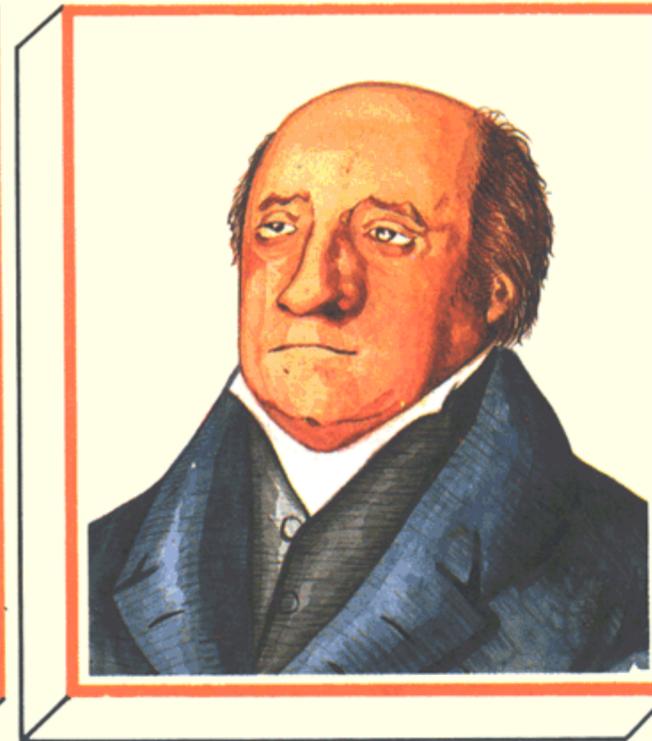
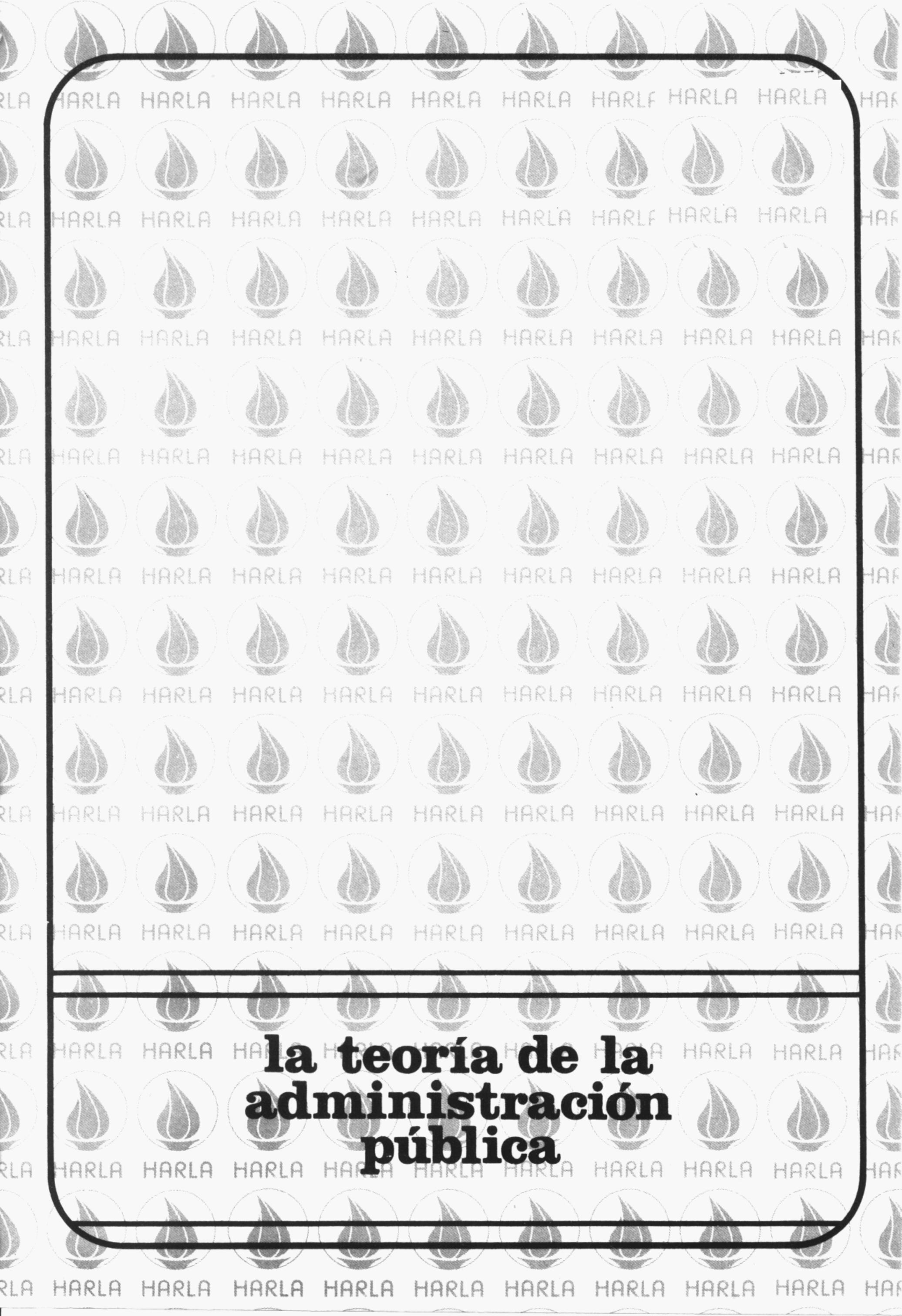


