

**Capítulo 23 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO ..... 329**

23.1 LA CONTRIBUCIÓN DE MENDIETA Y NÚÑEZ ..... 332

23.2 LOBATO: ESTUDIO DE LA BUROCRACIA ..... 338

23.3 CHELLET OSANTE: UN ESTUDIO DESCRIPTIVO ..... 339

23.4 LÓPEZ ÁLVAREZ: UN PLANTEAMIENTO JURÍDICO INTERESANTE ..... 341

23.5 CARRILLO PATRACA Y RODRÍGUEZ REYES: DOS ARTÍCULOS DE LA REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ..... 342

23.6 GARCÍA VALENCIA: APORTE A LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL ..... 344

23.7 ERNESTINA VIDAL: UN ARTÍCULO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ..... 345

23.8 LA CONTRIBUCIÓN DE GALVÁN ESCOBEDO ..... 346

23.9 INFORME CAP: DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ..... 349

## CAPÍTULO 23

# **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO**

## **SUMARIO**

- 23.1 LA CONTRIBUCIÓN DE MENDIETA Y NÚÑEZ**
- 23.2 LOBATO: ESTUDIO DE LA BUROCRACIA**
- 23.3 CHELLET OSANTE: UN ESTUDIO DESCRIPTIVO**
- 23.4 LÓPEZ ÁLVAREZ: UN PLANTEAMIENTO JURÍDICO INTERESANTE**
- 23.5 CARRILLO PATRACA Y RODRÍGUEZ REYES: DOS ARTÍCULOS DE LA REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
- 23.6 GARCÍA VALENCIA: APORTE A LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL**
- 23.7 ERNESTINA VIDAL: UN ARTÍCULO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
- 23.8 LA CONTRIBUCIÓN DE GALVÁN ESCOBEDO**
- 23.9 INFORME CAP: DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En contraste con la época precedente, en la cual los estudios administrativos fueron significativos, pero escasos, en el periodo posrevolucionario existe gran cantidad de literatura administrativa; antes abundamos por lo limitado, desconocido e inaccesible de los trabajos examinados; ahora discriminaremos en pro de la síntesis y la definición del objeto de estudio: la ciencia administrativa.

El periodo posrevolucionario que comprende los años de 1940 a 1967, es una época riquísima en literatura sobre nuestra materia, no tanto en obras propiamente de ciencia administrativa, empero las que hemos seleccionado son indudablemente muy interesantes. Las ordenaremos atendiendo a su fecha de aparición: Mendieta y Núñez, *La administración pública en México* (1942); Lucio Ernesto Lobato: "La burocracia mexicana" (1951); Roberto Chellet Osante, *Organización administrativa y política de la República Mexicana* (1955); Joaquín Carrillo Patraca, *La naturaleza intrínseca de la función administrativa* (1956); Álvaro Rodríguez Reyes, *Filosofía de la Organización* (1956); Francisco López Álvarez, *La administración pública y la vida económica de México* (1956); Delfino Solano Yáñez, *La administración pública en México* (1959); Ernestina Vidal, *Administración pública* (1959); José Galván Escobedo, *Tratado de Administración general* (1962), e *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana* de la Comisión de Administración Pública (1967).

### 23.1 LA CONTRIBUCIÓN DE MENDIETA Y NÚÑEZ

Sin lugar a dudas, *La administración pública en México* de Lucio Mendieta y Núñez publicada en 1942, es la obra más importante en México durante el periodo que nos ocupa. Los graves problemas administrativos de su tiempo quedan

---

contemplados en el texto, reflejándose en su capitulado; sin embargo, aborda la problemática del país prevaeciente a través de cualquier época: 1) sociología de la administración pública; 2) historia de la administración pública; 3) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; 4) Departamento del Distrito Federal; 5) Servicio Civil; 6) Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado; 7) responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos; 8) Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados, y 9) ensayo sociológico sobre la burocracia mexicana. Trataremos de manera general este importante trabajo enfatizando los asuntos de mayor relevancia.

En la Introducción, Lucio Mendieta y Núñez alude a que recientemente se ha creado el segundo curso de derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la UNAM, en el primero, prosigue, no hubo lugar para tratar con profundidad la parte teórica. Otra causa de su apertura obedece a la intención de comprender las funciones, cada vez más amplias, del Estado en la sociedad. “El Estado aspira a absorberlo todo, a intervenir en todas las actividades sociales del hombre y por ello el número de leyes y de reglamentos administrativos aumenta en forma asombrosa.”<sup>1</sup> Pero Mendieta y Núñez, erudito en ciencias sociales, está lejos de permanecer en el derecho administrativo, su mérito estriba en trascender el derecho administrativo y fijar de nueva cuenta el estudio de la administración pública vuelto hacia la sociedad, rompiendo la camisa de fuerza con que se le había sujetado desde los días de Castillo Velasco y Cruzado. El derecho administrativo es la base para la formación de la ciencia administrativa, también hay que agregar que quedó confinado a una sola dimensión, perdiendo entonces su enorme riqueza social y política. Para Mendieta y Núñez las *leyes administrativas son la expresión jurídica de las acciones de la administración pública*, por lo que obedecen a las condiciones sociales en las que surgen. Con base en tal planteamiento, el autor se propone estudiar tanto la organización de la administración pública como las relaciones entre ella y los funcionarios públicos, y las responsabilidades de éstos con referencia a sus actividades.

