

# LA INVESTIGACION SOBRE LA ADMINISTRACION MEXICANA

JOSE CHANES NIETO,

Miembro del Consejo Directivo del INAP.

## INTRODUCCION

El tema relativo a la investigación sobre la administración mexicana podría agotarse rápidamente diciendo que ésta es inexistente. Tal aseveración significaría menospreciar los esfuerzos —la mayoría escasamente difundidos y aprovechados— que se han realizado y continúan produciéndose en dicha materia.

A pesar de las aportaciones, es incontrovertible el deficiente desarrollo de la administración, tanto pública como privada, en México, debido al lado de factores internos de naturaleza diversa —de los que forma parte la insuficiente investigación— a la dependencia, entre otros aspectos, científica y tecnológica del exterior, que ha impedido que se desenvuelva un conocimiento administrativo acorde con la realidad mexicana, el cual es fundamental para el perfeccionamiento respectivo.

La consideración anterior no pretende desconocer la importancia de aprovechar los

logros alcanzados en otros países, siempre y cuando su aplicación al nuestro responda a sus características y no sea instrumento para perpetuar la dependencia o el camino fácil para evitar producir elaboraciones propias recurriendo a lo ya hecho sin el tamiz de la crítica, de su confrontación con el contexto, experiencia y contribuciones nacionales.

Todos los países, como miembros de la comunidad internacional, se encuentran sujetos a influencias recíprocas, a intercambios en todos los órdenes; pero los vínculos y las relaciones no son siempre solidarios y aquellos que detentan mayores bienes económicos o culturales tratan de imponer sus concepciones, valores e intereses a quienes se encuentran en el subdesarrollo y aún les resulta conveniente para sus objetivos mantenerlos en él.

Por ello, tanto las administraciones esta-

tales y municipales frente a la federal (ámbito nacional) como la administración federal ante las de otros países (ámbito internacional) deben disponer de condiciones que les permitan organizarse y funcionar de conformidad con los valores, concepciones, requerimientos, recursos y aspiraciones.

Las formas culturales de penetración, conculcadoras al igual que las económicas de la independencia, van de la promoción de estilos de vida semejantes a los de las potencias, mediante los medios de comunicación, a la formación de cuadros al través de becas y estudios en las metrópolis, en muchos casos realizados en instituciones constituidas exprofeso para impartir enseñanza diferente a la destinada a sus nacionales, o a la creación de otras para transmitir "modelos" acordes con sus intereses, pasando por la venta de técnicas e instrumentos en desuso, de asesorías para garantizar su dominio o de estudios para imponer sus puntos de vista.

Igualmente están presentes, en la tendencia de algunos investigadores, permanecer dentro de la corriente intelectual de Europa y Estados Unidos y dedicarse a especulaciones basadas en ideas, modelos o técnicas de actualidad en el extranjero, desvinculados de nuestra realidad y ajenos a los problemas nacionales, mismos que requieren un pensamiento peculiar para tratarlos, ideas propias para explicarlos y una metodología especial para solucionarlos. La investigación administrativa ha tenido y tiene la obligación de contribuir a la satisfacción de estos requerimientos.

## ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACION SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Desde la perspectiva jurídica la administración pública mexicana ha recibido constante atención a partir del siglo pasado. Las aportaciones respecto a otros enfoques o en relación con aspectos específicos fueron menores, en tanto su desenvolvimiento es de épocas recientes. Sin embargo, existen esfuerzos que, considerados en su conjunto, permiten profundizar en el conocimiento de nuestra administración.

Las contribuciones del siglo XIX, aunque insuficientemente estudiadas, fueron relevantes. Entre ellas están las *Lecciones de política y derecho público para instrucción del pueblo mexicano* de Juan María Barquera (1822); el *Manual de providencias económico-políticas para uso de los habitantes del Distrito Federal*, elaborado en 1834 por Juan Rodríguez de San Miguel; *México y sus revoluciones*<sup>1</sup> de José María Luis Mora, libros publicados en 1836; el *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía* del mismo autor, aparecido en 1837 en sus "Obras Sueltas",<sup>2</sup> tema que había sido abordado en 1828 por Lorenzo de Zavala en tres artículos: "Aspirantismo y Parcialidad", "Aspirantismo" y "Medios que debe tomar el

1. Mora, José María Luis. *México y sus Revoluciones*. 3 Tomos, 2a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1965.

2. Mora, José María Luis. *Obras Sueltas*. 2a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1963.

gobierno para destruir el aspirantismo",<sup>3</sup> y lo sería posteriormente, en 1847, por Mariano Otero en la segunda parte de *Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año de 1847*, al tratar el tema de "Los empleados",<sup>4</sup> así como por Francisco Zarco en un editorial del "Siglo Diez y Nueve" del 4 de septiembre de 1855 y por Juan Bautista Morales en el "Gallo Pitagórico", "Colección de artículos crítico-políticos y de costumbres", aparecidos en los años 1842, 1844 y 1845.<sup>5</sup> Juan de Dios Arias, en estilo satírico, al igual que Juan Bautista Morales, es autor del artículo "El Ministro", que forma parte de los contenidos en la obra *Los mexicanos pintados por sí mismos*, cuya primera edición data de 1854.<sup>6</sup> Al año siguiente, en igual tono, Francisco Zarco escribió en *La Ilustración Mexicana*, "El Presidente, La Presidencia".<sup>7</sup>