omar
guerrero

la teoría de la
administración
pública

colección
textos
universitarios
en ciencias
sociales



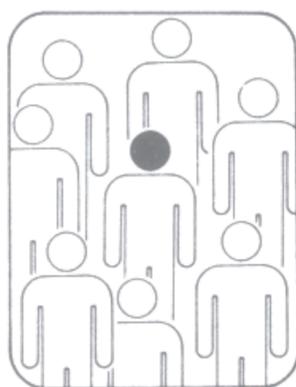


**la teoría de la
administración
pública**

la teoría de la administración pública

omar guerrero

universidad nacional autónoma de méxico



HARLA • México

¡Un Nuevo Concepto en Libros Didácticos!

México • Estados Unidos • Centroamérica
• El Caribe • Sudamérica • España

Dirección Jaime Arvizu Lara
Edición Leonel Pereznieta Castro
Producción Antonio Figueredo Hurtado
Eleazar Barbosa Velasco

LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Omar Guerrero

Copyright © 1986 por HARLA S.A. de C.V.
Antonio Caso 142, Tel. 5024277, 06470 México, D.F.
Miembro de la Cámara Nacional de la
Industria Editorial Mexicana, Reg. 723

DERECHOS RESERVADOS

Prohibida la reproducción de este libro por
cualquier medio, total o parcialmente, sin
permiso expreso de los editores

ISBN 968-6034 70-6

Impreso en México – Printed in Mexico

A Pedro Nayver Archer en póstumo homenaje

Las materias contenidas en esta obra forman propiamente a la ciencia del administrador. Esta ciencia es inmensa, sin duda; su conocimiento no debe ser ajeno al hombre público. Todo lo que tiende al orden general, todo lo que tiende a estrechar las relaciones de los ciudadanos con el Estado, a poner en armonía a las personas, a las voluntades y las acciones, a asegurar la tranquilidad, la conservación y la moralidad de los hombres, el uso libre de la propiedad dentro del interés general ¿no es acaso un deber y una atribución del administrador? Todo lo que interesa a la humanidad y al orden público, que debe ser continuamente estudiado, ¿no es el primero de sus deberes, la más importante de sus obligaciones.

