

<b>Capítulo 18</b>	<b>EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XIX .....</b>	<b>215</b>
18.1	EL ESTUDIO DE LA BUROCRACIA .....	218
18.1.1	Zavala y el aspirantismo .....	218
18.1.2	Mora y la empleomanía .....	220
18.1.3	Otero: los empleados .....	222
18.1.4	Díaz Rugama: la administración de personal .....	223
18.1.5	Bulnes: el canibalismo burocrático .....	225
18.2	ESTUDIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN ..	227
18.2.1	El manuscrito Alamán .....	227
18.2.2	Busto y la administración pública comparada .....	230
18.3	ESTRADA Y ZENEA: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL .....	232
18.4	LOS MANUALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL .....	233
18.5	TRABAJOS SOBRE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA ..	235
18.5.1	Estudios presupuestarios de Guillermo Prieto .....	235
18.5.2	Tratados de administración financiera de Julio Jiménez y de López Meoqui .....	238
18.6	MISCELÁNEA .....	239

**EL ESTUDIO DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
EN EL SIGLO XIX**

## SUMARIO

- 18.1 EL ESTUDIO DE LA BUROCRACIA**
  - 18.1.1 Zavala y el aspirantismo
  - 18.1.2 Mora y la empleomanía
  - 18.1.3 Otero: los empleados
  - 18.1.4 Díaz Rugama: la administración de personal
  - 18.1.5 Bulnes: el canibalismo burocrático
- 18.2 ESTUDIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN**
  - 18.2.1 El manuscrito Alamán
  - 18.2.2 Busto y la administración pública comparada
- 18.3 ESTRADA Y ZENEA: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL**
- 18.4 LOS MANUALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**
- 18.5 TRABAJOS SOBRE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**
  - 18.5.1 Estudios presupuestarios de Guillermo Prieto
  - 18.5.2 Tratados de administración financiera de Julio Jiménez y de López Meoqui
- 18.6 MISCELÁNEA**

No sería posible comprender el desarrollo de la ciencia de la administración en México tanto del siglo pasado como del actual, sin un examen previo del estudio de la administración pública en general. Ciertamente la distinción entre ciencia de la administración y otros estudios de administración pública obedece a una finalidad didáctica, sistematizar la exposición de esta parte; de ninguna manera significa una separación efectiva. La materia administrativa es harto espesa y prolija, ya pudimos apreciar su omnicomprensión; de aquí que los tratados de doctrina —llamémoslos así— que sintetizan su estudio, sean el vehículo elegido en este texto para explicar el nacimiento, desarrollo y contenido de la ciencia de la administración.

Hecha esta pertinente aclaración, entremos en materia.

## 18.1 EL ESTUDIO DE LA BUROCRACIA

La República, apenas constituida en 1824, estaba todavía sumida en la lucha de partidos, provocando con ello el “aspirantismo” y la “empleomanía”, prácticas viciosas que fueron preocupación, entre otras no menos importantes, de Zavala, Mora y Otero.

### 18.1.1 Zavala y el aspirantismo

La primera interpretación sobre el fenómeno del aspirantismo y la empleomanía corresponde a Lorenzo de Zavala, publicada en el periódico *Águila Mexicana*

---

durante 1828; algunos de sus artículos llevan los siguientes títulos: "Federación" (febrero 13 y 14), "Aspirantismo y parcialidad" (febrero 15), "Aspirantismo" (abril 3), y "Medios que debe tomar el gobierno para destruir al aspirantismo" (abril 14). La preocupación fundamental de Zavala radica en el tipo de hombre adecuado para nutrir las filas del gobierno republicano, lo que incluye a los funcionarios. Entre los males de la nueva República se halla el desconcierto de los mexicanos, al que debe agregarse el aspirantismo de los políticos por vivir a expensas del erario público; por consiguiente, ya que el federalismo es la mejor opción del país, el federalista debe ser un político virtuoso que se abstenga del mal, no prive a nadie de los beneficios que goza y dé a cada cual lo que le corresponda. Privar a los ciudadanos de sus ventajas, es aspirantismo; negárselas a quienes las merecen es parcialidad.

"El aspirante es preciso que embarace las ventajas de otros. Como toda su mira es colocarse en un empleo *lucroso*, sin parar atención en que su aptitud sea o no suficiente para desempeñarlo, sucederá muchas veces que carezca de ella."<sup>1</sup> Inquieta al autor que el país esté dominado por "aspirantes" y, en sus artículos da la voz de alarma. Los "hombres de bien" no quieren nada para sí, pero tampoco nada para los "ineptos", de aquí que su disgusto nazca no de que sean empleados, sino de que no sean capaces. "La virtud excluye al amor propio, y de consiguiente al alto concepto de sí mismo. Éste sobra en el aspirante, como que carece de ella. No hay cosa más frecuente que ver sujetos que se creen los únicos capaces de gobernar al mundo."<sup>2</sup>

Pero el aspirantismo es un mal que no sólo se presenta aislado, sino que con frecuencia va acompañado de la parcialidad, esto es, la ayuda de un partido para conseguir un cargo en el gobierno. Y como la parcialidad trae consigo compromisos, tan luego el aspirante obtiene el empleo debe retribuir a sus amigos, aun con perjuicio de la patria, acallando "la obligación" y escuchando el "compromiso." Por eso, el federalista debe combatir el aspirantismo y la parcialidad, aunque ésta sea una condición del sistema liberal.

En el mes de abril (1828) Zavala vuelve a escribir sobre el mismo tema, sólo que esta vez propondrá formas para contener el aspirantismo, trátase de funcionarios públicos, o de simples ciudadanos, porque es un mal que se cierne sobre toda la sociedad mexicana. El aspirantismo lleva con él la corrupción y el acceso a los cargos, toma la vía de la intriga, la adulación, el envilecimiento y la prostitución moral de los candidatos. "De suerte que puede asegurarse que el país donde el aspirantismo sea la escala para obtener los empleos, han de estar ocupados por los peores ciudadanos, y de consiguiente los más mal gobernados."<sup>3</sup> Convoca entonces a la ciudadanía a combatir el aspirantismo, procurando convencerles de que si quieren medrar, deberán seguir vías distintas

<sup>1</sup> Zavala, *Obras. El periodista y el traductor*, pág. 121.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 132.

a la de los cargos públicos. Hay en México restos de una educación deficiente que sólo lleva a los “empleos, ciencias y armas”. Se ha visto —dice Zavala— que los jóvenes se conforman con sueldos miserables en los empleos públicos; y seguramente cuando ancianos la situación no habrá variado. Otra cosa sería el seguir una ocupación distinta a la de la administración pública, como las artes mecánicas, tan útiles para el desarrollo de un país.

“Desengañense los mexicanos, entiendan bien sus intereses, desarraiguen las preocupaciones y detesten la empleomanía. Recuerden continuamente que vivimos en un gobierno republicano, e imitemos a los antiguos héroes que también empuñaban la espada como el arado, y desde el carro triunfal pasaban a cultivar personalmente sus campos. La igualdad, que es una base fundamental de nuestro sistema, abre la puerta a todas las profesiones para influir en los negocios grandes de la patria.”<sup>4</sup> El aspirantismo y la empleomanía es propio de los regímenes aristocráticos, “en donde es esclavo el que no tiene talento para esclavizar”. El funcionario debe ser justo, prudente e imparcial, y no prestar oídos a las recomendaciones de partidos, sino a las cualidades de los candidatos a los cargos del gobierno.