Por su parte, entre los varios estudios que realizó sobre la materia, Lucas Alamán presentó el 8 de febrero de 1838 el que se ha denominado "Examen de la organización

general de la Administración Pública",<sup>8</sup> a fin de proponer un programa de reformas a la administración, probablemente el primero de nuestra historia, que comprende "simultáneamente la reforma de todos los ramos, pues ligados entre sí con tanta inmediación, sería imposible reformar el uno dejando subsistir los abusos e inconvenientes que se toquen en otros". Alamán asimismo señala los principios de la descentralización administrativa al proponer la creación de la "Dirección general de las obras del desagüe", al argüir que "ni estas obras podrán hacerse con el acierto correspondiente, ni atenderse a su conservación en lo de adelante, si no se establece una dirección científica de este ramo, que aunque esté bajo la inspección del Gobierno (control no jerárquico), sea independiente de él para sus operaciones (autonomía orgánica), y siéndolo también de las vicisitudes de la administración política de la Nación, pueda constantemente dedicarse al desempeño de sus atribuciones. La citada iniciativa comprende . . . la forma más adecuada de administración, para que el objeto se logre más cumplidamente, y que los gastos que se impendan sean mejor aprovechados (patrimonio propio)".<sup>9</sup>

Mora en la exposición de motivos de la Constitución Política del Estado de México, del 14 de febrero de 1827, mencionó los

3. Zavala, Lorenzo de. *Obras* (El Periodista y el Traductor). Editorial Porrúa, S.A., México 1966.

4. Otero, Mariano. *Obras*. 2 Tomos, Editorial Porrúa, S.A., México 1967.

5. Morales, Juan Bautista. *El Gallo Pitagórico*. Librería de Manuel Porrúa, S.A., México 1975.

6. Varios. *Los Mexicanos Pintados por Sí Mismos*. Librería de Manuel Porrúa, S.A., México 1974.

7. Zarco, Francisco en *Antología de la crónica en México*, pp. 45 y sgts., Textos de Humanidades, No. 8, UNAM, México 1979.

8. Alamán, Lucas. *Documentos Diversos* (Inéditos y muy Raros), Tomo III, Ed. Jus, México 1946.

9. Alamán, Lucas. *Idem*, Tomo I, pp. 304 y 305.

propósitos de la desconcentración administrativa —acercar las decisiones al administrado, la división política como base del ámbito competencial del órgano desconcentrado y la unidad de éste— en los términos siguientes: “las leyes dictadas . . . han conspirado a la unidad de la división del territorio, así que ya no se advierte aquella monstruosa heterogeneidad que hacía tan difícil y complicada la administración de los diversos ramos puestos a cargo del gobierno. La división política ha sido la base de todas las demás . . . Por la ley orgánica se formarán los distritos, evitándose a los pueblos y particulares con tan saludable medida la imponderable molestia de ocurrir a la capital con pérdida de sus intereses y abandono de sus familias, en solicitud de la autoridad que debe aproximarse a ellos”.

Sobre el mismo tema de la desconcentración administrativa, Tadeo Ortiz en su ensayo *México considerado como Nación Independiente y Libre* la sugirió en 1832 para la ciudad de México que “necesita de nuevos establecimientos públicos . . . de un nuevo y arreglado orden de cosas” en tanto “una sola mano o gobernador ya demasiado ocupado en los negocios políticos, es imposible pueda atender a tan interesantes y complicados objetos” y, en consecuencia, “La policía y expedita administración ordinaria de México exige imperiosamente una subdivisión en cinco cantones grandes . . . que, independientes, administren . . . la justicia ordinaria y demás atribuciones municipales”.<sup>10</sup>

Teodocio Lares dictó en 1851 sus *Lecciones de derecho administrativo*, publicadas al año siguiente.<sup>11</sup> Manuel Dublán escribe en “lecciones diarias para los alumnos juristas del Instituto de Oaxaca”, el *Curso de Derecho Fiscal*, impreso en la misma ciudad el año de 1865.<sup>12</sup> José María del Castillo Velasco escribe un *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* (en 1874), cuyo capítulo I estaba destinado a definir a la ciencia administrativa y a señalar sus diferencias con la política.<sup>13</sup> A Ildefonso Estrada y Zenea le editaron en 1878 el *Manual de Gobernadores y Jefes Políticos*, en cuya introducción menciona haber publicado anteriormente el *Manual de Secretarios de Estado*; Isidro Antonio Montiel y Duarte es autor de la obra *Derecho Público Mexicano*, en 4 tomos, aparecidos a partir de 1871, en la cual se lamenta de que “en lugar de estudiar la derivación histórica de nuestras instituciones, examinando las necesidades sociales que han venido dándoles nacimiento, o las causas

---

*pendiente y Libre*. Imprenta de Carlos Lawalle Sobrino, Burdeos 1832. Instituto Tecnológico de la Universidad de Guadalajara, Guadalajara 1952.

11. Lares, Teodocio. *Lecciones de Derecho Administrativo dadas en el Ateneo Mexicano*. Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1852. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1979.
12. Dublán, Manuel. *Curso de Derecho Fiscal*. Imprenta del Instituto, Oaxaca 1865. Textos Universitarios, S.A., México 1975.
13. Castillo Velasco, José María del. *Derecho Administrativo Mexicano*. Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, México 1874.

---

10. Ortiz, Tadeo. *México considerado como Nación Inde-*

pasajeras y ficticias que las han abortado, se comete frecuentemente el error de ir al país vecino del Norte a recibir la explicación de ellas, sin advertir que la que de ahí venga ha de ser acomodada, más que a la letra de sus leyes, al espíritu tradicional de sus costumbres".<sup>14</sup> La Escuela de Jurisprudencia adoptó como texto en 1888 el *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo* de Eduardo Ruiz.<sup>15</sup>

Emiliano Busto elaboró en 1889 *La administración pública en Méjico. Breve estudio comparativo entre el sistema de administación de Hacienda en Francia y el establecido en Méjico* (sic).<sup>16</sup> Manuel Cruzado, en 1895, publicó sus *Elementos de Derecho Administrativo*,<sup>17</sup> cuya "idea principal . . . ha sido poner de manifiesto la alianza entre la teoría y la práctica de la administración".