CARLOS JUAN BONNIN (1812)

ÍNDICE GENERAL

Prefacio	xv
Presentación	xxi
Estudio preliminar	xxv
Convenciones y abreviaturas.....	lxvii
Capitulo Introdutorio EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	1
Primera Parte EL ORIGEN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	39
Capitulo 1 LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	41
1.1 LA OBRA ADMINISTRATIVA DE TURGOT.....	44
1.1.1 La reforma de la administración pública.....	45
1.1.2 La memoria sobre las municipalidades.....	47
1.2 LA REVOLUCIÓN FRANCESA.....	51

1.3	CARLOS JUAN BONNIN: NACE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	54
1.3.1	Vida y obra de Bonnin	54
1.3.2	Bonnin y la ciencia de la policía	59
1.3.3	Los <i>Principios de la administración pública</i>	61
1.3.4	La ciencia de la administración, ciencia del administrador	66
1.3.5	Identificación y definición de la administración pública	70
 Capítulo 2 LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL ABSOLUTISMO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA		75
2.1	SITUACIÓN POLÍTICA DE ESPAÑA ENTRE 1789 y 1854	78
2.2	TRANSFORMACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	81
2.3	LA LABOR ADMINISTRATIVA DE JAVIER BURGOS	83
2.3.1	Vida y obra de Burgos	83
2.3.2	La <i>Exposición</i> a Fernando VII	87
2.3.3	<i>Instrucción</i> a los subdelegados	92
2.3.4	<i>Ideas de Administración</i>	94
2.4	LA PROPUESTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE SÁINZ DE ANDINO	97
2.4.1	Importancia de la <i>Exposición</i> de Sáinz Andino	97
2.4.2	La <i>Exposición</i> de 1829	98
2.5	OTRAS CONTRIBUCIONES A LA DIFUSIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA	102
2.5.1	Estudio sobre el Ministerio de lo Interior	102
2.5.2	Examen de los gobernadores civiles	105
 Capítulo 3 ALEMANIA: DE LAS CIENCIAS CAMERALES A LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN		107
3.1	DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PRUSIA	110
3.1.1	La administración pública prusiana en el siglo XVIII	110
3.1.2	La administración pública prusiana en el siglo XIX	112

3.2	LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL BARÓN VON STEIN	115
3.2.1	Vida y experiencia administrativa del Barón von Stein	115
3.2.2	El papel del Barón von Stein en la reforma administrativa prusiana: los memoriales de 1806 y 1807.	119
3.2.3	Consecuencias de la reforma administrativa del Barón von Stein	125
3.3	LAS IDEAS REFORMADORAS DE GUILLERMO VON HUMBOLDT	127
3.3.1	Noticia bio-bibliográfica de Humboldt	127
3.3.2	Proyecto administrativo de Humboldt	129
3.4	LORENZO VON STEIN: RE-CREACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ALEMANIA.	132
3.4.1	Vida y trabajo intelectual de Stein	132
3.4.2	Teoría del Estado de Stein	135
3.4.3	Teoría de la administración pública de Stein	139
Segunda Parte DESARROLLO Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN		151
Capítulo 4 LA CIENCIA ADMINISTRATIVA FRANCESA		153
4.1	PANORÁMICA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA	156
4.2	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN AL TRAVÉS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	159
4.2.1	Gandillot	159
4.2.2	Macarel	161
4.3	LAS CONTRIBUCIONES DE ALEJANDRO DE TOCQUEVILLE	164
4.3.1	<i>Presentación</i> de Macarel	165
4.3.2	<i>Informe</i> sobre Argelia	168
4.4	SITUACIÓN ACTUAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA	171
4.4.1	El papel de Jorge Langrod	173
4.4.2	Chevallier y Loschak: un planteamiento renovador	176
Capítulo 5 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA E HISPANOAMÉRICA		181
5.1	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA CONTEMPORÁNEA	184

