

# Revista de Administración Pública

## Los registros de población en el pensamiento administrativo

Laura M. Reyna de la Garza\*

### Introducción

La Administración Pública (AP) es una ciencia que ha evolucionado conforme se ha transformado el gobierno. Es una disciplina científica que, sin estar amenazada de caducidad alguna, se nutre del cambio para fortificar la permanencia de lo esencial (Guerrero, 2000: 3).

Actualmente muchos gobiernos se enfrentan a la desconfianza de la sociedad debido a la mala calidad de sus servicios y su falta de capacidad para hacer frente a los retos. Difícilmente un gobierno puede restablecer su reputación y confianza social perdida o disminuida si sus servicios públicos no aportan nada significativo a la vida personal y asociada de sus ciudadanos (Aguilar, 2008: 318). Por ello, el otorgar servicios de calidad a los ciudadanos es clave para construir capacidad pública.

*El gobierno tiene que volver a construir la capacidad pública. La construcción de la capacidad no necesariamente significa “reforzamiento de la burocracia”. Más bien tiene que ver con elevar los niveles de aptitud de las instituciones públicas y Los funcionarios gubernamentales. “Hacer más con menos” o “coordinar más con menos” requiere más aptitud o el desarrollo de un sistema para desempeñar el papel del gobierno y recuperar la confianza del público. Por lo tanto, hay una gran necesidad de construir la capacidad en la época*

\* Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública, Licenciada en Estudios Internacionales por Universidad de Monterrey; Maestra en Administración Pública y Política Pública por I.T.E.S.M. Actualmente es Candidata a Doctora en Administración Pública por el Instituto Nacional de Estudios en Administración Pública, donde ha sido profesora y asesora de tesis de maestría. Es asociada del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, del Instituto de Estudios para la Transición a la Democracia y de la Red de Global Shapers del Foro Económico Mundial.

*del vaciamiento del Estado en la era de la Nueva Gestión Pública (NGP), así como en el paradigma emergente de la gobernanza (Suk Kim 2007:531).*

Construir capacidad pública ha sido una de los principales objetivos de los gobiernos en la actualidad. A pesar de las grandes reformas administrativas de las últimas décadas, la calidad de los servicios públicos no se ha transformado. De aquí la necesidad de retomar la concepción clásica del gobierno y el arte de gobernar. Hoy, la administración pública tiene la oportunidad de ampliar su esfera de incidencia y pasar de ser la administradora de los problemas públicos a ser la generadora de respuestas a los retos de nuestra época. La pregunta es: ¿cómo lograrlo?

Contrario a la creencia popular, la ciencia de la administración pública trata no sólo del administrador público sino, también, del ciudadano en calidad de administrado. Ampliar el análisis de la ciencia de la administración pública es fundamental para atender de mejor forma los problemas públicos actuales:

*Dicho de otro modo, la ciencia de la Administración Pública no incluye solamente lo relativo a las materias del administrador, sino también las relaciones de los administrados en la sociedad. Es la ciencia del administrador, así como del administrado por cuanto objeto de su acción. La Administración Pública no se limita a asuntos legales, va más allá: tiene otras cuestiones como objeto de solicitud, tales como la higiene pública, los descubrimientos en las ciencias y las artes, los premios, las recompensas; en fin, aquello que Bonnin denominó moral de la administración y que implica "otra manera de considerar a los administrados" (Guerrero, 2000: 48).*

Encontrar una nueva manera de considerar a los administrados requiere concentrar un área de análisis especializado en el concepto de población. Si bien, el rol del ciudadano frente al gobierno es cada vez más poderoso la mayoría de las investigaciones de la ciencia de la administración pública se ha centrado en el análisis de la administración de bienes y recursos, por encima el análisis de las relaciones administrativas entre el gobierno y la población. A continuación se presenta un análisis de la evolución del concepto de registro de la población en el pensamiento administrativista con el objetivo de plantear la relevancia de utilizar una nueva perspectiva a la ciencia de la administración pública.

## **Población y Registro de la Población.**

De acuerdo a Omar Guerrero, pensadores administrativistas clásicos como el mexicano Luis de la Rosa y el alemán Lorenz Von Stein coinciden en definir a la Administración Pública como el instrumento de acción del Estado (2000:120). Desde el punto de vista jurídico, la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que éste realiza en virtud de las atribuciones que la legislación le otorga (Fraga, 2000:13). En su concepción clásica, el Estado se compone de tres elementos: población -conformada por los hombres y mujeres que pertenecen al mismo, el territorio y el llamado poder estatal, ejercido por un gobierno (Kelsen, 1982: 292-293).

La ciencia de la Administración Pública tiene la obligación de analizar a la población, en su calidad de elemento constitutivo del Estado. El administrativista italiano Carlo Ferraris profundizó en ello, basado en las ideas del economista, sociólogo y funcionario alemán Lorenz Von Stein, y concibió a la población como segundo elemento orgánico de la Administración Pública. Su estudio comprendió el examen de la migración y la circulación de las personas, la salubridad y la beneficencia pública; condiciones que garantizan la existencia de la sociedad (Guerrero, 2000:127).

A pesar de lo anterior, la ciencia de la administración pública ha dejado el análisis de la población a otras áreas de estudio como la Demografía (estudio estadístico de las poblaciones humanas desde un punto de vista cuantitativo), la Estadística (ciencia que sistematiza, recoge, ordena y presenta datos referentes a un fenómeno), la Sociología (ciencia que estudia la estructura y funcionamiento de las sociedades humanas) o la Economía (ciencia que estudia cómo satisfacer las necesidades de la población ante recursos escasos).

Muestra de lo anterior es lo planteado por la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre el concepto:

*Para los demógrafos y los estudiosos de las relaciones entre la población y el desarrollo, la voz "población" alude a la cantidad, el crecimiento, la estructura y la localización de las personas y a las variables demográficas que determinan lo anterior (fecundidad, mortalidad y migración) (CEPAL, 2012: 15).*

Por lo tanto, es difícil dar con una definición "única" u "oficial" de la población, desde la ciencia de la administración pública; lamentable-

mente en ella, la población cuenta con muy diversos adjetivos; mas no con definiciones específicas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define a la población como el grupo de objetos u organismos de la misma especie. Además enuncia una diversidad de conceptos a partir de la misma: población base, población cerrada, población de facto, población de jure, población en riesgo, población estable, población estacionaria, población fronteriza, población indígena, población joven, población máxima, población muestreada, población nacida en el extranjero, población óptima, población total, población urbana y población vieja (Arcos y Harbitz, 2013: 73-74).

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) asevera que la población de un Estado está conformada por personas con características diversas, que comparten entre otras cosas el territorio, la historia, el idioma y algunas costumbres. Mientras que el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2014a) define a la población, al igual que el BID, bajo diversos conceptos: población cerrada, población de origen mexicano residente en Estados Unidos, población económicamente activa, población rural, población urbana.

