un modo totalmente adoptivo. Dentro de una atmósfera acrítica y dócil se producen traducciones equívocas, interpretaciones semánticas enclenques, y falsificaciones conceptuales que vulneran una interacción científica digna y fructuosa entre culturas administrativas diversas.⁹⁵⁶

En este trabajo como su nombre lo indica, el autor sostiene la tesis que más que necesitar un Estado Gerencial, lo indispensable es contar con un Estado Cívico, donde predomine el ciudadano por encima de la visión del cliente.

OMAR GUERRERO:
TEORÍA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO (2000)

Por lo que corresponde a su obra, *Teoría Administrativa del Estado* (2000), Guerrero inicia en su introducción citando a Dwight Waldo quien había declarado sin lugar a dudas, que todo Estado es administrativo o no es Estado.⁹⁵⁷ Por lo que apunta los alcances de una teoría administrativa estatal:

La materia prima del Estado es la política y la administración. En el ancho mundo del Estado, cuya esencia son los asuntos de todos los ciudadanos, los asuntos del público, se congregan una variedad de ciencias sociales y políticas que lo visualizan a través del color peculiar de su cristal. Tiene aquí su lugar la administración pública, cuyo cultivo científico entraña a la teoría administrativa del Estado o, lo que es lo mismo, el punto de vista administrativo del Estado. La administración del Estado, pues tal es un sinónimo de administración pública (...).⁹⁵⁸

Pereznieto (2000) se refiere a la obra de Guerrero como "hoy en día uno de los pilares de la ciencia de la administración pública en México, cuyos libros han sido profusamente leídos en Centro y Sudamérica".⁹⁵⁹ Por lo que es importante destacar que:

⁹⁵⁶*Ibid.*, p. 7.

⁹⁵⁷Omar Guerrero, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000.

⁹⁵⁸*Ibid.*, p. xvii.

⁹⁵⁹Leonel Pereznieto Castro, "Presentación", Omar Guerrero, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. xi.

Guerrero Orozco ha sido un autor prolífico, desde estudios especializados a las monografías y de ahí a la teoría y a la reflexión de la administración pública. La diferencia respecto de sus escritos anteriores consiste en que, encontramos ya al investigador con una gran madurez intelectual. Sus reflexiones hacen que nos detengamos en la lectura, pues además de la teoría hay una filosofía de la administración pública. Una obra que invita a la lectura reflexiva.⁹⁶⁰

Al respecto, Pichardo (2000) al referirse a esta obra, asevera que no será fácil encontrar en español ni en otras lenguas, un trabajo analítico tan completo desde sus orígenes y el desenvolvimiento del enfoque administrativo del Estado moderno.⁹⁶¹

El trabajo que ahora reseñamos es un modelo de investigación en su campo definido. Omar Guerrero optó por titularlo *Teoría administrativa del Estado*. El nombre está cuidadosamente y deliberadamente elegido. No se trata de un estudio sobre la teoría de la administración pública, como algunos podrían pensar. De hecho, estamos frente a un análisis del Estado, esa gran creación de la cultura universal de todos los tiempos, desde un ángulo administrativo, que incluye, desde luego, lo policial o jurídico, lo público, lo propiamente administrativo y aun lo gerencial. (...)

Omar Guerrero también pudo haber decidido denominar su trabajo *Historia general de las teorías de administración pública* (...).⁹⁶²

Guerrero señala que el libro pretende destacar la relevancia teórica de la administración pública en tres sentidos.⁹⁶³ En primer lugar, trata a la disciplina como un conocimiento acumulado de antaño. En contraste con la sociología, la ciencia de la administración pública es acumulativa y existen puentes de entendimiento entre sus fundadores que puntos de divergencias. En segundo lugar, se trasciende algunas de las estrategias expositivas contemporáneas, dedicadas a circunscribir el estudio de la administración pública a su puro diseño organizativo y a su mera ingeniería de operación. Por último, el autor señala que la realidad administrativa no sólo está integrada por las prácticas, sino también por los valores. En la exposición del texto afirma que la administración pública es la "ciencia del interés público".

⁹⁶⁰ *Idem*.

⁹⁶¹ Ignacio Pichardo Pagaza, "Prólogo", Omar Guerrero, *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. xiii. Pichardo elabora este prólogo siendo Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, en la Haya, Países Bajos.

⁹⁶² *Idem*.

⁹⁶³ *Ibid.*, pp. xviii-xix.

JOSÉ CHANES NIETO:
COMPILACIÓN DE LA OBRA DE LUIS DE LA ROSA (2000)

Adicionalmente, una enorme contribución al estudio de la administración pública en México, fue la compilación ordenada y sistematizada de la obra del fundador del campo de estudio en nuestro país: Luis de la Rosa.⁹⁶⁴ En ella puede encontrarse la trayectoria política, administrativa, profesional y humanista de De la Rosa. Obra esencial para entender a la disciplina en México.

Chanes (2000) logró una enorme aportación a la disciplina al compilar la mayoría de los documentos administrativos y políticos del ilustre pinense Luis de la Rosa. Una obra imprescindible para comprender el estudio de la administración pública mexicana, tanto en el pasado como en el presente.

JOSÉ LUIS MÉNDEZ:
UNA COMPILACIÓN DE ESCRITOS DEL COLMEX (2000)

José Luis Méndez elaboró un artículo clásico sobre las políticas públicas que permite suponer un análisis más integral.⁹⁶⁵ Además de la excelente compilación de una antología de escritores que pertenecían entonces al Colegio de México, institución de una larga tradición académica en las ciencias sociales, en los que abordan temas de políticas públicas y administración pública.⁹⁶⁶

MAURICIO MERINO:
ENSAYO SOBRE LA DISCIPLINA Y EL OBJETO DE ESTUDIO (2000)

Un segundo ensayo polémico de Mauricio Merino desde su título: *De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Admi-*

⁹⁶⁴José Chanes Nieto, *La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000.

⁹⁶⁵José Luis Méndez, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.

⁹⁶⁶José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000. En esta compilación además de los autores ya referidos, se incluye a otros como Rogelio Hernández Rodríguez, Luis F. Aguilar Villanueva, Blanca Torres y Gustavo Vega Cánovas.

nistración y políticas públicas desde una perspectiva nacional.⁹⁶⁷ Aunque no estamos de acuerdo con las reflexiones de Merino (2000) sobre el objeto de estudio en el campo de conocimiento, es recomendable su lectura para entrar en la discusión disciplinaria, que me parece ha sido superada por otros autores nacionales e internacionales.

DAVID ARELLANO, ENRIQUE CABRERO Y ARTURO DEL CASTILLO: REFORMANDO AL GOBIERNO (2000)

Adicionalmente, una obra colectiva que refleja los intereses académicos de estudiosos del Centro de Investigación y Docencia Económica y sus líneas de investigación en materia de administración pública, es la compilación de David Arrellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo.⁹⁶⁸ En el libro se describe la idea de la reforma del gobierno desde el punto de vista organizacional, por lo que además de los compiladores, se incluye a otros analistas que realizan aportaciones desde la perspectiva organizacional.

JUAN DE DIOS PINEDA: ENFOQUES CONTEMPORÁNEOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2002)

Juan de Dios Pineda publicó su tesis de maestría en la que analiza y describe los que considera tres enfoques contemporáneos de la administración pública: 1) las políticas públicas; 2) las relaciones intergubernamentales; y 3) el nuevo institucionalismo.⁹⁶⁹

Esta obra nos parece que es pertinente, vigente y aporta elementos de análisis de la realidad administrativa de nuestro país.⁹⁷⁰ Resulta pertinente

⁹⁶⁷Mauricio Merino, "De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional", José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de Administración y Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2000.

⁹⁶⁸David Arrellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, 2000. En esta obra además de los coordinadores, también colaboran José de Jesús Ramírez Macías, Raúl Coronilla, Ma. De Lourdes Amaya y Jorge E. Culebro.

⁹⁶⁹Juan de Dios Pineda Guadarrama, *Enfoques contemporáneos de la administración pública. Política pública, relaciones intergubernamentales y nuevo institucionalismo*, México, Instituto de Administración Pública en el Estado de México, 2002.

⁹⁷⁰José Juan Sánchez, "Estudio comentado", Juan de Dios Pineda Guadarrama, *Enfoques contemporáneos de la administración pública. Política pública, relaciones intergubernamentales y nuevo institucionalismo*, México, IAPEM, 2002, p. 30.

debido a que explora el campo de estudio de la administración pública, así como sus argumentaciones actuales y sus debates disciplinarios. Es vigente, dado que se trata de un trabajo teórico que representa una minoría dentro de las publicaciones en la disciplina, ya que existen inclinaciones por los estudios de casos o los trabajos empíricos. Asimismo, aporta elementos de discusión para situar a estos enfoques –políticas públicas, nuevo institucionalismo y relaciones intergubernamentales– en el proceso de transformación que se han realizado al interior del Estado, por consiguiente en su administración pública y en la percepción que tienen los ciudadanos de éstas.

La relevancia de la obra radica en comparar los tres enfoques e incluir dentro del campo disciplinario al nuevo institucionalismo, como nueva corriente que proviene de las Ciencias Sociales y es un referente dentro de otras disciplinas.

OMAR GUERRERO: ANÁLISIS DE LA LEY DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA (2003)

Omar Guerrero (2003) publica el libro *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*,⁹⁷¹ en la que el autor afirma que las “grandes naciones del mundo lo son, porque detentan administraciones públicas de alta calidad”.⁹⁷² Estas administraciones públicas tienen funcionarios con calificaciones superiores y se ha desterrado el “diletantismo en el despacho de los negocios públicos”, estableciendo carreras administrativas dotadas de profesionalización.

Esta obra tiene un propósito de amplia divulgación, pues pretende alcanzar al ciudadano al que atenderá el servidor profesional de carrera recientemente establecida, así como a todo funcionario público que desee conocer algo más sobre esa nueva institución de Estado.⁹⁷³

⁹⁷¹Omar Guerrero, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003 (El libro incluye una parte del libro sobre servicio civil de carrera de Guillermo Haro Bélchez).

⁹⁷²*Ibid.*, p. 4.

⁹⁷³*Ibid.*, p. 4.

La obra se compone de cuatro capítulos del autor, como son la carrera administrativa, dictamen senatorial sobre la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera, el análisis de la propia Ley y el servicio profesional de carrera. El quinto capítulo, bases para la implantación del servicio profesional de carrera, es un préstamo de una parte de un libro de Guillermo Haro Bélchez. Por último, concluye con un epílogo, una efemérides sobre la carrera administrativa en México y una selección de fuentes para el estudio de la carrera administrativa en el país.

OMAR GUERRERO Y LA GERENCIA PÚBLICA EN LA GLOBALIZACIÓN (2003)

Omar Guerrero continúa sus estudios de *public management* con su libro *Gerencia Pública en la Globalización* (2003), en donde profundiza los alcances y limitaciones de la gerencia pública en el mundo contemporáneo y en su entorno global.⁹⁷⁴

Gerencia pública en la globalización, continúa la tradición presente en muchos de los libros, ensayos y artículos que ha publicado Omar Guerrero: la tradición de aportarnos reflexiones fundamentales en un profundo conocimiento de la administración pública, para entender desde la perspectiva de países como México los hechos que tienen presencia universal. Estos países son objetos receptivos de esos hechos más que sujetos activos que los originan.⁹⁷⁵

Guerrero (2003) dice que el libro obedece a que explora la aparición y persistencia de dos fenómenos estrechamente relacionados: gerencia y globalización, que hoy en día obran como emblemas del nuevo siglo. Desde varios puntos de vista el papel de la gerencia en la globalización es estratégico, toda vez que la globalización en sí, es una globalización gerencial en algunos de sus aspectos esenciales.⁹⁷⁶

OMAR GUERRERO Y LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA (2004)

La tercera obra de *public management* de Omar Guerrero se denomina *La Nueva Gerencia Pública* (2004) en el que vuelve a revisar esta corriente del

⁹⁷⁴Omar Guerrero, *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

⁹⁷⁵José Martínez Vilchis, "Prólogo", Omar Guerrero, *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 11.

⁹⁷⁶Omar Guerrero, *Gerencia pública en la globalización*, op. cit., p. 19.

pensamiento administrativo, desde sus orígenes teóricos, sus fundamentos ideológicos y sus prácticas administrativas.⁹⁷⁷ Con este trabajo el autor vuelve a referirse a las tradiciones de la nueva gerencia pública, como los aspectos más criticables en esta visión gerencial de la administración pública.

**LUIS AGUILAR VILLANUEVA:
GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA (2006)**

En el año de 2006, Aguilar publica una obra en la que aborda el análisis de dos enfoques contemporáneos de la administración pública: gobernanza y gestión pública.⁹⁷⁸ Explica el surgimiento de esas corrientes, sus representantes, sus estrategias y políticas para alcanzar la gestión estratégica y gestión de calidad, así como una gobernanza que incluye a nuevas redes en los asuntos de gobierno.

Los problemas de la administración pública contemporánea aún se ocupan defensivamente de corregir los defectos, los vicios y las calamidades del pasado político y administrativo, por lo que mantienen todavía su relación con la *crisis*. Pero en realidad su nueva problemática y su universo de sentido es la *gobernación*, la (re) construcción de la capacidad de gobernar del gobierno y la fundación de los modos apropiados de gobernar en las condiciones sociales actuales de escasez, adversidad e incertidumbre.⁹⁷⁹

La segunda tendencia que explora es la gestión pública o la nueva gestión pública, la cual ha tenido una aparición más lenta y cuestionada en el ámbito académico, todavía reticente a darle el visto bueno, aunque fue aceptada en el ámbito del gobierno con mayor rapidez, más por fuerza que por convicción.⁹⁸⁰

**JOSÉ MARTÍNEZ VILCHIS: LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS (2007)**

En la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) destaca el que actualmente es su rector, José Martínez Vilchis y que además de su tra-

⁹⁷⁷Omar Guerrero, *La nueva gerencia pública*, México, Fontamara, 2004.

⁹⁷⁸Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

⁹⁷⁹*Ibid.*, pp. 12-13.

