

Revista de Administración Pública

RAP 1, 1956

ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Catalina Sierra Casasús

Antecedentes

La Administración Pública en todo el mundo surgió y se desarrolló como respuesta a necesidades inaplazables mucho antes que se la hiciera objeto de una disciplina científica y se beneficiara de la aplicación de sus técnicas. Este atraso en el campo de la ciencia ha sido más marcado en los Estados Unidos que en algunos países del Continente Europeo, descuido del que se quejan los técnicos de esta materia, y al que atribuyen en buena medida errores y fallas de la administración norteamericana.¹

Aun después de aceptada universalmente como ciencia con técnica propia, el crecimiento de las demandas de la realidad ha sido tan rápido que la solución científica se ha rezagado en numerosas ocasiones.

En México ese atraso ha sido más considerable por el doble mecanismo de un aumento muy acelerado en el número e importancia de los problemas administrativos, y una mayor lentitud en la penetración y aceptación de las enseñanzas y técnicas científicas.

La Administración Pública considerada como un todo, ha crecido por yuxtaposición, en varios aspectos sin planificación previa y en otros excediéndola, todo ello a la velocidad y ritmo que el país exige, obligando a una continua integración y reorganización, que no siempre es posible realizar correctamente.

Desde un punto de vista histórico, la Administración Pública Mexicana nace con un fuerte e ineludible impacto que le deja de herencia la Corona Española, va a copiar en parte estilos y métodos norteamericanos, a fines del siglo XIX sufre la corriente general de penetración de la cultura francesa,

¹ Leonard O. White. *Introduction to the study of Public Administration*. New York, 1948.

para que, finalmente, es decir, en la actualidad, sean otra vez los Estados Unidos el país que ejerza mayor influencia. 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 anacrónico retraso, formando estos contrastes una de nuestras más conocidas características.

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.

Las fuentes de información son muy rudimentarias, su escasez, e incluso en algunos casos la carencia total de las mismas, es un grave problema. Tal estado de cosas entorpece y dificulta la labor del investigador, quien tiene que tomarse el trabajo de formular, de estructurar, por decirlo así, las fuentes que posteriormente formarán la base fundamental de su análisis. Ejemplo muy concreto es el siguiente: no existe fuente de donde tomar el dato simple y grueso del número de empleados que integran la Administración Pública Mexicana, problema señalado por el economista Ernesto Lobato en su artículo “La Burocracia Mexicana”.² Dedicando cierto tiempo y esfuerzo este dato podría obtenerse, por lo que se refiere a la Administración Federal, pero si se piensa en los estados las dificultades son casi insuperables.

Asimismo no se dispone de equipos de técnicos y recursos económicos suficientes, y la mayoría de las investigaciones se han limitado a lo que los norteamericanos llaman *chair investigation*, es decir, investigación de escritorio.

Las numerosas críticas de que ha sido blanco la Administración Pública Mexicana carecen de todo valor constructivo. Y en vano se busca en ellas alguna indicación concreta del mal funcionamiento que permitiese aplicar determinada medida o plantear solución a un problema. A pesar de que se señala su mal funcionamiento como uno de los obstáculos al desarrollo económico del país,³ no es posible encontrar ningún dato objetivo de valor real, lo que es un ejemplo de lo que hemos estado subrayando: falta absoluta de tradición académica en la investigación de carácter social.

Otro de los caminos que entorpecen frecuentemente el análisis de nuestro tema es tratar de estudiarlo a través de una comparación con el sistema norteamericano. Si bien es cierto que la estructura general del

² Ernesto Lobato. *Revista de Economía*. México, 1951, tomo XIV, Núm. 1, pp. 307-312.

³ Víctor L. Urquidí. “Obstáculos al Desarrollo Económico de México”. *Revista de Economía*, México, 1951. Vol. XIV, Núm. 2, pp. 78-125.

gobierno se asemeja a la de los Estados Unidos, similitud más teórica que real,⁴ en cambio las influencias históricas antes señaladas, nuestro derecho doctrinario, distinto al casuístico anglosajón, nos colocan en una situación totalmente diferente que, exige un tratamiento distinto. Por ejemplo, sería interesante y revelador del desarrollo de nuestra Administración y sus problemas, estudiar una institución, aislada como la Secretaría de Hacienda que fue creada en noviembre del año 1821 por la Junta Provisional Gubernativa y que a través de más de un siglo ha ido evolucionando al compás de la complejidad económica de México.

A lo anteriormente expuesto aclara suficientemente el valor que debe darse a los estudios sobre Administración Pública Mexicana. A continuación se registran los trabajos generales sobre el tema.

- a) A fines del siglo XIX el señor Emiliano Busto,⁵ empleado de la Secretaría de Hacienda, realiza un estudio amplio de cómo funciona la Administración Pública Mexicana, elaborado para presentarse en la exposición de la ciudad de París el año 1896. Contiene como dato importante una comparación entre la Administración Pública Francesa y la Mexicana, enfoque muy explicable ya que Francia ejercía buena influencia cultural en el México de entonces. Constituye un punto de comparación y referencia para estudiar el desarrollo de la Administración.
- b) El año 1936 el general José Mijares Palencia⁶ publica un libro que llama *El Gobierno Mexicano, su organización y funcionamiento*, este título ambicioso se concreta a la estructura formal, es decir, jurídica de los poderes que integran el Gobierno Mexicano. No obstante, implica ya un esfuerzo por sistematizar el problema.
- c) El año 1942, el licenciado Lucio Mendieta y Núñez⁷ escribe *La Administración Pública en México*. La importancia de este libro radica en que se trata el tema con preocupación científica, el mismo autor señala las limitaciones de su estudio y registra una serie de problemas, subrayando la urgencia de abordarlos.
- d) El estudio de mayor envergadura, dentro del tema que nos ocupa, es sin duda, la tesis que realizó Wendell Schaeffer,⁸ de la Universidad

⁴ Antonio Carrillo Flores, *La Constitución y la acción económica del Estado*, Investigación Económica, México, 1941, Tomo I, Núm. 3, pp. 277-296.