La población es, en suma, un grupo de personas que residen en un territorio en específico. El gobierno cuenta con 4 formas herramientas principales para conocer a la población: censos, encuestas, registros administrativos y proyecciones. La diferencia entre las mismas es la siguiente:

- **Censo:** Su objetivo es generar la información demográfica y socioeconómica necesaria para un país, con la máxima desagregación geográfica posible; enriquecer la serie histórica de datos estadísticos, manteniendo en lo posible la comparabilidad nacional e internacional, y permitir la construcción de marcos de muestreo para realizar encuestas en hogares (INEGI, s.f.a).
- **Encuestas:** son métodos estadísticos que se emplean para estudiar una población objetivo, en particular, las realizadas en los hogares permiten conocer las características, hábitos y condiciones de vida de la población del país, así como su percepción de los cambios sobre el bienestar social y el desarrollo económico. Se levantan con mayor frecuencia que los censos y su cobertura y desglose geográfico son, regularmente, a nivel nacional, sin embargo, algunas presentan datos hasta entidad federativa o ciudad. Su población objetivo (informantes), así como su periodicidad, dependen de la naturaleza de cada encuesta y de la información que pretende recabar. Pueden levantarse de manera mensual, trimestral, anual, bienal, quinquenal, o bien,

levantarse en ocasiones especiales a petición de dependencias oficiales u otras instancias (INEGI, s.f. b).

- **Registros administrativos:** Se constituyen por la serie de actividades y recursos orientados a la recopilación de datos sobre un hecho, evento, suceso o acción sujeto a regulación o control que recaba una oficina del sector público como parte de su función, y que responden al cumplimiento de necesidades de información de utilidad para la Administración Pública y la sociedad (INEGI, 2012:1). Un ejemplo de lo anterior: Las estadísticas de salud se compilan de los registros de los hospitales, las educativas de las matrículas de la Secretaría de Educación.
- **Proyecciones de la población:** estimaciones del tamaño y composición futura de la población, cuya finalidad es proveer indicadores y brindar escenarios acerca del crecimiento y la evolución de componentes del cambio demográfico, bajo los supuestos de que determinadas pautas en los fenómenos demográficos se mantendrán durante un periodo de tiempo. Dichos supuestos incorporan tanto las tendencias observadas en el pasado reciente, como las metas posibles de alcanzar mediante la instrumentación de políticas públicas, las cuales buscan armonizar el desarrollo económico, social y humano (CONAPO, 2014b:5).

Un ejemplo: el gobierno mexicano emplea diversas instituciones para conocer a la población vía los métodos antes mencionados. Si bien el CONAPO realiza las proyecciones de población, el censo y las encuestas formalmente están centradas en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), mientras que los registros administrativos están dispersos en la Administración Pública federal, estatal y municipal.

Una vez comprendidas estas diferencias, es importante encontrar una definición para el concepto de registro de la población. De acuerdo a Beatriz Figueroa el registro de población es:

*Un sistema que permite la identificación y localización o ubicación de todos y cada uno de los habitantes de un país. Es un inventario de sus habitantes continuamente modificado por los nacimientos, muertes, matrimonios, divorcios y demás hechos vitales, y por otras características tales como: ocupación, cambio de domicilio o movimientos migratorios. Esta actualización permite conocer permanentemente la situación de la población: su tamaño, su composición y su*

*dinámica. (...) Su propósito principal es administrativo, puesto que ayuda al gobierno en el desarrollo de diversas tareas (Figueroa, 2002:9-10).*

Si nos apegamos a esta definición, cada Estado cuenta con un solo registro de la población y muchos registros administrativos. El registro de la población consiste un sistema que se nutre de todos los registros administrativos gubernamentales de las personas que residen en un Estado. Retomando nuevamente el caso de México, el registro de la población esta asentado tentativamente en la Clave Única de Registro de la Población (CURP) y es alimentado cotidianamente por los registros civiles<sup>1</sup>, a través de sus actos registrales, y diversas instituciones de la administración pública federal.

A pesar de contar con un registro de la población, éste no es empleado por el gobierno ni por la sociedad mexicana como herramienta para acercar la brecha entre ambos. Se trata de una oportunidad perdida pues en medida de que el gobierno conozca mejor el estado de su población, a través del registro de la población, éste contará con más elementos e información para resolver problemas públicos.

Relanzar la relación entre el gobierno y la sociedad, pasa por una comprensión mucho mayor de el concepto de población y registro de la población en el pensamiento administrativo. A continuación se presenta un breve recuento histórico de la evolución del concepto de registro de la población en el pensamiento administrativo.

### **Registro de la población en el pensamiento administrativo clásico y contemporáneo**

Debido a la antigüedad de su fundación y la fortaleza de sus contribuciones, la ciencia de la administración pública ha sido una disciplina clave en el desarrollo de las civilizaciones más importantes de la humanidad. A lo largo de la historia, el mantener un registro sobre el número de personas que integran el Estado, es decir la población, ha sido una preocupación constante de los gobernantes. Como se muestra a continuación, las civilizaciones más desarrolladas emplearon el registro de la población como herramienta para fortalecer su gobierno. Distintos pensadores en la historia de la administración pública han

---

<sup>1</sup> En México el registro civil es una función desarrollada por los gobiernos locales. A nivel federal eran coordinados, hasta 2018, por la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (DGRNPIP) que dependía de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos en la Secretaría de Gobernación. Hasta la elaboración de este texto, se desconoce desde qué área administrativa en específico se conducirá esta política pública.

destacado la relevancia de los registros de la población en el éxito de los gobiernos. Entre ellos, destacan desde Kautilya, el erudito brahman y asesor del primer emperador de edad de oro de la dinastía Maurya de la India Chandragupta (340 a.C. – 298 a.C.), hasta Bonnin, el liberal francés que instituyó formalmente la ciencia de la Administración Pública con su libro “Principios de la Administración Pública” escrito en 1812, cien años antes que Frederick Taylor y Henri Fayol.<sup>2</sup> A continuación se realiza un recuento de como es que durante el pensamiento administrativo clásico y contemporáneo se ha empleado el registro de la población como herramienta clave del arte de gobernar.

Retomemos el caso de la India. Durante el reinado de Chandragupta privó la bonanza, la buena organización, la eficiencia y la tranquilidad (De la Peña, 1993: 70). Se trató de un imperio que adoptó la forma de Estado administrativo y que floreció resultado de una estructura sumamente diferenciada y especializada (Guerrero, 2008: 126-128). Kautilya, asesor del rey Chandragupta, escribió el “Arthasastra”<sup>3</sup> una guía para “conseguir y asegurar éste y el otro mundo”; es decir, una estructura para adquirir y conservar el poder (Guerrero, 2008: 81). En él Kautilya afirmó que el “bienestar del pueblo era igual al bienestar del rey, de manera que lo ventajoso para él, es también ventajoso para el pueblo”. Por ello, desarrolla el varnasrama, un sistema social o régimen que buscaba garantizar el buen orden del conglomerado humano.

