

INTRODUCCIÓN

I

El estudio de la administración pública tiene un origen remoto. Recientes investigaciones han permitido hallar obras antiguas elaboradas con el propósito de enseñar el arte administrativo tanto a reyes y príncipes, como a funcionarios de un gobierno. Se trata, pues, de un campo de estudios hasta el momento con sistematizaciones parciales en el tiempo y el espacio, un área de investigación que todavía no ha creado su "historia de las ideas", aunque ha establecido ya sus principios generales porque estuvo en condiciones históricas de hacerlo. Esta obra no pretende resolver tales problemas, pero sí contribuir a su solución.

Generalmente las obras de "administración pública", son libros de texto que tienen el sello de su nacionalidad; en ellos se evalúan las aportaciones que, a nivel general, se han realizado en cada país; por ejemplo, Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, España e Inglaterra. Contrastando tristemente, en los países latinoamericanos no existen obras en las cuales se sistematice y explique el desarrollo del estudio de su administración pública e incluso se ignora, como es el caso de nuestro país, que una disciplina relativa a la administración estatal ha sido desarrollada por pensadores mexicanos; aunque hasta hoy no se ha publicado un texto con la finalidad de explicar la evolución del estudio de la administración pública en México.

Es propósito de este libro, preconizar lo realizado en la materia que nos ocupa, tratando de llenar ese vacío con la pretensión de hacerlo con sencillez y llaneza. En nuestro país el estudio de la administración pública, que sólo tiene como

objeto de estudio a la administración gubernamental, como lo demostraremos en el curso de esta obra, se halla indebidamente mezclado con la administración privada o determinado por ella. Asimismo, es efectuado con base en textos extranjeros que muchas veces desorientan a los estudiantes respecto de la realidad mexicana. También, estos estudios son difundidos sin un fondo histórico, haciendo que aparezcan, falsamente, como surgidos hoy por “generación espontánea”. Por último, entre los académicos existe un espíritu pragmático, el cual, basado en la enseñanza de la administración privada, deja a la administración pública en calidad de arte, negándole, equivocadamente, el carácter de ciencia. Nuestro libro se encuentra al margen de tales prejuicios, que son precisamente eso: juicios *a priori*.

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 transmisible mediante la cátedra, la investigación y la difusión.*

Introducción a la administración pública es un texto sintético; integra aportes de origen diverso; explica generalidades y señala peculiaridades, motivo por el cual hay en su estructura un esquema de historia de las ideas administrativas en nuestro país y una crestomatía de los principales estudios de administración pública de ayer y hoy.

Con todo propósito se ha elegido el título ciencias de la administración, pluralizando, en lugar de emplearlo en singular, puesto que se trata de una pluralidad de ciencias relativas al examen de la administración pública y no una sola, toda vez que aquéllas son históricas. Bonnin, fundador de la moderna ciencia de la administración, nos explica esto mismo mejor que nadie: “La administración es una consecuencia del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe un pacto social, hay administración: así es que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es, pues, evidente que la administración no toma sus principios de convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que los de la sociedad” . . . “Este modo —o sistema—, constituye, en cuanto a los principios, la ciencia de la administración, y en cuanto a su acción ejecutiva, el arte de administrar”.

Como la administración está determinada por su modo de existir y éste es, conforme sus principios, la ciencia de la administración pública, hay tantas ciencias como formas diferentes de organización existan, es decir, cuantas formas de organización existentes hayan sido sistematizadas de conformidad con los principios que les son inherentes. Sabemos de cuatro modos de existir de la administración que han derivado en otras tantas ciencias: la *Arthasastra* india del siglo IV a. C.; *Los espejos de príncipes musulmanes*, de los siglos VIII-XVIII

d. C.; la *Ciencia de la policía*, de los siglos XVI-XVIII; y la *Ciencia de la administración*, del siglo XIX, que fundó precisamente Bonnin, y que en la era actual se ha transfigurado en la *ciencia administrativa*. Esta transformación, que es parte medular de nuestra disertación merece una breve explicación.