Mendieta y Núñez formula un novedoso planteamiento de la ciencia administrativa al situarla en estrecha relación con la sociología —la especialidad del autor— pero sin alcanzar el espíritu de antaño. Él hace una “sociología de la administración pública”, y agrega: “Toda sociedad humana, en cuanto adquiere cierta importancia y complejidad, se organiza para responder a exigencias internas de la vida colectiva y a exigencias que pudiéramos llamar externas frente a otros grupos sociales. El Estado, por primitivo que sea, se estructura administrativamente de acuerdo con un plan que deriva de la sociedad misma; o en otras palabras, que le imponen los hechos sociales.”<sup>2</sup> Estas ideas tienen como fuente la tesis del francés Raoul de la Grasserie *Sociologie du droit administratif*, 1911; se complementan con la citación que del pensador galo hace el autor al mencionar que el Estado tiene ciertos deberes hacia los ciudadanos y éstos

<sup>1</sup> *La administración pública en México*, pág. 5.

<sup>2</sup> *Ibid*, pág. 10.

hacia el Estado. Además, Mendieta y Núñez dice que, según Grasserie, el Estado desempeña tres funciones: servicios sociales, recursos necesarios para los individuos y aplicación de estos recursos para el sostenimiento de los servicios.

Más en lo particular, los servicios del Estado se clasifican en los siguientes ramos: defensa; de garantía o autenticación; promoción de la prosperidad pública material y promoción de la prosperidad pública moral e intelectual. Estas tareas responden, dice el autor, al crecimiento incesante de la vida social y a las respuestas que el Estado da a este crecimiento, por lo cual una consecuencia es la burocratización de la administración pública. En el análisis sociológico de Mendieta y Núñez que mucho nos recuerda los planteamientos de Bonnin, debemos reconocer como aportación propia del autor el carácter histórico de la administración pública y desde el cual se puede apreciar con mayor rigor su naturaleza. "La organización de la administración pública está ligada estrechamente a la historia política de todo el país; estudiando las diversas fases de ella, se tiene una visión exacta de la forma y de las vicisitudes de su integración, del grado de civilización que ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden, con exactitud, sus actuales instituciones."<sup>3</sup> A fin de tornar operable esta esquematización conceptual, desarrolla como capítulo III, una breve y primera historia de la administración pública en México dividida en las siguientes fases: precolonial, colonial (la más y mejor desarrollada), independiente y actual. A manera de ilustración queremos hacer una breve referencia de la etapa colonial que por sí misma podría aparecer como un tratado, por la abundancia y riqueza con que es expuesta por Mendieta y Núñez. La organización gubernamental tenía entonces su cúspide en los reyes, pero era el Consejo de Indias la autoridad delegada sobre las colonias y, desde luego, sobre la Nueva España. En suelo colonial la autoridad recaía en los gobernadores, la Audiencia y, sobre todo, en los virreyes. La vida local estaba organizada en ayuntamientos; en materia jurisdiccional existía gran cantidad de tribunales especializados: ordinarios, de indios, de la Hacienda Real, eclesiásticos, mercantiles, de minas, de la Santa Hermandad, de la Acordada, de mostrencos, de la Santa Cruzada, de la Inquisición y otros muchos. Con este espíritu de análisis histórico, Mendieta y Núñez emprende el estudio de la administración pública de sus días, en cuya organización estuvo comprometido materialmente.

El autor realiza también un interesante y profundo análisis de la Ley de Secretarías de Estado de 1939. Es una descripción detallada de la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana, pero, además, un examen riguroso sin precedentes, toda vez que el autor, como ya dijimos, rebasa el formalismo de los autores del derecho administrativo. Señala que los distintos gobiernos han formulado sus propias leyes de secretarías, pero que en todas ellas hay una constante por cuanto al sistema de distribución de materias; de aquí que, pese a que el gobierno establecido (de Ávila Camacho) proyecte reformas

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 20.

al régimen legal de su administración; "en el fondo la organización de la administración pública seguirá la misma, porque viene formándose desde hace muchos años, ampliándose y perfeccionándose lentamente sobre una estructura central inalterable".<sup>4</sup> Por lo que estima muy acertadamente que la ley no considera las dependencias antes existentes, pero cuyas funciones eran realizadas otrora por las vigentes, es decir, ha habido un proceso de diferenciación de funciones y creación de nuevos organismos que realizan en particular una o varias de estas funciones.