⁹⁸⁰*Ibid.*, p. 18.

yectoria profesional, ha producido un obra referente en torno a la Nueva Gerencia Pública (NGP) donde analiza a catorce entidades federativas para conocer el grado en el que se aplicaron dichas políticas, descubriendo entre otras cosas, que hubo un interés por lograr aplicar la NGP, pero a lo sumo se “imitaron” más que innovaron estrategias en la aplicación de este enfoque teórico.⁹⁸¹

Este libro probablemente, nos atrevemos a afirmar, sea el primer estudio comparativo sistemático de administración pública estatal en nuestro país. Tiene como objeto reconocer la influencia que la nueva gerencia pública en México ha tenido a partir de sus informes de gobierno, sus planes de desarrollo y demás documentos oficiales y de la estructura orgánica de la administración pública de 14 entidades federativas, como son: Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.⁹⁸²

De esta manera se trata de evaluar tanto la aplicación como los logros de sus novedosas técnicas, sobre todo en cuanto a su capacidad para cambiar la administración pública estatal, apreciar su impacto en ésta y emitir opiniones sobre el futuro en nuestro país. Martínez (2007) afirma que las entidades que han establecido un programa concreto para modernizar y hacer más eficiente la administración pública estatal son: Aguascalientes, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz (poco más de la mitad de la muestra del estudio) aunque eso no quiere decir que los demás estados no tengan un programa así denominado o no hayan efectuado también acciones con ese fin. De hecho, todos tienen dependencias responsables de organizar acciones relacionadas con la nueva gerencia pública, aunque su nombre varíe de una entidad a otra.⁹⁸³

Una investigación sistemática, seria y con una metodología cuidadosamente preparada, por lo que se debe esperar el segundo trabajo de esta línea de investigación que abarcará todas las entidades federativas y el Distrito Federal en el análisis comparativo de la Nueva Gerencia en México.

⁹⁸¹ José Martínez Vilchis, *Nueva gerencia pública. Un análisis comparativo de la administración pública estatal en México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

⁹⁸² *Ibid.*, p. 128.

⁹⁸³ *Ibid.*, pp. 129-130.

JOSÉ CASTELAZO:
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA VISIÓN DE ESTADO (2007)

Recientemente acaba de publicar su trabajo *Administración Pública: una visión de Estado*, una disertación sobre temas que Castelazo considera como claves para tener una interpretación más integral de la actividad organizada del Estado que es la administración pública.⁹⁸⁴ Se trata de un análisis para entender las transformaciones del campo disciplinario como parte de los propios cambios del Estado moderno.

En el presente trabajo, José R. Castelazo se refiere a la Administración Pública como una disciplina al servicio de la sociedad, la cual, en los momentos actuales, vive importantes procesos de cambio que se producen a una velocidad poco conocida en la historia de la humanidad. (...) Estos cambios traen consigo el aumento de los tipos e intensidad de las demandas que cada *sociedad* organizada jurídicamente como un *Estado* plantea cotidianamente a su *gobierno* y a su correspondiente Administración Pública; y frente a esta realidad es frecuente que surjan muy diversas ofertas u opciones para la mejor atención de tales demandas.⁹⁸⁵

El propio autor define los propósitos de su obra como la necesidad de recuperar la visión de Estado en la administración pública, dada una realidad globalizadora, cambiante, compleja, desigual y difícil de atender, sin la conciencia de la responsabilidad política, social y administrativa que compete a cada gobierno dentro del concierto internacional.⁹⁸⁶ En suma, se trata de una obra reflexiva en la que Castelazo (2007) nos sugiere volver a temas centrales de la administración pública para recuperar su carácter estatal en los asuntos públicos de la sociedad.

Por último, el estudio de la administración pública mexicana sigue siendo prolífero con las obras que se han publicado, con una nueva generación de estudiosos que siguen aportando a la disciplina y que se nutre del desarrollo de las instituciones educativas que imparten, enseñanza y difunden el conocimiento del campo de estudio en nuestro país. Esta mirada histórica a la trayectoria de las ideas administrativas en México, es una descripción de los precursores, fundadores y cultivadores de la administración pública en nuestro país, esperando que sea una motivación para que otros estudiosos continúen con esta tradición administrativa.

⁹⁸⁴ José R. Castelazo, *Administración pública: una visión de Estado*, México, INAP, 2007.

⁹⁸⁵ Alejandro Carrillo Castro, "Presentación", José R. Castelazo, *Administración pública: una visión de Estado*, México, INAP, 2007, pp. I-II.

⁹⁸⁶ José R. Castelazo, *Administración pública: una visión de Estado*, op. cit., p. XIII.

Epílogo

TRADICIONES Y FUTURO DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Confieso que al meditar sobre esto, he dudado si debiera continuar con 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 instituciones que un poder absoluto, ni otras leyes que la voluntad del hombre que ejerza el poder. Esta consideración me ha animado, 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.⁹⁸⁷

LUIS DE LA ROSA, 1853

La trayectoria histórica del estudio de la administración pública en México, tiene un largo camino recorrido, desde el movimiento de la Independencia pasando por la Reforma, el Porfiriato, la Revolución, el periodo posrevolucionario, la etapa contemporánea y más recientemente la etapa moderna. Por tanto, el estudio es necesariamente histórico debido a que las obras escritas por hombres preclaros e ilustres, fueron concebidas en la circunstancia histórica en la que vivían. La administración pública es la actividad organizada del Estado y como tal es producto de su interrelación con la sociedad existente.

⁹⁸⁷Luis de la Rosa, *Ensayo sobre la administración pública y medios para mejorarla por d. Luis de la Rosa, Prospecto*, México, Ignacio Cumplido, 1853.

Desde los siglos XIX, XX e inicios del XXI, la administración pública en México, ha forjado para decirlo en términos de Dimock (1967) ocho tradiciones en su estudio, las cuales representan campos de interés del campo disciplinario.⁹⁸⁸ Entre ellas se encuentran: 1) estudios de la burocracia; 2) estudios de organización y reorganización administrativa; 3) estudios de la administración estatal; 4) estudios de la administración municipal; 5) trabajos de administración financiera; 6) tratados teóricos y de temas relacionados con la ciencia de la administración pública; 7) estudios jurídicos con aportaciones al campo de estudio; y 8) estudios de reforma administrativa.

Cabe señalar que tanto los manuales técnicos –Ezequiel A. Chávez⁹⁸⁹ y Severino Santa María⁹⁹⁰ como las experiencias gremiales y profesionales –la Confederación Nacional de la Administración Pública⁹⁹¹ y la Escuela Superior de Administración Pública⁹⁹² son dejadas fuera de esta clasificación debido a que son marginales y no han sido continuadas. Lo mismo sucede con las aportaciones de extranjeros a la administración pública –William Ebenstein,⁹⁹³ Wendell Karl Gordon Schaeffer,⁹⁹⁴ William Patton Glade⁹⁹⁵ entre otros– aunque no se incorporan a la clasificación propuesta, se encuentran citados en los apartados históricos que les corresponde. Asimismo, los esfuerzos institucionales como la UNAM,⁹⁹⁶ y la Secretaría de

⁹⁸⁸ Marshall E. Dimock y Gladys O. Dimock, *Administración Pública*, México, UTEHA, 1967, p. 20.

⁹⁸⁹ Ezequiel A. Chávez, *Manual de organización de archivos*, 1920.

⁹⁹⁰ Severino Santa María, *Catalotecnía carteconómica o sea reglas para la formación de archivos oficiales de la federación, los estados y los municipios*, 1927.

⁹⁹¹ Anónimo. *La Confederación Nacional de la Administración Pública*, folleto alusivo a la misma, 1924.

⁹⁹² Contraloría General de la Nación, “La Escuela de Administración Pública”, *Boletín de informes*. México, tomo I, núm. 1, marzo-abril de 1925.

⁹⁹³ William Ebenstein, “Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano”, autores extranjeros, *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal*, México, Secretaría de la Presidencia, Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, 1976. [1945].

⁹⁹⁴ Wendell Karl Gordon Schaeffer, “La administración pública mexicana”, autores extranjeros. *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal*. México, Secretaría de la Presidencia, Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, 1976. [1955]. También publicado en: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2003.

⁹⁹⁵ William Patton Glade, “Las empresas gubernamentales descentralizadas”. Autores extranjeros. *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal*. México, Secretaría de la Presidencia, Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, 1976 [1959].

⁹⁹⁶ Seminario en la UNAM, *Administración Pública I. 1970*. Seminario en la UNAM, *Administración Pública II. 1973*.

la Presidencia,⁹⁹⁷ solo se mencionan pero no se incluyen en estos apartados. Adicionalmente, el autor considera necesario incluir en este apartado otras obras –recientes y especializadas– que no fueron referidas en los capítulos anteriores, pero que permiten darle continuidad a las tradiciones para aumentar su contribución a la materia de estudio. Una vez hechas estas aclaraciones, se revisan las siguientes tradiciones de la administración pública mexicana.

ESTUDIOS DE LA BUROCRACIA

El tema de la situación de los empleados públicos y que de manera genérica se conoce como burocracia, es una línea de investigación que diversos estudiosos han expuestos en sus obras. Categorías como “aspirantismo” y “empleomanía” producto de la etapa independiente, son conceptos propios de la administración pública mexicana que reflejan la manera de proceder dentro de los arreglos institucionales del “sistema de botín” como ha sido por largo tiempo la función pública. A pesar de la instauración del servicio profesional de carrera (2003), todavía es muy reciente para evaluar sus resultados. Al respecto puede verse el cuadro 49.

CUADRO 49
TRADICIÓN DE ESTUDIOS DE LA BUROCRACIA

<i>Autores</i>	<i>Obras y año de publicación</i>
Lorenzo de Zavala	<i>Aspirantismo y parcialidad. Aspirantismo y medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo.</i> 1828.
José María Luis Mora Mariano Otero	<i>Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleo-manía.</i> 1837. <i>Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847 (Capítulo sobre los “empleados”).</i> 1847.
Francisco Carbajal	<i>Sobre la propiedad de los empleados y el plan para reformas de oficinas y empleados.</i> 1848.
I. Piqueiro	<i>Estudio de la amovilidad de los empleados.</i> 1858.
Alberto Díaz Rugama	<i>Guía práctica del empleado en la República mexicana.</i> 1887
Francisco Bulnes	<i>El porvenir de las naciones hispanoamericanas (Capítulo “El canibalismo burocrático”).</i> 1899.
Ernesto Lobato	<i>“La burocracia mexicana”.</i> 1951.

⁹⁹⁷Secretaría de la Presidencia, *La administración pública en la época de Juárez. 1973-1974.* Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La Administración Pública, 1976.*

Cuadro 49. *Continuación...*

<i>Autores</i>	<i>Obras y año de publicación</i>
Álvaro Rodríguez Reyes	<i>Administración del sector público.</i> 1970.
Miguel Duhalt Krauss	<i>La administración pública de personal en el sector público.</i> 1972.
Miguel Duhalt Krauss.	<i>Una selva semántica y jurídica. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado.</i> 1977.
Diego López Rosado	<i>La burocracia en México.</i> 1980.
Cipriano Flores	<i>La administración capitalista del trabajo.</i> 1981.
Margarita Chávez Alcázar	<i>El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana.</i> 1985.
Guillermo Haro Bélchez	<i>Aportaciones para la reforma de la función pública en México.</i> 1986.
Omar Guerrero	<i>La Formación Profesional de Administradores Públicos en México.</i> 1995.
Mauricio Merino	<i>"De la lealtad individual a la responsabilidad pública".</i> 1996.
Esteban Moctezuma y Andrés Roemer	<i>Por un Gobierno con Resultados.</i> 1999
Guillermo Haro Bélchez	<i>Servicio Público de Carrera. Tradición y perspectivas.</i> 2000.
Ricardo Uvalle Berrones	<i>Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas.</i> 2000.
Omar Guerrero	<i>Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal. Una apreciación administrativa.</i> 2003.

Fuente: Elaboración propia.

Nos parece que esta línea continuará produciendo investigaciones en la administración pública de nuestro país, en parte, por las preocupaciones de la instauración del servicio profesional de carrera, como por las modificaciones que serán realizadas para evitar la discrecionalidad y el favoritismo de candidatos recomendados. Incluso, la situación a nivel estatal y municipal continúa siendo un "sistema de botín" con algunos grados de profesionalización de los empleados públicos y propicia el cambio de personal y de políticas, conforme se suceden los cambios en los niveles de gobierno.

ESTUDIOS DE LA ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Los estudios de la organización, funcionamiento y reorganización de la administración pública mexicana, tanto del sector central como descentralizado, son documentos valiosos para conocer las propuestas de mejoramiento administrativo, los problemas existentes en su ámbito y las posibles

soluciones al respecto. La preocupación por modernizar el aparato administrativo federal es una constante con diversos grados de énfasis a lo largo de la vida de nuestro país. Al respecto puede verse el cuadro 50.

CUADRO 50
TRADICIÓN DE ESTUDIOS DE ORGANIZACIÓN
Y REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Autores	Obras y año de publicación
Manuel López Meoqui	<i>Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública.</i> 1879.
Lucas Alamán	<i>Examen general de la organización de la administración pública.</i> 1838.
Emiliano Busto	<i>La administración pública de México.</i> 1889.
Alberto J. Pani	<i>El camino hacia la democracia (Capítulo "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa").</i> 1918.
Alberto Híjar y Haro G.L. de Llargo	<i>Administración y contabilidad fiscal.</i> 1919. <i>La desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación del Departamento de la Contraloría.</i> 1920.
Luis G. Aragón Manuel Gamio	<i>Administración pública del Estado.</i> 1921. <i>Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento.</i> 1920.
Anónimo Roberto Chellet Osante	<i>"Conferencia sobre la administración pública".</i> 1933. <i>Organización administrativa y política de la República mexicana.</i> 1955.
Antonio García Valencia	<i>Las relaciones humanas en la administración pública mexicana.</i> 1958.
Ernestina Vidal Álvaro Rodríguez Reyes Joaquín Carrillo Patraca	<i>"Administración Pública".</i> 1959. <i>"Filosofía de la organización".</i> 1956. <i>"La naturaleza intrínseca de la función administrativa".</i> 1959.
Ignacio Pichardo Pagaza	<i>Diez años de planificación y administración pública en México.</i> 1972.
José Francisco Ruiz Massieu	<i>La empresa pública. Un estudio de derecho sobre México.</i> 1980.
José Fernández Santillán Romeo Flores Caballero Luis García Cárdenas	<i>Política y Administración en México (1934-1978).</i> 1980. <i>Administración y política en la historia de México.</i> 1981. <i>"Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México".</i> 1983.
Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez Luis García Cárdenas	<i>Las empresas públicas en México.</i> 1983. <i>"Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México".</i> 1983.
Roberto Rives Sánchez	<i>Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México (1821-1940).</i> 1984.