5.1.1	Antecedentes del siglo XIX	184
5.1.2	La ciencia de la administración española en la actualidad	185
5.1.3	La nueva ciencia de la administración: Baena del Alcázar	189
5.2	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN HISPANOAMERICANA	193
5.2.1	Antecedentes del siglo XIX	194
5.2.2	La ciencia de la administración en la actualidad	195
5.2.3	Un cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración del siglo XIX: González Saravia	198
5.2.4	Un moderno cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración: Rafael Bielsa	200
	Capítulo 6 LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA	203
6.1	AMBIENTE DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ALEMANIA	206
6.2	ROBERTO VON MOHL	207
6.3	GASPAR BLUNTSCHLI	209
6.3.1	La obra de Bluntschli	209
6.3.2	La policía	210
6.3.3	La teoría de la administración pública de Bluntschli	211
6.4	OTTO MAYER	218
6.5	CARLOS MARX	220
6.5.1	Contribución de Marx a la ciencia de la administración	220
6.5.2	Teoría marxista de la administración pública	220
6.6	MAX WEBER: TEORÍA DE LA BUROCRACIA	224
6.6.1	Dominación legal y burocracia	226
6.6.2	El carácter profesional de la administración burocrática	231
6.6.3	Los antecedentes sociales y económicos del desarrollo de la burocracia	233
6.6.4	El poder político de la burocracia	235
6.7	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA CONTEMPORÁNEA	237
6.7.1	La ciencia de la administración alemana en la actualidad	237
6.7.2	Fritz Morstein Marx: estudioso moderno de la ciencia de la administración	239
	Capítulo 7 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ITALIANA	243
7.1	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO EN EL SIGLO XIX	246

	7.1.1 Los precursores: Romagnosi y Manna	246
	7.1.2 Cultivadores de la ciencia de la administración en el siglo XIX	249
7.2	CONSOLIDACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ITALIANA EN EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XIX	259
	7.2.1 Carlo Ferraris	260
	7.2.2 Wautrain-Cavagnari	265
7.3	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO HACIA EL SIGLO XX	269
	7.3.1 Desde el siglo XIX	269
	7.3.2 Hacia el siglo XX	270
Capítulo 8	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESTADOS UNIDOS	277
8.1	EL AMBIENTE GENERAL DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS	280
8.2	LA FORMACIÓN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO NORTEAMERICANO	283
	8.2.1 El pensamiento administrativo de los estadistas: Hamilton y Jefferson	283
	8.2.2 Tocqueville: la administración pública en América	286
8.3	LA TEORÍA NORTEAMERICANA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	289
	8.3.1 Woodrow Wilson: el estudio de la administración	289
	8.3.2 Francisco Goodnow: las funciones primarias del Estado	294
	8.3.3 Guillermo Willoughby: ejecución y administración	301
8.4	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACIA EL PRESENTE	304
	8.4.1 La vertebración de la teoría administrativa: White, Dimock y Waldo	307
	8.4.2 La teoría administrativa hacia el presente	313
Capítulo 9	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO EN INGLATERRA	319
9.1	ORIGEN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO	322

9.2	LA FILOSOFÍA BRITÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN.	323
9.3	MORELAND: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRITÁNICA.....	323
9.3.1	Objeto de la ciencia de la administración pública.....	327
9.3.2	Administración pública y administración privada.....	329
9.3.3	Los conceptos.....	330
9.4	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO EN LA ACTUALIDAD.....	331
9.4.1	E.N. Gladden.....	332
9.4.2	F.F. Ridley.....	334
 Capítulo 10 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA UNIÓN SOVIÉTICA Y LOS PAÍSES SOCIALISTAS.....		337
10.1	EL AMBIENTE ACADÉMICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA URSS.....	340
10.2	TEORÍA LENINISTA DE LA ADMINISTRACIÓN SOVIÉTICA.....	342
10.2.1	La administración soviética.....	343
10.2.2	La organización del trabajo administrativo.....	348
10.3	LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN SOVIÉTICA.....	350
10.3.1	Desarrollos actuales.....	350
10.3.2	G.I. Petrov: la ciencia de la administración.....	355
10.4	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS PAÍSES SOCIALISTAS.....	359
10.4.1	Panorama de la ciencia de la administración en los países socialistas.....	359
10.4.2	Dos pensadores administrativos contemporáneos: Jerzy Starosciak y Lajos Szamel.....	363
EPÍLOGO.....		367
POST SCRIPTUM.....		371
BIBLIOGRAFÍA.....		373
ÍNDICE ONOMÁSTICO.....		383
ÍNDICE DE MATERIAS.....		393

impreso en publimex, s.a.
calz. san lorenzo 279-32 - col. estrella iztapalapa
del. iztapalapa - 09880 México, d.f.
un mil ejemplares y sobrantes para reposición
29 de agosto de 1990