El imperio maurya consideraba clave el llevar un registro de su población para la toma de decisiones. Una muestra elocuente del poderío de la burocracia maurya es la institución de organizaciones administrativas que supervisaban, entre otras cosas, los nacimientos y las defunciones, el flujo de extranjeros (De la Peña, 1993: 70). Según Guerrero, las provincias y organizaciones centrales estaban bajo estricto control y administración de funcionarios gubernamentales; fue así como la dinastía maurya se empeñó por levantar censos exactos (2008: 59). El llevar un registro preciso de la población era clave en la consolidación de su poder.

La antigua Roma es también otro ejemplo de Estado administrativo en el que se encuentran antecedentes del registro de la población.

<sup>2</sup> Frederick Winslow Taylor publicó *Los Principios de la Administración Científica* en 1911. Mientras que Henri Fayol publicó “*Administración industrial y general*” en 1916.

<sup>3</sup> Un libro elaborado en 321 a. C. basado en el imperio maurya. Se trata de un documento precursor de los planteamientos de Maquiavelo, Bodin y Hobbes. Fue redescubierto y publicado por R. Shamasastri en 1915; y su primera edición completa en español fue traducida por Ernesto de la Peña en 1993, quien la ubicó dentro de un género de tratados cuya base son los Smriti, códigos de carácter tradicional que detentan una autoridad indiscutible sobre los problemas de los hombres sin obligatoriedad religiosa.

En el derecho romano se encuentran diversos antecedentes de la relevancia que se le dio a las distintas instituciones en las que se documentaba el nacimiento, matrimonio, defunción, ciudadanía y cambios de estado. Destacan los registros organizados por el rey Servio Tulio para hacer constar el nacimiento y muerte de los ciudadanos, la *professio* o declaración de nacimiento por Marco Aurelio o la institución del censo que dejó de emplearse en los tiempos del imperio (Fernández Ruiz: 17).

En Alemania, los cameralistas<sup>4</sup> del siglo XVIII aseguraban que en el bienestar del príncipe se fundaba la prosperidad del Estado (Guerrero, 2008: 81). En 1756, Von Justi escribió *Elementos Generales de la Policía*, documento que marca el paso definitivo del mero arte de gobierno al de las ciencias del Estado.<sup>5</sup> La primera formulación conceptual de la ciencia de la administración pública, fue la ciencia de la policía; una cuasiteoría desarrollada por Von Justi quien entendía a la policía como la capacidad gubernamental cuya finalidad es incrementar el poder del Estado y expandir sus fuerzas.<sup>6</sup> Definiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que se administran: minas, comercio, hacienda, agricultura, etcétera.

El cameralista prusiano retomó el papel de la población en la ciencia de la policía, al definir que ésta es el segundo fin que debe proponerse el Estado (Von Justi, 1756: 42). En la segunda sección de su libro sobre “La cultura interior de un país y el aumento de sus habitantes”, desarrolla una serie de propuestas en torno a cuáles son las medidas administrativas que debe promover el número de habitantes en él. Es así como el *cameralismo* le da lugar al registro de la población como uno de los fundamentos del poder para la organización y conducción de la sociedad.

Lo anterior demuestra que en la época del absolutismo, el registro de la población era considerado clave para la consolidación del poder del rey; sin embargo carecía la perspectiva enfocada en el bienestar de los habitantes. Desde Kautilya hasta los cameralistas, el bienestar del rey era sinónimo de la prosperidad del Estado; sin embargo, para mantener el poder, el Estado debería contar con conocimiento de sus habitantes vía su registro. Con la llegada de la revolución francesa acompañada del liberalismo democrático, la ciencia de la administración pública

<sup>4</sup> Albion Small afirmaba que el cameralismo es el capítulo perdido de las ciencias sociales.

<sup>5</sup> Juan Enrique von Justi fue un estadista, profesor y funcionario prusiano del siglo XVIII. Fungió como consejero del rey de Inglaterra, Comisario General de Policía de Brunswick y Luxemburgo.

<sup>6</sup> Define a la ciencia de la policía en arreglar todas las cosas relativas al Estado presentes en la sociedad (afirmarla, mejorarla y fortalecerla), para que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen.

se transformó y pasó de ser de una ciencia para los súbditos a una ciencia de los ciudadanos. No obstante, este cambio no se tradujo a profundidad en la administración de los registros de la población.

En el siglo XIX, el concepto de pueblo se convirtió en el centro de la acción del gobierno. Charles-Jean Baptiste Bonnin desechó el concepto de la ciencia de la policía, promovida por los cameralistas para reemplazarla por el de la administración pública; introduciendo así el principio de que el pueblo debe participar directamente en el manejo del gobierno (2004: 73). Con ello, transformó el concepto de población en la Administración Pública y colocó al ciudadano al centro de la acción gubernamental.

En 1812, Bonnin estableció una serie de principios generales para analizar la ciencia de la administración pública. Entre ellos destacan los siguientes:

*Las necesidades y las relaciones necesarias de los hombres son causa de la sociedad, y el interés público es el que los encadena. El objeto de la sociedad es la conservación física de los hombres. El Estado es la reunión de los hombres en asociación política y sometida a un mismo gobierno. El gobierno es la autoridad pública establecida para gobernar el Estado; es también la administración suprema (Bonnin, 2008: 318).*

En opinión de Omar Guerrero, la ciencia de la Administración Pública es hija directa de la Revolución Francesa (2000: 47-49). Bonnin fue el primer pensador administrativo en instituir los principios de la administración pública con base en el ideario republicano. En su obra el pensador francés dedica un capítulo entero a las relaciones civiles administrativas, las cuales definió como puramente civiles cuando las leyes arreglan solamente el estado de las personas en las familias, o establecen sobre ellas como individuos del Estado. En ella describe las actas del estado civil, de celebración de matrimonios y de la naturalización. Es decir, el primer documento del padre de la ciencia de la Administración Pública concibe como clave el registro de la población.

Bonnin aseveró que la Administración Pública se perfeccionó gracias a la estadística, nacida del estudio y de las búsquedas de los conocimientos positivos acerca del Estado. Las leyes administrativas sobre la población, industria, comercio, impuestos, se fortalecieron gracias a la estadística. La estadística es una rama de la ciencia administrativa que forma uno de los conocimientos esenciales del administrador (Guerrero, 2000: 208-209, 339).