Cuadro 50. *Continuación...*

Autores	Obras y año de publicación
Omar Guerrero	<i>El Estado y la Administración Pública en México.</i> 1989.
María del Carmen Pardo (comp).	<i>Teoría y práctica de la administración pública.</i> 1992.
María del Carmen Pardo	<i>La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración Pública, 1940-1980.</i> 1993.
Omar Guerrero	<i>Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano.</i> 1995.
Omar Guerrero	<i>La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México.</i> 1995.
Alejandro Carrillo Castro	"Génesis y evolución de la administración pública centralizada". 2000
José Juan Sánchez	<i>Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México.</i> 2005.

Fuente: Elaboración propia.

En este apartado se incluyen obras de corte histórico que explican el desarrollo y evolución de la administración pública, como también trabajos del sector paraestatal –empresas públicas y privatización– y polémicas en torno a la creación de nuevas dependencias –Departamento de Contraloría– como de algunas extintas –Secretaría de Justicia– como ejemplos notables de su desempeño en el sector central.

Me parece que en esta línea de investigación, salvo algunas honrosas excepciones en esta tradición, es necesario que existan nuevas investigaciones que puedan explicar la creación, organización, cambio de denominación y de funciones de Secretarías de Estado y entidades paraestatales, las cuales fueron determinantes en la administración pública contemporánea. Incluso los estudios administrativos de Secretarías de Estado que tuvieron un enorme auge –por ejemplo la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)– y que después por diversos motivos políticos y administrativos desaparecieron.

ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

Los estudios de la administración pública estatal que se consideran destacados en esta selección de obras, son menores en número, pero relevantes en el campo disciplinario. Los trabajos que fueron referidos en este libro, son documentos de gran alcance que buscan descifrar la realidad

del fenómeno estatal en el ámbito administrativo. Incluso algunos de estos documentos fueron elaborados cuando el sistema federal todavía se encontraba en formación y consolidación institucional. Al respecto puede verse el cuadro 51.

La administración pública estatal, nos parece, no ha tenido el trato que como orientación en el campo de estudio se hubiera deseado. Existe un déficit significativo de investigaciones que aborden el análisis y relevancia de los gobiernos en los estados en el marco de la República. Probablemente, existan en las entidades federativas esfuerzos de investigadores para conocer y comprender su naturaleza como nivel de gobierno, entonces lo que hace falta es darlos a conocer para ser tomados en cuenta en esta tradición administrativa.

CUADRO 51
TRADICIÓN DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

<i>Autores</i>	<i>Obras y año de publicación</i>
Luis de la Rosa	<i>Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas.</i> 1851.
Idelfonso Estrada y Zenea	<i>Manual de gobernadores y jefes políticos.</i> 1878.
Carlos Almada	<i>La Administración Pública estatal de México.</i> 1982.
Gustavo Martínez Cabañas	<i>La Administración Pública estatal y municipal en México.</i> 1985
Omar Guerrero	<i>La administración pública en el estado de Guerrero.</i> 1991
Roberto Moreno Espinosa	<i>La administración territorial en México. Antecedentes históricos.</i> 1995.

Fuente: Elaboración propia.

Ante la diversidad de estados de la República, con sus características y modalidades propias, lo deseable sería esperar que se propiciara una nueva oleada de estudios en la materia que permitan conocer la realidad administrativa en estas entidades, su desarrollo y evolución en el contexto de la administración pública federal.

ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Existe una larga tradición en los estudios de administración pública municipal y de todo lo que acontece en el nivel local de gobierno. No obstante que las obras históricas representativas son contadas, ya que se trata de

manuales para los presidentes municipales, la administración pública municipal ha logrado colocarse en un lugar privilegiado en el cambio y la dinámica política-administrativa que supone la necesidad de estudios en esta materia. Al respecto puede verse el cuadro 52.

En la selección de obras que se han analizado, es en el siglo XIX donde más proliferaron los manuales administrativos municipales, que cubrieron parte de las necesidades administrativas de su tiempo. Mientras, que durante el siglo XX el desarrollo y expansión de trabajos municipalistas se han multiplicado, tanto con investigaciones de mayor alcance, como con libros y revistas especializadas. Estimo que en el futuro próximo, habrá mayores estudios sobre temas municipales, en particular en temas de gestión local y referida a su adecuado manejo administrativo.

CUADRO 52

TRADICIÓN DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Autores	Obras y año de publicación
Juan Wenceslao Barquera	<i>Directorio Político para los alcaldes constitucionales.</i> 1834.
Juan Rodríguez de San Miguel	<i>Manual de providencias económico-políticas para los habitantes del Distrito Federal.</i> 1834.
Juan Rodríguez de San Miguel	<i>Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación.</i> 1845.
Luis de Ezeta	<i>Manual de alcaldes y jueces de paz.</i> 1845.
Mariano Galván Rivera	<i>Novísimo manual de alcaldes.</i> 1850.
Luis de la Rosa	<i>Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México.</i> 1852.
Julio Jiménez y Agustín Lozano	<i>Manual de los ayuntamientos.</i> 1875.
Miguel León	<i>Directorio para los ayuntamientos.</i> 1890.
Cosme Garza García	<i>Manual de los presidentes municipales.</i> 1897.
Miguel S. Macedo	<i>El municipio.</i> 1901.

Fuente: Elaboración propia.

TRABAJOS EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

El desarrollo del estudio de la administración pública mexicana, muestra una preocupación constante por el adecuado manejo de las finanzas públicas, la integración del presupuesto público, el manejo de las partidas del ejercicio presupuestal y la forma de mejorar su operación y administración. Existen trabajos notables que forman parte de la memoria histórica en la materia. Obras en las que se muestran las preocupaciones por un

manejo equilibrado del presupuesto público y la administración financiera. A este respecto ver el cuadro 53.

El estudio de las finanzas públicas dentro de la administración pública mexicana, seguirá siendo un tema de continuo debate y aportaciones para su mejoramiento técnico y administrativo en el campo disciplinario. Más que planteamientos teóricos, que son indispensables en esta tradición, estos estudios son de carácter aplicativo y heurístico, por lo que se requieren mayores investigaciones que profundicen en los temas propios de la materia.

CUADRO 53
TRADICIÓN DE TRABAJOS EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Autores	Obras y año de publicación
José María Luis Mora Luis de la Rosa	<i>Hacienda Pública</i> . 1830. <i>Memoria que sobre el estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana, presentó a las cámaras el Ministro del Ramo en julio de 1845.</i>
Luis de la Rosa	<i>Iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados por el Exmo. Señor Ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados</i> . 1845.
Guillermo Prieto	<i>Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857. 1858 (1864).</i>
Manual Dublán Julio Jiménez	<i>Curso de derecho fiscal</i> . 1865 <i>Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno federal</i> . 1868.
Manuel López Meoqui	<i>Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa</i> . 1874.
Julio Jiménez Jacinto Faya Viesca	<i>Manual de administración económica y contabilidad fiscal</i> . 1885. <i>Finanzas públicas</i> . 1981.
Raúl Martínez Almazán	<i>Las finanzas del sistema federal mexicano. La reforma del sistema fiscal, visión parlamentaria</i> . 2000.

Fuente: Elaboración propia.

TRATADOS TEÓRICOS

La tradición de tratados teóricos dentro de la trayectoria histórica del estudio de la administración pública, representa las grandes aportaciones de destacados estudiosos y cultivadores mexicanos al campo disciplinario. Ilustres pensadores que realizaron notables obras de administración pública que nos dejaron un legado histórico que hoy es necesario recuperar, destacar y proyectar en el presente y futuro del campo de conocimiento. En estos trabajos se encuentra una parte de la memoria histórica

del estudio de la administración pública en nuestro país y que ahora debe ser estudiado en forma profunda y especializada. Véase cuadro 54.

En esta tradición de la administración pública mexicana se concentran el mayor número de obras y trabajos que realizan aportaciones en el campo de estudio. Desde diferentes enfoques teóricos y posturas científicas los estudiosos han elaborados trabajos ricos en contenido conceptual y en el que se muestran las diversas escuelas de la administración pública contemporánea. Esta tradición administrativa será una de las que deberán continuarse y motivarse para realizar contribuciones al debate del campo disciplinario.

CUADRO 54
TRADICIÓN DE TRATADOS TEÓRICOS

Autores	Obras y año de publicación
Simón Tadeo Ortiz R.M. Veytia Teodosio Lares Luis de la Rosa	<i>México considerado como nación independiente y libre.</i> 1832. <i>Opúsculo de derecho constitucional y administrativo.</i> 1852. <i>Lecciones de derecho administrativo.</i> 1852. <i>Sobre la administración pública de México y medios para mejorarla.</i> 1853.
Francisco de Paula Madrazo José María del Castillo Velasco Charles Nordhoff (y Eduardo Ruiz)	<i>Manual de administración.</i> 1857. <i>Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano.</i> 1874. <i>La ciencia política al alcance de los jóvenes.</i> 1885; aparecida después en 1890, con el título <i>La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes.</i> 1890.
Manuel Cruzado Lucio Mendieta y Núñez José Galván Escobedo José Castelazo Miguel Duhalt Krauss Omar Guerrero Álvaro Rodríguez Reyes José Chanes Nieto	<i>Elementos de derecho administrativo.</i> 1895. <i>La administración pública en México.</i> 1942. <i>Tratado de administración general.</i> 1962. <i>Apuntes sobre teoría de la administración pública.</i> 1979. <i>La administración pública y el desarrollo en México.</i> 1970. <i>Teoría administrativa de la Ciencia Política.</i> 1976. <i>Organización: un enfoque dialéctico.</i> 1978. <i>“La investigación sobre la administración mexicana”.</i> 1979.
Omar Guerrero Ignacio Pichardo Pagaza Ricardo Uvalle Berrones Federico Reyes Heróles Luis F. Aguilar Villanueva Omar Guerrero Omar Guerrero Enrique Cabrero	<i>La administración pública del Estado capitalista.</i> 1980. <i>Introducción a la administración pública en México.</i> 1980. <i>El gobierno en acción.</i> 1983. <i>Política y Administración a través de la idea de la vida.</i> 1983. <i>“Los objetos de conocimiento de la administración pública”.</i> 1983. <i>Introducción a la Administración Pública.</i> 1984. <i>La Teoría de la Administración Pública.</i> 1986. <i>Evolución y cambio en la administración pública: del administrador al gerente público.</i> 1991.
Ricardo Uvalle Berrones	<i>La teoría de la Razón del Estado y la administración pública.</i> 1992.
Enrique Cabrero	<i>Del administrador al gerente público.</i> 1995.

<i>Autores</i>	<i>Obras y año de publicación</i>
David Arrellano	<i>“Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”</i> . 1995.
José Chanes Nieto	<i>Administración y política</i> . 1997.
Ricardo Uvalle Berrones	<i>Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea</i> . 1997.
Omar Guerrero	<i>Principios de la administración pública</i> . 1997.
Omar Guerrero	<i>Teoría Administrativa del Estado</i> . 2000.
José Chanes Nieto	<i>La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa</i> . 2000.
José Luis Méndez (comp.)	<i>Lecturas básicas de administración y políticas públicas</i> . 2000.
José Juan Sánchez González	<i>La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio</i> . 2001.
Omar Guerrero	<i>Gerencia pública en la globalización</i> . 2003.
Omar Guerrero	<i>La nueva gerencia pública</i> . 2004.
José Juan Sánchez	<i>Estudio de la ciencia de la administración</i> . 2007.

Fuente: Elaboración propia.

ESTUDIOS JURÍDICOS CON APORTACIONES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una de las mayores tradiciones en el estudio de la administración pública mexicana, es la relativa a las aportaciones de estudios jurídicos al campo disciplinario. Esta es una de las más ricas vetas de estudio del campo de conocimiento. Tanto en los siglos XIX y XX, destacados abogados y especialistas en el Derecho realizaron contribuciones a la administración pública. Al respecto puede verse el cuadro 55.

CUADRO 55
TRADICIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

<i>Autores</i>	<i>Obras y año de publicación</i>
Juan María Barquera	<i>Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo</i> . 1822.
José María del Castillo Velasco	<i>Disposiciones de policía</i> . 1869.
Isidro Antonio Montiel y Duarte	<i>Derecho público mexicano</i> . 1871.
Juan M. Vázquez	<i>Curso de derecho público</i> . 1879.
Eduardo Ruiz	<i>Curso de derecho constitucional y administrativo</i> . 1888.
C. Trejo Lerdo de Tejada	<i>Derecho administrativo mexicano</i> . 1911
Gabino Fraga	<i>Derecho administrativo</i> . 1934.
José Mijares Palencia	<i>El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento</i> . 1936.

Cuadro 55. *Continuación...*

<i>Autores</i>	<i>Obras y año de publicación</i>
Manuel Hinojosa Ortiz	<i>La actividad administrativa del Estado</i> (Tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM). 1937.
Francisco López Álvarez	<i>La administración pública y la vida económica de México</i> . 1956.
Alfonso Nava Negrete	<i>Derecho Procesal Administrativo</i> . 1959.
Humberto Briceño Sierra	<i>El proceso administrativo en Iberoamérica</i> . 1968.
Jorge Olivera Toro	<i>Manual de Derecho Administrativo</i> . 1972
Miguel Acosta Romero	<i>Teoría General del Derecho Administrativo</i> . 1973
Roberto Ríos Elizondo	<i>El Acto de Gobierno</i> . 1975.
Arturo González Cosío	<i>El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México</i> . 1976.
Fernando Serrano Migallón	<i>El particular frente a la administración</i> . 1977.
José Francisco Ruiz Massieu y W. Lozano H.	<i>La Nueva Ley Orgánica de la administración pública federal</i> . 1977.
Jacinto Faya Viesca	<i>Administración pública federal</i> . 1979.

