

Unidad Dos	ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	201
Quinta Parte	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO EN EL SIGLO XIX	203
Capítulo 17	EL DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO. VISIÓN PANORÁMICA	205
	a) Época virreinal	209
	b) Etapa independiente	209
	c) Época porfiriana (1877-1910)	211
	d) Época revolucionaria (1910-1933)	211
	e) Época posrevolucionaria (1940-1967)	212
	f) Época actual (1968-1983)	212

UNIDAD DOS

**EL DESARROLLO DEL
ESTUDIO DE LA
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN MÉXICO**

QUINTA PARTE

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO EN EL SIGLO XIX

La ciencia administrativa. . . su carácter es esencialmente positivo y se funda en las observaciones que diariamente nos sugiere la experiencia. Su principal tendencia es la de formar administradores hábiles, y pugna, en cuanto a la índole, con todos aquellos principios que no tengan una aplicación meramente práctica

Manuel Cruzado
1895

SUMARIO

- CAPÍTULO 17. EL DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO. VISIÓN PANORÁMICA**
- CAPÍTULO 18. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XIX**
- CAPÍTULO 19. LOS TRATADOS DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

CAPÍTULO 17

EL DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO. VISIÓN PANORÁMICA

SUMARIO

El desarrollo de la ciencia de la administración en México.

- a) Época virreinal
- b) Etapa independiente
- c) Época porfiriana (1877-1910)
- d) Época revolucionaria (1910-1939)
- e) Época posrevolucionaria (1940-1967)
- f) Época actual (1968-1983)

Ciertamente es poco conocida la evolución de la ciencia de la administración en México. Recientemente, la búsqueda y sistematización de la bibliografía administrativa de nuestro país,¹ el hallazgo de abundante y variado material que, desde la época colonial, ha sido fruto de la preocupación de los estudiosos de la administración pública mexicana, nos ha dejado gratamente sorprendidos. Para hacer una exposición panorámica del desenvolvimiento de la ciencia de la administración en México, la hemos dividido convencionalmente en cuatro etapas: virreinal,² independiente, porfiriana y revolucionaria; y esta última, a su vez, en revolucionaria propiamente, posrevolucionaria y actual. La exposición, cuidadosamente seleccionada, será lo más completa posible a fin de no omitir obra importante alguna; sin embargo en este capítulo no incluiremos algunos de los títulos de las obras que serán examinadas en el transcurso del texto.

El primer intento de sistematización de la bibliografía administrativa mexicana tuvo lugar en 1956 gracias a la pluma de Catalina Sierra Casasús.³ Más recientemente, José Chanes Nieto escribió un artículo⁴ en el cual aparecen en buena cantidad libros, artículos y ensayos sobre la administración pública, que tomaremos como base.

¹ Esta tarea ha sido realizada en colaboración por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el Instituto Nacional de Administración Pública.

² De la época prehispánica sólo se cuenta con material que describe la organización administrativa de entonces, pero no sabemos de obras que reflexionen sobre la materia administrativa de aquellos días.

³ "Estudios sobre administración pública en México"; RAP núm. 1.

⁴ "La investigación sobre la administración mexicana", RAP. Conmemorativa del 25 aniversario del INAP.

a) *Época virreinal*. Poco sabemos de la etapa colonial. Sin embargo, a últimas fechas el grupo de investigación al que nos referimos, encontró valiosos testimonios de la administración pública virreinal: hablamos de las *Instrucciones reservadas* que cada virrey saliente dejaba a su sucesor.⁵

Desde 1873 fueron publicadas la mayor parte de las que se conservan: Luis de Velasco, Antonio de Mendoza, Martín Enriquez, Marqués de Montes Claros, Marqués de Mancera, Duque de Linares, Primer Conde de Revillagigedo, Marqués de Branciforte, y Marquina, así como otros documentos similares dirigidos por los virreyes o del gobierno español a ellos.⁶ Hay otros documentos similares, como el Informe General del Visitador José de Gálvez de 1771, dejado al virrey Bucareli⁷ y el dictamen de Revillagigedo sobre la implantación de las intendencias en la Nueva España de 1791.⁸