### 18.1.2 Mora y la empleomanía

Ni el aspirantismo ni la empleomanía, pese a ser grandes males para la República recién constituida, fueron eliminados merced a las advertencias y el prestigio del examen de Lorenzo de Zavala. Todavía una década después, en 1837, otro ilustre intelectual y hombre de política hubo de volver a denunciar sus peligros: José María Luis Mora, quien en su *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía* hace una crítica, y alerta a los ciudadanos sobre este grave mal que encaraba la República. Hay, dice Mora, un equívoco nacido de una mala interpretación de la “igualdad legal” de los hombres: “el título de hombre se ha querido que sea suficiente para ocupar todos los puestos públicos. . . la ignorancia ocupa un lugar al lado de la ciencia. . .”<sup>5</sup> De aquí el error de querer multiplicar los empleos, retribuir la ambición de todos los aspirantes “y satisfacer con su posesión el derecho quimérico de la igualdad absoluta”. La tendencia de los aspirantes a vivir a expensas de otros, continúa, ha dado mayor fuerza a la empleomanía y “hecho de la administración un campo abierto al favor, las intrigas y los más viles manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de las gracias y los más viles cortesanos”.<sup>6</sup> Mora, como Zavala, es un típico liberal de principios del siglo XIX, para quien, como lo afirma, la libertad no consiste en vivir del erario, sino lo más alejado posible de

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 134.

<sup>5</sup> *Obras sueltas*, pág. 531. Hay una versión moderna en RAP. núm. 50.

<sup>6</sup> *Ibid.*

la autoridad gubernamental; un hombre es más libre, ratifica Mora, no cuando domina más, sino cuando es dominado menos, cuando sus facultades tienen más desarrollo y goza ampliamente de los frutos de su trabajo.

Es contrario a una República hacer más dependientes a los ciudadanos con respecto del Estado, es "socavarlo" desde sus bases. "La empleomanía, por la creación de los empleos, pone a disposición del poder, siempre enemigo de la libertad, una gran masa de fuerza con qué oprimirla; y al mismo tiempo degrada a los ciudadanos, los envilece y desmoraliza".<sup>7</sup> Esto, como ya vimos, fue estudiado también por Tocqueville en 1856 cuando analizó la administración de la monarquía absoluta.

Mora percibe la íntima relación entre la empleomanía y la centralización, y en un pasaje de su *Discurso* comenta que cuando aquélla ha sentado sus reales en el "coloso de la administración", ha puesto el pie, al mismo tiempo, en todo el territorio y creado con ello una masa de intereses que se reproduce a sí misma: "este mal. . . se halla consolidado y robustecido con una serie de dependientes ligados entre sí por ideas comunes e intereses recíprocos y estrechamente adheridos al poder que reconocen por centro y único exclusivo"<sup>8</sup>; es decir, la sociedad se ha burocratizado. Contra quienes pudieran afirmar que esta condición es innata en el hombre, por darle "brillo y subsistencia", el autor responde que sí, pero con salvedades de tiempo y lugar; y que la empleomanía es más peligrosa "cuando un pueblo se ha sacudido el yugo de la opresión y de los privilegios que estancaban la administración en pocas y determinadas manos", cuando los cargos del gobierno han dejado de ser monopolio de una casta y se han abierto como posibilidad al mérito, porque se abre la puerta también al aspirantismo.

La burocracia es un legado colonial y, como bien lo dice Mora, ya que las naciones pueden cambiar de gobierno sin mudar sus ideas, las precedentes persisten durante mucho tiempo. Como antaño eran fuente de fortuna y prestigio, por qué no después, en la República. Sólo que antes la administración era privilegio de unos cuantos; ahora, son muchos los que creen no sólo tener la "facultad sino también el derecho" de tomar posesión de los cargos.

Pero, ¿quién es el empleomano? Mora responde: el adulador; que no tiene opinión propia, ya que se miente a sí mismo y a los demás; que no contradice ideas y palabras, "calcula lo que le conviene manifestar y cambia de opiniones y de conducta con la misma facilidad que el camaleón cambia de colores"; el ingrato a quien ya no le sirve, pero le sirvió, y ahora cuya relación es peligrosa para sus relaciones con su nuevo benefactor. "Enemigo por necesidad de todos los que le hacen sombra" es proclive al odio, al descrédito, al chisme y los enredos. Aunque Mora ha hecho un fiel retrato de este personaje, lo juzga incompleto y parcial: "este bosquejo imperfecto de lo que es un aspirante, pues el entendimiento humano es incapaz de seguirlo en todas sus sendas tortuosas, contar

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

el número indefinido de sus extravíos, intrigas y maldades; este bosquejo, repetimos, podrá en alguna manera conducir al conocimiento de lo que será una nación compuesta de una muchedumbre de ellos”.<sup>9</sup>

La alternativa señalada por el autor es el trabajo, la industria y la riqueza, es decir, el hombre dedicado a las actividades productivas de la vida privada. La empleomanía procura a los aspirantes “una vida descansada”, el empleado, enfatiza Mora, trabaja infinitamente menos que un artesano o labrador descansados; “todas las miras del empleado se reducen a procurarse algún ascenso o jubilación que deje vacante el puesto para otro que lo pretende”. De no lograrlo se convierte en un crítico amargado, transformando el favor en mérito propio. La empleomanía ha sido perjudicial no sólo a la administración, sino a todo el país: “una misma población no puede estar al mismo tiempo animada de propensiones tan contrarias, y el deseo de los empleos excluye las cualidades necesarias a la industria”.<sup>10</sup> La costumbre de vivir de los empleos destruye el talento necesario para la “invención” y la “perfectibilidad”. Hombres talentosos, sigue Mora, han ido a la administración sólo para sentirse frustrados de no alcanzar un empleo.

Por tanto, finaliza el autor, la propensión a los empleos empobrece a la sociedad, su mayor víctima, porque paraliza sus facultades activas, “destruye el carácter inventivo y emprendedor.” Pero lo peor es que muchos brazos, aptos para la industria y el trabajo, están utilizados en la administración pública, o en el empeño de emplearse en ella.

### 18.1.3 Otero: los empleados

Ni Zavala ni Mora pudieron, sin embargo, con la empleomanía y el aspirantismo. Otro cerebro contemporáneo, Mariano Otero, también abordó el tema en su célebre opúsculo *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847*, donde refiere el estado del país en todos sus aspectos —población, indios, comercio, industria, agricultura, justicia, minas, artes y oficios— en la primera parte y en la segunda, da lugar al estudio de los empleados junto al tratamiento del ejército y el clero. Aunque se trata de breves consideraciones, éstas son muy pertinentes y acertadas.

Señala que por el constante desorden del gobierno “se han dado con mayor profusión los empleos, por obsequiar la recomendación de éste o el otro personaje, o para premiar los más despreciables servicios prestados a algunos de los individuos del gobierno”,<sup>11</sup> es decir, la empleomanía y el aspirantismo denun-

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 535.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 536.

<sup>11</sup> *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847*, pág. 25.



ciados por Zavala en 1828 y Mora en 1837 sobreviven hasta 1847. La selección de los funcionarios no ha sido ni por el mérito ni por la honradez; sino por recomendaciones influyentes. Se ha llegado al extremo de que en las oficinas hacendarias hay empleados que no sólo “ignoran la gramática de su propio idioma y aun la aritmética, sino que no saben escribir ni medianamente”, también hay corrupción y se sabe de funcionarios que han amasado fortunas a costa del robo del erario. “La desmoralización en esta clase está tan bien organizada y tan bien recibida en la sociedad, que ya nadie se escandaliza de ver que un empleado que sólo cuenta con un sueldo de dos o tres mil pesos anuales, compra haciendas, monta su casa con los más exquisitos y costosos muebles, y sostiene a su familia con lujo extraordinario.”<sup>12</sup>

Cuando ocurren despidos, el empleado es reinstalado después, o bien, pasando al partido contrario, aprovecha la ocasión para desacreditar al gobierno. Hay entonces corrupción, ineficiencia, empleomanía y aspirantismo. “En todos los países donde hay algún orden, no se crea más que el número preciso de empleos para el servicio de rentas; pero en México, donde todo suele andar al revés, se crean las rentas para los empleados.”<sup>13</sup> La empleomanía ha complicado la contabilidad de los salarios destinados a los oficiales públicos, ya que una función es cubierta por un cargo, pero convergen a él tres o cuatro más, cuyos depositarios están “cesantes o jubilados”, pero gozando aún de sueldo íntegro, con lo que el gasto del gobierno se dispara. En suma, es evidente que el gobierno tiene más empleados de los que puede sostener.