Fuente: Elaboración propia.

Por supuesto que en el cuadro se ha realizado una selección representativa de esta tradición, aunque permite mostrar la importancia de los estudios jurídicos al campo disciplinario. Una explicación sólida en el terreno teórico, es la discusión entre Derecho y administración pública por la que el Derecho Administrativo desconocía la existencia y después la posibilidad de ciencia plena e independiente de la administración pública.

El propio Chanes (1979) señala que existen trabajos jurídicos que por sus aportaciones deben ser tomados en cuenta.⁹⁹⁸ Justo es reconocer las enormes contribuciones de destacados abogados que a través del derecho administrativo, al mismo tiempo que iban definiendo y delimitando su objeto de estudio, permitieron diferenciar y descubrir la identidad propia de la administración pública. Una larga tradición que se inicia desde el siglo XVIII que continúa todavía en el siglo XXI. En esta línea de investigación, el estudio de la administración pública mexicana seguirá abrevando conocimiento

⁹⁹⁸José Chanes Nieto, "La Investigación sobre la Administración Mexicana", *op. cit.*, p. 73. "El estudio de la administración pública integrada al contexto social es indispensable en el caso de México, en virtud de haberse desarrollado instituciones políticas, jurídicas y administrativas con claros rasgos distintivos, aun comparadas con las de países en condiciones semejantes. Sistematizar las aportaciones sobre la administración mexicana y crear el marco teórico apropiado para su organización y funcionamiento, permitirá acrecentar su avance y hacerla accesible al administrado."

de los estudios jurídicos, pero sin perder de vista, que sus contribuciones explican una parte del fenómeno administrativo, la otra parte toca al campo disciplinario.

ESTUDIOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En esta tradición han sido determinantes las comisiones administrativas que con sus estudios e informes contribuyeron a la modernización de la administración pública federal. Cambios planeados y dirigidos fueron posibles gracias a los trabajos de las comisiones administrativas. Otros trabajos de investigación sirvieron para comprender la naturaleza, dinámica y funcionamiento de las organizaciones públicas en un contexto de adaptación y cambio del entorno cambiante. Puede verse el cuadro 56.

CUADRO 56

TRADICIÓN DE ESTUDIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Autores	Obras y año de publicación
Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	<i>Informe de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i> . 1927-1928.
Comisión Reorganizadora del Departamento del Distrito Federal. Carlos Duplán	<i>Informe de la Comisión Reorganizadora del Departamento del Distrito Federal</i> . 1929. <i>El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su solución</i> . 1930.
Álvaro Rodríguez Reyes	"Diagnosis administrativa del gobierno federal". 1959.
Comisión de Estudios sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública	<i>Dictamen sobre los problemas de la administración, acompañando de diagnósticos específicos y proposiciones para resolverlos</i> . 1964.
Comisión de Administración Pública (CAP)	<i>Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana</i> . 1967.
Alejandro Carrillo Castro	<i>La reforma administrativa en México</i> . Dos tomos. 1973.
Gildardo Campero Cárdenas	<i>La reforma administrativa en América Latina</i> . 1982.
José Juan Sánchez González	<i>Administración pública y reforma del Estado en México</i> . 1989.
Luis F. Aguilar Villanueva	<i>"La silenciosa, hetedoroxa reforma de la administración pública"</i> . 1996.
José Juan Sánchez González	<i>Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México</i> . 2004.

Fuente: Elaboración propia.

El estudio de la administración pública mexicana tiene una enorme deuda con esta tradición administrativa, toda vez que algunos de sus informes fueron pieza clave en la evolución y desarrollo de nuevas tecnologías en la actividad profesional. Las transformaciones administrativas ocurridas en la década de 1970 e inicios de 1980 en la administración pública federal, cambiaron de manera radical la función pública. Nos parece que se requiere de nuevos estudios e investigaciones que contribuyan a transformar adecuadamente a la maquinaria administrativa gubernativa.

CONSIDERACIONES FINALES

El estudio de la administración pública en nuestro país es un objeto histórico. En este trabajo se comprueba lo expresado por Guerrero (1985) en el sentido de que México es un país en el cual existe, desde los primeros días de la independencia, una enorme preocupación por el estudio de la administración pública.⁹⁹⁹ La administración pública tuvo durante el siglo XIX un amplio, brillante y exitoso desarrollo teórico en el campo disciplinario. Mientras que en el siglo XX, se ha consolidado su progreso producto del surgimiento de instituciones académicas y de enseñanza –Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Instituto Nacional de Administración Pública– que propiciaron el ambiente necesario para su formación, estudio, difusión y aprendizaje.

Desde un punto de vista histórico, señala Sierra (1956) la administración pública mexicana nace con un fuerte e ineludible impacto que le deja la herencia de la Corona Española, por lo que va a copiar en parte estilos y métodos norteamericanos. Posteriormente a fines del siglo XIX sufre la corriente general de penetración de la cultura francesa. Posteriormente, en el siglo XX, sean otra vez los Estados Unidos el país que ejerza mayor influencia.¹⁰⁰⁰ Por ello, está claro que México añade a todo el mosaico heredado su aporte propio que en algunos campos lo coloca en posición progresista y en otros lo mantiene en retraso, formando estos contrastes una de nuestras más conocidas características.

En este trabajo se destacan la obra de dos grandes estudiosos de la administración pública mexicana. Uno, el fundador de la disciplina Luis de la Rosa; el otro, uno de sus mayores difusores Omar Guerrero. Lo que pueda

⁹⁹⁹Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985, p. 358.

¹⁰⁰⁰Catalina Sierra Casasús, "Estudios sobre administración pública en México", *RAP*, México, Instituto de Administración Pública, 1956, núm. 1, p. 63.

decirse de ambos es insuficiente para destacar las aportaciones que han hecho al campo de conocimiento.

En primer lugar, Luis de la Rosa es un pionero en las teorías de la organización pública, debido a sus trabajos administrativos en los que no sólo contempla los aspectos puramente políticos o de reformas institucionales, sino en los que estuvieron también presentes los intereses personales del autor en los que se mostraría como un decidido empresario. No obstante que Luis de la Rosa no es el primero en preocuparse por la administración pública, como se muestra a lo largo de esta investigación, en realidad es el más lucido por sus contribuciones teóricas al campo de estudio. Por ello, el periodo que transcurre entre 1845 y 1853, resultan fundamentales para la concepción, maduración y realización de sus ideas de administración pública.⁴⁰⁰⁴

En segundo lugar, Omar Guerrero ha sido un acucioso seguidor del desarrollo y evolución de la administración pública tanto en México como en otras latitudes. A sus indagaciones históricas ha unido el esfuerzo por establecer los conceptos que sean expresión fiel del fenómeno publiadministrativo. Incluso ha ido más allá de la cuestión terminológica y ha tratado de esclarecer la clase de vínculo entre la administración pública y el Estado, así como aquel que surge entre la política y el Estado inherentes a la disciplina, con el propósito de conformar y solidificar su estatus de ciencia.

Omar Guerrero se suma a los autores que vinculan al estudio de la administración pública al desarrollo del Estado, a una importante corriente de pensamiento, donde el origen de la administración pública está ligado al estudio de su formación como disciplina y campo de estudio, pero también a los medios para mejorarla.

En suma, es momento de reconstruir el estudio de la administración pública a partir de nuestros grandes pensadores mexicanos. Tanto en los centros de enseñanza como en las instituciones de investigación, es necesario recuperar las contribuciones y aportaciones de estos ilustres pensadores en nuestra vida actual. Resulta importante conocer los nuevos paradigmas contemporáneos de la administración pública que nos viene de otras culturas, como también relevante es estudiar a nuestros clásicos y sus obras administrativas.

⁴⁰⁰⁴Eduardo Mario Etchart Mendoza, *Luis de la Rosa Oteiza y la administración pública mexicana (1829-1853)*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, tesis para obtener el grado de Maestría en Historia de México, 2002, p. 4.

Anexo

ETAPAS HISTÓRICAS DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

<i>Etapa histórica</i>	<i>Precursor</i>	<i>Obra y año</i>
Independiente 1820-1857	Juan María Barquera	<i>Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo.</i> 1822.
	Lorenzo de Zavala	<i>Aspirantismo y parcialidad. Aspirantismo y medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo.</i> 1828.
	José María Luis Mora	<i>Hacienda Pública.</i> 1830.
	Simón Tadeo Ortiz	<i>México considerado como nación independiente y libre.</i> 1832.
	Juan Wenceslao Barquera	<i>Directorio político para los alcaldes constitucionales.</i> 1834.
	Juan Rodríguez de San Miguel	<i>Manual de providencias económico-políticas para los habitantes del Distrito Federal.</i> 1834.
	José María Luis Mora	<i>Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía.</i> 1837.
	Lucas Alamán	<i>Examen general de la organización de la administración pública.</i> 1838.
	Juan Rodríguez de San Miguel	<i>Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación.</i> 1845.
	Luis de Ezeta	<i>Manual de alcaldes y jueces de paz.</i> 1845.
	Mariano Otero	<i>Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847 (Capítulo sobre los “empleados”).</i> 1847.
	Francisco Carbajal	<i>Sobre la propiedad de los empleados y el plan para reformas de oficinas y empleados.</i> 1848.
	Mariano Galván Rivera	<i>Novísimo manual de alcaldes.</i> 1850.
	Luis de la Rosa	<i>Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas.</i> 1851.
	Luis de la Rosa	<i>Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México.</i> 1852.
Teodosio Lares	<i>Lecciones de derecho administrativo.</i> 1852.	

<i>Etapa histórica</i>	<i>Precursor</i>	<i>Obra y año</i>
	R.M. Veytia	<i>Opúsculo de derecho constitucional y administrativo.</i> 1852.
	Luis de la Rosa	<i>Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla.</i> 1852.
	Francisco de Paula Madrazo	<i>Manual de administración.</i> 1857.

<i>Etapa histórica</i>	<i>Cultivadores</i>	<i>Obra y año</i>
Reformista 1858-1876	I. Piqueiro	<i>Estudio de la amovilidad de los empleados.</i> 1858.
	Guillermo Prieto	<i>Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857.</i> 1858 (1861).
	Manual Dublán	<i>Curso de derecho fiscal.</i> 1865
	Julio Jiménez	<i>Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno federal.</i> 1868.
	José María del Castillo Velasco	<i>Disposiciones de policía.</i> 1869.
	Isidro Antonio Montiel y Duarte	<i>Derecho público mexicano.</i> 1871.
	José María del Castillo Velasco	<i>Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano.</i> 1874.
	Manuel López Meoqui	<i>Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa.</i> 1874.
	Julio Jiménez y Agustín Lozano	<i>Manual de los ayuntamientos.</i> 1875.
	Porfiriana 1877-1910	Idelfonso Estrada y Zenea
Juan M. Vázquez		<i>Curso de derecho público.</i> 1879.
Manuel López Meoqui		<i>Breve comprendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública.</i> 1879.
Julio Jiménez		<i>Manual de administración económica y contabilidad fiscal.</i> 1885.
Charles Nordhoff (y Eduardo Ruiz)		<i>La ciencia política al alcance de los jóvenes.</i> 1885; aparecida después en 1890, con el título <i>La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes.</i> 1890.
Alberto Díaz Rugama		<i>Guía práctica del empleado en la República mexicana.</i> 1887
Eduardo Ruiz		<i>Curso de derecho constitucional y administrativo.</i> 1888.

Etapa histórica	Cultivadores	Obra y año
Posrevolucionaria 1911-1939	Emiliano Busto Miguel León Manuel Cruzado Cosme Garza García Francisco Bulnes	<i>La administración pública de México.</i> 1889. <i>Directorio para los ayuntamientos.</i> 1890. <i>Elementos de derecho administrativo.</i> 1895. <i>Manual de los presidentes municipales.</i> 1897. <i>El porvenir de las naciones hispanoamericanas</i> (Capítulo "El canibalismo burocrático"). 1899.
	Miguel S. Macedo	<i>El municipio.</i> 1901.
	C. Trejo Lerdo de Tejada	<i>Derecho administrativo mexicano.</i> 1911
	Alberto J. Pani	<i>El camino hacia la democracia</i> (Capítulo "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa"). 1918.
	Alberto Híjar y Haro G.L. de Llergo	<i>Administración y contabilidad fiscal.</i> 1919. <i>La desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación del Departamento de la Contraloría.</i> 1920.
	Manuel Gamio	<i>Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento.</i> 1920.
	Ezequiel A. Chávez Luis G. Aragón	<i>Manual de organización de archivos.</i> 1920. <i>Administración pública del Estado.</i> 1921. <i>Escuela Superior de Administración Pública.</i> 1922.
	Anónimo	<i>La Confederación Nacional de la Administración Pública</i> , folleto alusivo a la misma. 1924.
	Julián Soto Gabino Fraga Severino Santa María	<i>Manual para autoridades y particulares.</i> 1924. <i>Lecciones de derecho administrativo.</i> 1926. <i>Catalotecnia carteconómica o sea reglas para la formación de archivos oficiales de la federación, los estados y los municipios.</i> 1927. <i>Informe de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</i> 1927-1928. <i>Informe de la Comisión Reorganizadora del Departamento del Distrito Federal.</i> 1929.
	Carlos Duplán	<i>El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su resolución.</i> 1930.
	Anónimo	"Conferencia sobre la administración pública". 1933.
	Gabino Fraga José Mijares Palencia	<i>Derecho administrativo.</i> 1934. <i>El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento.</i> 1936.
	Manuel Hinojosa Ortiz	<i>La actividad administrativa del Estado</i> (Tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM). 1937.
	Gustavo R. Velasco	<i>El derecho administrativo y la ciencia de la administración.</i> 1938.