II

La administración pública ha sido objeto de la reflexión de los pensadores desde mucho tiempo atrás, fuera de toda especulación, que abriría el camino a planteamientos “robinsonianos”, de lo cual deseamos estar al margen. Puede afirmarse que la administración pública como ciencia moderna nace en el siglo XIX, luego de antecedentes que se remontan hasta épocas anteriores a Cristo. Esta disciplina, a la que Bonnin llamó *ciencia de la administración*, fue fundada en 1808 por este estudioso liberal francés mediante su obra *Compendio de los principios de administración*, y tiene como objeto, explicar el sentido y el contenido de la administración en la primera República Francesa, creada por la Revolución, más que engendrar un nuevo campo del conocimiento.

La nueva disciplina científica tiene dos fases de desenvolvimiento claramente diferenciables, la primera en el siglo XIX, y la segunda en el actual. En su etapa original tiene como objeto de estudio aquello que obliga al Estado a beneficiar a la sociedad, a saber, lo relativo a la subsistencia, la existencia y el buen vivir de los miembros de la sociedad. Su campo es tan vasto como el margen de acción de la administración pública: fomento de la agricultura, la industria y el comercio; desarrollo de las obras y servicios públicos; procuración del mejoramiento moral de la ciudadanía, protección de las costumbres y mantenimiento de las tradiciones; dotación de medios para la recreación, mediante el auspicio de espectáculos públicos, actos culturales, construcción de parques y jardines; cuidado de la salud de las personas y vigilancia de las condiciones higiénicas en las que se desenvuelve la sociedad; en fin, el sobrevivir, el vivir y el vivir mejor de los hombres.

Esta disciplina —la ciencia de la administración— tenía el papel sintético del concierto de las ciencias sociales; en ella culminaban las aportaciones de las ciencias de la sociedad, pero también los adelantos en la física, la biología y las matemáticas, así como las innovaciones y progresos de la tecnología. Era una gran ciencia dedicada, según sus cultivadores, al desarrollo y expansión de las fuerzas internas y externas del Estado por la vía de la nutrición de la sociedad. A la ciencia de la administración de la sociedad, como apropiadamente se le podría llamar, le preocupaba el crecimiento demográfico, la distribución geográfica de los habitantes, y las edades, condiciones y sexo de los pobladores, pues con el conocimiento de esos datos podían evaluar los impuestos, los gastos públicos, el empleo de los recursos naturales; en fin, planear el crecimiento óptimo de la sociedad. Era una disciplina preocupada por el cálculo, y por tanto, se basaba en criterios racionales de certeza, eficiencia y capacidad teleológica;

la estadística, empleada políticamente, era su instrumento por excelencia.

Cuando en la Península Ibérica se dieron las condiciones adecuadas, la ciencia de la administración de la sociedad pasó de Francia a España. La obra de Bonnin fue traducida y publicada en España en el año de 1834, inspirando los trabajos de Agustín Silvela (*Estudios prácticos de administración*), Alejandro Oliván (*De la administración Pública con relación a España*), Manuel Ortiz de Zúñiga (*Elementos de derecho administrativo*) y José Posada de Herrera (*Lecciones de administración*), todos ellos publicados durante la primera mitad del siglo XIX. Fue España de donde esta corriente intelectual se transmitió a México, cuyo mejor representante es don Luis de la Rosa con su obra *La administración pública de México y medios de mejorarla* (1852). En esta línea hubo una secuencia ortodoxa; de Francia y España y de España a México, la ciencia de la administración fue concebida en la forma descrita, los principios en que se apoyó descansaron en la solidez del objeto mismo de su acción, esto es, la sociedad, que era su materia, ya que se consideraba que tales principios emanaban del existir del conjunto social más que del modo de existir con que se envolvía.

Bonnin, como ya vimos había explicado acertadamente que la administración nació de la sociación humana, lo mismo que ésta de la sociabilidad de los hombres; su existir —agrega su fundador—, descansa en los mismos fundamentos que dan cimiento a la sociedad; los convenios y compromisos sociales entre los hombres no hacen sino determinar el modo de existir de la organización histórica que asumen.