*Todo esto demuestra que lo relativo a comprobar el estado social de los individuos es el resorte de la administración pública, siendo esta institución la que pone a las personas en relación con la sociedad, que mantiene el orden público de que ella está encargada, y que establece todo lo que tiende a asegurar a las personas su manera de ser en el Estado. Por consiguiente, la administración pública es la que debe llevar los registros y confección de tales actas, y este derecho es una parte esencial y exclusiva de las funciones municipales (Bonnin, 2008: 339-341).*

Se trata de un concepto precursor de lo que hoy entendemos como registro de la población. De acuerdo con Bonnin, las dependencias sociales, o civiles, tienen como base la inscripción cívica que es de interés para la administración. Ésta comprende nacimientos, adopciones, casamientos, divorcios, naturalizaciones y defunciones. “Todas ellas son acciones o cosas administrativas porque se trata de una relación social, y toda relación social forma la acción de la administración, especial, esencial y exclusivamente” (Guerrero, 2000: 31-32).

La obra de Bonnin tuvo una rápida y significativa repercusión, que en su momento, generó el surgimiento de pensadores administrativistas en Colombia, México, España, Alemania, Italia y EUA; y ya entrado el siglo XXI fue exportada al Reino Unido. Fue así como la ciencia de la administración pública dejó de ser una disciplina puramente francesa para integrarse en un campo del saber universal (Guerrero, 2000: 91).

*Hacia la mitad del siglo XIX la ciencia de la Administración Pública se había gestado y desenvuelto como una disciplina de la sociedad, en tanto que lo público emanaba de una mezcla de clasicismo grecorromano y del emergente civismo de la Revolución Francesa. Sin embargo, desde la década de 1860 esa ciencia volvió a tener como centro de gravedad muy próximo y hermanado, que atrajo hacia sí lo público y arrastró con él a la administración pública misma: el concepto de Estado (Guerrero, 2000: 70).*

El estudio de la administración pública en Italia y Estados Unidos es tributario directo de Lorenzo Von Stein. En su etapa como profesor de Teoría del Estado en la Universidad de Viena fue cuando desarrolló su pensamiento administrativista. Entre 1864 y 1884, escribió su libro *La Teoría de la Administración*, texto que impulsa que los países alemanes adopten la ciencia de la administración pública dejando atrás la ciencia de la Policía (Guerrero, 2000: 56-57). Sobre la población, Von Stein

afirmó que la sociedad es el cuerpo donde el Estado se apoya: ella determina, con su conformación, la naturaleza del Estado. Con ello justifica la necesidad de que la ciencia de la administración pública estudiara el registro de la población.

Guerrero profundizó en el análisis de Von Stein sobre las cinco partes que integran a la administración pública (2000: 120). Según el pensador alemán, ésta ciencia se integra de: derecho internacional y asuntos exteriores; defensa nacional, ejército y armada; hacienda y finanzas; la administración de justicia; y la administración interna. En ésta última se incluía la administración de la vida física individual, que trata a la población y al derecho administrativo civil, en especial el matrimonio y la organización administrativa de los habitantes.

En el pensamiento administrativo contemporáneo, el análisis del registro de la población fue opacado por el desarrollo de nuevos paradigmas para estudiar a la Administración Pública. Nuevos paradigmas que fueron productos de profundos cambios históricos y sociales. Martínez Anzures (2016:9) retoma lo dicho por Kliksberg:

*Cambiar el aparato público no implica transformaciones meramente formales, sino que se trata de un complejo y profundo proceso de cambio social, equivalente a cualquiera de los grandes cambios históricos. Se trata de modificar un amplio espectro de relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y estructuras de organización. (Kliksberg, 1989: 25)*

Fue así como en el siglo XX, la administración pública fue marcada por la nueva gestión pública (NGP) y la nueva gobernanza (NG). De acuerdo a Fernández Fuentes el sistema en el que se desarrolla la administración pública actual requiere nuevas herramientas intelectuales y tecnológicas, para abordar los nuevos problemas y los tradicionales (2016: 242). Las nuevas necesidades de la administración pública requieren creatividad e innovación conceptual para su atención (Uvalle, 1994:295). De ahí la necesidad de retomar el concepto del registro de la población para atender de origen los nuevos retos.

En 1877, Woodrow Wilson dio origen al estudio de la administración pública en Estados Unidos de Norteamérica con la publicación de “El Estudio de la Administración”. La administración pública en la cultura anglosajona fue una importación europea de la cual se adoptaron principios administrativos, no políticos (Guerrero, 2000: 73-75). Con relación al pueblo, Wilson argumentó que la opinión pública es el

poder motor del gobierno, por lo que se deben poner a los mejores funcionarios como aparato del gobierno (1980). Mejores funcionarios que entendieran la relevancia de conocer a profundidad a quienes gobernaban.

La ciencia de la administración pública es fruto del siglo XX y más concretamente del esfuerzo de los estudiosos norteamericanos (Cotarelo, 1994: 14). La evolución del pensamiento administrativo en el siglo XX, tuvo como resultado una proliferación de teorías sin una teoría general de la ciencia. Bañón afirmó que las teorías contemporáneas de administración pública se difunden y aplican como parte del éxito de los movimientos políticos que las sustentan (1997: 29). Lamentablemente, el estudio del registro de la población no fue eje principal del pensamiento contemporáneo. (Véase tabla 1)

Tabla 1 : Evolución del Pensamiento Administrativo en Estados Unidos		
Fecha	Pensamiento	Pensadores
Inicios del XX	Resurgimiento de la relevancia del estudio de la Administración Pública.	Woodrow Wilson, Frank Goodnow, Frederick W. Taylor, Henri Fayol y Max Weber
IGM, New Deal, Gran Depresión	AP Ortodoxa: Reforma administrativa, economía, eficiencia, estructura formal de organizaciones, personal y presupuesto.	Leonard White, Luther Gullik, William Willoughby, Robert K. Merton.
50s - 80s (Watergate)	AP Heterodoxa: planeación estratégica, ética, desarrollo organizacional, cambio tecnológico. Surgimiento del marxismo, feminismo y pluralidad. Redescubrimiento de la Política Pública y presupuesto como instrumento de dirección. Ideología del Desarrollo.	Heterodoxia: Maslow, McGregor, Barnard, Merton, Katz y Kahn, Down, Bennis y Levine. Política Pública: Simon, Lindblom y Dror Presupuesto: Key, Lewis, Shick, Wildavsky, Levine, Caiden, Joyce.
80s-2000s	Globalización, neoliberalismo, influencia de la administración de negocios, gobierno por contrato, privatización.	Lipsky, Thompson, Allison, Larkey, Barzelay, Mosher, Wolf

Fuente: Elaboración propia a partir de Shafritz y Hyde, 1990: 8-31.

La tabla anterior explica el por qué los estudios contemporáneos de la administración pública enriquecen por diversos enfoques, sin embargo ninguno toma al registro de la población como clave en su análisis. La perspectiva jurídica, gestión, económica, politológica y sociológica se mezclan en un enfoque de administración pública y luego de políticas públicas. Incluso, para algunos la administración pública se trata de un

oficio. De acuerdo a Shafritz y Hyde, uno de los mayores problemas de la AP como disciplina radica en su carencia de un cuerpo sistemático de teoría. Ésta ha avanzado más rápido que la capacidad de análisis y teorización (1990: 30).

