



Antología sobre
Teoría de la
Administración Pública

Compilador
Luis Miguel Martínez Anzures

ANTOLOGÍA SOBRE TEORÍA
DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Compilador:
Luis Miguel Martínez Anzures



Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Corrección: Adriana J. Paz Mojica
Diseño de portada: INAP- JMN Editorial-Ninel Michel Marín

Primera Edición 2002
ISBN 968-6080-37-6
D.R © Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto
CP 05110, Cuajimalpa, D.F.
Impreso y hecho en México

ÍNDICE

PRESENTACIÓN: Dr. <i>José Natividad González Parás</i>	Pág. 7
PRÓLOGO: Dr. <i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	17
I.-TEMAS INDECLINABLES DE LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
Nuevos aportes a la teoría de la administración pública <i>Dr. Omar Guerrero Orozco</i>	25
Luis de la Rosa <i>Dr. Luis Miguel Martínez Anzures</i>	41
Apuntes biográficos de Lorenzo de Zavala (1788-1836) <i>Dr. Ricardo Campos A. T.</i>	71
El estudio de la ciencia de la administración pública <i>Mtro. Roberto Moreno Espinoza</i>	101
Manuel Colmeiro y sus aportes a la teoría de la administración pública <i>Lic. Carlos Fontes Martínez</i>	125

II.- ACTUALIDAD Y PROSPECTIVA DE LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración moderna de la Procura Existencial

Lic. Gabriel Campuzano Paniagua **143**

Fred W. Riggs: La administración pública en las sociedades prismáticas

Lic. Erika Döring Hermosillo **169**

Acerca del tamaño del Estado de México, Breves notas en retrovisión y perspectiva

Mtro. Roberto Rives Sánchez **193**

Adicto a la persona, es ya un cuarto de siglo.

Al orden sentimental que me originan mis vástagos.

Además, los amigos que en el camino concurrieron.

Luis Miguel Martínez Anzures

Este interesante libro —compilado por el doctor Luis Miguel Martínez Anzures— es mucho más que una cuidadosa antología del pensamiento de varios de los más distinguidos teóricos nacionales y extranjeros de la ciencia administrativa en los últimos dos siglos. Es también y en grado superlativo un amplio recuento de los avatares que el Estado nación y la propia administración pública han experimentado en ese lapso y no sólo cumple el propósito de “poner a los jóvenes en el camino para arribar a la organización administrativa más perfecta” (sin sólo “disertar para los estadistas”) como quería el inteligente colombiano Florentino González: también proporciona a especialistas y diletantes, al lector en general, una visión comparativa nada despreciable de las relaciones sucedidas entre administradores públicos y ciudadanos que nos parece altamente aleccionadora.

Particularmente útil es la glosa que hacen el doctor Omar Guerrero Orozco y el maestro Roberto Moreno Espinosa de la historia de esta nueva ciencia, dentro de la primera sección antológica dedicada a sus “temas indeclinables”. Desfilan ante el lector las connotaciones originales que aquélla tuvo en relación con el Estado absolutista, anti-feudal y centralista cuando los llamados “cameralistas” alemanes y austriacos desde fines del siglo XVII partieron de las rutinas oficinescas (*Kammer* significa oficina) para esbozar la disciplina que se integraría primero a las “artes de gobierno”, luego, en un esfuerzo académico, a las “ciencias de la policía” y finalmente a lo que desde el siglo XIX se conoce como ciencia de la administración pública.

En ese desfile están presentes las ideas de los grandes catedráticos franceses como Juan Bautista Bonnin, Alejandro Vivien, Georges Langrod y otros; del fundacionista alemán Lorenzo Von Stein y de los distinguidos españoles Adolfo Posada, Mariano Baena de Alcázar y Manuel Colmeiros —éste en la visión del maestro Carlos Fabián Fontes Martínez— junto al norteamericano William Willoughby, cuyo sólo nombre nos recuerda a su maestro Wodrow Wilson, quien en un ensayo notable escrito en su juventud (1887) enunció como postulado básico: “hemos llegado a un punto en el que hacer funcionar una Constitución va a ser más difícil que elaborarla”.