La ciencia de la administración de la sociedad nació incluso, antes que la sociología (ciencia de la sociedad). Ambas tuvieron las mismas bases, e idéntico espíritu animó su desarrollo; las dos eran ciencias positivas, optimistas, llenas de un impulso renovador, de un gran vigor intelectual. Así como la sociología se originó de la necesidad de explicar los rápidos y radicales cambios de la sociedad durante el siglo XIX, la ciencia de la administración fue engendrada por la necesidad de explicar los problemas relativos a la nutrición de su existencia y desarrollo. Bonnin tuvo mucho cuidado de asegurar reiteradamente, que la nueva ciencia descansaba en las mismas bases que estructuran a la sociedad, y que los principios de la ciencia de la administración debían ser forjados en su existir, aunque actualmente descansaran en su modo de existir, pero nunca confinarlos a la organización de la administración pública.

Fue de tal manera tajante su argumentación que la sección segunda del capítulo primero —dedicada a la organización administrativa— es la más breve y pobre de toda su obra. Esto no significa que la organización administrativa careciera de importancia para Bonnin, sino que la consideró de menor rango que la administración de la sociedad la cual sintetizó con el enunciado de acción administrativa, desarrollándola con extraordinaria lucidez por medio del concepto de moral de la administración.

En España el pensamiento de Bonnin estuvo fielmente representado por Oliván, Ortiz de Zúñiga y Posada de Herrera, y en menor grado, por Agustín Silve-

la. Pero es particularmente con Oliván y Posada de Herrera en quienes apreciamos la fina ortodoxia bonniniana que *acredita a la administración la responsabilidad vital de sustentar la vida de la sociedad, en todos sus aspectos, sea el físico, el intelectual o el moral*. La administración pública es concebida originalmente como una gran potencia constructora, mejoradora y positiva; es un dominio complejo de tecnología y prácticas políticas y económicas que alimentan el desarrollo social. Todavía no se le identifica con ninguna institución del Estado, aunque la ciencia de la administración es producto intelectual de las condiciones sociales creadas por el Estado de derecho nacido de la Revolución Francesa y, por tanto, las funciones de la administración pública obedecen a disposiciones jurídicas legisladas en los parlamentos revolucionarios. Esas funciones no se limitan al derecho y sus resultados bienhechores, sino que se espera alcancen al conjunto de la sociedad de donde se afirma como una gran fuerza constructora que rebasa cualquier confinamiento al derecho, aun cuando está sometida al mismo. Por decirlo de otro modo, era la ciencia que estudiaba el espacio público y las relaciones entre él y el ámbito privado. No obstante, en la medida en que el Estado de Derecho se consolidaba, esclarecía sus dos grandes cimientos jurídicos —la separación entre los derechos del hombre y los derechos del ciudadano, y la división de poderes—, la administración pública se plasmaba cada vez más en los organismos ministeriales sometidos al poder ejecutivo. Sucedió entonces que la administración pública se identificó exclusivamente con ese enorme organismo subordinado al poder ejecutivo; este hecho llamó poderosamente la atención de sus estudiosos. En un proceso paulatino, los principios fundados en la existencia de la administración —los cuales por cierto implicaron un desafío que muchos pensadores fueron incapaces de vencer—, se desecharon en favor de otros que resultaron más operantes, sencillos y posibles: *Los de la organización administrativa*.

Este cambio fue gradual y también ocurrió en España, país en el que la ciencia de la administración de la sociedad había alcanzado la cúspide durante la primera mitad del siglo pasado. Tocó a Manuel Colmeiro sintetizar la transformación; fue “enterrador y partero a la vez”. En su libro *Derecho administrativo español* se encuentra aún la mistura del antiguo tratamiento de la administración con el nuevo. Colmeiro estudia la variada y rica materia administrativa en la cual comprende a la agricultura, los caminos, el correo, industria, bosques, comercio, transportes, cárceles, orfanatos, religión, moral, ornato público, servicios municipales, y otras muchas acciones administrativas en la sociedad; pero junto a este principal elemento de la ciencia de la administración, va enfatizando y engrandeciendo el de la organización, en el que formula los nuevos principios de la disciplina: ha nacido la *Ciencia de la organización administrativa*, dando paso a la era actual.