### 18.1.4 Díaz Rugama: la administración de personal

En la época de Porfirio Díaz, en la que hubo “poca política y mucha administración”, la situación no varió mucho, aunque parece que mejoró el rendimiento de la administración pública por medio de tecnologías adecuadas. Una de estas tecnologías fueron los manuales. Hay uno magnífico y al parecer, único: *Guía práctica del empleado en la República Mexicana*. Su autor es Alberto Díaz Rugama y fue elaborado en 1887; es el primer paso para sistematizar los principios del servicio civil en México.

El autor era un funcionario del ramo de hacienda, donde había servido muchos años, y de su experiencia encontró deficiencias para las cuales, con su *Guía*, ofreció soluciones. “Empleado en diversas oficinas del gobierno desde hace dieciséis años, he tenido ocasión de palpar lo que en ellas acontece cuando no se cuenta con personas aptas y que posean las nociones más indispensables acerca de los trabajos que deban desempeñar, con arreglo a los cargos que obtienen”.<sup>14</sup> Comenta ser testigo del nombramiento de personas incapaces, conver-

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, pág. 126.

<sup>14</sup> *Guía práctica del empleado de la República mexicana*, pág. 1. Hay una versión en RAP Núm 52.

tidos con el tiempo en “verdaderos parásitos”, a la vez que los competentes no eran remunerados de acuerdo con su capacidad. Todo esto lo animó a escribir la *Guía práctica del empleado*, pensando que con este manual se facilitaría el trabajo de los funcionarios públicos.

Dos grandes partes componen la obra; la primera, explicativa, trata lo relativo al personal público de entonces: Capítulo I, Perfil del candidato a ocupar los empleos; II, Organización de la administración pública; III, Nombramiento, despacho y toma de posesión; IV, Horario de trabajo y labores; V, Comunicaciones, expedientes e informes; VI, Registro de correspondencia, inventario de expedientes y libro de partes; VII, Fianzas y anticipos, pagos de marcha, descuentos y nóminas; VIII, Pólizas, comprobantes, liquidaciones y facturas; IX, Cortes de caja y estado de valores; X, Consultas, proyectos e iniciativas; XI, Circulares, leyes, decretos y reglamentos; XII, Promociones, permutas, licencias y jubilaciones. Al comienzo de esta parte aparece un listado bibliográfico, legislativo y documental que Díaz Rugama denomina “Biblioteca del Empleado”. La segunda parte, es una abundante colección de “modelos”, o sea, formularios en uso dentro de los variados procedimientos del trabajo administrativo.

En la Biblioteca del Empleado fija Díaz Rugama el mínimo de conocimientos exigibles a “todo” funcionario público, porque habrá de requerirlos en su trabajo: la Constitución Política; Ley del timbre; Códigos Civil, de Procedimientos, Postal, de Comercio y de Minería; Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos correspondientes al año fiscal en ejercicio; Ley sobre facultad económica-coactiva; algún reglamento de contabilidad, de preferencia el de la Tesorería General de la Federación; el Catálogo de Cuentas de orden y el de Presupuestos; Reglamento de Visitadores; Mapa de la República; una obra de geografía de la República; un libro de historia de la república; y un diccionario de lengua castellana. Además, para el caso de empleados hacendarios, incluye otros reglamentos y documentos; ocurre lo mismo con funcionarios de correos, ayuntamientos, justicia, relaciones exteriores, fomento y guerra. Se necesitaba, entonces, una buena preparación, que al parecer no existía en la época de Porfirio Díaz.

“Generalmente en nuestro país se pretende un empleo sin que el solicitante piense siquiera si tiene la aptitud necesaria para poderlo desempeñar, una vez que lo haya conseguido.”<sup>15</sup> Menciona que las influencias se ponen en movimiento y de un día para otro aparece un nuevo empleado, que por sí mismo se acredita la “inteligencia y la buena voluntad” para ejercer un cargo; en tanto aprende su trabajo no cumple debidamente su responsabilidad. “Las oficinas del gobierno se convierten así en planteles de instrucción, con perjuicio notorio para la buena marcha y expedición de sus negocios y, en las más se advierte un personal numeroso, pero poco apto, con ligeras excepciones.”<sup>16</sup> Sigue triunfando la em-

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 2.

<sup>16</sup> *Ibid.*

pleomanía y el aspirantismo. Hay que agregar, dice el autor, que muchos "jovencitos" pierden el tiempo, son "verdaderas sanguijuelas del erario", que consumen sin producir.

La Biblioteca del Empleado es el instrumental que se debe conocer y usar. Pero no basta, se requiere más, nos dice: "toda persona que desee seguir la carrera de empleado, debe en mi concepto saber cuando menos lo siguiente: leer, escribir y contar lo mejor posible; gramática, lógica e ideología; historia y geografía, principalmente del país; tener algunas nociones de economía política; conocer la Constitución Federal, con sus adiciones y reformas".<sup>17</sup> El autor aclara que estas exigencias son necesarias a todo empleado; no se refiere a las que requieren título profesional, que quedan excluidas de su análisis.

### 18.1.5 Bulnes: el canibalismo burocrático

Ya concluyendo el siglo XIX, Francisco Bulnes escribió un interesante libro que lleva por título *El porvenir de las naciones hispanoamericanas ante las conquistas recientes de Europa y los Estados Unidos*. El capítulo 14 lleva el sugestivo título "El canibalismo burocrático", mismo que será objeto de nuestra atención por las importantes contribuciones al estudio de la burocracia en general, si bien muchos de sus planteamientos son aplicables a nuestro país.

Es verdad que el libro de Bulnes comprende el conjunto de los países latinoamericanos, entre ellos México, y sus tesis con frecuencia son privativas a cada país en lo particular. Pero, como arriba anotamos, buena cantidad de sus apreciaciones son aplicables al caso mexicano y así lo haremos notar. El autor principia su estudio del canibalismo burocrático diciendo que los países latinoamericanos son fundamentalmente acreedores de la cultura greco-romana, más que de la egipcia, y que de ella mucho hubieran podido aprender; esto se puede hacer constar en las obras de grandes pensadores políticos, como Montesquieu y Tocqueville, que abrevaron en los principios del gobierno egipcio. Estos principios son: uno, impedir que gobierne una sola clase social; dos, sólo pueden gobernar aquellos interesados en sus conveniencias personales en interés público.

Bulnes dice que todo gobierno se integra por tres partes: la moral, que representa a la tradición; la económica, representada por las riquezas individuales y sociales, y la intelectual, expresada en las "clases profesionales". La proporción de los tres elementos determina la calidad del gobierno. Por esto, lo señala con énfasis, no son los cuartelazos sino las revoluciones que derrocan los gobiernos, las que alteran los tres elementos: "tradición, riqueza y ciencia". En ocasiones la modificación de estos elementos, agrega, puede ser altamente revolucionaria, pero sin derramamiento de sangre alguna.

En el mundo moderno el elemento dominante en el gobierno, y que a la vez produce la paz, es la riqueza industrial, "representada por quienes la produ-

<sup>17</sup> *Ibid.*, pág. 2.

cen: capitalistas y trabajadores". En los países latinoamericanos no ocurre tal cosa: "nuestras únicas fuerzas de gobierno consisten en una amplia clase profesional, que inunda la América y que probablemente no cabría en el río Amazonas, compuesta de millares de abogados, de generales, de médicos, de periodistas y de pordioseros de levita que acusan siempre como servicio mejor haber salvado a su patria por haber participado del pillaje de alguna revolución o de muchas".<sup>18</sup> Esta clase es un "excelente" elemento del gobierno, siempre y cuando no sea el único. Ocurre así, señala el autor, porque la clase profesional es la "*clase que no produce*"; su proyecto no consiste en incrementar y conservar la riqueza social, sino "el poder comer y enriquecerse aunque perezca la riqueza social".