De todos ellos hay ideas aprovechables, como que era necesaria una ciencia administrativa especial para los Estados republicanos (González) y que en su infancia las sociedades sólo conocían una confusión de poderes públicos pero que este proceso provocó que el Poder Ejecutivo propiciara en su seno la formación de dos ramas: la política -dirección moral de los intereses nacionales- y la administración -provisión de los servicios públicos- según afirma Vivien. Que el Estado moderno es un órgano colectivo de grandes aspiraciones y funciones sociales (Posada) y la ciencia administrativa debe encontrar su lugar entre las disciplinas sociales (Bonnin); que además se relaciona en un “todo cósmico” con el derecho público (Von Stein) que posee un ingrediente de historicidad y de interdisciplinariedad, pero debe buscar su autonomía (Langrod) que la misión de la administración pública es ejecutar la Ley y por tanto imprimir movimiento a la sociedad (Colmeiro) o que -más allá de sus actividades institucionales- desarrolla actividades funcionales, de dirección, que son su materia más propia (Willoughby) y que la nueva disciplina debe situar el objeto de su conocimiento científico sin olvidar al poder (Baena).

Dice Santayana que los pueblos que no conocen su historia o que la olvidan están condenados a repetirla. Por ello es de esencial importancia repasar, sin prejuicio alguno, el pensamiento de dos mexicanos que fueron coetáneos y que con concepciones diferentes se desarrollaron en nuestro siglo XIX -el zacatecano Luis de la Rosa y el yucateco Lorenzo de Zavala- a quienes nos presentan la pluma del doctor Luis Miguel Martínez Anzures y la del doctor Ricardo Campos Álvarez Tostado.

Luis de la Rosa fue varias veces ministro: de Hacienda en 1845, de Justicia en 1847 y en 1848, de Relaciones Interiores y Exteriores en el propio año de 1848 y después en 1855. También fue candidato a la Presidencia, Gobernador de Puebla y Diputado en el Constituyente de 1856-1857. En el año de 1852 publicó su obra capital sobre la administración pública en México y los medios para mejorarla.

Como pocos de los hombres de su tiempo percibió el inicio de la revolución industrial y la influencia que tendría en nuestro país. En su libro tiene el acierto de estudiar con detalle las funestas herencias que había dejado el régimen colonial: "La administración del Estado no era buena ni mala -afirma- simplemente no existía en ninguna región del vasto territorio". De esa base parte para divulgar la nueva ciencia en México, apuntar un programa que hoy llamaríamos de "reforma administrativa" y legarnos una serie de consejos y sugerencias que no han perdido actualidad.

Después de la guerra contra los Estados Unidos la amargura de este patriota es evidente: "Todas las previsiones han fallado, todas las esperanzas se han desvanecido, y sobre los escombros de las instituciones ya destruidas irán cayendo una a una esas causas de utili-

dad pública...". Se refería a las mejoras administrativas que se planteaban con urgencia.

De la Rosa dividió su estudio en ocho secciones que van de la administración general de la República hasta la municipal, pasando por la de los estados y el Distrito Federal, complementadas por sus ideas generales sobre la nueva ciencia, los principios de la estadística, la organización del Ejército y la Marina y, como colofón, la moral pública y las relaciones del Estado con la iglesia católica. En esa visión integral de los problemas administrativos es un precursor, como en tratar asuntos concretos tales como división territorial, migración y colonización, fomento de la agricultura, la industria y el comercio, catastro, navegación marítima y "consideraciones sobre el aumento de la población". Es increíble que De la Rosa percibiera ya el problema demográfico del país, en ese momento necesitado de que los mexicanos se extendieran por el territorio para evitar tragedias como la invasión de Texas y la mutilación de nuestras grandes regiones norteañas. También profundizó sobre el tema de "seguridad pública", construcción de institutos penitenciarios y reorganización de la policía.

"Un gobierno —dijo el zacatecano— tiene como principal objetivo defender y conservar la independencia del país para mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos si su Constitución es popular"... "Una acertada administración, para cumplir los benéficos objetos con los que ha sido establecida, necesita desarrollar todos los aspectos clave de la prosperidad... (y) colocar a la sociedad en un estado de animación y progreso..."