Empero existe una obra —ya no documentos— en la cual tenemos un magnífico análisis de la administración colonial en sus postrimerías: *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España*, escrita a fines del siglo XVIII por Hipólito Villarroya y publicada, en parte, por vez primera en 1830.⁹ Se trata de un valioso texto relativo al estado de la capital, que comprende un diagnóstico de toda la colonia. Consta de seis partes: la primera aborda el tema de la Iglesia y el clero; la segunda al gobierno en general, describiendo muchos de los cargos administrativos virreinales, tales como los de fiscales, procuradores, alcaldes y otros más; la tercera trata el tema de la “policía”, en su sentido original, abarcando todo género de servicios municipales; la cuarta parte es una miscelánea sobre la vida virreinal; la quinta parte versa sobre diferentes temas; la sexta, una de las más interesantes, de la implantación de las intendencias en la administración de la Nueva España.

Lamentablemente no tenemos espacio para abundar más en este importante tema. Es interés de este libro abocarse a la ciencia de la administración moderna en México, a partir del siglo XIX, y particularmente desde la época independiente.

b) *Etapa independiente*. Pensamos que es la época de oro de la ciencia de la administración mexicana. Haremos una sucinta relación de las obras siguiendo un riguroso orden cronológico, dividido en décadas:

1820-29

Juan María Barquera, *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo*. 1822.

⁵ Las publicaciones recientes son éstas: Juan de Palafox y Mendoza, 1946; Marqués de Croix, 1960; Miguel José de Azanza, 1960; Conde de Revillagigedo, 1960 y Juan de Ortega Montañez, 1965.

⁶ Publicadas en dos tomos. Ver bibliografía.

⁷ Publicado en 1867. Ver bibliografía.

⁸ Publicado por la Secretaría de Economía Nacional.

⁹ Reeditada en 1979. Ver bibliografía.

Lorenzo de Zavala, *Aspirantismo y parcialidad, Aspirantismo, y Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo*. 1828.

1830-39

Tadeo Ortiz, *México considerado como nación independiente*, 1832.

Juan Wenceslao Barquera, *Directorio Político para los alcaldes constitucionales*. 1834.

Juan Rodríguez de San Miguel, *Manual de providencias económico-políticas para los habitantes del Distrito Federal*. 1834.

José María Luis Mora, *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía*. 1837.

Lucas Alamán, *Examen general de la organización de la administración pública*. 1838.

1840-49

Juan Rodríguez de San Miguel, *Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación*. 1845.

Luis de Ezeta, *Manual de alcaldes y jueces de paz*. 1845.

Mariano Otero, *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847* (Capítulo sobre los "empleados"). 1847.

1850-59

Mariano Galván Rivera, *Novísimo manual de alcaldes*. 1850.

Luis de la Rosa, *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas*. 1851.

R.M. Veytia, *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo*. 1852.

Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo*. 1852.

Luis de la Rosa, *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*. 1852.

Francisco de Paula Madrazo, *Manual de administración*. 1857.

1860-69

Guillermo Prieto, *Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857*. 1858 (1861).

Manuel Dublán, *Curso de derecho fiscal*, 1865.

Julio Jiménez, *Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno federal*. 1868.

José María del Castillo Velasco, *Disposiciones de policía*, 1869.

1870-76

Isidro Antonio Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*. 1871.

José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. 1874.

Manuel López Meoqui, *Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa*. 1874.

Julio Jiménez y Agustín Lozano. *Manual de los ayuntamientos*. 1875.

c) *Época porfiriana* (1877-1910).

Idelfonso Estrada y Zenea, *Manual de gobernadores y jefes políticos*. 1878.

Juan M. Vázquez. *Curso de derecho público*. 1879.

Manuel López Meoqui, *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública*. 1879.

Julio Jiménez, *Manual de administración económica y contabilidad fiscal*. 1885.

Charles Nordhoff (y Eduardo Ruiz), *La ciencia política al alcance de los jóvenes*. 1885; aparecida después, en 1890, con el título *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*. 1890.

Alberto Díaz Rugama, *Guía práctica del empleado en la República mexicana*. 1887.