Etapa histórica	Cultivadores	Obra y año
Contemporánea 1940-1979	Lucio Mendieta y Núñez	<i>La administración pública en México.</i> 1942.
	Ernesto Lobato	" <i>La burocracia mexicana</i> ". 1951.
	Roberto Chellet	<i>Organización administrativa y política de la República mexicana.</i> 1955.
	Osante	<i>Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano.</i> 1955.
	William Ebenstein	<i>Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano.</i> 1955.
	Stephen Goodspeed	<i>El papel del ejecutivo en México.</i> 1995.
	Wendell Karl Gordon Schaeffer	<i>La administración pública mexicana.</i> 1955.
	Francisco López Álvarez	<i>La administración pública y la vida económica de México.</i> 1956.
	Álvaro Rodríguez Reyes	" <i>Filosofía de la organización</i> ". 1956.
	Antonio García Valencia	<i>Las relaciones humanas en la administración pública mexicana.</i> 1958.
	Joaquín Carrillo Patraca	" <i>La naturaleza intrínseca de la función administrativa</i> ". 1959.
	Ernestina Vidal	" <i>Administración Pública</i> ". 1959.
	William Patton Glade	<i>Las empresas gubernamentales descentralizadas.</i> 1959
	Álvaro Rodríguez Reyes	" <i>Diagnosis administrativa del gobierno federal</i> ". 1959.
	José Galván Escobedo	<i>Tratado de administración general.</i> 1962.
	Comisión de Estudios sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública	<i>Dictamen sobre los problemas de la administración, acompañado de diagnósticos específicos y proposiciones para resolverlos.</i> 1964.
	Comisión de Administración Pública	<i>Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana.</i> 1967.
	Miguel Duhalt Krauss	<i>La administración pública y el desarrollo en México.</i> 1970.
	Álvaro Rodríguez Reyes	<i>Administración del sector público.</i> 1970.
	Seminario en la UNAM	<i>Administración Pública I.</i> 1972.
Ignacio Pichardo Pagaza	<i>Diez años de planificación y administración pública en México.</i> 1972.	
Miguel Duhalt Krauss	<i>La administración pública de personal en el sector público. Un enfoque sistémico.</i> 1972.	
Alejandro Carrillo Castro	<i>La reforma administrativa en México.</i> Dos tomos. 1973.	
Seminario en la UNAM	<i>Administración Pública II.</i> 1973.	
Secretaría de la Presidencia	<i>La administración pública en la época de Juárez.</i> 1973-1974.	
Omar Guerrero	<i>Teoría administrativa de la ciencia política.</i> 1976.	

Etapa histórica	Cultivadores	Obra y año
	Secretaría de la Presidencia Miguel Duhalt Krauss	<i>México a través de los Informes Presidenciales. La administración pública.</i> 1976 <i>Una selva semántica y jurídica. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado.</i> 1977.
	José Francisco Ruiz Massieu y W. Lozano H.	<i>La Nueva Ley Orgánica de la administración pública federal. Crítica y análisis.</i> 1977.
	Jacinto Faya Viesca	<i>Administración pública federal.</i> 1977.
Contemporánea 1940-1979	Álvaro Rodríguez Reyes	<i>Organización: un enfoque dialéctico.</i> 1978.
	José Chanes Nieto	"La investigación sobre la administración mexicana". 1979.
	José Castelazo	<i>Apuntes sobre teoría de la administración pública.</i> 1979.
Moderna 1980-2007	Diego López Rosado	<i>La burocracia en México.</i> 1980.
	Ignacio Pichardo Pagaza	<i>Introducción a la administración pública en México.</i> 1980.
	José Francisco Ruiz Massieu	<i>La empresa pública. Un estudio de derecho sobre México.</i> 1980.
	José Fernández Santillán	<i>Política y Administración en México (1934-1978).</i> 1980.
	Omar Guerrero	<i>La administración pública del Estado capitalista.</i> 1980.
	Romeo Flores Caballero	<i>Administración y política en la historia de México.</i> 1981.
	Cipriano Flores	<i>La administración capitalista del trabajo.</i> 1981.
	Carlos Almada	<i>La Administración Pública estatal en México.</i> 1982.
	Gildardo Campero	<i>La reforma administrativa en América Latina.</i> 1982.
	Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez	<i>Las empresas públicas en México.</i> 1983.
	Ricardo Uvalle Berrones	<i>El gobierno en acción.</i> 1983.
	Federico Reyes Heróles	<i>Política y Administración a través de la idea de la vida.</i> 1983.
	Luis García Cárdenas	"Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México". 1983.
	Luis F. Aguilar Villanueva	"Los objetos de conocimiento de la administración pública". 1983.
	Omar Guerrero	<i>Introducción a la administración pública.</i> 1984.

Etapa histórica	Cultivadores	Obra y año
	Roberto Rives Sánchez	<i>Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México (1821-1940)</i> . 1984.
	Gustavo Martínez Cabañas	<i>La administración pública estatal y municipal en México</i> . 1985
	Omar Guerrero	<i>La teoría de la administración pública</i> . 1986.
	Guillermo Haro	<i>Aportaciones para la reforma de la función pública en México</i> . 1986.
	Bélchez	
	Omar Guerrero	<i>Las ciencias de la administración en el Estado absolutista</i> . 1986.
	José Díaz Casillas	<i>La administración pública novohispana</i> . 1987.
	Omar Guerrero	<i>El Estado y la administración pública en México</i> . 1989.
Moderna 1980-2007	Enrique Cabrero	<i>Evolución y cambio en la administración pública: del administrador al gerente público</i> . 1991.
	María del Carmen Pardo (comp.)	<i>Teoría y práctica de la administración pública</i> . 1992.
	Ricardo Uvalle Berrones	<i>La teoría de Estado y la administración pública</i> . 1992.
	Omar Guerrero	<i>El Estado en la era de la modernización</i> . 1992.
	María del Carmen Pardo	<i>La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración Pública, 1940-1980</i> . 1993.
	Omar Guerrero	<i>Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores</i> . 1993.
	Omar Guerrero	<i>Las raíces borbónicas del Estado mexicano</i> . 1994.
	Enrique Cabrero	<i>Del administrador al gerente público</i> . 1995.
	Omar Guerrero	<i>La Secretaría de la Justicia y el Estado de Derecho en México</i> . 1995.
	Roberto Moreno Espinosa	<i>La administración territorial en México. Antecedentes históricos</i> . 1995.
	David Arrellano	"Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte". 1995.
	Omar Guerrero	<i>La Formación Profesional de Administradores Públicos en México</i> . 1995.
	Luis F. Aguilar Villanueva	<i>La silenciosa, hetedoroxa reforma de la administración pública</i> . 1996.
	Mauricio Merino	<i>De la lealtad individual a la responsabilidad pública</i> . 1996.
	José Chanes Nieto	<i>Administración y política</i> . 1997.
	Ricardo Uvalle Berrones	<i>Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea</i> . 1997.
	Omar Guerrero	<i>Principios de la administración pública</i> . 1997.
	Omar Guerrero	<i>El funcionario, el diplomático y el juez</i> . 1998.
	Omar Guerrero	<i>Del Estado gerencial al Estado cívico</i> . 1999.

Etapa histórica	Cultivadores	Obra y año
	Omar Guerrero José Chanes Nieto	<i>Teoría administrativa del Estado.</i> 2000. <i>La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa.</i> 2000.
	José Luis Méndez (comp.) Mauricio Merino	<i>Lecturas básicas de administración y políticas públicas.</i> 2000. <i>De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional.</i> 2000.
	David Arrellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo Juan de Dios Pineda	<i>Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental.</i> 2000. <i>Enfoques contemporáneos de la administración pública.</i> 2002.
Moderna 1980-2007	Omar Guerrero	<i>Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal. Una apreciación administrativa.</i> 2003.
	Omar Guerrero Omar Guerrero Luis F. Aguilar Villanueva	<i>Gerencia pública en la globalización.</i> 2003. <i>La nueva gerencia pública.</i> 2004. <i>Gobernanza y gestión pública.</i> 2006.
	José Martínez Vilchis	<i>La nueva gerencia pública. Un análisis comparativo de la administración pública estatal en México.</i> 2007.
	José Castelazo	<i>La administración pública: una visión de Estado.</i> 2007.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, UNAM, 1973.
- Administración y Política (Antes Revista de Administración Pública)*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (comp.), *Estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992; *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992; *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992; *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- , “Los objetos de conocimiento de la administración pública”, *RAP*, México, INAP, núm. 54, 1983.
- ALAMÁN, Lucas, *Documentos diversos (Inéditos y muy raros)*, México, Editorial Jus, 1946, dos tomos.
- , “Examen de la Organización General de la Administración Pública”, *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982.
- ALMADA, Carlos, *La administración pública estatal en México*, México, INAP, 1982.
- AMADOR, Elías, *Bosquejo Histórico de Zacatecas*. Zacatecas, Escuela de Artes y Oficios de Guadalupe, 1892.
- ARAGÓN, Luis G., *Administración pública del Estado. Estadística y tecnología*, México, Imprenta Victoria, 1921.
- ARELLANO GAULT, David, “Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. IV, núm. 1, 1995.
- , Cabrero, Enrique y del Castillo Arturo (coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- ARNÁIZ Y FREG, Arturo, “Prólogo”, Lucas Alamán, *Semblanza e ideario*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1989.
- , “Prólogo”, José María Luis Mora, *Ensayos, Ideas y Retratos*, México, UNAM, Biblioteca del estudiante universitario, 1991 (1941).
- ATTOLINI, José, “Administración Pública en México”, *RAP*, México, INAP, núm. 1, enero-marzo de 1956.
- AUTORES EXTRANJEROS, *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal*, México, Secretaría de la Presidencia, Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, 1976.

- BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, "Prólogo", Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986.
- , *Curso de ciencia de la administración*. Madrid, Tecnos, 1990, volumen I.
- BAUTISTA MORALES, Juan, *El gallo pitagórico*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1975.
- BIBLIOTECA NACIONAL, Fondo Reservado, *Colección Lafragua*.
- BONNIN, Charles-Jean, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BRADING, D.A., *Mineros y comerciantes en el México borbónico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- BRICEÑO SIERRA, Humberto, *El proceso administrativo en Iberoamérica*, México, UNAM, 1968.
- BULNES, Francisco, *El porvenir de las naciones hispanoamericanas ante las conquistas recientes de Europa y Estados Unidos*, México, Imprenta de Mariano Nava, 1899.
- BUSTO, Emiliano, *La administración pública en Méjico. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecido en Méjico*, México, Secretaría de la Presidencia, Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, 1976.
- , *La administración pública en México*, París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont, 1889. Hay una versión más reciente: Emiliano Busto. *La administración pública en México. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Francia y el establecido en México*, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1979.
- CABRERO, Enrique, *Evolución y cambio en la administración pública: del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
- , *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.
- CAMPOS A.T., Ricardo, "Apuntes biográficos de Lorenzo de Zavala (1788-1836)", Luis Miguel Martínez Anzures (comp.), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, México, INAP, 2002.
- CARBAJAL, FRANCISCO, "Plan General para la Reforma de Oficinas y empleados", *RAP*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990.
- , "Propiedad de los empleos", *RAP*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990.
- , *Discursos del Diputado Francisco Carbajal sobre la Propiedad de los Empleados. Plan General de Reformas de Oficinas y Proyectos de Ley para Restituir a los Empleados que no Siguieron al Gobierno a Querétaro*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1848. Hay una versión publicada en la: *RAP*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990.
- CARMEN PARDO, María del (COORD.), *Teoría y práctica de la administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

- _____, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1980*, México, INAP-El Colegio de México, 1993.
- _____, "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", José Luis Méndez. *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- _____. (coord.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, Colegio de México, 2004.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1973.
- _____, *La Reforma administrativa en México. Evolución de la Reforma administrativa en México (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- _____, *Base Metodológica, Antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- _____. y García Ramírez, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1983.
- _____, "Presentación", *Revista de Administración Pública. Antología conmemorativa 1955-2005*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.
- _____, "Presentación", José R. Castelazo. *Administración pública: una visión de Estado*, México, INAP, 2007.
- CARRILLO FLORES, Alejandro, "El Instituto de Administración Pública de México", *RAP*, México, Instituto de Administración Pública, núm. 1, enero-marzo de 1956.
- _____, Alejandro, "Prólogo", *Lecciones de derecho administrativo de Teodosio Lares*, México, UNAM, 1978.
- CARRILLO PATRACA, Joaquín, "La naturaleza intrínseca de la función administrativa", *RAP*, México, INAP, núm. 12, agosto-septiembre de 1959.
- CASO LOMBARDO, Andrés *et al.*, "Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública", *RAP*, México, IAP, núm. 17, diciembre de 1964.
- CASO, Antonio, "Prólogo", *Diez años de planificación y administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972.
- CASTELAZO, José R., *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1977.
- _____, *Administración pública: una visión de Estado*, México, INAP, 2007.
- CASTILLO VELASCO, José María del, *Derecho administrativo mexicano*, México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874.
- _____, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta de Castillo Velasco e Hijos, 1879.
- _____, *Ensayo de Derecho Administrativo*, México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874-1875. Dos tomos. Hay una versión en la RAP: "Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano", *RAP*, México, INAP,

- Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, 1982.
- CHANES NIETO, José, "La Investigación sobre la Administración Mexicana", *RAP*, Conmemorativa del 25 aniversarios del INAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979.
- _____, "Uno de los primeros teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala", *RAP*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 50, abril-junio de 1982.
- _____, "Presentación", Omar Guerrero, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1984.
- _____, "Lucas Alamán administrador", *Administración y Política. Maestros mexicanos del pensamiento político y la administración pública*, México, UAEM, 4a. Época, núm. 10, segundo cuatrimestre de 1985.
- _____, "Presentación", *RAP*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990.
- _____, "Presentación", *Temas de ayer y hoy*, *RAP*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990.
- _____, *Administración y política*, México, Universidad de Guanajuato, 1997.
- _____, "Presentación", Omar Guerrero. *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Plaza y Valdés, 1998.
- _____, *La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000.
- CHÁVEZ, Ezequiel, *Manual de organización de archivos*, México, Departamento de Aprovechamientos Generales, 1920.
- CHELLET OSANTE, Roberto, *Organización administrativa y política de la República Mexicana*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Academia de Capacitación, 1955.
- Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*, México, Secretaría de la Presidencia, 1974.
- _____, *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, INAP, 2006 [1974].
- Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal. Administración Central*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.
- Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal. Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976
- Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informe de Labores (1927-1928)*, México, SHCP, 1928. Hay una versión en la *RAP*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1983, pp. 141-174.