Denunció las consecuencias de una administración inmoral "muy desleal para con los débiles y muy moderada

Presentación

con los que pueden defenderse de su osadía...". Particulariza el caso de lo que hoy se presenta como una "reforma fiscal", al decir: "De aquí viene el por qué de los altos gravámenes que afectan a los más pobres, que son siempre la mayoría, (mientras) los de enormes recursos eluden el pago o si lo realizan no resultan muy afectados. Pero por siempre la riqueza toma ventajas y la parte perjudicada es el pueblo que jamás se beneficiará de servicios gratis en comparación del nivel en el cual es perjudicado con los altos impuestos...". Concluye: "Al parecer la tendencia del sector público (ojo a la caracterización de este término que ha trascendido) ha sido el gastar lo más posible con el fin de beneficiar a algunos cuantos...".

Lorenzo de Zavala es más conocido que Luis de la Rosa pero por causas negativas pues si bien representó a Yucatán en las Cortes de Cádiz, luego fue miembro de la Junta Nacional Instituyente creada por Iturbide a la disolución del Congreso para formular el Estatuto del Imperio. También fue senador, masón poinsettista; amigo de Esteban F. Austin, colonizador de Texas; gobernador del Estado de México; Ministro de Hacienda; Embajador en Francia y después de exiliarse en Nueva York promovió en Texas la rebelión contra el gobierno mexicano y juró como vicepresidente de la "República de Texas" en 1836, donde muere ese mismo año anhelando la anexión de ese territorio nacional a los Estados Unidos.

Sin embargo, fue Diputado Constituyente del Código Federal de 1824, promovió la ley que declara a la ciudad de México como Distrito Federal y sede de los Poderes de la Unión; propuso sin éxito la creación de un banco nacional; contribuyó a la expulsión de los españoles; presentó planes para colonizar Texas y el Istmo de Tehuantepec y repartió tierras de nobles hispanos en el

Estado de México. Sus contribuciones teóricas a la política y a la administración pública pueden localizarse en "El Águila Mexicana" (1824), en "El Correo de la Federación" (1826) y en su libro "Ensayo Histórico sobre las Revoluciones de México desde 1803 hasta 1830" publicado en 1832. Zavala fue apologista de Joel Poinsett y del filósofo británico Jeremías Bentham, propugnador del utilitarismo como valor supremo de la historia, lo que explica en buena parte su afinidad con el pensamiento norteamericano y con la doctrina del "destino manifiesto". No obstante todo, es preciso estudiarlo más profundamente y su influencia en la construcción (y en el acoso) de la administración pública de nuestro país, sin olvidar que Zavala, poco antes de su muerte, declaró que el pacto federal entre México y Texas se había disuelto.

La segunda parte de esta atrayente antología se refiere a la actualidad y prospectiva de la teoría de la administración pública, o sea a una visión del presente y del futuro de la ciencia social que nos ocupa. En ella, Gabriel Campuzano Paniagua nos habla sobre la tesis de la "procura existencial" o preservación vital, como una de las tareas más importantes de la administración pública, según el profesor alemán Ernest Forsthoff; Erika Döring desarrolla la noción estructuralista del norteamericano Fred W. Riggs sobre la administración en las llamadas "sociedades prismáticas" de los países en desarrollo, y el maestro Roberto Rives Sánchez diserta sobre el tamaño del Estado en México desde su aparición a inicios del siglo XIX hasta nuestros días.

Dentro de los cambios y ajustes en la política de los Estados y en la administración pública originados por la simbólica caída del Muro de Berlín, el cese de la Guerra Fría y el apogeo del neoliberalismo y la globalización, se encuentra la modernización de las estructuras económi-

cas del sector público que enfrentan una terrible paradoja: por una parte el imperativo de adelgazarse ante las exigencias de los sectores privados que reclaman mayores espacios, y por otra el mantener su capacidad para atender las necesidades de la población, especialmente las ligadas al abastecimiento social de bienes y servicios y la preservación de la vida, la salud, la educación y el trabajo de los componentes de la comunidad.

Esta facultad esencial de la administración pública es la que analiza Forsthoff declarándola indeclinable pues debe llenar los espacios que hacen posible la vida humana y proteger a los consumidores frente a su vulnerabilidad en una sociedad cada vez más fría y desprovista de prestaciones de apoyo a los más necesitados. Nosotros pensamos que esta responsabilidad de la administración y del propio Estado es la que contribuirá en el futuro próximo a la recuperación de sus abdicadas funciones. La "procura existencial" habrá de fortalecerse cada vez más para el logro de un ordenamiento social justo por el cual no se preocupa la llamada "democracia de mercado".