Su estudio comprende once secretarías y tres departamentos, a los cuales dedica atención por igual haciendo precisiones tanto en lo referente a sus funciones, como a su organización interna. Luego de describir cada una de las dependencias de la administración pública federal, al finalizar el capítulo hace un examen de la Ley y de la propia administración gubernamental. Sostiene que la Ley de Secretarías de Estado no tiene un plan estructurado para normar las relaciones entre las dependencias de la administración pública, ni hay unidad suficiente para definir una política proyectada y desarrollada. Como el Presidente de la República es su único vínculo, y está colmado de actividades, no puede realizar la coordinación necesaria entre ellas. Por eso, no existen ni orientaciones específicas ni políticas definidas, de lo que deriva el funcionamiento separado y en ocasiones contrapuesto entre los diferentes ministros. Se ha intentado establecer coordinación por medio de comisiones intersecretariales, pero éstas han sido insuficientes para lograr su cometido, convirtiéndose los ministerios a fin de cuentas, en "verdaderos feudos". La alternativa para conseguir una coordinación eficaz parece ser la Secretaría Particular del Presidente de la República, esencialmente por medio del Departamento de Estudios; a través de este órgano, dice Mendieta y Núñez, el Presidente puede fijar el rumbo de la administración pública, planear y supervisar el funcionamiento de la misma y ejercer un verdadero control.

Pero se requiere mucho más; una reforma administrativa: "en nuestro concepto es ya indispensable una revisión, a fondo, de la organización de la administración federal, para introducir en ella cambios de esencia, mediante una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado cuidadosamente estudiada".<sup>5</sup> Ha habido un lento desarrollo caracterizado por cierta inercia. Es un organismo "lleno de achaques y defectos" que requiere una revisión total. "En ninguna parte, como en el gobierno federal, se necesita la aplicación urgente y rigurosa del taylorismo, para lograr en cada Secretaría y Departamento de Estado la más alta perfección local de funcionamiento en beneficio de la administración y del público."<sup>6</sup> Ya antes mencionamos nuestras reservas acerca de la eficiencia del taylorismo aplicado en la administración pública.

Lucio Mendieta y Núñez elabora un magnífico capítulo dedicado al Departamento del Distrito Federal, basado en parte en un artículo titulado "El

<sup>4</sup> *Ibid*, pág. 79.

<sup>5</sup> *Ibid*, pág. 122.

<sup>6</sup> *Ibid*, pág. 124.

Departamento del Distrito Federal”, redactado por Ricardo J. Zavala en 1929.\* Con él concluye los aspectos generales de la administración pública, para adentrarse en la especificidad del estudio del servicio civil y la burocracia.

En su examen del servicio civil en México, Mendieta y Núñez considera que aquél fue bosquejado por primera vez en la época de Porfirio Díaz. Debemos recordar sobre esta materia la *Guía práctica del empleado* de Alberto Díaz Rugama. Dentro del ambiente mundial de su tiempo, en el cual el movimiento obrero abarcó la definición del estatus del empleado público en relación con el Estado, se llegó a la acertada conclusión de que se trata de trabajadores asalariados. Ya vimos que, con este carácter, fue como se concibió la Confederación Nacional de la Administración Pública en la época de Obregón, sin embargo Mendieta y Núñez dice que fue durante la Presidencia de Abelardo Rodríguez cuando se dio el primer paso a favor del servicio civil de carrera mediante el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, de abril de 1934. Con base en ese acuerdo Lázaro Cárdenas expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. No obstante, el Estatuto tuvo otro antecedente: un proyecto redactado en el Partido Nacional Revolucionario, en el Instituto de Estudios Sociales, por Lucio Mendieta y Núñez, su Director; participaron también en su elaboración: Andrés Serra Rojas, Enrique Landa Berriozábal, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla y Ernesto P. Uruchurtu; fue publicado en la *Revista Política Social* tomo I, número 4, de noviembre de 1935.

En opinión del autor, el meollo del problema radica en el estatus de los trabajadores del Estado en cuanto tales, es decir, en las relaciones entre ellos y el Estado para el cual laboran. Mendieta y Núñez entra al debate, que es uno de los temas del derecho administrativo, y recurre a las fuentes más prestigiadas de entonces: Berthelemy, Duguit, Houriou, Jéze. Concluye que la relación entre el empleado público y el Estado es de suyo distinta a la que existe entre el obrero y el capitalista, en la cual media la ganancia del segundo y con ello el abatimiento de los costos de la mano de obra. Agrega que el Estado, en sus funciones meramente de administración pública, organiza los servicios públicos para la comunidad para atender problemas generales, por lo que las relaciones con sus empleados son diferentes a las de la empresa privada con los suyos. El Estado no pretende obtener ganancia. Si tal es la visión de Mendieta y Núñez resulta contradictoria la sugerencia de aplicar el taylorismo —concebido en la empresa privada para maximizar la ganancia del empresario— al gobierno, donde no existe semejante situación. En fin, para quienes interesa la problemática de la definición del servicio civil en general, y en especial en México, el estudio de las páginas de esta obra sobre la materia resulta indispensable. Nuestro autor juzga defectuoso técnicamente el Estatuto de Cárdenas, además de “contrario a la doctrina jurídica y a los intereses de la Patria”. La experiencia, más de cuarenta años después, muestra que fue todo lo contrario.