"Cuando sólo gobierna una clase social sin dinero, su objeto único de gobierno es comer y enriquecerse a costa de la vida, del honor, del trabajo, del porvenir de la nación y a esa clase de gobierno se le llama socialismo de levita".<sup>19</sup> Cuando alguna sociedad se encuentra atrapada en el "canibalismo burocrático" hacen falta ciertos elementos conservadores para mantener alguna estabilidad. Ocurre de tal modo, dice Bulnes, en Francia, pero no en Argentina. En el primer caso, el canibalismo burocrático crea "dos o tres esferas de anarquía" en el marco de un gobierno aparente. En contraste, cuando los elementos conservadores están ausentes, el canibalismo burocrático forma de "cincuenta a cien atmósferas de anarquía", lo que impide a cualquier sociedad toda defensa y reclama la presencia de la "dictadura enérgica que ponga en orden en el *tumulto parlamentario* de las clases profesionales entregadas al canibalismo burocrático sin piedad para la patria, ni para sus trabajadores y pacíficos individuos".<sup>20</sup>

El canibalismo burocrático es un precipitante de las dictaduras, porque crea, multiplicadamente, muchas atmósferas de anarquía. El planteamiento de Bulnes, a quien se reconoce como uno de los grandes ideólogos del conservadurismo mexicano, es claro: la burocracia es buena si participa en el gobierno al lado de otras clases sociales; no lo es, cuando lo hace sola. Parasitaria como es, se alimenta de una riqueza que no contribuye a producir; medrar es su forma de vida. La aristocracia, la plutocracia y "un César" pueden gobernar, no así las clases profesionales ni las populares; "se hacen del poder para ejercerlo exclusivamente; ni una ni otra pueden gobernar y las dictaduras aparecen para contener las anarquías. Ésta es la ley histórica sin ninguna excepción, y todo lo que se haga o se diga en su contra, es tan vano e insulso como querer evaporar las aguas del mar con una lámpara de minero".<sup>21</sup>

La fobia de Bulnes al parlamentarismo es notoria. En un cuadro en el que se reseña la composición de una Cámara de representantes latinoamericana integrada por miembros de ideología liberal, así como otra que representa una Cámara conservadora, señala que el alto número de integrantes de las clases

<sup>18</sup> *El porvenir de las naciones hispanoamericanas*, pág. 242.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pág. 247.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pág. 251.

<sup>21</sup> *Ibid.*

profesionales en la primera (90 abogados, médicos, militares, periodistas e ingenieros; 60 funcionarios y empleados y 46 parientes de funcionarios, de un total de 200 miembros) lleva a los países hispanoamericanos al canibalismo burocrático, o bien al canibalismo teocrático, y finalmente a la dictadura. Conforme a esta idea, la democracia en Latinoamérica a fines del siglo pasado era algo imposible.

Bulnes establece una *ley histórico-política* en la que clasifica siete “formas efectivas de gobierno”; de las cuales nos interesa particularmente la última, que identifica como canibalismo burocrático o dictadura, y cuya “condición” es la siguiente: “clases medias dominantes, profesionales liberales famélicas. Estado rico”. Si como antes dijimos, la democracia de aquellos días en América Latina es imposible atendiendo el planteamiento de Bulnes, habrán de variar las condiciones para darle cabida. Bulnes mismo da la solución: “lo que necesitan las naciones americanas es transformar sus clases profesionales liberales famélicas en clases industriales ricas o por lo menos con vida fácil fuera de la política, o lo que es lo mismo, necesitan desarrollarse industrialmente”.<sup>22</sup> La industrialización capitalista, pues, es la única solución que reconoce Bulnes para el cambio en la condición social de América Latina.

Pero Bulnes es realista. Las clases profesionales deben ser alimentadas trabajen o no, en espera de que el proceso de industrialización las obligue más adelante a trabajar para comer, es decir, hagan un trabajo útil para la sociedad. “El estado en América española debe ser de preferencia una cocina socialista para la clase profesional.” Para concluir, el autor remarca su planteamiento en torno al carácter parasitario de la clase profesional, señalando que los países donde existe el canibalismo burocrático, como Argentina y Uruguay (aunque valdría la pena preguntarse por qué no incluyó a México), son los que mayor deuda pública tienen. España, a la que califica como “monarquía burocrática caníbal”, es también una de las naciones más expoliadas por ese fenómeno. En otras palabras, tanto España como sus antiguas colonias padecen el mismo mal: son víctimas del canibalismo burocrático, que Francisco Bulnes se ha propuesto denunciar.

Creemos haber dicho suficiente sobre el apasionante tema de la burocracia durante el siglo XIX. En el siglo siguiente fue de nueva cuenta objeto de la reflexión de los pensadores de la administración, en especial de Lucio Mendieta y Núñez, quien más adelante será objeto de nuestra disertación.

## 18.2 ESTUDIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN

### 18.2.1 El manuscrito Alamán

En el Archivo Noriega se conservó inédito un manuscrito de Lucas Alamán, sin título, tocante al tema del “Examen de la organización general de la admi-

<sup>22</sup> *Ibid.*, pág. 254.

nistración pública".<sup>23</sup> Es el documento conocido más antiguo sobre la organización y funcionamiento de la administración pública, así como de su reforma, pues se remonta a 1838.

Alamán dice al principio de su escrito que una comisión, de la cual forma parte, se ha abocado a "reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a la organización general de la administración pública," tema que por extensión invita, a lo que el autor denomina "reforma", ésta debe ser integral, porque todos los ramos administrativos están interrelacionados, ya que las reformas realizadas tiempo atrás son sólo parciales. Sin embargo, como la Constitución de Cádiz y las constantes revoluciones han colaborado al desconcierto de la administración, la situación ha empeorado; la Constitución española alteró no sólo el estado de la administración mexicana, sino la de todos los países hispanoamericanos; "en todos se ha desorganizado el antiguo sistema que regía, por el establecimiento de otros nuevos, sin regularizar según cada uno de ellos lo exigía, todos los ramos de la administración en consonancia con la ley fundamental que se había adoptado"<sup>24</sup> Pero Alamán encuentra que no sólo se reduce el problema a esto, sino que se le han dado soluciones equivocadas originadas por el falso supuesto de que los yerros tienen un origen político, sobre lo cual, siguiendo el pasaje precedente, el autor señala: "y como sin esto es imposible que ninguna forma de gobierno subsista, se ha atribuido a defectos e inconvenientes de los sistemas políticos, lo que no era más que la falta de medios de ejecución para llevarlos a cabo."

En situación tal, las revoluciones han encontrado campo fértil a su desarrollo y, quienes con propósitos personales las han encabezado, se han aprovechado de la ocasión. Pero Alamán es un pensador inteligente y profundo que observa algo más: "*es más fácil escribir nuevas constituciones que organizar efectivamente gobiernos*","\* por lo que se ha desechado "la obra de arreglar la administración". La reforma sugiere mucho y tesoero trabajo, conocimientos prácticos más que teóricos, reforma frustrada por la precariedad y carácter efímero de gobiernos que más que realizar su misión —gobernar— se dedican a defender su existencia.

Luego de su aguda explicación, donde sienta los principios que deben sustentar la reforma administrativa, Alamán hace un diagnóstico de las cuatro secretarías de Estado existentes, el cual, lejos de confinarse a la organización sola, contempla también la situación de la época:

a) *Ministerio de Guerra*. Encuentra como problema general el que la legislación militar sea obsoleta y complicada y que la contabilidad interna se encuentre en confusión. Al respecto, la Comisión propone: 1) que la Comisión de Guerra presente a la brevedad posible una iniciativa de ley sobre reclutamiento,

<sup>23</sup> Desconocemos quién le dio el título. Hay una versión en RAP núm. 52.

<sup>24</sup> *Examen de la organización general de la administración pública*, pág. 70.