Es importante destacar el surgimiento de la administración pública en los países socialistas, bajo la visión heterodoxa de la ciencia. Ello derivado de los estudios sobre la administración soviética Georges Langrod en 1962 y luego evoluciona con los textos de G.I. Petrov, A. E. Lunev, Berman y Gudunov. Con Georges Langrod se gestó la *disciplina científica de la construcción estatal*, concepto leninista, que sostenía que era necesario hacer que las masas sociales participen en la administración del Estado (Guerrero, 2000: 77). En 1969, Petrov escribiría “El Objeto de la Ciencia de la Administración”, y, el administrativista ruso planteó que: “la ciencia de la administración de la sociedad debe ser definida como la ciencia de la actividad organizadora y orientada a los hombres.” Es decir, una que organice a su población y por ende lleve un registro.

El pensamiento administrativo contemporáneo y la ciencia de la administración pública han sido impactados por el surgimiento de nuevos paradigmas. Stephen Osborne propuso que existen tres formas dominantes de Administración Pública:

- 1) *una más prolongada, preeminente, que se extendió desde las postrimerías del siglo XIX hasta finales de los años setenta o principios de los ochenta del siglo XX;*
- 2) *un segundo modelo: la nueva gestión pública (NGP), hasta los inicios del siglo XXI, y*
- 3) *un tercero que está haciendo su aparición desde entonces: la nueva gobernanza pública (GP) (2006: 377-378).*

El surgimiento de estas tres formas dominantes, generó que numerosos países introdujeran un amplio número de innovaciones con el propósito de remediar sus “males administrativos” a partir de la década de los ochentas. A pesar de la introducción de nuevos paradigmas, los problemas públicos prevalecen y la desconfianza ciudadana al Estado aumenta a nivel global. De ahí la relevancia de retomar el concepto de registro de la población.

La mayor parte de los estudios administrativos de fin de siglo fueron explicaciones y pronósticos de la crisis o bien enunciados normativos (valorativos, institucionales, técnicos) sobre las formas de prevenirla. Es así como la atención teórica y política de la AP se desplaza de la dotación de las capacidades gubernativas. La insuficiencia directiva

del gobierno tiene como primer corolario la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno, que son importantes para trazar el rumbo social y decisivo para realizar sus objetivos (Aguilar, 2008: 53-128). Se trata de colocar a la población como centro de la acción pública.

La gestión pública es punto cardinal en el desempeño de los gobiernos contemporáneos y en la redefinición de los vínculos dados entre la sociedad y el gobierno. Si gobernar significa articular intereses, amortiguar conflictos, tomar decisiones, movilizar recursos y alcanzar acuerdos en los marcos de la pluralidad democrática de manera flexible y pragmática, la gestión pública proporciona los recursos tecnológicos que favorecen la elaboración y reelaboración de estrategias que tienen como objetivo generar un impacto positivo en la productividad de la vida pública (Uvalle, 2003:176).

Las reformas administrativas y las transiciones políticas que ha vivido nuestro país, en el marco de los nuevos paradigmas administrativos NGP y NG, han tenido poca incidencia en la mejora de la calidad de los servicios públicos. Muestra de ello es la política en materia registro de la población. El fortalecimiento del concepto del registro de la población en la actualidad, es consecuencia directa de una campaña promovida por organismos internacionales para colocarlo como una acción clave de los gobiernos.

### **Registro de la Población en el Pensamiento Global: Gestión de la Identidad**

Desde su surgimiento en el siglo XX, los organismos internacionales han hecho aportaciones al pensamiento administrativo. Sin embargo, en el siglo XXI su intervención en la agenda administrativa de los gobiernos se vuelve mucho más activa. Muestra de ello son los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM); los cuales representaron un esfuerzo global para elevar la calidad de vida de la humanidad coordinados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).<sup>7</sup>

En su reporte de 2015 la ONU afirma que “la falta de sistemas de Registro Civil con un funcionamiento adecuado y cobertura nacional también resulta en graves vacíos de datos, en particular para estadísticas vitales” (ONU, 2015:11). Este organismo internacional argumenta que la ausencia de registros de la población complicó

<sup>7</sup> En el año 2000, 189 naciones se comprometieron a cumplir un conjunto de metas muy concretas en materia de desarrollo, dentro de un horizonte de tiempo definido (2015). (Presidencia de la República, 2013:11) Dichas metas fueron medidas y evaluadas por la ONU.

el que se lograra el objetivo de mejorar la salud materna. Se trata de un ejemplo que explica el impulso internacional en favor de una agenda en favor de fortalecimiento de capacidad estadística de los Estados miembros de la ONU como base para monitorear la agenda de desarrollo. En esencia, una agenda para fortalecer el registro de la población y los registros administrativos.

*Para mejorar la disponibilidad, fiabilidad, oportunidad y accesibilidad de los datos que apoyen la agenda para el desarrollo después de 2015 es necesario realizar inversiones sostenibles en la capacidad estadística a todos los niveles y en particular a nivel nacional. La expansión de las capacidades estadísticas nacionales y el fortalecimiento y modernización de los sistemas estadísticos requerirá asegurar marcos institucionales y coordinación interna efectivos, recursos humanos sostenibles, recursos financieros sostenibles (tanto internos como externos) y cooperación técnica.*

*Las oficinas nacionales de estadística deben tener un mandato claro para dirigir la coordinación entre los organismos nacionales involucrados y convertirse en el centro de datos para el monitoreo. Por ejemplo, mejorar el sistema de Registro Civil y de estadísticas vitales de un país requiere un firme compromiso del gobierno y esfuerzos a largo plazo para fortalecer la infraestructura administrativa. El progreso en los últimos 20 años ha sido muy lento, pero algunos países han dado grandes pasos. En Sudáfrica, por ejemplo, se registró el 85% de los nacimientos de 2012, en comparación con el 56% de los nacimientos de 2003. En Tailandia, gracias a los esfuerzos iniciados en 1996, hoy se registra más del 95% de los nacimientos y muertes (ONU, 2015:12).*

Previendo dicha conclusión, en 2006, tres organismos internacionales firmaron un Memorandum de Entendimiento para cooperar en el registro ciudadano. El propósito del proyecto promovido por UNICEF, OEA y BID es el proteger el derecho del niño a un nombre y a una nacionalidad; con el objetivo de fortalecer la gobernabilidad y el reconocimiento del derecho a la identidad.