\* *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, tomo VIII, núm. 10. 1929.



Analiza la organización administrativa, puntualizando los “resultados lamentables” de las comisiones reorganizadoras, dos de las cuales ya hemos estudiado; tal es su juicio porque —dice— están integradas por personas ignorantes del organismo a reformar. Disentimos nuevamente con él, cuando menos en lo relativo a la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda, cuyos miembros eran viejos funcionarios de la misma, igual que sus colaboradores, entre los cuales destaca el experto en organización Carlos Duplán y el gran economista Jesús Silva Herzog, pero reconocemos que es magnífica su propuesta cuando dice: hace falta un organismo no gubernamental, desligado de las rutinas de oficina. Propone concretamente la creación del Instituto de Administración Pública, que tenga además “ciertas facultades de supervisión moral sobre el funcionamiento de todas las oficinas”. El Instituto, a diferencia de la Confederación Nacional de la Administración Pública, no sería un organismo gremial ni profesional, sino una entidad académica integrada por representantes de los diferentes ministerios, que serían elegidos por los empleados de cada uno; tendría las siguientes funciones: 1) estudiar los problemas de la burocracia y proponer al Ejecutivo Federal las reformas convenientes; 2) establecer el perfil de las carreras administrativas e integrar sus planes de estudio; 3) organizar y dirigir las Academias de Administración Pública para la impartición de cursos de especialización no incluidos en la Universidad Nacional ni en entidades docentes oficiales, y 4) controlar moralmente la tramitación burocrática en relación con el público. Este Instituto debería ser establecido a juicio de Mendieta y Núñez por la Ley del Servicio Civil.\* No obstante, el Instituto de Administración Pública se fundó la década siguiente, como asociación civil, por Gabino Fraga, Gustavo R. Velasco y otros estudiosos de la administración pública.

Luego trata el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos, así como su Estatuto correspondiente. Lucio Mendieta y Núñez, uno de los grandes científicos sociales de México de todos los tiempos, comienza en el capítulo final su examen de la burocracia señalando que la sociedad está dividida en clases y sectores. Dentro de lo que llama las clases medias se encuentra la burocracia. “Ella está constituida por todas aquellas personas que prestan sus servicios al Estado, por todos los que hacen, de la actividad administrativa, o profesional, o técnica, o científica, pero relacionada con la administración pública, o dependiente de ella, su ocupación permanente y fundamental.”<sup>7</sup>

Luego establece su “morfología”: 1) burocracia de acción y trámites interiores; 2) burocracia de acción y trámites exteriores; 3) burocracia de servicio público; 4) burocracia profesional; 5) burocracia científica; 6) burocracia mixta; 7) burocracia pasaritaria; 8) burocracia femenina, y 9) burocracia obrera. Esta clasificación, hacia la cual guardamos cierto escepticismo sobre su validez, es

\* El autor menciona que este pasaje, que reseña el establecimiento del Instituto de Administración Pública, apareció originalmente como artículo del periódico *El Universal* el 23 de diciembre de 1935.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 271.

en cambio un magnífico vehículo para comprender de manera sencilla a la burocracia en su quehacer cotidiano. Considera que aunque se cree que en el seno de la burocracia hay inmovilidad, la verdad es que existe una especie de circulación, como ocurre entre las élites; para afirmarlo se ha inspirado en Vilfredo Pareto. La circulación es tanto vertical como horizontal, y está en estrecha relación con una numerosa clientela a la que alimenta y enriquece.

La burocracia tiene ciertos caracteres que la definen: posee las "taras" propias de las clases medias a la que pertenece que la nulifican para la lucha independiente. Antes, Zavala, Mora y Otero ya lo habían advertido. Sus miembros tienen desinterés en el trabajo, desprecian el tiempo del público y son inmorales. Los burócratas viven bajo un régimen jurídico especial, como ya vimos; pero son altamente indisciplinados, no desarrollan un trabajo manual sino intelectual, y se juzgan asimismo infalibles; es calificable de política y, también inestable, en fin, la burocracia, dice el autor, es ostentosa.

Con lo antedicho creemos haber bosquejado de manera suficiente el perfil de la obra de Lucio Mendieta y Núñez, la cual vino a dar nueva vida a los estudios de la administración pública en México.

## 23.2 LOBATO: ESTUDIO DE LA BUROCRACIA

En la *Revista de Economía* (octubre de 1951) se publicó un interesante artículo: "La burocracia mexicana", su autor, el economista Ernesto Lobato, realiza un trabajo original pero basándose en los planteamientos de Lucio Mendieta y Núñez. El artículo se divide en siete partes: 1) el personal de la administración; 2) México y su burocracia; 3) el Estatuto Jurídico; 4) trabajadores de base y de confianza; 5) estructura de la burocracia; 6) cuantificación de la burocracia, y 7) desarrollo de la burocracia.