En su segunda fase, la administración pública es estudiada casi exclusivamente en lo relativo a su organización. No es que antes —insistimos— la organización administrativa no haya sido estudiada por los pensadores; Oliván, Ortiz

de Zúñiga, Posada de Herrera y De la Rosa muestran su preocupación por la organización administrativa pero colocándola en un segundo plano; lo primordial es la materia administrativa o, sea las acciones de la administración pública en la sociedad, ahora la materia administrativa se va marginando a un escalón inferior, o definitivamente se deja en el olvido.

Colmeiro tuvo una extraordinaria influencia en México; su obra dejó huella, sobre todo, en Castillo Velasco y Manuel Cruzado; el primero, autor del texto universitario titulado *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, escrito durante el gobierno de Lerdo de Tejada, conserva todavía una buena cantidad de problemas relativos a la acción administrativa en el seno de la sociedad mexicana, pero su exacerbado individualismo lo encamina a graves errores al explicar del objeto de estudio de la ciencia de la administración, los cuales desmerecen la calidad de su exposición; y el segundo, Cruzado, autor de *Elementos de derecho administrativo*, un libro empapado de la época porfiriana, abandona ya la materia administrativa, la excluye de su obra, dedicándose particularmente a la "organización" de la administración pública. En México, desde finales del siglo XIX, al presente, se perdió la ciencia de la administración; probablemente la guerra civil desatada en 1910 sacudió tanto al país y transformó de tal manera a la sociedad, que el antiguo régimen desapareció con sus ideologías sustentadoras, entre ellas las relativas a la reproducción intelectual de la ciencia de la administración.

Volviendo a Colmeiro debemos agregar que no sólo al transformar el objeto de estudio de la administración, sino también al crear otros elementos, contribuyó a reorientar el rumbo de nuestra disciplina, aunque también es cierto que la empobreció. El viejo problema tratado por la ciencia de la administración de la distinción entre gobierno y administración, Colmeiro lo transformó, antes que nadie en la separación entre la *política* y la *administración*, creando con ello un extrañamiento mutuo que aumentó la inextricable dificultad para definir la administración pública, que es tanto política como administrativa. La ciencia administrativa se confinó a organizar la administración pública, es decir a su propia organización; incluso dejó de lado el estudio de la acción organizativa de la sociedad, que no es otra cosa que el propio Estado. Su objeto de estudio se limitó dentro del espacio público, aunque extraña e irónicamente, no ha dicho espacio de manera global, sino a la organización de la administración del Estado, sólo que en un punto de suyo estrecho: el esquema formal que comprende las dependencias gubernamentales, a saber, las secretarías de Estado y algunos otros organismos.

Por si fuese poco, hay que agregar la amnesia omnipresente en la ciencia administrativa, construida sin antecedentes históricos, salvo los de la ciencia de la administración, cuyos principios desecha, de ahí que muchos de sus doctrinarios le nieguen categoría de ciencia, porque de qué otro modo podía haber sido donde no hay acumulación de conocimientos como ocurrió durante la breve vida de la ciencia de la administración. Viene entonces una época en la cual la ciencia

administrativa vivió en el escepticismo de su propio *status* de ciencia; se desnaturalizó, negándose su carácter político y sufrió la contracción y pauperismo de su organizativo objeto de estudio; en fin, la indigencia intelectual derivada de su frustración como disciplina científica.

El proceso decreciente, involutivo y empobrecedor de la ciencia administrativa no es un secreto; es parte de su naturaleza, por estar apoyada en pies de barro. La literatura administrativa contemporánea, sobre todo la estadounidense, la inglesa y la australiana, debaten en la actualidad un tópico que han convertido, irónicamente, en el objeto de estudio de la ciencia administrativa: la crisis de identidad de la administración, o sea, los problemas combinados de identificación y definición de la materia de estudio correspondiente a la ciencia administrativa. Este proceso de raquitismo académico de la ciencia administrativa no es estrictamente un problema relativo a la identidad de la administración pública como objeto de estudio, sino a la carencia de creatividad de los doctrinarios; no hay, por tanto, crisis de identidad, sino de creatividad.