Antonio García Cubas en *El libro de mis recuerdos* (1904) incluyó, entre éstos, las tribulaciones de un Regidor de antaño, la Dirección General de Colonización e Industrias (1839), la Secretaría de Fomento (1853) y

la organización del imperio de Maximiliano.<sup>18</sup> En *La Evolución Histórica de México (Sus Problemas Sociológicos)*, Emilio Rabasa dedicó el capítulo V a la administración.<sup>19</sup>

En el presente siglo apareció en 1911 el *Derecho Administrativo Mexicano*<sup>20</sup> de Trejo Lerdo de Tejada, destinado a "estudiar y analizar (su) evolución en los últimos cien años" (1810-1910).

En 1917 *México y sus Relaciones Internacionales* presentó el resultado de los "estudios y experiencias" de Enrique Santibáñez "en el importantísimo servicio público de nuestras relaciones internacionales", proponiendo, a partir de los objetivos de la Secretaría de Relaciones y de un diagnóstico sobre la misma, un "organismo serio y progresista que substituya al anterior".<sup>21</sup>

Las instituciones administrativas emanadas de la Revolución, originaron ensayos y artículos periodísticos entre los que destacan los de Salvador Alvarado, quien analizó la desorganización administrativa al tratar *El Problema de México*, de Luis Cabrera y Alber-

14. Montiel y Duarte, Isidro Antonio. *Derecho Público Mexicano*. Tomo I, Imprenta del Gobierno, México 1871.

15. Ruiz, Eduardo. *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*. Tomo I, Secretaría de Fomento, México 1888.

16. Publicado por la Secretaría de la Presidencia en 1976. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie B) Bibliográfica No. 1.

17. Cruzado, Manuel. *Elementos de Derecho Administrativo*. Antigua Imprenta de Eduardo Murguía. México 1895.

18. García Cubas, Antonio. *El Libro de mis Recuerdos*. Editorial Patria, S.A., Sexta Ed., México 1969.

19. Rabasa Emilio. *La Evolución Histórica de México (Sus Problemas Sociológicos)*. Ediciones Frente Cultural, México s.f.

20. Lerdo de Tejada, Trejo. *Derecho Administrativo Mexicano*. Tip. de la Viuda de F. Díaz de León, Sucs. México 1911.

21. Santibáñez, Enrique. *México y sus Relaciones Internacionales*. Librería de la Vda. de CH. Bouret, México 1917.

to J. Pani. En 1931, inspirado en las ideas de Taylor y Fayol, Carlos Duplán publicó *El problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución*,<sup>22</sup> para "estudiar la aplicación de sistemas modernos de manejo de oficinas a las dependencias del Ejecutivo".

En los últimos cuarenta y dos años, el conocimiento de la administración pública se ha visto incrementado con obras tales como: *El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento*, de José Mijares Palencia, editado en 1936,<sup>23</sup> "aportación . . . técnico-descriptiva . . . para que el pueblo cuente con un medio informativo, amplio y completo, de lo que en sí es el Gobierno de México, su organización y funcionamiento, complementando de esta manera las nociones que acerca del mismo se adquieren en las aulas escolares, por el frecuente trato de negocios en las oficinas públicas o por la participación ciudadana en las actividades cívicas"; *La Administración Pública en México* (en 1942) de Lucio Mendieta y Núñez.<sup>24</sup> A partir de 1946, varios autores extranjeros se ocuparon de nuestra administración. Tales son los casos de Wendell Karl Gordon Schaeffer, Stephen Spencer Goodspeed, William

Ebenstein y William Patton Glade Jr.<sup>25</sup>

En 1947 la Dirección Técnica de Organización de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa inició diversos estudios sobre la administración pública en México, entre los que descollaron los llamados "Directorios del Gobierno Federal" que contenían nombre y cargo de los funcionarios, antecedentes históricos, atribuciones, organización, funciones, legislación y en los posteriores al de 1948, "cuadros esquemáticos de organización administrativa" y presupuestos de las instituciones.

En 1955, el licenciado Roberto Chellet Osante, publicó para la Academia de Capacitación de Empleados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el estudio titulado *Organización administrativa y política de la República Mexicana*. Un año después, el licenciado Francisco López Alvarez, dio a conocer *La administración pública y la vida económica de México*,<sup>26</sup> y Antonio García Valencia, en 1958, *Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana*.<sup>27</sup> En 1961, Lucio Mendieta y Núñez aportó un nuevo estudio de-

22. Publicado por la Secretaría de la Presidencia en 1976. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie B) Bibliográfica No. 2.

23. Publicado por la Secretaría de la Presidencia en 1976. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie B) Bibliográfica No. 3.

24. Mendieta y Núñez, Lucio. *La Administración Pública en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1942.

25. Secretaría de la Presidencia. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros). Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie B) Bibliográfica No. 4, México 1976.

26. López Alvarez, Francisco. *La Administración Pública y la Vida Económica de México*. 2a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1956.