⁵ Emiliano Busto. *La Administración Pública de México*. París, 1889.

⁶ José Mijares Palencia. *El Gobierno Mexicano, su organización y funcionamiento*. México, 1936.

⁷ Lucio Mendieta y Núñez. *La Administración Pública en México*. México, 1942.

⁸ Wendell Karl Gardon Schaeffer, *La Administración Pública Mexicana. Problemas Agrícolas e Industriales de México*. México, 1955, pp. 209-311.

de Berkeley, para obtener el grado de doctor en ciencia política que se titula *La Administración Pública Mexicana; su historia y su estado actual*, y realizado durante el año 1947.

Este trabajo pretende abarcar la historia del desarrollo de la Administración Pública Mexicana a partir de la Colonia hasta nuestros días para dar posteriormente una visión general de la estructura y funcionamiento de nuestra administración actual.

Diremos en abono de este investigador que para llevar a término su tarea no dispuso de equipo de ayudantes, y además fue víctima de las mismas limitaciones ya señaladas de este tipo de trabajo, a las que tenemos que sumar la de ser extranjero y, por lo tanto, el esfuerzo mayor que supone tratar de entender los complejos problemas que operan en la realidad social mexicana. Esta falta de comprensión para determinados ángulos de la realidad se advierte constantemente en su trabajo.

La parte de mayor interés y acierto del estudio está representada por el análisis histórico de la época colonial. A nadie se le escapa que uno de los problemas más intrincados para un historiador es tratar de descubrir, aunque sólo sea en forma esquemática, cómo funcionaba la administración española en sus colonias, lo cual implica dedicación y muchas horas de lectura; esta primera parte parece haber sido elaborada en bibliotecas norteamericanas, se cita como únicas fuentes: Bancroft, Haring, Fisher y Priestly.

A partir de la época independiente mexicana el trabajo adquiere el rasgo peculiar y común a los estudios de los norteamericanos sobre nuestros problemas, personas de indudable preparación técnica para manejar datos y falta absoluta de objetividad para interpretarlos. Esto puede comprobarse con los siguientes ejemplos: enjuicia el vigoroso reformismo juarista de la siguiente, manera: *“el esfuerzo que produjo así el Gobierno de Juárez fue de orden negativo, pues se redujo a no sostener más a la Iglesia Católica en sus fueros sin promover la actividad económica”*.

Crítica muy duramente nuestras constituciones, la de 24 y la de 57, pero fundamentalmente la de 1917 a la que acusa de carecer de originalidad y de no ser más que una copia infiel del pensamiento de otros países. El ataque más duro lo enfila contra el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado que empezó a funcionar el 27 de septiembre de 1938; constituye, según él, uno de los factores que más han influido en el retraso de la burocracia mexicana. Todos sabemos que existen dentro del Estatuto Jurídico fallas susceptibles de corregir, pero negarle un aspecto positivo es desconocer por completo la situación en que se encontraban los empleados federales antes de su expedición.

No obstante estas deficiencias, el trabajo ofrece en algunos capítulos buena información y no podemos desconocer que es el estudio más ambicioso sobre esta materia que se ha escrito hasta la fecha.

Existen también monografías sobre aspectos parciales que adolecen de los defectos ya anotados.

El hecho de que no se disponga de trabajos generales y sistemáticos con orientación objetiva por falta de tradición académica en estos asuntos, no quiere decir que numerosos problemas de la Administración Pública se ignoren y no sean objeto de estudio. En todas las dependencias gubernamentales se realizan investigaciones concretas sobre problemas de urgente solución. Algunas veces esos estudios han dado lugar a creación o supresión o modificación –según el caso– de diversas dependencias oficiales. Un ejemplo lo constituyen los estudios de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda en los años 1926-1927, que produjeron importantes cambios en ese órgano del Poder Ejecutivo.

Dentro de esa misma tendencia de estudios para el servicio propio del gobierno, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que empezó a funcionar a principios del año 1947, inició una serie de trabajos sobre la Administración Pública. Entre los publicados mencionaremos muy especialmente los llamados “Directorios del Gobierno Federal”, que contienen antecedentes históricos, legislación, estructura, funcionamiento, atribuciones, etc., de las distintas unidades que integran el Gobierno Mexicano y que recuerdan mucho a los que se publican en su género en Estados Unidos.

Finalmente, inspirada en los directorios ya mencionados, la academia de capacitación de empleados de la Secretaría de Hacienda, acaba de editar el estudio del señor Chellet, *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*.⁹

Es importante señalar que en el ramo del Derecho Administrativo, existen en cambio amplios y sólidos estudios sobre los problemas de México. Esto se explica por la tradición académica que hay en el campo del derecho, cuyo mantenimiento se debe principalmente a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional.

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 frondosa selva, pero el resultado justificará el esfuerzo emprendido.

⁹ Roberto Chellet Osante. *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*, México, 1955.