Eduardo Ruiz, *Curso de derecho constitucional y administrativo*. 1888.

Emiliano Busto, *La administración pública de México*. 1889.

Miguel León, *Directorio para los ayuntamientos*. 1890.

Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo*. 1895.

Cosme Garza García, *Manual de los presidentes municipales*. 1897.

Francisco Bulnes. *El porvenir de las naciones hispanoamericanas* (capítulo "El canibalismo burocrático"). 1899.

C. Trejo Lerdo de Tejada. *Derecho administrativo mexicano*. 1911.

d) *Época revolucionaria* (1910-1939). Hemos dividido convencionalmente este periodo, que produjo las siguientes obras:

Alberto J. Pani, *El camino hacia la democracia* (Capítulo "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa"). 1918.

Alberto Híjar y Haro, *Administración y contabilidad fiscal*. 1919.

Manuel Gamio, *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*. 1920.

G.L. de Llergo, *La desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación del Departamento de Contraloría*. 1920.

Ezequiel A. Chávez, *Manual de organización de archivos*. 1920.

Luis G. Aragón, *Administración pública del Estado*. 1921.

Anónimo, *La Confederación Nacional de la Administración Pública*, folleto alusivo a la misma. 1924.

Julián Soto, *Manual para autoridades y particulares*. 1924.

Severino Santa María, *Catalotecnía carteenómica o sea reglas para la formación de archivos oficiales de la federación, los estados y los municipios*. 1927.

Informe de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1928.

Anónimo, "Conferencia sobre la administración pública". 1933.

Carlos Duplán, *El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su solución*. 1930.

Gabino Fraga, *Derecho administrativo*. 1934.

José Mijares Palencia, *El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento*. 1936.

Manuel Hinojosa Ortiz, *La actividad administrativa del Estado*. (Tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM). 1937.

e) *Época posrevolucionaria* (1940-1967). Este periodo, también convencional, concluye en 1967 con el *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana* de 1967, obra de la Comisión de Administración Pública.

Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México*. 1942.

Roberto Chellet Osante, *Organización administrativa y política de la República mexicana*. 1955.*

William Ebenstein, *Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano*. 1955 (1945).

Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*. 1955.*

Antonio García Valencia, *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*. 1958.

William Patton Glade, *Las empresas gubernamentales descentralizadas*. 1959.*

Francisco López Álvarez, *La administración pública y la vida económica de México*. 1956.

José Galván Escobedo, *Tratado de administración general*. 1962.

f) *Época actual*. (1968-1983) La literatura administrativa contemporánea es abundante por lo que en lugar de enumerar las obras, ensayos y artículos, en el capítulo correspondiente, abundaremos en torno a las mismas.

Esta relación de obras sobre administración pública, de 1821 a la fecha, no incluye todos los libros que podrían comprenderse en la materia; ello se debe, primero, a que hicimos una selección, y segundo, a que desconocemos otras

* Autores extranjeros.

muchas que están enterradas en los estantes de las bibliotecas mexicanas, en espera de ser descubiertas.¹⁰

Al comienzo de este capítulo relacionamos algo más de cincuenta obras sobre la administración pública mexicana, con propósitos variados y composición diversa: tratados, artículos, ensayos, textos, lecciones, informes, manuales, guías técnicas, instructivos, directorios, folletos, etc. Existen obras sobre administración municipal y estatal; textos generales sobre la administración, polémicas, diagnósticos sobre varios temas; tratados de administración financiera y contabilidad gubernamental; además obras sobre la burocracia, así como de la administración de personal; también libros especializados en administración de archivos y catalogación de la información gubernamental, y por último, tratados sobre ciencia de la administración precisamente derivados de la ciencia de la administración franco-española. Esto último es el objeto fundamental de nuestra obra; empero, situar la ciencia de la administración mexicana en el contexto general del estudio de la administración pública en nuestro país es necesario y es precisamente tema de esta sección.