27. García Valencia, Antonio. *Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana*. 4a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1978.

nominado *Sociología de la Burocracia*.<sup>28</sup>

Durante 1964, funcionó auspiciada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, la Comisión de Estudios sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública, que produjo un dictamen sobre los problemas de la administración, acompañado de diagnósticos específicos y proposiciones para resolverlos, mismo que apareció en el número 17 de la Revista de Administración Pública, órgano del Instituto mencionado, correspondiente a diciembre de 1964. El Instituto Nacional de Administración Pública, además de su Revista, publicó obras en la materia; entre ellas: *La Administración de Personal en el Sector Público. Un Enfoque Sistémico*, de Miguel Duhalt Krauss; *10 Años de Planificación y Administración Pública en México (ensayos)*, de Ignacio Pichardo Pagaza; *La Reforma Administrativa en México*, de Alejandro Carrillo Castro, quien coordinó *Las Empresas Públicas en México. Su Importancia en el Sector Industrial y Comercial. Bases Jurídicas de su Acción; Plutarco Elías Calles, Creador de Instituciones*, de Ana María León de Palacios; *Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México*, de Adalberto Saldaña Harlow; y *Bases para la Administración de la Educación Superior en América Latina. El Caso de México*, de Carlos Pallán Figueroa.

28. Mendieta y Núñez, Lucio. *Sociología de la Burocracia*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 1961.

La Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia llevó a efecto un diagnóstico sobre el funcionamiento del aparato administrativo, contenido en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*,<sup>29</sup> además del estudio para proponer las *Recomendaciones de reforma administrativa para el sector agropecuario*.<sup>30</sup>

Respecto a los estudios jurídicos sobre la administración, en 1934 se publicó por primera vez el tratado *Derecho Administrativo* de Gabino Fraga; en 1939 se editó *La defensa de los particulares frente a la administración en México* de Antonio Carrillo Flores, misma que en una "nueva edición muy aumentada" de 1973 llevó el título de *La Justicia Federal y la Administración Pública*. En 1959 apareció la primera edición del libro *Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia* de Andrés Serra Rojas. El Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, entre los actos para conmemorar su segundo centenario, publicó *El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo*.<sup>31</sup> Entre los autores recientes en materia jurídi-

29. Publicado por la Secretaría de la Presidencia en 1974. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie A) Documental No. 1.

30. Secretaría de la Presidencia. Recomendaciones de reforma administrativa para el sector agropecuario. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie A) Documental No. 2, México 1976.

31. Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México. *El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo*. Librería de Manuel Porrúa, S.A., México 1962.

ca—administrativa están Alfonso Nava Negrete, Jorge Olivera Toro, Humberto Briseño Sierra, Miguel Acosta Romero, Roberto Ríos Elizondo, Arturo González Cosío, Fernando Serrano Migallón y Miguel Duhalt Krauss.<sup>3 2</sup>

El estudio de aspectos de la administración pública, diferentes a los jurídicos, se complementa a través de artículos y ensayos publicados en revistas especializadas, tales como la del Instituto Nacional de Administración Pública, la que edita la Facultad de Derecho, la que publica la Escuela de Economía, la de Comercio Exterior, la Mexicana de Sociología, la Mexicana de Ciencia Política, la de Investigaciones Económicas, "El Economista Mexicano", "Problemas Agríco-

las e Industriales de México", la de Reforma Administrativa, la del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo, la de Investigación Económica, la del Instituto de Estudios Administrativos, la del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Este último, como primer número de su colección "Cuadernos de Política y Administración", editó *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública* de José R. Castelazo<sup>3 3</sup> e inició la publicación del *Diccionario de Política y Administración Pública*.<sup>3 4</sup>

La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales ha contribuido al enriquecimiento del acervo en la materia, entre otras publicaciones, con las siguientes: *Administración pública y desarrollo, Universidad, política y administración, La Administración Pública Federal, Política y administración pública, Administración Funcional*, de la Serie Estudios;<sup>3 5</sup> *Técnicas de comunicación admi-*

32. Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México 1959.

Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 3a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1972.

Briseño Sierra, Humberto. *El Proceso Administrativo en Iberoamérica*. UNAM, México 1968.

Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. UNAM, México 1973.

Ríos Elizondo, Roberto. *El Acto de Gobierno*. Editorial Porrúa, S.A., México 1975.

González Cosío, Arturo. *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*. Editorial Porrúa, S.A., México 1976.

Serrano Migallón, Fernando. *El Particular Frente a la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1977.

Duhalt Krauss, Miguel. *Una Selva Semántica y Jurídica. La Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1977.

33. Castelazo, José R. *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública*. Cuadernos de Política y Administración No. 1, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México 1977.

34. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. *Diccionario de Política y Administración Pública A-F*. México 1978.

35. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM: *Administración y Desarrollo*, Enrique Velasco Ibarra, Gustavo Martínez Cabañas, Fred W. Riggs, Mario Frierio, Miguel Duhalt Krauss, Mario Martínez Silva, Wilburg Jiménez Castro y Francis de Baecque, México 1970.

*Universidad, Política y Administración*, Enrique González Pedrero, México 1970.

*La Administración Pública Federal*. Tomo I, Pedro G. Zorrilla Martínez, Mario Martínez Silva, Miguel Duhalt Krauss y Roberto Miranda Pasquel, 2a. ed., México 1976.

nistrativa y *Los manuales de procedimiento en las oficinas públicas*, correspondientes a la Serie Textos Universitarios, ambas de Miguel Duhalt Krauss; *Teoría administrativa de la ciencia política* de Omar Guerrero; además de aportaciones incluidas en la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales y la Revista Estudios Políticos.