\* Subrayado nuestro.

para hacer más equitativa su distribución; 2) que la misma Comisión presente otra iniciativa, ahora de amnistía, para reincorporar a los desertores; 3) que se leven 10 000 hombres a organizarse de acuerdo con disposiciones del gobierno; 4) que aquella Comisión presente un plan de fuerza total que integre el ejército y de las armas con que se deba equipar; 5) que se restablezca la denominación numérica de los cuerpos; 6) que se simplifique de inmediato la contabilidad; 7) que se actualicen las ordenanzas militares; 8) que, para ejecutar estos trabajos, la Comisión se auxilie de los oficiales que requiera.

b) *Ministerio de Hacienda*. La reforma del Ministerio de Hacienda es crucial, según se desprende del documento; señala que la escasez es mayor que el grave desorden imperante, por lo que la Comisión propone: 1) concluido el año presupuestal debe cerrarse la cuenta y no hacerse gasto alguno que no esté señalado en el presupuesto actual; 2) ya que por las "convulsiones políticas" hay hasta tres empleados por plaza, se recomienda que se pague una y las otras se cubran como cesantes, en tanto se reacomoda a los empleados si tienen méritos para ello; 3) se paguen los adeudos de años anteriores; 4) lo mismo para el caso de deudas o indemnizaciones; 5) como hay una gran confusión en el estado de los sueldos, hay empleados que han cambiado de adscripción para asegurar su pago, haciendo caótica la situación, la Comisión determinó que las oficinas recaudadoras sólo paguen a sus empleados, reduzcan su nómina a sus funcionarios, se nivelen sueldos y en el ramo de guerra se remueva a todos los comisionados.

c) *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Alamán menciona que las relaciones con el exterior están en pleno deterioro. Sugiere: 1) normalizar las relaciones con otros estados; 2) examinar los reclamos, que se estudien los tratados y se realicen convenios particulares; 3) que se acelere la aprobación legislativa de los convenios; 4) se estrechen vínculos con los países hispanoamericanos; 5) colonizar la frontera norte, pues será un medio más eficaz que el ejército para contener las invasiones; 6) reorganizar las ligaciones con el exterior; 7) reorganizar también el propio Ministerio.

d) *Ministerio de Relaciones Interiores*. La clave de la reforma administrativa la sitúa en la reorganización de este ministerio: "el medio necesario para hacer practicable todas las medidas concernientes a los ramos de guerra y hacienda es el arreglo de la administración interior."<sup>25</sup> Aunque la Constitución ha ofrecido las facultades, no señala su forma de ejecución, dice, y como el problema es complejo, deberá seguirse trabajando sobre el asunto, sugiere las tareas posibles en lo inmediato, por lo que propone: 1) revisar los reglamentos de policía; 2) un proyecto de reforma de los presidios y caminos; 3) establecimiento de una fuerza policíaca dependiente del gobierno de los Departamentos, modelada al estilo de la *Acordada*; 4) continuar el levantamiento estadístico; 5) un proyecto de organización municipal; 6) un proyecto de reforma de la administración de justicia.

<sup>25</sup> *Ibid*, pág. 76.

Discurrimos este resumen con cierto detalle porque el examen de la organización general de la administración pública es a la vez una exposición muy clara de la situación del Estado mexicano en 1838, toda vez que puede apreciarse paralelamente las propuestas de solución, da a conocer los complejos problemas de entonces.

## 18.2.2 Busto y la administración pública comparada

Muy posterior a la elaboración del manuscrito Alamán, en 1889, se publica un estudio completo que lleva por título *La administración pública de México. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de hacienda en Francia y el establecido en México*. Fue redactado por Emiliano Busto en el breve lapso de seis meses y publicado poco después. El grueso de la voluminosa obra trata de la administración hacendaria precedida por una detallada descripción de la organización administrativa porfiriana. Probablemente sea ésta la primera obra de administración pública comparada escrita en la era de la ciencia de la administración; fue elaborada como parte de la Exposición Mexicana en París, por lo que contiene también la traducción al francés.\*

Emiliano Busto dice haber escrito la obra especialmente "al inmigrante, capitalista o trabajador," para que conozca los derechos en el país; es decir, se trata de un libro de divulgación universal, de aquí que aclare lo siguiente: "no es mi ánimo dar a esta obra otro objeto que el de sugerir indicaciones que puedan ser útiles a los hombres de Estado, y a aquéllos que por su posición política o social deseen completar las nociones generales de administración que ya tengan".<sup>26</sup> El autor comenta haberse servido del libro del escritor francés J. Josat. *El ministerio de hacienda y la organización general de los otros ministerios*, así como de obras sobre economía política, "administración en general" y administración hacendaria, pero no dice cuales.

Luego hay un pasaje que resulta muy extraño, dice Busto que, de acuerdo con Josat, se desconocen los "principios de la administración pública" tal vez debido a "la falta de una obra elemental sobre la materia", de lo que nació la publicación de su obra en Francia. Y concluye: "¿qué podrá pasar en México? Lo mismo; pues hasta hoy ninguna obra se ha publicado aquí, que yo sepa, sobre este linaje de estudios".<sup>27</sup> Ni Josat conoció a Bonnin, ni Busto a Veytia, Larres, De la Rosa, Madrazo, Castillo Velasco y Nordhoff; había ocurrido entonces una gran amnesia administrativa o Busto leyó autores que nosotros no conocemos, y que no son tampoco españoles. En vista de esto es comprensible que Busto se refugie en Josat.

\* Busto fue un hombre versátil; también escribió *Estadística de la República mexicana*, publicada en 1880.

<sup>26</sup> *La administración pública en México*, pág. 11. Hay una versión (1976), de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

<sup>27</sup> *Ibid*, pág. 12.



Al decir de Busto, en el Estado el gobierno es el “alma que inspira y la administración el cuerpo que obra”, un ente que abraza directa o indirectamente todos los intereses que tengan relación con ese cuerpo. Así, en tanto los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no son sino “ideas vagas, abstracciones. . . la administración, por el contrario, nos circunda por todas partes: es la realidad palpable y constituye en algún modo un ser tangible que se encuentra a cada paso y cuando se necesita penetra en nuestro hogar”.<sup>28</sup> En este planteamiento sobrevive empero el espíritu de la ciencia de la administración, lo que desdice la ausencia de tratados franceses o mexicanos sobre esta materia. El concepto de omnipotencia y omnipresencia de la administración le reconcilia con una ciencia de la administración que, por ironía, no conoce con suficiencia.

Busto define a la administración como “el conjunto de los servicios destinados a ayudar bajo el impulso del gobierno, a la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos que tienen por objeto prestar un beneficio al Estado, proteger sus intereses o mantener en sus justos límites el ejercicio de las libertades públicas”.<sup>29</sup> Por cuanto a la materia administrativa, “la administración tiene por objeto lo que atañe de cerca o de lejos al interés de la sociedad”, y abraza por extensión lo relativo a sus bienes, la seguridad individual, la fuerza pública, la moral y la riqueza nacional. Por último, sus atribuciones comprenden la implantación de reglamentos generales o especiales que complementan la ley, prescribe las medidas conducentes a este propósito, ejerce tutela, castiga delitos, reprime controversias, anula la legislación contraria al interés general, recaba los impuestos, ejecuta las obras públicas, examina las reclamaciones que le presentan, “practica el derecho en cuestiones jurídicas”, juzga las respuestas a sus actos y protege el interés público.

De las 292 páginas, muy grandes por cierto, que comprende la obra, poco más de 100 reseñan en detalle la organización, facultades y funciones de los seis ministerios porfirianos: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Hacienda y Crédito Público; y Guerra y Marina. Juzga que la organización administrativa es perfectible, por lo cual “debieran unirse a una misma Secretaría los servicios homogéneos”, tales como los siguientes: la estadística, retirada de Fomento y atribuida a Hacienda; agregadas a Justicia e Instrucción Pública, las Escuelas de Beneficencia y de Minas, ahora asignadas a Fomento; y creada una Secretaría de Correos y Telégrafos que unifique ambos servicios.

Omitiremos reseñar la organización administrativa de México, ya que escapa al propósito de este texto. Pero queremos dejar constancia de esta colosal obra.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pág. 1.