Este problema, sobre el cual no abundaremos*, nació con la ciencia administrativa misma; una ciencia, si se precia de serlo, no puede sentar sus bases, sus principios, simplemente en el estudio de la organización administrativa, aunque ésta haya adquirido una enorme importancia; sobre todo cuando esa organización ha quedado restringida a esquemas formales, y sus funciones estrictamente reglamentadas ya no tengan relación alguna con aquello que Bonnin llamaba "moral de la administración", y que no es otra cosa que los deberes suprajurídicos que la administración emprende para garantizar la nutrición óptima de la sociedad; en suma, la ciencia administrativa había nacido con un mal congénito que la llevaría al deterioro de su salud académica e intelectual.

En ambiente tal se recomenzaron, en las primeras décadas del siglo XX, los estudios de administración pública en México. Las ciencias sociales eran dominadas por el Derecho durante la década de 1920, y las exigencias del Estado nacido de la Revolución, concertadas muchas de ellas en la Constitución de 1917, sólo daban lugar a reflexiones prácticas y oportunas que contribuyeran a la apremiante solución de los problemas de una enorme organización administrativa semiparalizada por la guerra civil.

Sólo había un pequeño espacio para el derecho administrativo en el cual Don Gabino Fraga y Gustavo R. Velasco mucho ayudaron con sus aportaciones; era una época de variedad, eclecticismo y diletantismo, pero también de optimismo y ánimo positivo; resultaba imperioso ilustrar a la ciudadanía acerca de la organización y el funcionamiento de la administración pública, y Mijares Palencia lo hizo con su obra *El gobierno mexicano* (1930). También había la exigencia impostergable de reorganizar la administración gubernamental, y las comisiones encargadas de ello lo hicieron, de lo cual queda el Testimonio de la

* Acerca de este problema hemos escrito algunas líneas. Ver *Teoría administrativa de la ciencia política; y La administración pública del Estado capitalino*, caps. I y II.

Comisión Reorganizadora de Hacienda, de 1927-28, así como el Manual de Investigación Aplicada, de Carlos Duplán (1933). Los procesos prácticos fueron también mejorados, en especial el del "papeleo" o trámite burocrático, gracias al "Manual de Archivos", de Ezequiel A. Chávez. Concluido el régimen cardenista y los grandes cambios producidos por la Revolución, los estudios descriptivos continuaron junto a la monografía de reorganización; existía entonces un lugar, aunque estrecho, para las reflexiones teóricas; dentro de las cuales destacó *La administración pública de México* (1942) de Lucio Mendieta y Núñez. Pero en general hubo, y aún lo hay, un desinterés por el estudio y desarrollo de la teoría de la administración pública, sin embargo, hoy día se ha dado cabida a la producción de abundante caudal bibliográfico que puede dar pie a estudios de investigación básica que inspiren un espíritu similar al de la ciencia de la administración.

III

Son varios años los que precedieron a la elaboración de *Introducción a la administración pública*, tiempo esencialmente dedicado a las tareas de investigación bibliográfica, conexión de fuentes y articulación temática. Una gran cantidad de obras fueron encontradas en nuestro país, ya en bibliotecas, ya en librerías de obras antiguas; entre las bibliotecas que más nutrieron el caudal bibliográfico destacan la Nacional de México, la de El Colegio de México, la del Centro de Estudios Históricos, de Condumex, la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Pero ocurrieron hallazgos fuera del área metropolitana, como fue el de Ortiz de Zúñiga en la Biblioteca Estrada de la ciudad de Mérida, Yucatán. A su vez justo es mencionarlo, los acervos particulares fueron fuentes de gran relieve; está, por ejemplo, el de José Chanes Nieto que aportó gran cantidad de obras. Debemos un reconocimiento a Jesús Rodríguez y Rodríguez, de quien obtuvimos una copia del ejemplar más importante de nuestro texto: el *Compendio de los principios de administración*, de Bonnin. Las librerías de obras antiguas dieron una cuota relevante de trabajos del pasado de la administración pública; en el antiguo mercado de La Lagunilla hemos encontrado libros de un enorme valor; baste citar algunos: Silvela, Vázquez, Híjar y Haro, Chellet Osante, Busto, Mijares Palencia, Santa María; otras librerías nos dieron a Oliván, Veytia, Castillo Velasco, Arrazola, León, Jiménez, López Meoqui. Todavía podrían encontrarse muchos más.