- Confederación Nacional de Administración Pública, "La vigorosa acción social de la Confederación Nacional de la Administración Pública", *RAP*, México, INAP, núm. 51, julio-diciembre de 1982.
- Coordinación de Investigación del INAP, "INAP, medio siglo de contribuir al mejoramiento de la administración pública", *Revista de Administración Pública. Antología conmemorativa 1955-2005*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Estudio preliminar", Omar Guerrero. *Teoría de la Administración Pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986.
- CRUZADO, Manuel, *Derecho Administrativo*, México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1895. Hay una versión en la *RAP*: "Elementos de derecho administrativo", *RAP*, México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, 1982, pp. 265-280.
- Departamento del Distrito Federal, *Reorganización, en detalle, del departamento*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929.
- Desarrollo Municipal*, México, Centro de Estudios Municipales (1972).
- DÍAZ CASILLAS, José, *La administración pública novohispana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1987
- DÍAZ RUGAMA, Alberto, "Guía práctica del empleado en la República Mexicana", *RAP*, México, INAP, núm. 52, octubre-diciembre de 1982.
- , *Guía práctica del empleado en la República Mexicana*, México, Imprenta El Socialista, 1887.
- Diccionario de Política y Administración*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública. Hay una versión en la *RAP*, México, INAP, núm. 17, diciembre de 1964.
- Dictamen del Virrey Revillagigedo sobre la Ordenanza de Intendencias de la Nueva España*, México, Secretaría de Industria y Comercio, 1934.
- DUBLÁN, Manuel, *Cursos de Derecho Fiscal*, México, Imprenta del Instituto Oaxaca, Textos Universitarios, 1975.
- DUHALT KRAUSS, Miguel, *La administración pública y el desarrollo en México*, México, Asociación Nacional de Administradores Públicos, 1970.
- , *La administración de personal en el sector público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972.
- , *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los empleados al servicio del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977.
- DUPLÁN, Carlos, *El problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución*, México, Secretaría de la Presidencia, Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, 1976.
- EBENSTEIN, William, "Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano", *Problemas agrícolas e industriales de México*, México, núm. 1, vol. VII, 1955.

- ESPEJEL DÍAZ GONZÁLEZ, Samuel, "Presentación", José Chanes Nieto, *La administración Pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000.
- ESTRADA Y ZENEA, Ildelfonso, *Manual de gobernadores y jefes políticos*, México, Imprenta de Villada, 1878.
- , "Manual de Gobernadores y Jefes Políticos", *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982, pp. 163-188.
- ETCHART MENDOZA, Eduardo, "Luis de la Rosa", en *Cancilleres de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1992.
- , *Luis de la Rosa Oteiza y la administración pública mexicana (1829-1853)*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, tesis para obtener el grado de Maestría en Historia de México, 2002.
- EZETA, Luis De, "Manual de alcaldes y Jueces de Paz", *RAP*, México, INAP, núm. 53, enero-marzo de 1982, pp. 163-188.
- , *Manual de Alcaldes*, México, Imprenta de Leandro J. Valdés, 1845.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Administración Pública Federal. Nueva Estructura*, México, Porrúa, 1979.
- FERNÁNDEZ MAC-GREGOR, Genaro, "Luis de la Rosa", en Ramiro Villaseñor y Villaseñor, *Ignacio Cumplido, impresor y editor jalisciense del federalismo en México*. Guadalajara, Poderes de Jalisco, 1974.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José Florencio, *Política y administración en México (1934-1978)*, México, INAP, 1980.
- FLORES CABALLERO, Romeo, "Del centralismo primitivo al ilustrado en la política y la administración", *Revista RAP*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 34, abril-junio de 1978.
- , *Administración y política en la historia de México*, México, FCE, INAP, 1988.
- FLORES, Cipriano, *La administración capitalista del trabajo*, México, UNAM, 1981.
- FLORESCANO, Enrique y Gil Sánchez, Isabel, *La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico: 1750-1808. Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1980.
- , "Curso de Derecho Administrativo. 1930", *RAP*, México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, noviembre de 1982.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Librería Porrúa Hnos., 1934.
- , "Lecciones de derecho administrativo. 1926", *RAP*, México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, noviembre de 1982.
- FRANCISCO RUIZ MASSIEU, José, *La empresa pública. Un estudio de Derecho sobre México*, México, INAP, 1980.
- y Lozano Hernández, Wilfredo, *Nueva administración pública federal. Crítica y análisis*, México, Tecnos, 1977.

- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP.
- GALVÁN ESCOBEDO, José, *Tratado de administración general. Desarrollo de la teoría administrativa*, México, Trillas, 1986 (1962).
- GALVÁN RIVERA, Mariano, *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*, México, Tipografía de R. Rafael, 1850.
- GÁLVEZ, JOSÉ, *Informe General*, México, Imprenta de Santiago White, 1867.
- GAMIO, Manuel, *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*, México, Sin editorial, 1920.
- , "Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento", *RAP*, México, INAP, núm. 52, octubre-diciembre de 1982, pp. 155-160.
- GARCÍA CÁRDENAS, Luis, "Presentación". *El proceso histórico de la acción gubernamental: la administración pública en el modo de producción asiático*, México, INAP, 1982.
- , "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1983.
- GARCÍA CUBAS, Antonio, *El libro de mis recuerdos*, México, Editorial Patria, 1969.
- GARCÍA VALENCIA, Antonio, *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*, México, Editorial Porrúa, 1964 (1958).
- GARZA GARCÍA, Cosme, "Manual de los presidentes municipales", *RAP*, México, INAP, núm. 53, enero-marzo de 1983, pp. 187-219.
- , *Manual de presidentes municipales*, Saltillo, Tipografía del Gobierno, 1897.
- GIL VILLEGAS, Francisco, "Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública", José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- GLADE JR. WILLIAM Patton, "Las empresas gubernamentales descentralizadas", *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores extranjeros)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1976.
- GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, México, Porrúa, 1976.
- GONZÁLEZ GAMIO, Ángeles, *Manuel Gamio. Una lucha sin final*, México, UNAM, 1987.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *Anatomía del poder en México (1848-1853)*, México, El Colegio de México, 1977.
- GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad, "Prólogo", Omar Guerrero, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Plaza y Valdés, 1998.
- GONZÁLEZ RAMÍREZ, Manuel, "Prólogo". Lorenzo Zavala, *Obras*, México, Porrúa, 1966 (1937), tomo: El Periodista y el Traductor.

- GONZÁLEZ, Florentino, *Elementos de Ciencia Administrativa*. Santa Fe de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública (1840) 1994.
- GOODSPEED, Stephen, "El papel del ejecutivo en México", *Problemas agrícolas e industriales de México*, México, núm. 1, vol. VII, 1955.
- GUERRERO, Omar, *Teoría administrativa de la Ciencia Política*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972.
- _____, *La administración pública del Estado Capitalista*. Barcelona, Fontamara, 1981.
- _____, *El proceso histórico de la acción gubernamental: la administración pública en el modo de producción asiático*, México, INAP, 1982.
- _____, "Presentación". Ricardo Uvalle Berrones, *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*, México, FCE, 1983.
- _____, "El departamento de contraloría 1917-1933". *Revista de Administración Pública*, INAP, México, núms. 57-58, 1984.
- _____, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1984.
- _____, "Los forjadores mexicanos de la Ciencia de la Policía", *Revista de Administración y Política*, Toluca, México, 4a. época, núm. 4, 1985.
- _____, "Tadeo Ortiz: un cultivador mexicano de la ciencia de la policía". *Los universitarios*, México, vol. XIII, núm. 30, octubre, 1985.
- _____, *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986.
- _____, "Las secretarías de Estado y la administración interna", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, Núms. 71-72, diciembre de 1987.
- _____, "Sesenta y cinco años de Revolución: la administración pública", México: *setenta y cinco años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- _____, *El Estado y la Administración Pública en México*, México, INAP, 1989.
- _____, *La administración pública en el Estado de Guerrero*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, 1991.
- _____, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992.
- _____, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1993.
- _____, "Prólogo". Roberto Moreno Espinosa, *La administración territorial en México. Antecedentes históricos*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México, 1995.
- _____, *La formación profesional de administradores públicos en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Universidad Autónoma del Estado de México, 1995.
- _____, *La Secretaría de la Justicia y el Estado de Derecho en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1995.

- _____, *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1995.
- _____, *Principios de administración pública*, Santafé de Bogotá, Colombia. Escuela Superior de Administración Pública, 1997.
- _____, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Plaza y Valdés, 1998.
- _____, *El papel de los ministerios de justicia y la reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998.
- _____, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- _____, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000.
- _____, "El Estado y su evolución", Carlos Biseca Treviño (coord.), *Historia General de la Medicina en México*, tomo IV, Medicina Novohispana en el siglo XVIII, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Academia Nacional de Medicina, 2001.
- _____, *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- _____, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal: Una apreciación administrativa*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.
- _____, *La Nueva Gerencia Pública*, México, Fontamara, 2004.
- _____, "El Departamento de Contraloría 1917-1933", *RAP*, México, INAP, núm. 57-58, enero-junio de 1984, p. 584, en *RAP Antología conmemorativa 1955-2005*, México, INAP, tomo II, 2006.
- _____, *Tecnocracia o el fin de la política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.
- HALE, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, México, Siglo XXI, 1995 (1972).
- HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*. Madrid, INAP, 1987.
- _____, "Prólogo". Omar Guerrero. *La Formación Profesional de Administradores Públicos en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, CLAD, 1995.
- _____, "Presentación", Alejandro Zarur Osorio. *La administración pública en México. Autores contemporáneos. La Obra de Omar Guerrero*, México, IAPEM, 1997.
- HÍJAR Y HARO, Alberto, *Administración y contabilidad fiscal*, México, Imprenta Victoria, 1919.
- _____, "Manual de la Contraloría", *RAP*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1982.
- HINOJOSA ORTIZ, Manuel, *La actividad administrativa del Estado*. Tesis para optar por el grado de licenciado en Derecho, México, UNAM, 1937.

- "Informe de Labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1929", *RAP*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1982.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *Las empresas públicas en México*, su importancia en el sector industrial y comercial, México, INAP, 1976.
- _____, *Antología Conmemorativa 1955-2005*, México, INAP, 2006, dos tomos.
- Instrucciones que los Virreyes Dejaron a sus Sucesores*, México, Imprenta de Ignacio Escalante, 1873, dos tomos.
- IZAGUIRRE ROJO, César Augusto, "Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1928", *RAP*, México, INAP, núm. 7, enero-marzo de 1958.
- JIMÉNEZ, Julio, *Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno general*, México, Imprenta del Gobierno, 1868.
- _____, *Manual de administración económica y contabilidad fiscal*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1885.
- _____, y Lozano, Agustín, "Manual de los ayuntamientos", *RAP*, México, INAP, núm. 51, julio-diciembre de 1982.
- La administración pública federal I*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972.
- La administración pública federal II*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973.
- La Escuela de Administración Pública. Boletín de informes*, México, Contraloría General de la Nación, tomo I, núm. 1, marzo-abril 1925.
- La vigorosa acción de la Confederación Nacional de Administración Pública*, México, 1922. Hay una versión en la: *RAP*, México, INAP, núm. 51, julio-septiembre 1982.
- LADRÓN DE GUEVARA, Baltasar, *Discurso sobre la policía de la ciudad de México. En Antología de Textos sobre la Ciudad de México en el Periodo de la Ilustración*, México, Instituto de Antropología e Historia, 1982.
- LARES, Teodocio, *Lecciones de Derecho Administrativo dadas en el ateneo mexicano*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1979.
- _____, "El Derecho Administrativo. La Ciencia de la Acción y la Competencia del Poder Ejecutivo", *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982.
- LEÓN DE PALACIOS, Ana María, *Plutarco Elías Calles, Creador de Instituciones*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975.
- LEÓN, Miguel, *Directorio para los ayuntamientos*, Tlalnepantla, Tipografía de M. Vázquez, 1890.
- LERDO DE TEJADA, Trejo, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Tipografía de la Viuda de F. Díaz de León, Sucs., 1911.
- LIRA, Andrés, *Espejo de discordias. Lorenzo de Zavala-José Ma. Luis Mora-Lucas Alamán*, México, SEP, 1984.
- _____, "Lucas Alamán y la organización política de México", Lucas Alamán, *Los imprescindibles*, México, Ediciones Cal y Arena, 1997.

- LLERGO G.L. De, *Desorganización de la Secretaría de Hacienda por efectos de la creación de la Contraloría*, México, Sin editorial, 1920.
- , "Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría", *RAP*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1982.
- LOBATO, Ernesto, "La burocracia mexicana", *Revista de Economía*, México, octubre de 1951, tomo XIV, núm. 1.
- LÓPEZ ÁLVAREZ, Francisco, *La administración pública y la vida económica de México*, México, Editorial Porrúa, 1956.
- LÓPEZ APARICIO, Alfonso. *Alamán primer economista de México*, México, Jus, 1986 (1956).
- LÓPEZ MEOQUI, Manuel, *Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa*, México, Sandoval y Vázquez Impresores, 1874.
- , *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública*, México, Imprenta privada del autor, 1879.
- , "Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública", *RAP*, México, INAP, núm. 51, julio-septiembre de 1982, pp. 81-123.
- LÓPEZ ROSADO, Diego, *La burocracia en México*, México, Secretaría de Comercio, 1980, cuatro volúmenes.
- MACEDO, Miguel S., "El Municipio", en *México su evolución social*, México, J. Balleca y Compañía, editor, tomo I, volumen II, 1901.
- , "El Municipio", *RAP*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990.
- MARTÍNEZ ANZURES, Luis Miguel (comp.), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, México, INAP, 2002.
- , "Luis de la Rosa", Luis Miguel Martínez Anzures (comp.), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, México, INAP, 2002.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP-CONACYT, 1985.
- MARTÍNEZ VILCHIS, José, "Prólogo", Omar Guerrero. *Gerencia Pública en la Globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- MARTÍNEZ VILCHIS, José, *Nueva gerencia pública. Un análisis comparativo de la administración pública estatal en México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- , "Semblanza de Omar Guerrero", en www.omarguerrero.libertadexpresa.com.
- MÉNDEZ, José Luis, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *La Administración Pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1942.