Asimismo, participan ampliamente las Facultades de Derecho y Economía, con obras destinadas a la "discusión severa de los temas de la administración pública y el desarrollo social y económico de México", entre otras; la *Memoria del Seminario sobre Planeación Socio-económica, Derecho Administrativo y Administración Pública*, organizado en 1964 por la primera, y *Nuevos Aspectos de la Política Económica y de la Administración Pública en México*, que comprende las conferencias de invierno de 1960 dictadas en la segunda.<sup>36</sup> Por su parte, la Comisión de

Estudios Administrativos de la Universidad Nacional Autónoma de México, elaboró una *Guía Bibliográfica de Administración*<sup>37</sup> y el Consejo Técnico de Humanidades incluyó en *Las Humanidades en México 1950—1975*, el trabajo de Elena Jeannetti Dávila: "La Política y la Administración Pública".<sup>38</sup>

Algunos de los trabajos publicados antes de 1970, unificados conforme a un criterio temático, fueron reunidos en una publicación de la Secretaría de la Presidencia.<sup>39</sup> La misma dependencia elaboró *La Administración Pública en la Epoca de Juárez*,<sup>40</sup> y al editar la obra *México a través de los Informes Presidenciales*<sup>41</sup> incluyó el tema "La Administración Pública", con el propósito de coadyuvar en los esfuerzos por alcanzar una perspectiva integral, sistematizada y a fondo de la misma.

Los trabajos de investigación realizados en el lapso 1971—1976 por la Secretaría de la Presidencia permitieron captar información

*La Administración Pública Federal*. Tomo II, José Bustani Hid, José Chanes Nieto, Agustín Lagunes, Carlos Alvarez Piña, Alfredo Castillo Rojas, Víctor Lavín Reyes, Marcos Carrillo Arena, Lian Karp, Alberto Marino Bonett, 2a. ed., México 1976.

*Política y Administración Pública*. Tjerk Franken, Luis García Cárdenas, Mario Rozenstein, José Chanes Nieto, Alejandro Carrillo Castro, Octavio Rodríguez Araujo y Juan Manuel Cañibe, México 1973.

*Administración Funcional*. Manuel Estrada M., México 1974.

36. Facultad de Derecho. *Memoria del Seminario sobre Planeación Socio-económica, Derecho Administrativo y Administración Pública*. UNAM, México 1965.

Escuela Nacional de Economía. *Nuevos Aspectos de la Política Económica y de la Administración Pública*. UNAM, México 1960.

37. Comisión de Estudios Administrativos. *Guía Bibliográfica de Administración*. UNAM, México 1972.

38. Consejo Técnico de Humanidades. *Las Humanidades en México 1950—1975*. UNAM, México 1978.

39. Secretaría de la Presidencia. *Aportaciones al Conocimiento de la administración federal (autores mexicanos)*. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie B) Bibliográfica No. 5, México 1976.

40. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la Epoca de Juárez*. 3 Tomos, México 1973 y 1974.

41. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública*, 5 vols. en "México a través de los Informes Presidenciales", Tomo V, México 1976.

básica de la que se carecía y elaborar estudios indispensables para las actividades de reforma, a fin de contar con datos confiables, permanentemente actualizados sobre la existencia y condiciones de organización y funcionamiento de las instituciones públicas, la determinación de la normatividad administrativa vigente, las experiencias, aportaciones y esfuerzos de administraciones precedentes. En 1975 se levantó el censo de recursos humanos del sector público federal, que comprendió tanto a la administración central como a la descentralizada y de participación estatal mayoritaria,<sup>42</sup> fuente para futuras investigaciones sobre los servidores públicos.

De igual forma en ese lapso se elaboró y publicó el *Catálogo de Estudios sobre Mejoramiento Administrativo del Sector Público Federal*, para difundir "... estudios susceptibles de ser utilizados y adecuados a problemas y necesidades comunes que se presentan en materia de reforma administrativa; facilitar la coordinación de algunos proyectos en que concurren dos o más instituciones; buscar soluciones que tiendan a uniformar la organización, los sistemas y procedimientos de trabajo; y propiciar una guía de consulta sobre literatura relacionada con estudios específicos".<sup>43</sup>

42. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, Administración Central* (1975). México 1976. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria* (1975), México 1976.

43. Secretaría de la Presidencia. *Catálogo de Estudios*

Además se celebraron —y se siguen celebrando, ahora por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República— seminarios destinados al análisis por especialistas nacionales y extranjeros de temas insuficientemente esclarecidos, tales como desconcentración administrativa, seguridad social, organización y métodos, administración para el desarrollo regional agropecuario, archivos, coordinación, administración de ciudades nuevas, administración de planes de desarrollo, administración y conservación del patrimonio cultural, empresas públicas, nuevas técnicas presupuestarias, orientación y protección del consumidor.<sup>44</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor a partir del 1o. de enero de 1977, está en el origen de estudios recientes; tal es el caso de *Nueva Administración Pública Federal. Crítica y Análisis*, cuyos autores son José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández<sup>45</sup> y de *Administración Pública Federal. La Nueva Estructura*, de Jacinto Faya Viesca.<sup>46</sup>

---

*sobre Mejoramiento Administrativo del Sector Público Federal*. México 1974.

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

45. Ruiz Massieu, José Francisco y Lozano Hernández, Wilfrido. *Nueva Administración Pública Federal. Crítica y Análisis*. Editorial Tecnos, S.A., México 1977.

46. Faya Viesca, Jacinto. *Administración Pública Federal. Nueva Estructura*. Editorial Porrúa, S.A., México 1979.

A los esfuerzos anteriores deben añadirse las "memorias" presentadas al Poder Legislativo por los titulares de las dependencias del Ejecutivo que, además de ser documentos de primer orden para el investigador, muchas veces contienen estudios o análisis sobre la institución de que se informa. Existen además los relatos de las experiencias de quienes han tenido responsabilidades administrativas, documentos que contribuyen a dilucidar aspectos relativos a las instituciones en que trabajaron, entre los cuales están *Mis quince días de Ministro* de Melchor Ocampo,<sup>47</sup> *Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911)* de José Yves Limantour,<sup>48</sup> *Apuntes Autobiográficos* y *Obsesiones y Recuerdos* de Alberto J. Pani,<sup>49</sup> *Comentarios y Recuerdos (1926-1946)* de Eduardo Suárez,<sup>50</sup> *Memorias - Testimonio* de Eduardo Villaseñor<sup>51</sup> y *Memorias de un Hombre de Izquierda* de Víctor Manuel Villaseñor.<sup>52</sup>

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

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

## SITUACION ACTUAL DE LA INVESTIGACION SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La reseña de algunos antecedentes relativos a estudios y documentos sobre la administración pública mexicana muestra que a partir de 1821 han habido esfuerzos por investigarla. Sin embargo, es sólo en los últimos años cuando se ha tomado conciencia de la necesidad de profundizar en su conocimiento y ha existido un mayor impulso a fin de, a través de la investigación, desterrar la intuición como medio para interpretar los fenómenos administrativos.