"Burocracia" es un barbarismo que procede del idioma francés dice Ernesto Lobato. Al citar *La administración pública en México* de Lucio Mendieta y Núñez, toma su definición de burocracia (antes transcrita). Según Lobato, la burocracia está caracterizada por la enorme diversidad de funciones administrativas que realiza y por las distintas circunstancias económicas y culturales de sus individuos. Pero dentro de la clase media, es uno de los sectores que se distinguen con mayor facilidad, "pero se diferencia de la clase media y de las demás clases sociales por su vivir tan estrechamente ligado a la función estatal. Los burócratas no sólo son el medio de relación del Estado con el resto de la sociedad, sino que son la expresión objetiva del Estado, ya que éste se encuentra en sus manos y a través de ellos se manifiesta".<sup>8</sup> Lobato agrega que no se debe identificar al Estado con la burocracia, y que el Estado no existe sin ella. La burocracia, pues, es un campo de estudio compartido por la sociología, economía, ciencia política, así como por administradores responsables de la cosa

<sup>8</sup> "La burocracia mexicana", *Revista de Economía*, pág. 307.

pública, en particular, funcionarios interesados en mejorar los métodos gubernamentales de organización y servicios públicos.

El autor está consciente de la secular tradición burocrática mexicana que proviene de la Colonia. Insiste en que ayer, como hoy, ha existido conciencia en relación a la burocracia y los problemas del país, cuestión que hemos podido constatar. La burocracia ha sido objeto de sátiras y anécdotas, más que de estudios serios y concienzudos, dice, salvo el trabajo de investigación realizado por Mendieta y Núñez. Asimismo, señala que las investigaciones, si las hay, han sido ignoradas. Tal es la razón por la cual los trabajos de indagación deben recurrir a fuentes oficiales, o bien, a informes sindicales, y así lo hace Lobato, comenzando por el Estatuto Jurídico.

El artículo de Lobato ilustra sobre la burocracia de principios de la década de los cincuenta, toda vez que sus representaciones cuantitativas dicen mucho. Ocurre así cuando trata a la densidad burocrática federal, tanto como a la masa de burócratas en los poderes legislativo y judicial, en comparación con el ejecutivo; este último comprende el 98.85%. Pensamos que en realidad no podría ser de otro modo, porque se trata de un régimen presidencial, aunque ocurriría cosa similar en uno parlamentario. La comparación con las burocracias de los estados y los municipios, es también materia de análisis: Lobato prueba el enorme centralismo del Estado mexicano a principio de los cincuenta. He aquí las cifras que obtuvo de la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda: de 52,154 plazas que habían en 1933, éstas crecieron hasta 130,953 en 1950, es decir, casi aumentó dos veces y media su cantidad en 17 años.

Lobato dice que “podemos concluir que la burocracia federal mexicana tiende a crecer con mayor rapidez que nuestra población ocupada en tareas productivas y aumentar relativamente su importancia numérica dentro de la misma”.<sup>9</sup> La conclusión de Lobato descansa en el testimonio que, de acuerdo al censo de 1940, del 30% que es la población económicamente activa, la burocracia representaba el 1.47%; pero, por cifras de 1950, se sabe que la población económicamente activa aumentó 31%, en tanto que la burocracia, dentro de ella, lo hizo en un 52%.

No hay duda que la burocracia es importante; en la época del trabajo de Lobato se había expandido mucho; nos dice que la centralización de la administración pública no tiene freno y, según se puede sospechar, seguía acompañada por el aspirantismo y la empleomanía.

### 23.3 CHELLET OSANTE: UN ESTUDIO DESCRIPTIVO

Sin tener el alto rango intelectual de la obra de Mendieta y Núñez, el texto de Roberto Chellet Osante escrito en 1955 no deja de ser de interés. Aunque de propósitos modestos, mucho se desprende de su contenido; viene a ser un paso

<sup>9</sup> *Ibid*, pág. 312.

adelante en el estudio de la administración gubernamental. Se titula *Organización administrativa de la República mexicana*. No se trata de un trabajo con pretensiones teóricas, sino meramente descriptivas; pero en aras de la objetividad, debemos afirmar que hay en el libro cuestiones interesantes relativas a la doctrina administrativa. El autor refiere que desde 1940 fue fundada la Academia de Capacitación de la Secretaría de Hacienda, donde se preparaba tanto a los funcionarios de la misma, como a las personas interesadas en ingresar a ella. Debemos agregar que antes hubo cursos destinados al mismo propósito, tales como aquéllos en los que se incluyó la conferencia sobre la administración pública de 1933, que ya hemos hablado. El autor menciona un curso permanente, impartido con los títulos de Derecho Administrativo, Administración Pública u Organización Administrativa, pero cuyo contenido ha sido invariablemente el de la actividad administrativa del Estado. Chellet, profesor de este curso, elaboró el libro para mejorar su enseñanza y la propia Academia de Capacitación lo publicó, de aquí su redacción sencilla, desprovisto de tecnicismos y "ajeno a toda discusión doctrinaria", trata de presentar una panorámica general de la "esfera de la acción administrativa".