La OEA sustentó dicho memorandum en su Convención Americana de Derechos Humanos, también conocido como el Pacto de San José de 1969. En ella, los Estados que integran este organismo internacional se comprometieron a defender el derecho al nombre (artículo 18) y el derecho a la nacionalidad (artículo 20). Casi cuatro décadas después, la Asamblea General de la OEA emitió la Resolución 2286 (XXXVII-0-07)

en la que insta a los Estados Miembros a que adopten medidas como la erradicación del subregistro para asegurar el pleno reconocimiento al derecho a la identidad. Lo anterior, a petición de México y Perú; hecho que demuestra la vocación de nuestro país por este tema en el marco global.

Con estos antecedentes, es como nace el Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad (PUICA) vía la Resolución 2362 (XXXVIII-O/08). El cual estableció cinco objetivos para lograr el Registro Civil universal y garantizar el derecho a la identidad: universalización y accesibilidad del Registro Civil y el derecho a la identidad; fortalecimiento de las políticas, las instituciones públicas y la legislación de los países; participación ciudadana y sensibilización; identificación de mejores prácticas; promover la cooperación internacional y regional a través del Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV). De acuerdo a la OEA, el PUICA encomienda a su Secretaría General a apoyar a los Estados Miembros que así lo soliciten en sus esfuerzos para alcanzar la universalidad y accesibilidad del Registro Civil. Desde su inicio, el programa tenía la meta del registro universal de nacimiento en América para el año 2015; la cual no fue cumplida por la totalidad de los Estados que la integran.

Por ello, la OEA ha impulsado una serie de acciones regionales para promover éste derecho basado en lo planteado en su Carta Democrática Interamericana que establece que se prestará especial atención a los programas y actividades dirigidos a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil (OEA, 2001).

La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo de la ONU, es la aportación más reciente de los organismos internacionales al pensamiento administrativista en torno al registro de la población. La Agenda 2030 contempla el cumplimiento de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el objetivo 16, que versa sobre Paz y Justicia, se encuentra el objetivo específico de proporcionar el acceso a una identidad jurídica para todos, en particular, mediante el registro de nacimientos. Por primera vez, el registro de la población se convierte como un objetivo específico de la ONU.

La adopción de este objetivo tiene como antecedente la Primera Conferencia Internacional de Gestión de la Identidad con el fin de crear sinergias y difundir conocimiento especializado sobre la modernización

de los sistemas de identidad personal e identificación. En septiembre de 2014 en Seúl, República de Corea, el BID, coorganizó esta Conferencia en la que se exhortó a los gobiernos a intensificar sus esfuerzos en materia de Registro Civil a fin de desarrollar e implementar un enfoque holístico para establecer sistemas robustos de gestión de la identidad. La conferencia fue co-organizada por el BID y el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Ministerio de Seguridad y Administración Pública de la República de Corea.

Mia Harbitz, coordinadora de los esfuerzos del BID en materia de Registro Civil, definió la Gestión de la Identidad como el sistema o la combinación de los sistemas, normas y procedimientos que rigen la relación entre las personas y las organizaciones en cuanto a la titularidad, al uso y a la protección de la información personal.<sup>8</sup> Los gobiernos necesitan saber cuántas personas hay, dónde están, qué hacen los países con sus sistemas de Registro Civil, su registro de la población, y la necesidad de que el registro esté vinculado a un sistema de identificación legal. La Gestión de Identidad según Harbitz es relevante pues:

*El registro de nacimientos que tiene lugar fuera de los límites de tiempo establecidos por el marco legal de cualquier país, son un impedimento para el desarrollo económico y social. Al cruzar datos de UNICEF con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se revela que los países con las tasas más altas de registro de nacimientos también tienen las calificaciones más altas en el Índice de Desarrollo Humano. (BID, s.f.)*

El contar con un Registro Civil eficaz y universal permite obtener estadísticas vitales y confiables de la población. Del mismo modo, sienta las bases de políticas sociales inclusivas, al tener mayor calidad en la información que las sostienen. De acuerdo al BID, la Gestión de la Identidad tiene múltiples relaciones con la superación de pobreza, el acceso a la educación y a la salud, la gobernabilidad y el perfeccionamiento de la democracia. La aportación de ONU, OEA y BID al pensamiento administrativista global en materia de registro de la población ha generado un impacto directo en el desarrollo de esfuerzos de los gobiernos para fortalecer a los registros civiles.

---

<sup>8</sup> Desde 2004, Mia Harbitz ha coordina las actividades de BID en materia de Registro Civil y la Gestión de Identidad. Entre sus principales responsabilidades se han realizado una serie de estudios que evalúan las implicaciones prácticas de subregistro de los ciudadanos de América Latina.

## Registro de la población en el pensamiento administrativo Mexicano

El concepto población ha sido un tema de interés en el pensamiento administrativista mexicano. Entre los primeros antecedentes del México Independiente, se encuentran el “Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España” de Alexander von Humboldt que incluye datos sobre la población en 1811.<sup>9</sup> Así como, “Memoria sobre la población del Reino de la Nueva España” de Fernando Navarro y Noriega de 1814. En este texto, Navarro describe a la población de Nueva España de manera más precisa al corregir los datos de las memorias de Humboldt y actualizarlas hasta el año de 1810.

En el siglo XIX, fueron hombres como Mariano Otero<sup>10</sup>, José María Mora<sup>11</sup>, Tadeo Ortiz<sup>12</sup>, Teodosio Lares<sup>13</sup>, Lucas Alamán<sup>14</sup>, Luis de la Rosa,<sup>15</sup> entre otros, quienes aportaron a la Administración Pública del México independiente. La guerra civil y la disensión política que permeó en el país tras la consumación de la Independencia, impidieron establecer un sistema administrativo. Al respecto, esta situación generó una crisis y desorganización administrativa que opacó los ligeros avances administrativos de los primeros años del México Independiente. Un hecho que incluso llegó a reflejarse en la falta de servidores públicos que cubrieran los diversos ramos del Poder Ejecutivo en la época (Rives, 2009: 102-105).

Roberto Rives afirma que para hacer posible los fines sociales, operados administrativamente por el poder público, es necesario amplia información de los recursos naturales con los que cuenta el país, así

<sup>9</sup> Alexander Von Humboldt (1769-1859) padre de la geografía moderna universal quien realizó una expedición por América.

<sup>10</sup> Mariano Otero (1817-1850) fue un jurista y político quien fungió como Alcalde de la Ciudad de México, Diputado Constituyente de 1847 y Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores.

<sup>11</sup> José María Mora (1794-1850) sacerdote, político e historiador mexicano. Fundador del liberalismo mexicano; sus restos fueron trasladados a la Rotonda de Personas Ilustres.

<sup>12</sup> Simon Tadeo Ortiz de Ayala (1788-1833) fue el primer teórico en Administración Pública en México. Guerrero lo describe como un cultivador mexicano de la ciencia de la policía en el siglo XIX. Escribió el “Resumen de la Estadística del Imperio” en 1822 y “México considerado como una nación independiente y libre” 1832.