Los estudios sobre las administraciones federal, estatales y municipales se multipli-

47. Ocampo, Melchor. *Obras Completas*. Editor Angel Pola, México 1900.

48. Limantour, José Yves. *Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911)*. Editorial Porrúa, S.A., México 1965.

49. Pani, Alberto J. *Apuntes Autobiográficos*, 2a. ed., Librería de Manuel Porrúa, México 1950.  
Pani, Alberto J. *Obsesiones y Recuerdos*. Talleres de A. Mijares Hno., S.A., México 1953.

50. Suárez, Eduardo. *Comentarios y Recuerdos (1926-1946)*. Editorial Porrúa, S.A, México 1977.

51. Villaseñor, Eduardo. *Memorias-Testimonio*. Fondo de Cultura Económica, México 1974.

52. Villaseñor, Víctor Manuel. *Memorias de un hombre de izquierda*. 2 Tomos, Editorial Grijalbo, México 1976.

can día con día, como resultado de la participación de instituciones públicas, de organizaciones particulares, de los estudiantes, estudiosos, administrados y servidores públicos, es decir, tanto de investigadores dedicados profesionalmente al estudio de la administración pública, que son los menos, como de aquellos que la sirven o se interesan en ella.

No obstante, la insuficiencia de información y de análisis de la misma continúa siendo problema fundamental en el estudio de cualquier aspecto vinculado con la administración pública mexicana; de ahí que, para determinar el estado actual de la investigación en la materia, sea preciso recurrir a experiencias y datos personales; con base principalmente en ellos se analizarán los participantes, la situación de los investigadores, las fuentes y la difusión al respecto.

### 1. Participantes en la investigación

a) Universidades. El establecimiento de la carrera de Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México, seguido por otras instituciones de enseñanza superior del país, ha sido primordial en el impulso que la investigación administrativa ha recibido en los últimos años, sea como apoyo para la enseñanza o como aportación a su conocimiento. Estos esfuerzos se aunan a los efectuados por otras facultades, escuelas y centros de investigación universitarios.

La investigación se deposita en los profesores y excepcionalmente en investigadores

dedicados exclusivamente a esta tarea, es decir, en quienes no acumulan esta función con la docencia. Igualmente participan los estudiantes de posgrado y aun los de licenciatura. Estos últimos dentro de sus estudios realizan algunas investigaciones, normalmente elementales o limitadas en su originalidad, que pueden constituir una contribución, tanto para su formación como para el progreso de la ciencia administrativa, al ser síntesis de trabajos dispersos en diferentes publicaciones, partes de un trabajo más amplio coordinado por un profesor o análisis de fenómenos concretos que no habían sido contemplados. Los trabajos elaborados por los estudiantes de la maestría o del doctorado suponen una investigación profunda y una contribución original al estudio de la administración pública.

La duplicación de esfuerzos del personal académico al cumplir labores de enseñanza e investigación, impide, por la dedicación a las primeras, atender debidamente a las segundas y a los trabajos de los estudiantes, que por tal motivo en ocasiones son un esfuerzo perdido. También tratándose de investigaciones monográficas para maestría o tesis doctorales, quienes deben prepararlas carecen del tiempo necesario para hacerlo, en tanto en la mayoría de los casos comparan su situación de estudiantes con la de profesionales, de manera que deben destinar su mayor esfuerzo a cumplir en sus empleos. En este sentido resulta paradójico que aun las instituciones públicas faciliten más los estudios en el extranjero que en el país.

Igualmente, es oportuno mencionar que la investigación hasta la fecha sólo ha tenido una contribución pequeña en la enseñanza, de ahí que se siga recurriendo preponderantemente a textos y experiencias extranjeras. El que los investigadores se dediquen también a la docencia no ha sido garantía de que sus estudios se apliquen a ésta y de la participación en ellos de los estudiantes. Además, se adolece de una orientación decidida de los estudiantes hacia la investigación, siendo su interés al respecto mínimo. Baste mencionar que, de conformidad con una encuesta publicada en 1971,<sup>53</sup> consideraron "métodos y técnicas de la investigación social" entre las materias de menor importancia.

b) Las administraciones públicas. Los requerimientos que impone el eficaz cumplimiento de las atribuciones a cargo de las administraciones federal, estatales y municipales las llevan a realizar investigaciones. Para tal efecto crean unidades administrativas específicas, las encargan a uno o varios de sus servidores o recurren a asesorías externas, algunas extranjeras. Las unidades de organización y métodos u otras afines a éstas constituyen un ejemplo de servicios especializados en estudiar a la administración. En la mayoría de estos casos la investigación se destina a resolver problemas específicos, por lo que su contribución al establecimiento de una teoría general que

enmarque el desarrollo de la administración pública mexicana es mínima y, por lo mismo, los estudios realizados encuentran una limitación en la ausencia de un marco teórico propio, de diagnósticos y pronósticos sobre la administración en general, y sobre el aspecto de estudio en particular, debiendo recurrir, por lo tanto, a fuentes extranjeras no siempre actuales, verbigracia, el presupuesto por programa que ha sido substituido por el denominado presupuesto base cero ("PBC"), o incompatibles con nuestra realidad administrativa, tal como es el caso de las elaboraciones respecto a la empresa pública que no corresponden con la heterogeneidad de la llamada administración paraestatal en México.