El contenido de la obra es completo, sistemático y muy bien presentado para los objetivos que se propuso el autor; consta de doce capítulos, subdivididos en secciones y materias. El primero estudia al Estado mexicano, incluyendo el territorio y su división política, la población, ciudadanía, etc., así como al gobierno en su carácter democrático, representativo y federal. El segundo toca las atribuciones del Estado, en el cual diserta sobre el totalitarismo, el individualismo y el intervencionismo. El tercero tiene como objeto el régimen federal, en el que trata su historia. El capítulo cuarto aborda el poder legislativo, en tanto que el octavo se relaciona con el poder judicial. El resto de los capítulos se refieren a la administración pública, y los trataremos por separado.

Aunque sea una obra al margen de los debates de la doctrina, Chellet incluye varios apartados en los cuales tiende a explicar problemas que juzga relevantes para su disertación. Ocurre esto con las atribuciones del Estado, en las cuales entra a la descripción de una tipología que comprende el estatismo, donde trata las características del Estado totalitario, el individualismo y el "intervencionismo moderado del Estado"; tipología que sirve para dar pie a una definición del Estado mexicano con base en su conceptualización como Estado de servicio, que sintetiza en los problemas relativos a la protección de los derechos individuales y la ayuda de intereses. Debemos mencionar, de paso, que dentro del capítulo que incumbe al poder legislativo, Chellet también abarca la organización administrativa de las Cámaras de Diputados y Senadores.

El capítulo sobre la administración pública federal es el más amplio y pormenorizado. Comienza con el examen del cargo del Presidente de la República y luego va describiendo cada una de las Secretarías de Estado. En el apartado correspondiente a la Secretaría de Hacienda pone gran énfasis tanto en la organización administrativa, como en las finanzas públicas, que comprenden ingre-

sos, egresos, crédito público, deuda pública interior y exterior. Asimismo, trata acerca de los departamentos propiamente administrativos de entonces, y de otros organismos administrativos con marcada función jurisdiccional: Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal de Arbitraje y Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, Tribunales de Justicia Militar y Tribunal para Menores Delinquentes. Estudia ampliamente el tema de la "organización administrativa descentralizada", define la descentralización, clasifica los distintos establecimientos y reseña la historia de varios organismos descentralizados. Complementa el estudio de la administración pública federal examinando a los que llama auxiliares de la administración, a saber, los notarios públicos, corredores y agentes aduanales.

Hay dos capítulos destinados a la burocracia, aunque no en el sentido sociológico como lo trata Mendieta y Núñez; a Chellet le preocupa fundamentalmente la situación jurídica y administrativa de los trabajadores del Estado. Por último, en los tres capítulos postreros el autor desarrolla el tema de la administración de las entidades federativas, los territorios federales y el municipio.

En México no tenemos todavía una historia del estudio de la administración pública nacional. Obras como las de Emiliano Busto, Mijares Palencia, Mendieta y Núñez, y Chellet Osante serán de gran utilidad cuando se emprenda esa tarea, ya indispensable.

### 23.4 LÓPEZ ÁLVAREZ: UN PLANTEAMIENTO JURÍDICO INTERESANTE

Francisco López Álvarez escribe en 1956 su obra *La administración pública y la vida económica de México* prologada por el jurista Andrés Serra Rojas. La edición consultada (Edit. Porrúa) señala ser la segunda, pero no consigna si la primera fue impresa también por esa casa editorial. Pensamos que la primera pudo ser la publicación de la versión original de la tesis de Licenciatura en Derecho, tal como la concibió en principio el autor. Comienza con la definición etimológica de la palabra *administración*; enseguida entra en materia sosteniendo como fundamental la distinción entre administración privada y administración pública, considerada ésta como la función del poder ejecutivo, pero señala además que conceptúa a la administración pública encerrada dentro del marco del derecho administrativo. "Podemos decir que la administración, en sentido amplio, es la actividad total del Estado para la realización de sus fines necesarios y contingentes. Es actividad de los tres poderes. Desde el punto de vista más restringido entendemos por administración pública la actividad del poder ejecutor de su competencia."<sup>10</sup> Sus fines, agrega López Álvarez, son seis: 1) de

<sup>10</sup> *La administración pública y la vida económica de México*, pág. 41.

protección, seguridad jurídica y ordenación jurídica; 2) económicos; 3) socio-geográficos, más precisamente, dice el autor que son los de condicionamiento biológico y social en razón de la geografía; 4) higiénicos y sanitarios; 5) benéficos, y 6) culturales.

La administración pública, por tanto, es fundamentalmente la "administración estatal", una actividad constructiva que se orienta a consumir los fines que favorecen los intereses de la comunidad. En lo particular hay un apartado dedicado a la ciencia administrativa. Para López Álvarez no existe duda de que la materia administrativa es una ciencia, cuya base la constituye la administración pública considerada como "organización y acción". En su entender toca al derecho administrativo lo concerniente a la organización, en tanto que a la ciencia administrativa corresponde la acción. Tomando como base el planteamiento del italiano Ferraris (*Diritto amministrativo*, 1917), distingue en la administración el aspecto formal y el aspecto material; lo primero, es el conjunto de órdenes y procedimientos internos del poder ejecutivo; lo segundo, es la actividad misma de la propia administración pública para satisfacer las necesidades sociales. Del propio autor italiano adopta la definición de la ciencia administrativa como la ciencia de la finalidad y la acción directa para alcanzar los fines en materia administrativa.