- _____, *Sociología de la burocracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1961.
- MERINO, Mauricio, "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", *RAP*, México, INAP, núm. 91, 1996.
- _____, "De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional". José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- MIJARES PALENCIA, José, *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976 [1936].
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, *Derecho Público Mexicano*, México, Imprenta de Gobierno, 1871, tomo I.
- MORA, José María Luis, "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía", *Obras sueltas*. México, Porrúa, 1963 (1837).
- _____, *Obras sueltas*, México, Porrúa, 1963.
- _____, *México y sus revoluciones*, México, Porrúa, 3 tomos, 1965.
- _____, "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleo-manía", *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982.
- _____, "Hacienda Pública", *Obras completas*, México, SEP, Instituto Mora, 1986, volumen I, Obra política I. (Investigación, recopilación, selección y notas de Lilian Briseño, Laura Solares y Laura Suárez de la Torre. Prólogo Eugenia Meyer).
- _____, *Obras completas*, México, Instituto Mora, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Volumen 8, Miscelánea, 1986.
- MORENO ESPINOSA, Roberto. "Pensamiento y praxis administrativa de José María Luis Mora". *Administración y Política. Maestros mexicanos del pensamiento político y la administración pública*, México, UAEM, 4a. Época, núm. 10, segundo cuatrimestre de 1985.
- _____, *La administración territorial en México. Antecedentes históricos*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México, 1995.
- MORENO, Daniel, *Los hombres de la Reforma*, México, Costa-Amic, 1970.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, México, Porrúa, 1959.
- NORDHOFF CHARLES Y RUIZ, Eduardo, *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1890.
- _____, "La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes", *RAP*, México, INAP, núm. 52, octubre-diciembre de 1982.
- _____, *La ciencia política al alcance de los jóvenes*, México, Edit. Villada, 1885.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1972.
- OTERO, Mariano, "Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana", México, *Obras*, Porrúa, 1995 (1847). Dos tomos, tomo I.

- _____, *Obras*, México, Porrúa, 2 tomos, 1995 [1967].
- PANI, Alberto J., *El camino hacia la democracia*, México, Departamento de Aprovechamientos Generales, 1918.
- PAULA MADRAZO, Francisco de, *Manual de administración*, París, Librería de Rosa, Bouret y Cía. 1857.
- _____, "Manual de Administración I, II y III", *RAP*, México, INAP, núm. 51, abril-junio 1982, núm. 52, octubre-diciembre de 1982 y núm. 53 enero-marzo de 1983.
- PAYÁN FIGUEROA, Carlos, *Bases para la administración de la educación superior en América Latina. El caso de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, "Prólogo", Omar Guerrero, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1984.
- _____, "Presentación", Omar Guerrero. *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio, *Diez años de planificación y administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972.
- _____, *Introducción a la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, dos tomos.
- _____, "Presentación", Omar Guerrero, *Teoría de la Administración Pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986.
- _____, "Prólogo", Omar Guerrero, *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000.
- PIQUERO, I., "Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la administración pública", *RAP*, México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre de 1990.
- PRIETO, Guillermo, *Lecciones de economía política*, México, Imprenta del Gobierno, 1871.
- _____, *Memorias de mis Tiempos*, México, CNCA, 1992, tomo II.
- QUIRARTE, Martín, "Prólogo", Francisco Bulnes, *Páginas escogidas*, México, UNAM, 1995, Biblioteca del estudiante, núm. 89.
- RABASA, Emilio, *La evolución histórica de México. (Sus Problemas Sociológicos)*, México, Ediciones Frente Cultural, s.f.
- Reforma Administrativa*, México, Asociación Nacional de Administradores Públicos (1980).
- Revista de Administración Pública. Antología conmemorativa 1955-2005*, México, INAP, 2006.
- Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, año 4, núm. 4, 1980.
- Revista de Política y Administración*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Revista LAPEM*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- 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).
- REYES HERÓLES, Federico, *Política y administración a través de la idea de la vida*, México, INAP, 1983.
- REYES HERÓLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, FCE, 1982, 3 volúmenes.
- , "Estudio preliminar", Mariano Otero. "Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847", México, *Obras*, Porrúa, 1995 (1847). Dos tomos.
- RÍOS ELIZONDO, Roberto, *El Acto de Gobierno*, México, Porrúa, 1975.
- RÍOS, Enrique M. De Los, *Liberales ilustres mexicanos de la Reforma y la Intervención*, México, Imprenta del Hijo del Ahuizote, 1890.
- RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940*, México, INAP, 1984.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, "Prólogo", Omar Guerrero, *La administración pública del Estado capitalista*, Barcelona, Fontamara, 1981.
- 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.
- , *Manual de providencias económico-políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal*, México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1980.
- , "La República Mexicana en 1846. Directorio General de los Supremos Poderes y de las principales Autoridades, Corporaciones y Oficinas de la Nación", *RAP*, México, INAP, núm. 53, enero-marzo de 1982, pp. 71-162.
- RODRÍGUEZ REYES, Álvaro, "Filosofía de la organización", *RAP*, México, INAP, núm. 3, julio-septiembre de 1956.
- , "Diagnosis administrativa del gobierno federal", *RAP*, México, INAP, núm. 16, enero-marzo de 1964.
- , *Administración del sector público*, México, Herrero Hermanos, 1970.
- , *Organización: un enfoque dialéctico*, México, Editores Asociados, 1978.
- ROSA, Luis de la, "Cárceles", en *Correo político*, Aguascalientes, AHEZ, Ramo Ejecutivo, Sociedad Patriótica, 28 de diciembre de 1826.
- , *Elogio fúnebre dedicado a la memoria de Prisciliano Sánchez*, México, Imprenta del Águila, 1827.
- , *Exposición dirigida al escmo. Sr. Presidente de la república a favor de los zacatecanos que han sido presos*, México, Ignacio Cumplido, 1836.
- , *Impresiones de un viaje de México a Washington en octubre y noviembre de 1848*, México, Imprenta de W.G. Stewart, 1849.
- , *Plan para el establecimiento de una Colonia en el Estado de Zacatecas, República de México*, Baltimore, Juan Murphy y Cía., Impresores Libreros, 1852.

- _____, *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla*, México, Ignacio Cumplido, 1853.
- _____, *Ensayo sobre la administración pública y medios para mejorarla por d. Luis de la Rosa, Prospecto*, México, Ignacio Cumplido, 1853. También en José Chanes Nieto, "Ensayo sobre la administración pública y medios para mejorarla", *La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000. Existe una versión en *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982.
- _____, *Iniciativa dirigida a la cámara de diputados por el Exmo. señor ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados*, México, José Mariano Lara, 1845. También en José Chanes Nieto, "Memoria que sobre el estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana, presentó a la Cámara el ministro del ramo en julio de 1845", *La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000.
- _____, *Memoria que sobre el estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana, presentó a la Cámara el ministro del ramo en julio de 1845*, México, Ignacio Cumplido, 1846. También en: José Chanes Nieto. "Memoria que sobre el estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana, presentó a la Cámara el ministro del ramo en julio de 1845". *La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000, pp. 69-86.
- _____, *Observaciones concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*. Baltimore, Juan Murphy y Cía., 1851. También en José Chanes Nieto, "Observaciones concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas", *La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 2000, pp. 215-216. Hay una versión en *RAP*, México, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982, pp. 113-133.
- RUBIO MAÑÉ, José Ignacio, *El Virreinato*, México, UNAM, FCE, 2005, cuatro tomos (1963).
- RUIZ, Eduardo, *Elementos curso de derecho constitucional y administrativo*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1888, dos tomos.
- _____, "Curso de Derecho Constitucional y Administrativo", *RAP*, México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del INAP, Gabino Fraga, 1982, pp. 241-264.
- SALDAÑA HARLOW, Adalberto, *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *Administración pública y reforma administrativa en México*, México, INAP, 1989.
- _____, *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, México, IAPEM, Plaza y Valdés, 2001.
- _____, "Estudio comentado", Juan de Dios Pineda Guadarrama. *Enfoques contemporáneos de la administración pública. Política pública, relaciones intergubernamentales*

- mentales y nuevo institucionalismo*, México, Instituto de Administración Pública en el Estado de México, 2002.
- _____, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, IAPQROO, Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- _____, "Rescatando del olvido a Luis de la Rosa: fundador de la administración pública en México", *Revista IAPEM*, Toluca, IAPEM, núm. 67, mayo-agosto de 2007.
- _____, *Estudio de la ciencia de la administración*, México, IAPEM, IAPQROO, Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- SÁNCHEZ, Prisciliano, *Pacto Federal de Anáhuac*, México, reimpresso en Guadalajara en la Oficina del ciudadano Mariano Rodríguez, impresor del Gobierno, 1826.
- SANTA MARÍA, Severino, *Catalotecnica carteconómica*, México, Imprenta El Progreso, 1927.
- SANTIBÁÑEZ, Enrique, *México y sus Relaciones Internacionales*, México, Librería de la Viuda De CH. Bouret, 1917.
- SCHAEFFER, Wendell Karl Gordon, "La administración pública Mexicana", *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, núm. 1, vol. VII, 1955. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores extranjeros)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1976. Recientemente apareció otra versión en forma de libro: *La administración pública mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2003 (1955).
- _____, *La administración pública mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2003 (1955).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "De la administración pública", *RAP*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1983.
- Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores extranjeros)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1976.
- Secretaría de la Presidencia, *La administración pública en la época de Juárez*, México, 3 tomos, 1973 y 1974.
- _____, *Catálogo de Estudios sobre Mejoramiento Administrativo del Sector Público Federal*, México, 1974.
- _____, *México a través de los informes presidenciales. La administración pública*, México, 5 vols., tomo V, 1976.
- _____, *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1976-1980.
- _____, *Colección Seminarios*, núms. 1, 2, 4, 5 y 6, México, 1976. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. Colección Seminarios, núms. 3 y 7, México 1977 y 1978.
- SERRA ROJAS, Andrés, "Prólogo", Francisco López Álvarez, *La administración pública y la vida económica de México*, México, Editorial Porrúa, 1956.

- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *El particular frente a la administración*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977.
- SIERRA CASASÚS, Catalina, "Estudios sobre Administración Pública en México", *RAP*, México, Instituto de Administración Pública, 1956, núm. 1.
- SILVA HERZOG, Jesús, *El pensamiento económico, social y político de México, 1810-1964*, México, FCE, 1974.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, "Prólogo", Omar Guerrero, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995.
- SOSA, Francisco, *Biografías de mexicanos distinguidos*, México, Porrúa, 2006, col. Sepan Cuantos, núm. 472.
- SUÁREZ DE LA TORRE, Laura Beatriz, *Luis de la Rosa Oteiza, Político del México Independiente, 1805-1856*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, tesis para obtener el grado de Doctor en Historia, 1997.
- SUÁREZ, Armando, "Presentación", Omar Guerrero, *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Fontamara, 1986.
- TADEO ORTIZ, Simón, *México considerado como nación independiente y libre*. Prólogo por Ricardo Delgado Román y bibliografía de Simón Tadeo Ortiz de Ayala por Ramiro Villaseñor y Villaseñor. Biblioteca Jalisciense, núms. 5 y 6, ITG Guadalajara, 1952, tomo I.
- _____, *México considerado como Nación Independiente y Libre*. Guadalajara, Instituto Tecnológico de la Universidad de Guadalajara, 1952.
- Teodosio Lares*, México, Senado de la República, LIII Legislatura, 1987.
- TORRE VILLAR, Ernesto de la, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, México, Porrúa, 1991, dos tomos.
- _____, "Presentación", Omar Guerrero, *Las raíces borbónicas del Estado Mexicano*, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1994.
- _____, *La Independencia de México*, México, Editorial MAPFRE, FCE, 2004.
- TOUSSAINT ALCARAZ, Florence, "Introducción", *Teodosio Lares*, México, Senado de la República, LIII Legislatura, 1987.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*, México, FCE, 1983.
- _____, *La Teoría de Estado y la administración Pública*, México, Plaza y Valdés, 1992.
- _____, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, IAPEM, UAEM, 1997.
- VARAS GÓMEZ, Enrique, "Los manuales administrativos en el siglo XIX en México", *Administración y Política. Maestros mexicanos del pensamiento político y la administración pública*, México, UAEM, 4a. Época, núm.10, segundo cuatrimestre de 1985.
- VARIOS, *Los mexicanos pintados por sí mismos*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1974.

- VÁZQUEZ, Juan M., "Poder Ejecutivo y Poder Gubernamental". Hay una versión en la *RAP*, México, INAP, edición especial en memoria del maestro y primer presidente del INAP, Gabino Fraga, 1982.
- 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, Polis, 1938. Hay una versión en la *RAP*: "El derecho administrativo y la ciencia de la administración", *RAP*, México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública Gabino Fraga, noviembre de 1982.
- VEYTTA R.M., *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo*, México, Nuevo Febrero Mexicano, tomo IV, 1852. Hay una versión en *RAP*, México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del INAP, Gabino Fraga, 1982, pp. 195-209.
- , "Naturaleza, límites y organización general de la administración", *RAP*, México, INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, 1982.
- VIDAL, Ernestina, "Planeación y reforma administrativa", *RAP*, México, INAP, núm. 17, diciembre, 1964.
- , "Administración pública", *Cuestiones Nacionales*, México, núm. 9, enero de 1959. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores mexicanos)*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- VILLARROEL, Hipólito, *Enfermedades Políticas que Padece la Capital de la Nueva España en casi todos los cuerpos de que se componen y remedios que se le deben aplicar para su curación si se quiere sea útil al Rey y al público*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1979.
- VON JUSTI, Juan Enrique, *Ciencia del Estado (Policeywissenschaft)*, Toluca, INAP-IAPEM-MAP (1756), 1996.
- ZARCO, Francisco, *Antología de la crónica en México*, México, UNAM, Texto de Humanidades, 1979.
- ZARUR OSORIO, Alejandro, *La administración pública en México. Autores contemporáneos. La obra de Omar Guerrero*, México, IAPEM, 1997.
- ZAVALA, Lorenzo de, *Obras*, México, Porrúa, 1966 (1937), tomo *El periodista y el traductor*.
- , *Páginas escogidas*, México, UNAM, Biblioteca del estudiante universitario, 1972, p. xxx.
- ZAVALA, Silvio, *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa, 1990, 2 tomos (1967).
- , *Breves apuntes de historia nacional*, México, FCE, Fondo 2000, 1997.