Una proporción considerable de dichos estudios se orienta a la investigación básica, respuesta a un problema concreto de la institución en que se realizan, por lo que no coinciden necesariamente con los imperativos del desarrollo del conocimiento administrativo. Además suele ocurrir que los estudios se refieran a administraciones avanzadas y sus resultados son inaplicables a la mayoría de las instituciones mexicanas; pensemos en los relativos a informática aplicados a casi todos los municipios del país, cuyos ingresos anuales son menores a cien mil pesos.

c) Asociaciones. Es pertinente señalar que diversas asociaciones de profesionales, especialistas o interesados en la administración pública realizan investigaciones sobre la misma. Entre ellas se encuentran el Instituto Nacional de Administración Pública, los diversos Institutos de la misma naturaleza

---

53. Rojas Soriano, Raúl. *La Situación Ocupacional de los Egresados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*. Impresos Basurto, México 1971.

creados en los estados, el Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, la Academia de Derecho Administrativo y de Administración Pública de la Asociación Nacional de Abogados.

Tratándose de las asociaciones aparece en muchos casos el desinterés de la mayoría de los asociados y con él la dificultad de integrar grupos de trabajo interdisciplinarios; en consecuencia, la mayoría de las investigaciones son frutos personales de la minoría de sus miembros.

d) *Estudiosos*. En este grupo quedarían incluidas las aportaciones de quienes en su carácter de servidores en la administración pública, al separarse de ella o durante su desempeño, realizan estudios, ya sea para transmitir su experiencia o para profundizar en aspectos que en su vida profesional han conocido. En el mismo caso se encuentran quienes se han interesado como simples ciudadanos en estudiar y contribuir con sus trabajos al desarrollo administrativo del país.

El señalamiento de participantes en la investigación relativa a la administración pública mexicana permite advertir la existencia de múltiples esfuerzos, muchas veces aislados, otras duplicatorios, desvinculados entre sí o difíciles de ser conocidos; consecuencia de todo ello es su aprovechamiento precario por parte del que estudia o sirve a la administración pública y, principalmente, de quienes deben ser servidos por ella.

## 2. Investigadores

Mención especial amerita la situación del investigador, en virtud de estar en amplia medida condicionados por ella los resultados que se obtengan. Al respecto es preciso tener presente que la inmensa mayoría de las aportaciones hasta la fecha son resultado del esfuerzo de quienes, realizando otras actividades, han destinado parte de su tiempo a investigar nuestras administraciones públicas.

Las "Estadísticas Básicas sobre el Sistema Científico y Tecnológico Nacional", captadas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en los años 1973 y 1974, registraron tan sólo 93 personas dedicadas a la investigación en el área de "ciencia política y administración pública"; esto es, el 1.14% del total del personal que realizaba actividades de investigación y desarrollo experimental en el país.<sup>54</sup>

Los datos anteriores hacen patente la necesidad de contar con investigadores de tiempo completo; el establecimiento del doctorado en la especialidad obedece, entre otros objetivos, al de satisfacer la demanda creciente de investigadores especializados en administración pública.

La formación de investigadores encuentra serias limitaciones, más que en la ausencia de vocaciones, en los obstáculos para cumplir

54. Ver Cuadro 19, de las Estadísticas Básicas sobre el Sistema Científico y Tecnológico Nacional (Período de Captación 1973-1974). Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Serie Directorios y Catálogos, No. 4, México 1977, pág. 54.

sus tareas, como son el difícil acceso a las fuentes, la insuficiencia de apoyo institucional o de reconocimiento a su labor, la deficiente difusión de los resultados, las precarias condiciones materiales para cumplir su labor, y muy particularmente, las presiones de una demanda de sus servicios en áreas diferentes, que tienen el atractivo de remuneraciones considerablemente mayores a las que percibe como investigador.

### 3. Fuentes

Las fuentes para la investigación sobre administración pública están dispersas y son de muy difícil consulta. La situación anterior se debe en gran medida a la carencia de un centro que recoja los documentos producidos por la administración, sus servidores, los administrados y los estudiosos.

En materia de documentación, a pesar de su volumen considerable, existe el problema fundamental de su deficiente conservación y clasificación, de tal manera que se presentan serias dificultades para su análisis ante su dispersión, destrucción, ocultamiento, desaparición o ignorancia de su existencia.

El número exiguo de investigaciones relativas a la historia de la administración pública, destinadas a ser la memoria del pensamiento y la acción administrativa del pasado, se debe esencialmente a las dificultades para consultar los documentos pretéritos; en tanto algunos han desaparecido, otros se encuentran en el extranjero, o en poder de los particulares, así como ignorados o

impedida su consulta en las oficinas públicas. El mismo obstáculo existe para investigar la administración del presente, aunado a las deficiencias en los archivos y en la distribución de publicaciones oficiales. El Archivo General de la Nación, las Bibliotecas Nacional y del Congreso, no siempre reciben los documentos o publicaciones que deberían depositarse en ellos. Por otra parte, múltiples estudios realizados dentro de las administraciones desaparecen con el funcionario que los elaboró, o con los nuevos funcionarios que los destruyen, cuando no han sido objeto de publicación o difusión. Estas fuentes de información imprescindibles, cuyo descubrimiento se realiza muchas veces por azar, pueden constituir estudios que, al ignorarse su existencia, vuelven a ser realizados, o experiencias que al no considerarse hacen repetir errores.