Por cuanto al contenido general de la obra, comprende cuatro capítulos: 1) los problemas generales del estudio de la administración; 2) historia de la administración pública; 3) las doctrinas económicas, y 4) la economía mexicana.

Es una obra recomendable para comprender las relaciones entre la administración y las finanzas públicas de nuestro país, así como para conocer la realidad administrativa de México durante la segunda mitad de la década de los cincuenta.

### 23.5 CARRILLO PATRACA Y RODRÍGUEZ REYES: DOS ARTÍCULOS DE LA REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el número 4 de la *Revista de Administración Pública*, (octubre-diciembre de 1956) órgano de difusión del entonces Instituto de Administración Pública, de la cual hablaremos más adelante, apareció el artículo *La naturaleza intrínseca de la función administrativa*, de Joaquín Carrillo Patraca. Además de lo que su título sugiere, contiene una disertación sustancialmente jurídica. Inicia su exposición sustentando que las funciones del Estado están en íntima relación con las atribuciones que le corresponden, luego distingue, como López Álvarez, la función administrativa desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. Cita al argentino Bielsa, a los alemanes Mayer y Fleiner, al francés Houriu y los mexicanos Serra Rojas y Fraga, entre otros. Como es un aporte básicamente al estudio del derecho administrativo y en lo esencial, una enume-

ración comentada de citas de pensadores jurídicos, nos conformamos con consignar su existencia y recomendar su lectura para profundizar el concepto de función administrativa dentro del ámbito del derecho administrativo.

Álvaro Rodríguez Reyes, uno de los pensadores administrativos mexicanos de la actualidad, elaboró un interesante artículo titulado *Filosofía de la organización*. Publicado también en la *Revista de Administración Pública*, núm. 3 (julio-septiembre 1956).

Es un apreciable documento, como su título lo señala, sobre los problemas filosóficos relativos a la organización administrativa. Rodríguez Reyes parte del análisis de la dialéctica, tomando al efecto las ideas de Heráclito, Hegel y Marx, caracterizando a la sociedad con base en su dinámica, en su condición cambiante. Pero no sólo la sociedad está impactada por las contradicciones, sino también el Estado, la familia, el ejército y las empresas privadas: "todas las instituciones humanas obedecen a esta ley inexorable. . . todo orden estructural, como manifestación humana, tiende a cambiar como resultado de la interacción de las fuerzas del progreso que delinean la fisonomía histórica de los países y en virtud del principio filosófico de la contradicción".<sup>11</sup>

De ahí que el autor proponga una definición "instrumental" de la organización. Puede ocurrir, agrega, que los fines sean útiles o peligrosos para la sociedad, pero, con autonomía de tales fines, la organización debe ser ante todo "eficiente" y al efecto habrá de consolidar la integración colectiva. Pero he aquí el punto neurálgico, la organización debe ser concebida dentro del marco de los valores sociales, en particular el de la libertad, que es el valor fundamental de la sociedad moderna. "Es indudable que los hombres están eslabonados a un espíritu colectivo, no viven ni actúan como piensan, sino que actúan y piensan según viven. Es la sociedad organizada la que imprime su sello sobre la conciencia del hombre."<sup>12</sup>

Este artículo de Rodríguez Reyes dice mucho acerca de las posibilidades de establecer categorías teóricas sobre la ciencia administrativa. Porque, pese a que la organización tiene un carácter instrumental y su principio vital es la eficiencia, la propia organización es parte de la sociedad y, diríamos interpretando al autor, el armazón de la sociedad, es ella la que determina la forma que adoptan las organizaciones especializadas en el Estado, la familia, el ejército, las empresas particulares. En cuanto tal, la organización, cuyo fin interno es la eficiencia, no tendría entonces una base filosófica; pero relacionada con la sociedad, la sociedad organizada, y sujeta a las mismas leyes del desarrollo social, sí tiene esa base. La organización, en fin, reclama de un principio idéntico al de la sociedad: el instinto gregario del hombre. Es indiscutiblemente un trabajo digno de tomarse en consideración.

<sup>11</sup> "Filosofía de la organización", RAP, núm. 3, pág. 17.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pág. 19.

### 23.6 GARCÍA VALENCIA: APORTE A LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Antonio García Valencia elaboró poco después, en 1958, un estudio pionero en el campo tan especializado de la ciencia administrativa: las relaciones humanas en la organización administrativa. Su libro *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana* es útil no sólo para mejorar el aprendizaje sobre la administración pública, sino también para mostrar lo que el autor llama una forma peculiar de abordar la expresión: “los valores del buen gobierno”. El nuevo estilo descansa en superar la frustración y la amargura, anteponiendo un modo más humano, estético y vital de la existencia de la administración pública, en ese ambiente, que el autor juzga positivo, las relaciones humanas juegan un papel decisivo.