<sup>29</sup> *Ibid.*

### 18.3 ESTRADA Y ZENEA: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

En el año de 1851, Luis de la Rosa escribió un trabajo importantísimo sobre la administración pública mexicana: *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas*. Aunque su objeto fue estudiar la administración de una sola entidad federativa, Zacatecas, sus apreciaciones se extienden a la administración estatal en general y a la del país en su conjunto, motivo por el cual dejamos para después su exposición, cuando examinemos el pensamiento administrativo de De la Rosa.

Como veremos enseguida, los trabajos más numerosos de la generación decimonónica son los que comprenden la administración municipal; sabemos de la existencia de ocho manuales de ayuntamientos, de los cuales hemos localizado seis, y Luis de la Rosa dice haber escrito un artículo sobre administración municipal para la Biblioteca Económica de México en el año de 1851. Los estudios de administración estatal, hasta donde sabemos, son menos numerosos, pero no menos importantes.

Hay uno muy relevante: *Manual de gobernadores y jefes políticos* de Ildefonso Estrada y Zenea, cubano radicado en México, publicado en 1878. La obra está dedicada a Trinidad García, secretario de Gobernación, ilustrada con fotografías de otros ministros y gobernadores, así como una de Porfirio Díaz. Por su título puede interpretarse que se trata de un trabajo referente a la praxis administrativa; pero sólo en parte, porque en realidad es un documento formativo y moralizador. En su discurso está inmerso un ánimo edificante y constructivo, una estructura sugerente que transcurre en proposiciones perfilando al gobernador idóneo. Se asemeja mucho a los Espejos de Príncipes musulmanes de los que hemos hablado.<sup>30</sup>

"A toda autoridad conviene tener a la mano en un solo volumen no sólo la doctrina correspondiente a su empleo, sino todas aquellas órdenes y disposiciones que tienden a facilitar el despacho y a poner en manos aun de los menos versados en materias de oficinas, los medios de proveer con inteligencia, equidad y justicia en los asuntos que directa e inmediatamente dependen de las facultades de que se halla investida".<sup>31</sup> Antes, con espíritu similar, Estrada y Zenea dice haber escrito el *Manual de secretarios*, que por mala fortuna no hemos podido encontrar. La obra es rica y aparentemente voluminosa, toda vez que tiene la siguiente composición: primera parte, *Cualidades y condiciones que deben tener los gobernadores*: educación, moralidad, ilustración, honradez, afabilidad, audiencia, maneras; segunda parte, *Principales atenciones de las autoridades*: instrucción pública, talleres de artes y oficios, bellas artes, academias literarias, bibliotecas y museos, sociedades, ornato público, juegos, estadística,

<sup>30</sup> "Los espejos de los príncipes musulmanes", *Tlamati*, págs. 5-14.

<sup>31</sup> *Manual de gobernadores y de jefes políticos*, pág. 9. Hay una versión en la RAP núm. 50.

museo nacional militar, inmigración, agricultura, correos, asilos de pobres, diversiones públicas, vías de comunicación, hospitales, cárceles y cuarteles, educación de los indígenas, reparto de aguas y minería; tercera parte, *Extractos de la Constitución Federal y de las constituciones de las entidades federativas*.

La segunda parte, la más relevante, trata la materia administrativa concerniente a los gobernadores, que el autor sistematiza y resume. A la primera parte que perfila al gobernador idóneo, circunscribiremos una breve exposición.

Estrada y Zena considera que un gobernador debe ser educado en lo físico, moral e intelectual, lo que constituye las tres fases orientadas a la “*perfectibilidad humana*.” Debe, asimismo, procurar una figura gallarda, tener buenas maneras y voz dulce y persuasiva; ser generoso de sentimientos, puro de intenciones, leal y tener grandeza de alma. Por cuanto a su educación intelectual, debe conocer de ciencias, literatura y bellas artes, aunque no sea “ni sabio, ni artista, ni poeta.” Tener buena cultura en general, que incluya nociones de arquitectura, economía, ingeniería mecánica, agricultura, comercio y mineralogía, historia y física. Finalmente, ser honrado y afable. En suma, “el gobernador o jefe político de un estado o territorio, es el centro en el que convergen todos los intereses de los gobernados y a la vez el foco de donde parten las disposiciones que han de proporcionar el desarrollo y el fomento de todos los ramos que constituyen la riqueza del territorio encomendado a su ilustración, a su honradez y patriotismo”.<sup>32</sup>

## 18.4 LOS MANUALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

La materia municipal es el tema que más preocupó a los pensadores mexicanos durante el siglo pasado, no como problema teórico sino como razón práctica; elaboraron manuales de administración municipal, abarcando desde los años primeros de la independencia hasta los últimos del siglo. Para escribir estas líneas hemos acudido a seis obras<sup>33</sup> que reseñaremos brevemente, aunque merecerían ser objeto de una disertación particular por su enorme riqueza temática, ya que en su contenido yace la historia, concepto y significado del municipio mexicano.

a) *Manual de providencias económico-políticas para uno de los habitantes del Distrito Federal* de Juan Rodríguez de San Miguel; fue elaborado en 1834 y comparte con el *Directorio* de Barquera su antigüedad. De San Miguel lo escribió con la intención de ilustrar a los ciudadanos sobre “las disposiciones ge-

<sup>32</sup> *Ibid*, pág. 11.

<sup>33</sup> Realmente son siete, ya que Ezeta refunde el manual de Barquera. Ver apartado b) de esta sección. Sabemos igualmente, por una nota en la solapa de la obra de Ezeta, que hay un octavo: *Guía de alcaldes auxiliares de México*, al cual no hemos tenido acceso.

nerales de más frecuente uso a que se arregla la sociedad en que viven”, así como para hacerles conocer sus derechos y obligaciones. “Por tal motivo he formado estos apuntamientos nada científicos, pero sí muy útiles” y con el ánimo de glosar en un volumen disposiciones diversas y abundantes.<sup>34</sup> Su obra tiene un carácter ilustrativo para la ciudadanía, en la que el autor comprende también a regidores, síndicos y alcaldes. De su contenido, destaca el examen en detalle, relativo a la división de la ciudad de México en ocho cuarteles menores y 245 manzanas, si bien el manual es un prolijo documento de 43 encabezados que tratan los más diversos ramos municipales, algunos tan particulares como los bandos de vacas de ordeña o el reglamento de baños y temascales, estos últimos que se remontan a la época prehispánica.

b) *Manual de alcaldes y jueces de paz* de Luis de Ezeta, elaborado en 1845, como una refundición del *Directorio político para alcaldes constitucionales* de Juan Wenceslao Barquera que, como antes mencionamos, apareció en 1834. Ezeta se tomó el trabajo de actualizar el *Directorio* de Barquera, por considerarlo obsoleto: “he creído hacer un servicio acomodándolo a las instituciones actuales, y con sujeción a las leyes que nos rigen”, tarea que juzga incomparable con la calidad del de Barquera e incluso conserva el prólogo de éste. El *Manual* de Ezeta, como el anterior, trata en un listado la variada materia municipal, pero sin capitulación.<sup>35</sup> Destaca en la obra, en varios puntos, la organización y funciones municipales, básicamente jurídicas, ya que es una compilación de disposiciones legales sobre materia de ayuntamientos.

c) *Novísimo manual de alcaldes, o sea Instrucción breve y sumaria para los de la capital de México y para los alcaldes y jueces de paz de los estados* de Mariano Galván Rivera, aparecido en 1850. Se trata, como todos, de una compilación legal que el autor dividió en seis capítulos: 1) atribuciones civiles; 2) materia criminal; 3) policía; 4) juicios; 5) formularios, y 6) disposiciones de policía.<sup>36</sup> En comparación con las anteriores, el *Novísimo manual* está mejor estructurado y sirve por tanto con más eficacia a sus propósitos prácticos e ilustrativos.

d) *Manual de los ayuntamientos* (1875), de Julio Jiménez y Agustín Lozano.<sup>37</sup> Es una obra especializada en contabilidad financiera municipal, documento único en su género. Jiménez, quien aparece como autor principal, se distinguió en esa materia. Su composición, muy posterior al trabajo de Galván Rivera, visiblemente mejorada como material ilustrativo, consta de seis partes, cinco de las cuales son contables o de temas conexos, en tanto que la primera, brevísimamente, se refiere a las atribuciones y organización de los ayuntamientos,

<sup>34</sup> *Manual de providencias económico-políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal*, págs. 1, 2. Hay una versión (1980) editada por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

<sup>35</sup> *Manual de alcaldes y jueces de paz*, pág. 3. Hay una versión en la RAP núm. 53.