Consideramos que la preocupación intelectual de los pensadores mexicanos estuvo enfocada primordialmente sobre los puntos siguientes: 1) la burocracia; 2) la organización y el funcionamiento de la administración pública; 3) la organización administrativa; 4) la administración financiera; 5) reforma administrativa; 6) miscelánea, y 7) la ciencia de la administración. Omitiremos el último punto, pasando a explicar los anteriores, pero no sin antes realizar algunos comentarios en torno a las ciencias sociales en México en el siglo XIX.

Las ciencias sociales tuvieron en México un desarrollo notable durante el siglo pasado. Las obras de Mora, Zavala y Otero representan fielmente aquel ambiente;¹¹ pero no analizaremos de estos autores sino sus estudios sobre la burocracia. Nos interesa destacar el papel de la ciencia política, la economía política y el derecho constitucional. Con respecto a la primera, nos referiremos a dos obras poco conocidas; *Política Natural o Discurso sobre los verdaderos principios del gobierno* de Ignacio García Malo, publicado en 1822, que trata temas en boga en esa época: el gobierno, la obediencia, formas de gobierno, magistrados, economía del Estado, la política y otros similares. Hay un opúsculo aparecido en 1839, obra de Marcos Arnaud, con el sugestivo título de *El justo medio o Ensayo político sobre la prosperidad y grandeza de la República mexicana*. Se trata de una breve exposición sobre la vida política de entonces, la cual comprende, entre otros temas, los empleos públicos, el ejecutivo y las rentas del Estado.

¹⁰ Mientras se redactaba esta unidad, encontramos en la Biblioteca Nacional de México el *Novísimo manual de alcaldes* de Galván Rivera, clasificado en la palabra "policía", (D345, 7372, GAL.n.,g.2), y que antes no habíamos localizado aunque se exploraron otros temas, tales como los de "ayuntamientos" o "municipios."

¹¹ Ver: *Obras sueltas* de José María Luis Mora. Lorenzo de Zavala, *Obras*, en tres tomos; Otero, *Obras*, dos tomos.

El estudio de la economía es también antiguo; sabemos, por ejemplo, que la obra española *Curso de economía política* vio la luz en Londres en 1828 y posteriormente se publicó en París en 1831. Su autor, el ibero Alvaro Florez Estrada, agradece en la "Advertencia" la bondad del mecenazgo del mexicano Lorenzo de Zavala, quien solventó los gastos de la edición; por lo que podemos darnos cuenta que los mexicanos estaban al día en esta materia, al igual que en otras ciencias sociales. Nuestra obra más antigua es *Economía política en México*, 1838, de Esteban de Antuñano, brevisimo opúsculo dividido en dos partes, más un resumen y apuntes, redactado a manera de catecismo, en el cual el tema central es el concepto de producción. Tiempo después, el polifacético y brillante Guillermo Prieto nos dejó, en 1871, sus *Lecciones elementales de economía política*; destacan en su exposición el tratamiento de la propiedad y la riqueza, contempladas desde el triple ángulo de la circulación, distribución y consumo. Por último, ya concluyendo el siglo, en 1897, Lázaro Pavía escribe sus *Nociones generales de economía política*. Su obra contrasta con la de Prieto por la incorporación de temas tales como el derecho, la sociedad, el gobierno y las razas; aunque el punto más destacado es su preocupación por las finanzas públicas.

Por cuanto al derecho constitucional, uno de los antecedentes más antiguos se remonta a 1861 y es obra de Nicolás Pizarro, está escrito en forma de catecismo y sigue a pie juntillas los grandes rubros de la Constitución de 1857. Aunque ya antes, M. R. Veytia, había escrito el *Opúsculo del derecho constitucional y administrativo*, en 1852, este es, al parecer, el único tratado existente sobre la Constitución de 1824, posteriormente hablaremos acerca de él. José María del Castillo Velasco escribió los *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional*, y Eduardo Ruiz, del cual también nos ocuparemos más adelante, su *Curso de derecho constitucional y administrativo* en 1888. Mariano Coronado en 1887, elaboró *Elementos de derecho constitucional mexicano*. Finalmente, Luis Velasco Rus dio a imprenta sus *Nociones de derecho constitucional mexicano* en 1897 para que se realizara su tercera edición.

En un ambiente de tales preocupaciones intelectuales, el estudio de la administración pública no podía estar excluido.