Un fenómeno semejante podría ser señalado en relación con las estadísticas, tesis, memorias, artículos, ensayos, que han desaparecido de las bibliotecas o de la circulación.

Tratándose de otras fuentes, como conferencias no difundidas, encuestas o entrevistas, además de la especialidad que demandan en el investigador, aparece como obstáculo la falta de colaboración de los conferenciantes, encuestados o entrevistados.

A fin de salvar los obstáculos mencionados es urgente crear un Centro de Documentación en Administración Pública, o al menos de información sobre dónde encontrarlos. En la encuesta anteriormente mencionada, los estudiantes señalaron como una limitación

para elaborar sus tesis "la falta de material bibliográfico".

De igual manera, debería facilitarse el acceso de los investigadores a los archivos y documentos públicos, así como a los propios funcionarios, para hacer efectivamente públicos los documentos, derecho que ha sido reconocido en algunas constituciones extranjeras.

#### 4. Difusión

Toda investigación administrativa para ser útil en el desenvolvimiento de la ciencia, mejoramiento de la enseñanza o de la administración, requiere ser difundida. La publicación constituye un indicador externo de su vitalidad y trascendencia; sin embargo, su difusión está limitada por obstáculos principalmente financieros, por comprender temas tan específicos que interesan a pocos, por desconocimiento de las posibilidades existentes para darla a conocer y, lamentablemente, por escasez de usuarios.

La deficiente difusión, como ya se dijo, contribuye al desaliento del investigador que, además de percibir remuneraciones bajas, no obtiene siquiera el reconocimiento a sus esfuerzos, de manera que sus trabajos quedan en sus archivos o cuando más son conocidos por sus amigos.

### PERSPECTIVAS

Entre otras medidas para combatir el subdesarrollo administrativo, es indispensable

salir del subdesarrollo en la enseñanza y la investigación en esta materia. En este esfuerzo pueden y deben participar las instituciones de educación superior, las administraciones federal, estatales y municipales, las asociaciones, los particulares, especialistas, servidores públicos y administrados.

El país requiere su propia investigación administrativa a fin de resolver sus problemas, que son cualitativa y cuantitativamente diferentes a los de los países que han avanzado en ella y constituyen la fuente fundamental de la enseñanza, ocasionando que la acción administrativa esté también inspirada por modelos ajenos a nuestra realidad. Los conocimientos científicos y técnicos no siempre son asimilados y adaptados a las condiciones y requerimientos del país, situación de dependencia que representa elevados costos políticos, económicos y sociales.

Para evitar esta situación se requiere una actitud crítica sobre las concepciones que privan en la materia, derivadas muchas de ellas de otros países. No todo lo que es viable en los desarrollados lo es en el nuestro. En consecuencia es conveniente:

1. Definir políticas sobre la investigación y las actividades a ella vinculadas, al igual que programar y coordinar los esfuerzos que actualmente se realizan e impulsar su incremento. De esta manera sería posible racionalizar los exiguos recursos disponibles y dar respuesta a las interrogantes qué, por qué, para qué, quién, cuándo y cómo investigar, integrar los esfuerzos aislados, promover su desarrollo, difundir y utilizar los resultados. A este

propósito se avoca el PRONIAP \* y el coloquio a que convocó en marzo de 1980.

2. Proseguir la investigación jurídica mediante el impulso al derecho administrativo y fundamentalmente, otorgar una especial atención por parte de las otras disciplinas sociales al estudio de la administración pública. En este sentido es indispensable la participación de los especialistas en la ciencia administrativa.

3. La investigación debe abarcar todos los aspectos de la administración federal, hasta ahora objeto de una mayor atención, como los de las administraciones municipales y estatales, estas últimas muy deficientemente estudiadas. Para tales efectos, deben propiciarse análisis sobre su historia, situación actual y perspectivas.

4. La realización de los anteriores propósitos implica el decidido apoyo institucional para la investigación, y con éste, a los investigadores, facilitándoles se dediquen de tiempo completo a estas tareas, con remuneraciones dignas, equiparables a las que por trabajos semejantes se obtienen en otras áreas. Además debe favorecerse principalmente la formación de investigadores en el país y no sólo en el exterior. Para todo ello es pertinente incrementar los recursos materiales y financieros hasta ahora destinados a la investigación administrativa.

5. Crear un Centro de Documentación

y de Información que facilite la labor del investigador, al coadyuvar a la consulta expedita de las fuentes indispensables para sus trabajos. De la calidad y volumen de información depende en gran medida la de la investigación. Mientras se llega a tal establecimiento una solución sería la publicación de bibliografías comentadas, con señalamiento de la localización de los libros, ensayos, estudios, tesis, artículos y demás documentos incluidos.

6. Garantizar como parte del derecho a la información el derecho no sólo de los investigadores, sino de todos los ciudadanos para acceder a los documentos y archivos públicos.

7. Propiciar la difusión al menos de los resultados de las investigaciones y de preferencia de la investigación misma.

Las proposiciones anteriores deberán ser revisadas y acrecentadas a la luz de las aportaciones de los participantes en este coloquio, que nos permitirán precisar el estado actual de la investigación sobre administración pública en México, los requerimientos al respecto y la situación tanto de la enseñanza como de los investigadores.

La investigación como coadyuvante en el perfeccionamiento de la enseñanza y de la administración pública, necesita su propia superación, la cual podría alcanzarse con la participación en ella tanto de los estudiosos como de los servidores públicos, de los teóricos y de los practicantes; así aseguraremos que las esperanzas crecientes depositadas en la investigación se vean colmadas por los resultados.

\* Programa Nacional Indicativo en Administración Pública, dependiente del CONACYT. Nota del editor.