<sup>36</sup> *Novísimo manual de alcaldes*, pág. 5.

<sup>37</sup> Hay una versión en RAP núm. 53.

las funciones del presidente, síndicos y regidores, a las comisiones, a la comisión de hacienda y los fiscales. La obra, insistimos, es recomendable para conocer con profundidad la hacienda municipal.

e) *Directorio para los ayuntamientos*, 1890, de Miguel León. Fue elaborado ya entrada la época porfiriana y corresponde con mucho al espíritu administrativo de entonces, a saber, el perfeccionamiento administrativo del régimen en todos sus aspectos. Contiene siete partes: 1) origen de los ayuntamientos; 2) renovación de los mismos; 3) cabildos; 4) actividades de los funcionarios municipales; 5) el secretario y el tesorero; 6) disposiciones legales; 7) modelos y formularios. Esta obra posee la particularidad de haberse elaborado con énfasis en los ayuntamientos del Estado de México y no en el de la capital de la República como los de Rodríguez de San Miguel y Ezeta.

f) *Manual de los presidentes municipales* de Cosme Garza García, publicado en 1897 en Saltillo, Coahuila.<sup>38</sup> Quizá por ser el más reciente, sea el más didáctico, o corresponda más a la noción moderna del manual administrativo. Consta de 31 capítulos muy bien diferenciados: 1) deberes constitucionales; 2) instrucción; 3) régimen interior; 4) elecciones; 5) estadística; 6) ejidos; 7) licores y tabacos; 8) hacienda; 9) fiel contraste; 10) montepíos; 11) gendarmería; 12) policía; 13) salubridad e higiene; 14) silvicultura; 15) policía municipal; 16) penitenciaría y cárceles; 17) caminos; 18) ferrocarriles; 19) prevenciones contra el abigeato, registro de fierros; 20) bienes mostrencos; 21) corridas de ganado, 22) cercas y predios rústicos; 23) registro civil; 24) cementerios; 25) vagancia y mendicidad; 26) portación de armas; 27) protestas de libranzas; 28) registro público; 29) contrabando; 30) timbre; 31) servicio postal. No podemos sino evocar la materia administrativa en toda su riqueza, ahora confiada no al gobierno nacional, sino a la administración municipal.

Como dijimos, la administración municipal es materia prolija, aquí hemos bosquejado sus caracteres generales; otro tanto haremos con la administración financiera, tema muy apreciado también en el siglo pasado, sobre todo en sus postrimerías.

## 18.5 TRABAJOS SOBRE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Éste es otro ramo muy interesante, en el que cabe mencionar las obras de tres autores: Guillermo Prieto, Julio Jiménez —ya examinado— y Manuel López Meoqui.

### 18.5.1 Estudios presupuestarios de Guillermo Prieto

Guillermo Prieto, ilustre liberal mexicano que hizo grandes aportaciones a la economía política, escribió en 1871 su manual relativo a esta materia, autor

<sup>38</sup> Hay una versión en RAP núm. 53.

también de un notable trabajo sobre la administración financiera, en el cual hace un extraordinario análisis sobre el estado de la administración pública en la década de los sesenta. Este trabajo lleva como título *Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857*, redactado en marzo de 1858 y publicado en 1861.

Se trata de un opúsculo elaborado en forma epistolar y dirigido al Presidente Benito Juárez.

Considera la administración presidencial de entonces como un régimen transitorio, agitado por los peligros de la época. "Penetrado de esos sentimientos, paso a exponer ante mis compañeros mis dudas sobre la situación financiera del país, y mis creencias sobre el remedio radical de los males que le aquejan".<sup>39</sup> Se trata pues, originalmente, de una exposición ante el gabinete, del cual Prieto era Secretario de Hacienda.

Guillermo Prieto ve más allá de los números que plasman el presupuesto federal. "Tras los números. . . se deben descubrir las relaciones internacionales, las cuestiones del ejército, del clero, de colonización, de comunicaciones: ver aislada la cuestión de hacienda, reduciéndola a una operación de sumar y restar, será pervertirla dejándola intacta".<sup>40</sup> La cuestión de la hacienda es de tal importancia, que el autor la refiere como "gran cuestión de vida del país"; con tal tenor, Prieto comienza el estudio de la organización hacendaria del país partiendo de la situación que priva en el clero, en la que aún observa ciertas fallas legales y también políticas, así como la situación relativa al ejército, sobre el particular señala la conveniencia de formar un grupo armado permanente. Sin embargo, el tema principal es el estudio de la hacienda con relación a la sociedad en general. "A la hacienda pública deben reorganizarla el trabajo, la libertad, la colonización, en una palabra, los adelantos sociales".<sup>41</sup>

Lo medular del trabajo de Guillermo Prieto es el análisis, partida por partida, del presupuesto federal. El autor va profundizando o matizando, de conformidad con lo que juzga de mayor o menor importancia. Respecto a la partida 1 considera que si bien el sueldo del Presidente de la República es justo, pese a la elevada suma de sus ingresos, no ocurre lo mismo con el del secretario de la Presidencia y el numeroso personal de "escribientes y mozos" que le rodean. La partida 2, que comprende el ministerio de Relaciones Exteriores, incluye observaciones de Prieto en torno a la organización de la administración pública y su necesaria reforma. Al respecto sugiere que Gobernación y Relaciones Exteriores deben fundirse en una sola, como ocurrió antaño.

Su consejo relativo a la abolición del Ministerio de Fomento resulta curioso, ya que es un instrumento organizativo que todo liberal debiera apreciar;

<sup>39</sup> *Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública*. . . pág. 15. Utilizamos la versión de la RAP núm. 54.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pág. 17.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pág. 18.

podríamos decir que es el gran aporte a la administración pública en los estados liberales del siglo XIX; sin embargo, Prieto se muestra contrario a “esa gran máquina de centralización”. Melchor Ocampo, decía que un Ministerio tal equivale a uno de “felicidad pública”, Guillermo Prieto juzga que esa felicidad nace mediante buenas leyes, “no porque haya muchos empleados y una oficina dotada con liberalidad”.

Hace una larga disertación cuando aborda la partida relativa a la Tesorería General. La materia hacendaria vive entre grandes problemas y hay muchos males en ella; uno preocupa especialmente al autor, el error de la separación entre conducción y ejecución. “Deben enumerarse como muy notables (males), que el pensamiento directivo se desvirtúa cuando se desmoraliza o pervierte, al independizarse de la ejecución, y ese mal se palpó en la época de la existencia de las multiplicadas direcciones que abolió la pasajera administración del señor general Álvarez”.<sup>42</sup> Las direcciones generales se convirtieron en enemigos de los ministerios rompiendo la unidad de su mando, sustrayéndose a su autoridad y haciendo más engorrosos los trámites.

Guillermo Prieto es contrario al burocratismo representado por las direcciones generales. “En administración, todo debe ser activo, rápido; tener la obligación de andar y tener rémoras es un contraprincipio; el mando administrativo, como la responsabilidad, tienen que ser necesariamente unitarios; la dislocación administrativa es la anarquía, y una administración anárquica es débil y desastrosa para una nación”.<sup>43</sup> He aquí un planteamiento que antecede con mucho tiempo a los llamados principios de la administración, pero con un rigor que ahora no se tiene: *unidad de mando, responsabilidad compartida; vigor, fuerza y consistencia*. Tales son las necesarias cualidades de la administración pública eficiente.