Índice

PRESENTACIÓN	
<i>José Martínez Vilchis</i>	7

INTRODUCCIÓN	9
------------------------	---

Primera parte

Precursores del estudio y fundación de la administración pública en el siglo XIX

Capítulo I

ETAPAS DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.	27
Visión panorámica del estudio de la administración pública en México . .	28
Etapa virreinal	31
Etapa independiente (1820-1857)	39
Etapa reformista (1858-1876)	45
Etapa porfirista (1877-1910)	48
Etapa posrevolucionaria (1911-1939)	52
Etapa contemporánea (1940-1979)	56
Etapa moderna (1980-2007)	63

Capítulo II

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN

LA ETAPA INDEPENDIENTE 1820-1857	67
Juan María Barquera: lecciones de política y derecho público (1822)	69
Lorenzo de Zavala y el aspirantismo (1828)	70
Ensayo de José María Luis Mora sobre la Hacienda Pública (1830)	74
Simón Tadeo Ortiz: primer teórico de la administración pública (1832)	80
Juan Wenceslao Barquera y su directorio político para alcaldes (1834) . . .	86
Manual de Juan Rodríguez de San Miguel (1834)	87
José María Luis Mora y la empleomanía (1837)	87
El manuscrito de Lucas Alamán (1838)	91
Directorio de Juan Rodríguez de San Miguel (1845)	98
Manual de alcaldes y jueces de Luis de Ezeta (1845)	99

Mariano Otero y los empleados (1847)	100
Francisco Carbajal: propiedad de los empleos y plan de reforma de oficinas y empleados (1848)	105
Manual de Mariano Galván Rivera (1850).	110
Luis de la Rosa: observaciones sobre el estado de Zacatecas (1851)	111
Luis de la Rosa: plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas (1852).	112
Teodosio Lares: la ciencia de la acción y de la competencia del Poder Ejecutivo (1852).	112
M.R. Veytia: derecho y administración pública (1852).	117
Luis de la Rosa: ensayo sobre la administración pública en México y medios para mejorarla (1853)	122
Francisco de Paula Madrazo: manual de administración (1857)	122

Capítulo III

LUIS DE LA ROSA: FUNDADOR DE LA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	131
Trayectoria académica, profesional y política de Luis de la Rosa	135
Antecedentes documentales antes de sus escritos administrativos	141
Memoria que sobre el estado de la hacienda nacional de la República mexicana, presentó a las cámaras el ministro del ramo en julio de 1845	145
Iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados por el Exmo. señor ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados (1845).	148
Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas (1851)	150
Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México (1852)	156
Ensayo sobre la administración pública en México y medios para mejorarla (1853)	159
Planteamientos centrales en la obra de Luis de la Rosa	165
Luis de la Rosa: basamento de la administración pública mexicana	182

Capítulo IV

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN

LA ETAPA REFORMISTA (1858-1876)	185
Piquero: amovilidad de los empleados (1858).	186
Estudio presupuestario de Guillermo Prieto (1861)	188
Manuel Dublán y su curso de derecho fiscal (1865)	191
Tratado de administración financiera de Julio Jiménez (1868)	192
Isidro Antonio Montiel y Duarte: derecho público (1871).	192
José María Castillo Velasco: la ciencia de la administración (1874).	192
Tratado de administración financiera de López Meoqui (1874)	197
Manual de ayuntamientos de Julio Jiménez y Agustín Lozano (1875)	197

Capítulo V

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN

LA ETAPA PORFIRISTA (1877-1910)	201
Ildelfonso Estrada y Zenea: administración pública estatal (1878)	202
Juan M. Vázquez: curso de derecho público (1879)	206
Catecismo de lecciones sobre administración pública de Manuel López Meoqui (1879)	207
Manual de administración económica, de Julio Jiménez (1885)	208
Alberto Díaz Rugama: primer tratado de administración de personal (1887).	213
Eduardo Ruiz y su Curso de derecho constitucional y administrativo (1888).	216
Emiliano Busto: primera obra de administración pública comparada en México (1889)	217
Charles Nordhoff y Eduardo Ruiz: un replanteamiento teórico (1890)	208
Directorio para los ayuntamientos, de Miguel León (1890)	220
Manuel Cruzado: el último teórico de la ciencia de la administración (1895)	220
Manual de los presidentes municipales, de Cosme Garza García (1897)	224
Francisco Bulnes: el canibalismo burocrático (1899).	227
Miguel S. Macedo: un ensayo sobre el municipio (1904)	230

Segunda parte:

Cultivadores del estudio de la administración pública en los siglos XX y XXI

Capítulo VI

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN

LA ETAPA POSREVOLUCIONARIA (1911-1939)	241
Trejo Lerdo de Tejada y su derecho administrativo mexicano (1911)	242
Alberto J. Pani y el Departamento de la Contraloría (1918)	242
Alberto Híjar y Haro: la defensa del Departamento de Contraloría (1919).	244
G. L. Llergo: oposición al Departamento de la Contraloría (1920).	246
Manuel Gamio: la contribución administrativa de un antropólogo (1920).	248
Ezequiel A. Chávez: un sistema de información administrativa (1920).	251
Luis G. Aragón: tratado de contabilidad administrativa (1921).	252
La Escuela Superior de Administración Pública (1922).	253
Participación de la burocracia: la Confederación Nacional de la Administración Pública (1922)	256
Lecciones de derecho administrativo de Gabino Fraga (1926).	258
Santa María: tecnología de la sistematización de archivos (1927).	260
La Comisión Reorganizadora de Hacienda (1927-1929)	261

La Comisión Reorganizadora del Departamento del Distrito Federal (1929)	266
El aporte de Carlos Duplán (1930)	267
Conferencia sobre la administración pública (1933)	268
Los aportes de Gabino Fraga (1934)	269
La obra de José Mijares Palencia (1936)	270
Manuel Hinojosa Ortiz: tesis profesional de Derecho (1937)	272
El pensamiento administrativo de Gustavo R. Velasco (1938)	273
 Capítulo VII	
EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN	
LA ETAPA CONTEMPORÁNEA (1940-1979)	277
La contribución de Lucio Mendieta y Núñez (1942)	279
Ernesto Lobato: un estudio de la burocracia (1951)	284
Chellet Osante: un estudio descriptivo de la administración pública (1955)	286
Ebenstein, Goodspeed y Schaeffer: aportaciones de autores extranjeros a la administración pública mexicana (1955)	290
Francisco López Álvarez: un planteamiento jurídico de la administración pública (1956)	291
Álvaro Rodríguez Reyes: un artículo sobre la organización (1956)	294
Antonio García Valencia: aporte a la administración de personal (1958)	296
Joaquín Carrillo Patraca: artículo sobre la función administrativa (1959)	298
Ernestina Vidal: un artículo sobre la administración pública (1959)	300
William Patton Glade y las empresas gubernamentales (1959)	302
Álvaro Rodríguez Reyes: diagnóstico administrativa de la administración pública federal (1959)	302
La contribución de José Galván Escobedo a la administración pública (1962)	306
Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Procedimientos de la Administración Pública (1964)	310
Informe de la Comisión de Administración Pública (CAP): diagnóstico de la administración pública mexicana (1967)	313
Miguel Duhalt Krauss: la administración pública y el desarrollo (1970)	319
Álvaro Rodríguez Reyes: la administración pública del sector público (1970)	320
Seminario en la UNAM (1972)	320
Ignacio Pichardo Pagaza: diez años de planificación y administración pública (1972)	321
Miguel Duhalt Krauss y la administración de personal en el sector público (1972)	322
Alejandro Carrillo Castro y la reforma administrativa (1973 y 1980)	323
Seminario en la UNAM (1973)	324

Secretaría de la Presidencia y la administración pública en la época de Juárez (1973-1974)	324
Omar Guerrero y la teoría administrativa de la ciencia política (1976)	325
Secretaría de la Presidencia y los informes presidenciales (1976)	326
Miguel Duhalt Krauss: la selva semántica y jurídica en la clasificación de empleados (1977)	326
José Francisco Ruiz Massieu y W. Lozano H.: la nueva administración pública (1977)	328
Jacinto Faya Viesca y la administración pública federal (1977)	328
Álvaro Rodríguez Reyes: organización: un enfoque dialéctico (1978)	328
José Chanes Nieto: la investigación sobre la administración pública mexicana (1979)	329
José Castelazo: apuntes de teoría de la administración pública (1979)	329

Capítulo VIII

OMAR GUERRERO: TEÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN

PÚBLICA MEXICANA	331
Una semblanza académica de la obra de Omar Guerrero	332
Aportaciones a la teoría de la administración pública	335
Aportaciones a la administración pública mexicana	342
La obra de Omar Guerrero: referente en la administración pública mexicana	347

Capítulo IX

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN

LA ETAPA MODERNA (1980-2007)	349
Diego G. López Rosado y la burocracia (1980)	350
Ignacio Pichardo Pagaza: una introducción a la administración pública mexicana (1980)	350
José Francisco Ruiz Massieu y las empresas públicas (1980)	351
José Fernández Santillán: la política y la administración (1980)	351
Omar Guerrero: la administración pública en el capitalismo (1980)	351
Romeo Flores Caballero: administración y política (1981)	352
Cipriano Flores: la administración capitalista del trabajo (1981)	353
Carlos Almada y la administración pública estatal (1982)	353
Gildardo Campero y la reforma administrativa (1982)	354
Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez: las empresas públicas (1983)	354
Ricardo Uvalle Berrones y el gobierno en acción (1983)	355
Federico Reyes Heróles: su política y administración (1983)	356
Luis García Cárdenas: un ensayo histórico (1983)	357
Luis F. Aguilar Villanueva y los "objetos de conocimiento" (1983)	357
Omar Guerrero: introducción a la administración pública (1984)	358
Roberto Rives Sánchez: elementos para el análisis histórico de la administración pública (1984)	359

Gustavo Martínez Cabañas: administración pública estatal y municipal (1985)	360
Omar Guerrero y la teoría de la administración pública (1986)	360
Guillermo Haro Bélchez y la función pública (1986)	362
Omar Guerrero y las ciencias de la administración en el absolutismo (1986)	362
José Díaz Casillas y la administración pública novohispana (1987)	364
Omar Guerrero: el Estado y la administración pública (1989)	364
Enrique Cabrero y el cambio en la administración pública (1991)	365
María del Carmen Pardo: una compilación sobre aspectos teóricos y prácticos de la administración pública (1992)	366
Ricardo Uvalle Berrones y la teoría de la razón de Estado (1992)	366
Omar Guerrero y el Estado en la modernización (1992)	367
María del Carmen Pardo y la modernización administrativa (1993)	368
Omar Guerrero y la Secretaría de Relaciones Exteriores (1993)	369
Omar Guerrero y las raíces borbónicas del Estado mexicano (1994)	370
Enrique Cabrero: del administrador público al gerente público (1995)	371
Omar Guerrero y la Secretaría de Justicia (1995)	372
Roberto Moreno Espinosa y la administración territorial (1995)	373
David Arrellano: un ensayo sobre la gestión pública (1995)	374
Omar Guerrero: la formación profesional de los administradores públicos (1995)	374
Luis F. Aguilar Villanueva: ensayo sobre las reformas heterodoxas (1996)	375
Mauricio Merino: ensayo de la lealtad a la responsabilidad pública (1996)	376
José Chanes Nieto: administración y política (1997)	377
Ricardo Uvalle Berrones: las transformaciones del Estado y la administración pública (1997)	377
Omar Guerrero y los principios de administración pública (1997)	378
Omar Guerrero: el funcionario, el diplomático y el juez (1998)	379
Omar Guerrero: del Estado Gerencial al Estado Cívico (1999)	380
Omar Guerrero: teoría administrativa del Estado (2000)	381
José Chanes Nieto: compilación de la obra de Luis de la Rosa (2000)	383
José Luis Méndez: una compilación de escritos del Colmex (2000)	383
Mauricio Merino: ensayo sobre la disciplina y el objeto de estudio (2000)	383
David Arrellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo: reformando al gobierno (2000)	384
Juan de Dios Pineda: enfoques contemporáneos de la administración pública (2002)	384
Omar Guerrero: análisis de la Ley de Servicio Profesional de Carrera (2003)	385
Omar Guerrero y la gerencia pública en la globalización (2003)	386

Omar Guerrero y la nueva gerencia pública (2004)	386
Luis Aguilar Villanueva: gobernanza y gestión pública (2006)	387
José Martínez Vilchis: la nueva gestión pública en las entidades federativas mexicanas (2007)	387
José Castelazo: la administración pública: una visión de Estado (2007)	389
EPÍLOGO	391
Tradiciones y futuro del estudio de la administración pública en México	391
Estudios de la burocracia	393
Estudios de la organización y reorganización administrativa	394
Estudios de la administración pública estatal	396
Estudio de la administración pública municipal	397
Trabajos en administración financiera	398
Tratados teóricos	399
Estudios jurídicos con aportaciones a la administración pública	401
Estudios de la reforma administrativa	403
Consideraciones finales	404
ANEXO	407
Etapas históricas del estudio de la administración pública mexicana	407
BIBLIOGRAFÍA	415

Historia del estudio de la administración pública en México
se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante
el mes de julio del año 2009. La edición, en papel
de 75 gramos, estuvo al cuidado de la
oficina litotipográfica de
la casa editora.