Consideramos en cambio la visión estructuralista de Fred W. Riggs como una explicación totalmente formalista e insustantiva de los requerimientos de los países en desarrollo o sociedades en transición, que ignora los fines y valores de esos países y los clasifica sin atender a sus particularidades, cayendo en una simple visión voluntarista del desenvolvimiento político y llegando a afirmar que en las llamadas "sociedades prismáticas o difusas" -en contraste con las "difractadas" o integradas- el lograr el crecimiento económico se traduce casi siempre en algo regresivo. Sin embargo esta teoría que explica a la administración pública como un simple sistema y a sus instituciones como meras formas estructurales de com-



portamiento, está muy en boga sobre todo entre los tecnócratas que creen en ella a pie juntillas. Estos nuevos "cameralistas" de las rutinas oficinescas desprovistas de fines y valores han hecho mucho daño a los países en desarrollo en la época de la llamada modernidad.

Así se reconoce en el último ensayo de la antología, donde con la misma claridad con la que Erika Döring evidencia los errores del estructuralismo, el maestro Rives Sánchez -después de hacer un excelente análisis del nacimiento, la consolidación y la reforma del Estado mexicano- estudia la contracción de su aparato económico demostrando que la famosa privatización o desincorporación de empresas públicas sólo redujo en 10% el presupuesto federal y en 2.9% el déficit fiscal, y que después del proceso se siguieron creando un amplio conjunto de empresas, fideicomisos y fondos oficiales. Aún antes de la privatización, el informe del Banco Mundial de 1987 señalaba que el porcentaje del gasto público de México sobre el producto nacional era de 24.9% en comparación con el 39.5% en promedio de los países industrializados, como Italia con 56% -el más alto- y los más bajos, Japón con 17.8% y Estados Unidos con 21.1%, menos de 4% por debajo de la cifra mexicana.

De la lectura de estos ensayos y comentarios producidos por catedráticos y analistas capaces y bien documentados podemos sacar conclusiones aleccionadoras para la continuación -y en algunos casos rectificación- de nuestro proceso de reforma de tal manera que la administración pública de México se fortalezca y sea cada vez más eficiente en el cumplimiento de sus responsabilidades frente a la comunidad, sin caer en las trampas del "pensamiento único", a fin de acercarnos a la justicia social mediante la mejor aplicación de las decisiones políticas y los recursos económicos de que dispone el país para

Presentación

combatir la pobreza y elevar la calidad de vida de los mexicanos.

Dr. José Natividad González Parás



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
Sección Mexicana del Instituto de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

PRESIDENTE

José Natividad González Parás

VICEPRESIDENTES

Alejandro Carrillo Castro
Guillermo Haro Bélchez

CONSEJEROS

Miguel Alemán Velasco
Francisco Barrio Terrazas
Sergio García Ramírez
Enrique González Pedrero
Omar Guerrero Orozco
Ramón Muñoz Gutiérrez
María del Carmen Pardo
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo López-Portillo
Javier Treviño Cantú
Diego Valadés Ríos

TESORERO

Alejandro Valenzuela del Río

SECRETARIO EJECUTIVO

Néstor Fernández Vertti

COORDINADORES

ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Valentin H. Yáñez Campero

CONSULTORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA

María Angélica Luna Parra

DESARROLLO Y FORMACIÓN PERMANENTE

Elena Jeannetti Dávila

ESTADOS Y MUNICIPIOS *

**INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
DE SISTEMAS**

Oscar Flores Jiménez

**PROGRAMA DE PROFESIONALIZACIÓN
DEL SERVICIO PÚBLICO**

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

* Encargado: César Silva Mejía

COMITÉ EDITORIAL

José Chanes Nieto
Yolanda de los Reyes
Néstor Fernández Vertti
Oscar Flores Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Virgilio Jiménez Durán

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordero Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño Muñoz	Lorenzo Mayoral Prado
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Álvaro Rodríguez Reyes	

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano
Adolfo Lugo Verduzco

*Antología sobre Teoría de
la Administración Pública*

Se terminó de imprimir en el mes de julio de 2002,
en los talleres de Editorial JMN, Antiguo Camino a Xochimilco N°
5768, Col. La Noria, Delegación Xochimilco, México, D.F.,
Tels: 5641-7875, 5641-8532 y 5641-7766.

La edición constó de 1000 ejemplares, más sobrantes para reposición
y estuvo al cuidado de la Subcoordinación de Difusión del INAP