Es interés fundamental de esta obra mostrar, con más extensión que profundidad, cómo la ciencia de la administración ha sido una preocupación permanente de los pensadores mexicanos. Ciertamente su estudio muchas veces ha respondido al interés práctico de ejecución o reorganización, mas que a la idea de construcción científica, pero procurando con ello ofrecer nuevos aportes a la disciplina, el problema consiste en que no hemos evaluado ni explicado ese estudio. Estamos en este momento, ante la posibilidad de elaborar ya la historia

del pensamiento administrativo en México, pues tenemos un cúmulo de ideas de primer orden que han venido acumulándose desde los primeros años de vida independiente del país, hasta la fecha; caudal que debe ser sistematizado y difundido.

Conscientes de las limitaciones de la ciencia administrativa, debemos, sin embargo, revalorar el acopio de las contribuciones destinadas a discutir, concertar y definir el objeto de estudio de la administración pública, así como los trabajos que explican las condiciones en que opera, sus funciones mismas y la organización destinada al efecto. Igual consideración merecen las modestas exposiciones descriptivas que sólo pretenden ilustrar o enseñar algún esquema o procedimiento. Hay un todo que debe ser acumulado, seleccionado y sintetizado en un cosmos que explique la realidad administrativa mexicana.

Pero estamos en un tiempo caracterizado por la síntesis del conocimiento acumulado; una época de análisis de las contribuciones de ayer y hoy; una era de explicación del proceso constructivo, a saber, el desarrollo del estudio de la administración pública, del pasado a la actualidad. Es el momento de que las obras juzguen, examinen y expliquen las realidades contemporáneas, a partir de la consideración de la historia; de la historia de la administración pública mexicana.

Esta obra fue redactada por una sola persona, su autor, y es de su exclusiva responsabilidad lo que se asienta en el texto. Pero esto fue posible gracias al trabajo individual y de varias personas que hicieron grandes hallazgos bibliográficos y para quienes expresamos nuestro agradecimiento.

En primer lugar debemos mencionar a José Chanes Nieto, poseedor de la biblioteca de autores mexicanos más completa, quien generosamente nos dio acceso a ella, especialmente a las obras de Luis de la Rosa, expresándole mi mayor agradecimiento por hacer la presentación de la obra. Cipriano Flores y sus colaboradores de la Coordinación de Investigación del Instituto Nacional de Administración Pública hizo grandes aportaciones, sobre todo de trabajos relativos al derecho administrativo. Enrique Varas, Roberto Moreno y Ricardo Uvalle participaron con una gran cantidad de obras, entre las que hay que destacar los manuales municipales y financieros. A mi esposa, Rita García de Guerrero, se debe la localización de *Estudios prácticos de administración*, de Agustín Silvela.

La investigación bibliográfica que propició nuestro texto es un trabajo orgánico y colectivo, aunque informal y desprovisto de todo plan preconcebido, realizado por académicos que colaboramos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y somos miembros activos del Instituto Nacional de Administración Pública. En torno a ambas instituciones se ha ido creando un ambiente de ruptura con el actual estado de cosas del estudio de la administración pública, reconsiderándose a profundidad por medio de un proyecto, informal y sólo basado en el ánimo de superar ese estado; nos encaminamos a reconstruir las fórmulas de investigación de las ciencias de la administración, a redefinir el objeto de estudio y a reivindicar el examen de la administración pública en México, con base en su propia tradición.

En la preparación de la versión final de este libro fue muy importante el trabajo de revisión técnica hecho por Javier Muñoz Quiroga, así como las tareas de apoyo general de Francisco José Días Casillas. Un sentido agradecimiento a Rosalinda Mariscal e Inés Fernández por su colaboración en las tareas mecanográficas.

La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México no sólo fue el ámbito académico idóneo en donde se gestó esta obra, sino también el necesario sustento material que la hizo posible. De ello hago un amplio reconocimiento.

O.G.O.
Noviembre, 1983