Al tocar el punto relativo a la Tesorería, dice que está en el propio Ministerio de Hacienda, y que así ocurre en “las naciones más adelantadas en materia de administración.” Pero este Ministerio sufre graves problemas de organización y funcionamiento: el ministro decide sin tener antecedentes sobre el asunto tratado, la Tesorería ejecuta las decisiones conforme su arbitrio “y el gran aparato de empleados viene a nulificarse ante el escritorio o la simple cartera de un agiotista.” Esto ocurre porque, al decir de Prieto, “el interés privado es más sagaz siempre que la supervigilancia de la administración”, explota con gran medro la Tesorería de la nación.

En lo tocante al ramo de pagadurías, Prieto aborda el problema de la empleomanía. El erario ha sido víctima de la inmoralidad y el desenfreno de funcionarios y particulares. “La sed de empleos”, las revueltas constantes, los compromisos contraídos por los vencedores han creado el hábito de “jubilar a la víctima para colocar al vencedor”, sufriendo el erario las consecuencias. Se ha

<sup>42</sup> *Ibid.*, pág. 23.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pág. 24.

llegado al extremo de pagar el salario a tres ministros, tres oficiales mayores y tres tesoreros. Entonces este sistema se llamaba de “*para-caída*”. Guillermo Prieto nos da la noticia de la abolición de las alcabalas, a las que considera uno de los grandes males del gobierno español. Existe el peligro de dejar a los estados con una o la única fuente de ingresos con que cuenta; pero la medida, que se juzga durará un año su implantación, debe ser general, no excepcional para uno o varios estados, porque esto desataría la guerra entre ellos y reforzaría el “feudalismo”.

El autor propone implantar un sistema postal, dotado de “regularidad, celeridad, moralidad y baratura”. Describe a grandes rasgos la forma de su organización, incluyendo tanto las vías terrestres como las marítimas; considera que el sistema debe plasmarse en un organismo de la administración pública, pero no centralizado, tampoco una dirección general. Sin definirlo con precisión, se inclina por una especie de órgano descentralizado basado en la calidad de la administración pública como “negociante”.

El diagnóstico general de la administración pública mexicana, fundado en su interpretación de la hacienda pública, tiene como remedio el inicio de una “reforma administrativa” suficientemente combativa para enfrentarse al “favoritismo y la empleomanía”. La perspectiva positiva que tiene Prieto sobre el país le hace llegar a esta conclusión.

### 18.5.2 Tratados de administración financiera de Julio Jiménez y de López Meoqui

De la época del gobierno juarista (1861-1872) y la de Porfirio Díaz hay dos buenos libros del género que nos ocupa: *Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno general* y *Manual de administración económica y contabilidad rural*. El primero fue escrito en 1868 por Julio Jiménez; se trata de una obra especializada sobre contabilidad gubernamental que a la vez expresa con fidelidad, la forma en que funcionaba este sector en la época de Juárez. El segundo es un texto más amplio escrito en 1885 y adicionado en 1888 y 1891. Esta obra, más amplia que la anterior comprende problemas de economía, en especial agricultura y ganadería, pero desde el punto de vista compartido de la economía política y la contabilidad en general.

López Meoqui escribió en 1874 su *Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa* para las escuelas nacionales y estatales, especialmente para la Escuela Nacional de Comercio y Administración, a manera de catecismo, y cuenta con abundante documentación sobre el tema. También, en 1879, escribió, su *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública*; no coincidiendo sino parcialmente con su título, trata más bien de contabilidad fiscal.

Hemos querido apuntar la existencia de cuatro obras de contabilidad ad-



ministrativa importantes para el estudio de la administración pública, cuyos contenidos rebasan el propósito de sus títulos.

## 18.6 MISCELÁNEA

Hemos dejado para el final tres pensadores, cuyas obras no pueden ser omitidas si se quiere tener una panorámica completa del estudio de la administración pública en México: Tadeo Ortiz, Juan Rodríguez de San Miguel y Juan M. Vázquez.

Tadeo Ortiz fue autor de obras importantes, entre ellas dos significativas para la ciencia de la administración: *Resumen de la estadística del Imperio mexicano* (1822), y *México considerado como nación independiente y libre* (1832), en las cuales realiza aportaciones importantes para nuestra disciplina. Un magnífico artículo sobre el autor, "Uno de los primeros teóricos de México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala", de José Chanes Nieto,<sup>44</sup> desarrolla una interpretación magnífica acerca de los aportes de Ortiz relativos a la administración pública, y que pueden sintetizarse en: a) arreglo de la administración; b) mejoramiento de la administración; c) medidas administrativas relativas al plan de desarrollo económico y social. Con Tadeo Ortiz encontramos problemas abordados por Mora, Zavala y Otero, como la empleomanía y el aspirantismo, critica a la administración colonial y señala la necesidad de cimentar la mejora de la administración sobre la "ciencia de la administración social." No quisiéramos abundar aquí sobre Ortiz de Ayala, porque sería repetir el artículo de José Chanes Nieto que es inmejorable, por lo que sugerimos su lectura.

Rodríguez de San Miguel, de quien ya analizamos su *Manual*, fue autor de otra interesantísima obra: *La república en 1846 o sea Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación*, publicada no en 1846, sino en 1845, lo cual no nos lo explicamos.<sup>45</sup> En fin, se trata de un *Directorio* que comprende las altas jerarquías políticas, militares, administrativas y eclesiásticas de entonces. En él encontramos a grandes personajes y los cargos que ocupaban; haremos una breve lista de ellos: Lorenzo Arellano, diputado por Guanajuato  
Mariano Otero, diputado por México  
Melchor Ocampo, diputado por Michoacán  
Carlos María Bustamante, diputado por Oaxaca  
José María Lafragua, diputado por Puebla  
Ignacio Comonfort, diputado por Puebla  
Juan Rodríguez de San Miguel, diputado por Puebla y Suplente de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia.  
José María Luis Mora, diputado por Puebla

<sup>44</sup> RAP núm. 50.

<sup>45</sup> Hay una versión en RAP núm. 53.

Luis de la Rosa, diputado por Zacatecas  
 Valentín Gómez Farías, diputado por Zacatecas  
 Nicolás Bravo, senador por México  
 Andrés Quintana Roo, [Segunda clase, agricultores] (de Senadores)  
 Anastasio Bustamante, candidato al Senado  
 Pedro María Anaya, cubrió vacante en el Senado y Secretario de Guerra y Marina  
 José Joaquín Herrera, Presidente de la República  
 Manuel de la Peña y Peña, a la vez: senador, Secretario de Relaciones exteriores  
 y Magistrado de la Suprema Corte de Justicia  
 Teodosio Lares, magistrado del tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas  
 Lucas Alamán, vocal de la Junta Superior de Hacienda  
 Manuel Payno, vocal de la Junta Superior de Hacienda  
 Guillermo Prieto, sección de Naipes de la Renta del Tabaco  
 José María Bulnes, Oficial 1o. de Fábrica de Puros y Cigarros de México  
 Benito Juárez, magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca con el cargo de Fiscal.

Este Directorio contiene también información demográfica y geográfica, además de otra de menor importancia. Es precursor de los modernos directores del gobierno federal.

No queremos concluir este apartado sin tomar nota de otra obra de la época porfiriana, *Curso de derecho público*, fruto de la pluma de Juan M. Vázquez en 1879, entonces magistrado de la Suprema Corte de Justicia. Esta obra es importante en general para los juristas, pero tiene además relevancia para los estudiosos de la ciencia de la administración, ya que en ella se hace un extenso examen sobre la administración municipal y la administración estatal. Sus interpretaciones sobre el gobierno federal son también dignas de tomarse en consideración. Hay un capítulo, el último de la obra, dedicado al "poder gubernamental" y el anterior al "ministerio público".<sup>46</sup>

Esta breve reseña es solamente una ilustración de los aportes dados por tres autores cuya preocupación no fue esencialmente la ciencia de la administración, pero que contribuyeron a darle contenido.

<sup>46</sup> Estos últimos fueron reproducidos en la RAP en honor de Gabrino Fraga.