<sup>13</sup> Teodosio Lares (1806-1870) abogado, político conservador y académico mexicano. Fue Presidente del Tribunal Supremo del Imperio de Maximiliano de Habsburgo y simpatizante de Santa Anna.

<sup>14</sup> Lucas Alamán (1792-1853) fue un servidor público, político conservador, fue Ministro en varias ocasiones.

<sup>15</sup> Luis de la Rosa y Oteyza (1804-1856) fue un servidor público y político liberal de Zacatecano que fungió como Ministro de Hacienda en 1845, Ministro de Justicia en 1847, Ministro de Interiores y Exteriores en 1848. Apoyó Comonfort en el Tratado de Guadalupe y opositor a Santa Anna.

como la población, todo lo referente a ella, incluso su nivel de barbarie o civilización (2009: 104-105). A mediados del Siglo XIX, actores públicos como José Joaquín de Herrera<sup>16</sup>, Manuel de la Peña y Peña<sup>17</sup> y Mariano Arista<sup>18</sup> destacaron la urgencia de un reordenamiento de la Administración Pública. Sin embargo, era tan complicada la situación en aquel tiempo que Lucas Alamán aseveró que era más fácil escribir nuevas constituciones que organizar efectivamente gobiernos. Fue así como el establecimiento de un registro de la población se convertía en una prioridad secundaria en la formación del México Independiente.

La relevancia del registro población en la AP estuvo presente en el pensamiento administrativista mexicano del siglo XIX. En 1832, Tadeo Ortiz propuso que para mejorar la Administración Pública en México, era necesario disponer de información para la toma de decisiones, para ello habría que levantar un censo general exacto de la República (Chanes, 1982:35-49). Por su parte, Lucas Alamán afirmó que la base de un gobierno económico debía de ser la estadística exacta. Hecho que lo llevaría a instruir la elaboración de un censo en 1831 (Flores Talavera, 1958).

En 1853, el padre de la Administración Pública mexicana, Luis de la Rosa, describió en su libro fundador "La Administración Pública de México y medios de mejorarla" la importancia del censo y la población en nuestro país. Dentro del segundo apartado de su libro, denominado *Sobre la Administración General de la República*, de la Rosa describió la importancia del censo y la población en México, así como sus consideraciones sobre el aumento de la población, catastro general del país y medios de formarlo, así como la oposición al mismo (1853: 1-2). A la par de que Luis de la Rosa introducía la ciencia de la Administración Pública a México, el Presidente Santa Anna emitió el decreto que crea la Secretaría de Gobernación como entidad responsable de la política interior en nuestro país.

---

<sup>16</sup> José Joaquín Herrera (1792-1854) político y militar mexicano que fue Presidente de México en tres ocasiones, Gobernador del Distrito Federal y Comandante del Ejército ante la guerra con Estados Unidos. Rives, *op. cit.*, 2009, p. 104. Herrera afirmó en 1848: "Mis ideas políticas son muy conocidas: la crisis que acaba de pasar nos ha aleccionado bastante, y todas las opiniones están de acuerdo en la primera necesidad del país: la Administración Pública."

<sup>17</sup> Manuel de la Peña y Peña (1789-1850) jurista y político mexicano que fue Presidente de México en dos ocasiones durante la guerra con Estados Unidos; firmó como Presidente el Tratado de Guadalupe Hidalgo. Rives, *op. cit.*, 2009, p. 104. Manuel de la Peña (1789-1859) señaló en 1848: "Obstinarnos en seguir en el mismo sendero, y no apelar las saludables reformas que hace tiempo se piden en la AP, sería perdernos para siempre."

<sup>18</sup> Mariano Arista (1802-1855) Presidente de México que durante su mandato en 1851: "Felizmente las grandes exigencias del país son administrativas."

A pesar de lo plasmado por los pensadores administrativistas mexicanos del siglo XIX, el análisis del registro de la población en nuestro país es un tema olvidado por la ciencia de la Administración Pública. En el siglo XX, el análisis del registro de la población, la gestión y derecho de la identidad en México se realizó principalmente desde la estadística, la demografía y el ámbito jurídico, siendo muy pocas las aportaciones desde la ciencia de la Administración Pública.

Una muestra de ello es que de acuerdo a la investigación realizada por Fernández Fuentes en 2016, del 2000 al 2014 la UNAM, ANÁHUAC e INAP no publicaron investigaciones de posgrado de Administración Pública que se refieran al registro de la población (2016: 196-203). Existen algunas excepciones como: “La cédula de identidad en México” de Héctor Fernández Pedroza en 2016 y “Representación de los fundamentos de las transacciones entre el individuo y el Estado: El rol de las políticas de identificación personal” de Flavio Cienfuegos Valencia en 2017. Ambos textos, analizan de forma rigurosa la política de identidad en México. Sin embargo, concentran su análisis en la ausencia de un documento de identidad emitido por el Estado y no profundizan en el concepto de registro de la población.

La Administración Pública es el instrumento del Estado para convertir las ideas y las definiciones en resultados. Si bien no existe una teoría o herramientas que ofrezcan una solución ideal para la solución de los problemas públicos, los pensadores administrativistas mexicanos no podemos seguir importando pensamiento extranjero, de organismos internacionales, para resolver los retos propios. Es urgente que la ciencia de la Administración Pública mexicana retome su liderazgo en la implementación y generación de propuestas administrativas.

## **Conclusiones**

Analizar la evolución del concepto de registro de la población en el pensamiento administrativista clásico, contemporáneo, mexicano y global permite comprender la relevancia de reposicionar el concepto como una herramienta clave de la ciencia de la Administración Pública. Como se mencionó anteriormente, el registro de la población es un sistema que se nutre de todos los registros administrativos gubernamentales de las personas que residen en un Estado. Se trata de un instrumento que puede ser empleado para eficientar y guiar la toma de decisiones de política pública.

A lo largo del pensamiento administrativista, el registro de la población ha sido empleado como herramienta del gobierno cuya relevancia

ha estado sujeta a los cambios en la ciencia de la Administración Pública. Pasó de ser un sistema que en los orígenes del pensamiento administrativista empieza por ser elaborado para fines relativos al gobernante a transformarse en una herramienta centrada en brindar mejores servicios a la población. Dicha evolución es producto de la estrecha vinculación del ejercicio gubernamental y la historia. Sin embargo, el olvido del concepto en el pensamiento administrativista contemporáneo ha permitido su abandono como instrumento clave en la conducción del gobierno.

El esfuerzo de organismos internacionales por impulsar la gestión de la identidad, ha permitido el resurgimiento del concepto de registro de la población en la discusión académica. Diversos estudios de la ONU, OEA y BID han probado que la Gestión de la Identidad está vinculada con la eliminación de la pobreza, el acceso a la educación y a la salud, la gobernabilidad y el perfeccionamiento de la democracia. La ciencia de la administración pública mexicana contemporánea carece de estudios propios sobre el tema para aportar a la discusión global.

La ciencia de la Administración Pública mexicana requiere de un estudio profundo del estado del registro de la población en nuestro país, sus retos y avances. Lo anterior con el objetivo de identificar si esta vieja herramienta de la Administración Pública puede aportar nuevas aproximaciones para resolver problemas públicos.

## Bibliografía

- Arcos Axt, Iván y Mia Harbitz. *Diccionario para Registros Civiles e Identificación*. Washington, D.C. BID, 2013, 146 pp. [En línea] < <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3679/Diccionario%20reg%20nacimientos%20FINAL.pdf?sequence=1>> [Consulta: 30 de noviembre de 2018]
- Arcos Axt, Iván y Mia Harbitz. *Políticas de Identificación y Gobernanza. Los Fundamentos Jurídicos e Institucionales que rigen las relaciones e interacciones del ciudadano con el gobierno y la sociedad*. Washington, D.C., BID, 2010, 58 pp.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Conferencia Internacional sobre Gestión de la Identidad: Presentaciones*. Washington, D.C., BID, 2016, 143 pp. [En línea] <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7125/Conferencia%20Internacional%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20de%20la%20Identidad.pdf?sequence=7>> [Consulta: 28 de noviembre de 2018]
- Bonnin, Charles Jean. *Principios de la Administración Pública*. México, F.C.E., 2004, 537 pp.

- Cienfuegos Valencia, Flavio. *Identificación Personal en México*. México, EGAP, 2012.
- Cienfuegos Valencia, Flavio. *Representación de los fundamentos de las transacciones entre el individuo y el Estado: El rol de las políticas de identificación personal*. México, EGTP, ITESM, 2017.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Población y Desarrollo Sostenible*, Santiago, Chile, Naciones Unidas, 2012.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) *Glosario*. México, Secretaría de Gobernación, 2014. Obtenida el 23 de noviembre de 2018 en [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario\\_CONAPO](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario_CONAPO)
- De la Peña, Ernesto. (1993) *Kautilya o el Estado como mandala*. Pórtico de la Ciudad de México, México.
- De la Rosa, Luis (1853) *Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla*. [en línea] IJ UNAM-Revista de Administración Pública México. <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/50/pr/pr7.pdf>> [Consulta: 25 de mayo de 2016] Luis F. Aguilar. *Gobernanza y Gestión Pública*. México, FCE, 2008, 500 pp.
- Fernández Fuentes, Luis Humberto. *Fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública en el Siglo XXI*. México, INAP, 2016.
- Fernández Pedroza, Héctor. *La cédula de identidad en México*. INAP, México, 2016.
- Figuroa Campos, Beatriz. *Reflexiones sobre la pertinencia y concreción de un registro de población*. México, Estudios Demográficos y Urbanos, Colegio de México, 2002.
- Guerrero Orozco, Omar. *Historia de la Secretaría de Gobernación: de su origen al final del siglo XX*. México, Editorial Porrúa y UNAM, 2011.
- Guerrero Orozco, Omar. *La nueva gerencia pública*. México, Fontamara, 2004.
- Guerrero Orozco, Omar. *Teoría administrativa del Estado*. Reino Unido, Oxford University Press, 2000.
- Harbitz, Mía y Boekle-Giuffrida *Gobernabilidad Democrática, Ciudadanía e Identidad Legal*. Washington, D.C., BID, 2009, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) *Proceso Estándar para el aprovechamiento de registros administrativos*. México, INEGI, 2012.
- Kautilya. *Arthashastra: La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*. Edición y estudio introductorio Omar Guerrero. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2008, 579 pp.
- Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. México, IJ UNAM, 1982,.

- Kliksberg, Bernardo. *Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid, INAP, 1989.
- Naciones Unidas. *Objetivos del Desarrollo del Milenio, Reporte 2015*. Nueva York, Estados Unidos, Naciones Unidas, 2015, 72 pp. [en línea] < [http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf)> [Consultado el 3 de Noviembre de 2018]
- Ordóñez Bustamante, Dwight y Patricia Bracamonte Bardález. *El registro de nacimientos: consecuencias en relación al acceso a derechos y servicios sociales y a la implementación de programas de reducción de pobreza en 6 países de Latinoamérica*. Washington, DC., BID, 2006
- Organización de Estados Americanos. *Carta Democrática Interamericana*. Washington, D.C., OEA, 2001 [en línea] < [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm) > [Consultado el 18 de diciembre, 2018]
- Rives Sánchez, Roberto. *La Administración Pública de México en su Bicentenario*. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. 2009, 550 pp.
- Varela, Cosme. *Proyecto de Decreto para el Establecimiento del Registro Civil en el Distrito Federal*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1851.
- Von Justi, Juan Enrique. *Elementos Generales de Policía*. Comunidad de Madrid, Agencia española de Cooperación Internacional, INAP España, INAP México, IAPEM y el Gobierno del Estado de México.
- Von Stein, Lorenzo. *La Scienza Della Pubblica Amministrazione*. Alemania, Unione Tipografico-Editrice, Turín,. 1897.

### Capítulos de Libros y Revistas

- Bañón, Rafael. (comp.) “Los Enfoques para el Estudio de la Administración Pública: Orígenes y Tendencias Actuales” en *La Nueva Administración Pública* de Bañón y Carrillo. Madrid, España, Alianza Editorial, S.A., 1997, 17 a 51 pp.
- Chanes Nieto, José. “Uno de los primeros teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala” en *Revista de Administración Pública* núm. 50 abril-junio. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982. 13-36 pp.
- Cotarelo, Ramón. “La Ciencia Política en España” en *La ciencia política y la administración* Volumen 3 de Roman Reyes (editor) “Las Ciencias Sociales en España. Historia inmediata, crítica y perspectivas”. Madrid, Editorial Complutense, 1994.

- Fernández Ruiz, Jorge. *El Registro del Estado Civil de las Personas*. [en línea] Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3100/5.pdf>> [Consulta: 25 de mayo de 2016]
- Osborne, Stephen P. "Editorial: The New Public Governance?" en *Public Performance & Management Review* 8. Estados Unidos, Routledge, 2006, pp. 377-387.
- Suk Kim, Pan. "Desafíos a la capacidad pública en la era de la Administración Pública en evolución y reforma al gobierno" en la Revista Gestión y Política Pública Volumen XVI, Número 2, II Semestre de 2007. México, CIDE, 2007, 511-537 pp.
- Uvalle Berrones, Ricardo. "La gestión pública en tiempos de intensidad ciudadana" en la "Revista IAPEM 54", Enero-Abril. México, IAPEM, 2003, 143- 180 pp.
- Wilson, Woodrow. "El Estudio de la Administración" en *Revista de Administración Pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980 , 275-294 pp.