“Las relaciones humanas, en el campo de la administración pública, constituyen un tema que apenas se asoma en el interés del estudioso de las cuestiones administrativas.”<sup>13</sup> Pero el autor aclara que las relaciones humanas, compuestas por una gama de disciplinas, es un término que apasiona tanto como desorienta, por lo que su definición estricta es medular y a ello encamina sus pasos García Valencia: “en un sentido amplio estas técnicas sociales representan todos los esfuerzos de la ciencia de la administración para lograr que el proceso productivo sea verdaderamente humano y abarque, necesariamente, una nueva visión de cuanto constituye el clima social de la organización de la empresa”.<sup>14</sup>

García Valencia, lo hemos dicho, es un pionero, su obra da entrada al campo de las relaciones humanas como materia administrativa de estudio en nuestro país. Consta de nueve capítulos: 1) valoración de las relaciones humanas en la administración pública; 2) las relaciones humanas en la administración precolonial a principios del siglo XVI; 3) las relaciones humanas en la administración pública colonial; 4) las relaciones humanas en la administración pública del México independiente; 5) trayectoria y dinámica de la administración pública mexicana de la revolución hasta nuestros días; 6) las relaciones humanas del trabajo; 7) las relaciones humanas y el personal de la administración pública; 8) el personal de la administración pública mexicana y las relaciones humanas; y 9) las motivaciones del servidor público en el trabajo administrativo.

Omitiremos introducir al lector en el aspecto histórico de esta obra, en cambio, sí le transmitiremos las ideas de Antonio García Valencia en cuanto a la necesidad de crear un Instituto Nacional de la Productividad para la Administración Pública o Instituto de las Reformas Administrativas, cuyo proyecto plasma el autor en un apéndice de la obra. Para expandir el crecimiento económico del país se requiere una acción concertada del gobierno y las empresas privadas. Dentro de la tónica del apremiante incremento de la productividad, en espe-

<sup>13</sup> *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*, pág. 9.

<sup>14</sup> *Ibid.*



cial la del gobierno, debe comprenderse el mejoramiento de la administración pública. Este mejoramiento, agrega García Valencia, se condensaría en la creación de una "institución de adiestramiento, investigación y motivación de la productividad administrativa". Tal establecimiento se llamaría Instituto Nacional de Productividad para la Administración Pública, al que debe encabezar un Consejo Técnico formado por el Director General del Instituto y por representantes de las Secretarías de la Presidencia, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo, Gobernación, ISSSTE, IMSS y FSTSE. El Director General, quien asumiría la responsabilidad de administrar internamente el Instituto, sería nombrado por el Presidente de la República, y se auxiliaría con un Secretario General. Habría, asimismo, una Subdirección General Técnica, de la cual dependerían tres Direcciones: Técnica para el Estudio y Mejoramiento de la Administración Pública Federal (a la que estaría subordinada el Departamento de Estudios sobre las Reformas Administrativas y el Departamento de Investigaciones Antropológicas y Psicosociales de la Administración), de Asistencia Técnica para el Perfeccionamiento de la Función Pública de los Gobiernos Estatales, y la de Estudios para la Superación de la Administración Pública Estatal.

Una segunda Subdirección General, la de Relaciones Públicas, tendría bajo su autoridad al Centro de Información Administrativa, la Dirección de Prensa, Radio, Cine y Televisión, Museo de la Administración Pública, Biblioteca y Sección Legislativa, Filmoteca, Editorial e Impresos. Interesante proyecto que sirve de conclusión organizativa a los planteamientos de García Valencia concernientes a las relaciones humanas en el seno de la administración pública mexicana.

### 23.7 ERNESTINA VIDAL: UN ARTÍCULO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En 1959 apareció el número 9 de la revista *Cuestiones Nacionales*. Sus editores, Jorge Echaniz y Emilio Mújica, dedicaron la edición a la administración pública; y con ese título Ernestina Vidal elaboró el artículo correspondiente.

La autora señala que la característica moderna de los gobiernos es su especialidad de funciones, ya se trate de países desarrollados, como de países subdesarrollados. Tales funciones exigen una "maquinaria administrativa cuidadosamente estudiada". Ernestina Vidal está consciente de la preeminencia del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes, y con ello, de la importancia de la administración pública dependiente del primero. La administración pública es definida por la autora como un instrumento para alcanzar los fines del Estado, a saber, el orden público, la educación general, la protección contra la insalubridad, etcétera.

El ámbito de la problemática de la administración pública gira en torno a la elaboración y coordinación de programas, coordinación de sus dependencias, reorganización de las oficinas y establecimiento de nuevos procedimientos

al trabajo gubernamental. La aplicación de los principios de la administración pública debe estar sujeta a las circunstancias económicas y sociales, porque aun en países altamente desarrollados su inclusión exige la reforma de la organización administrativa, pues no es concebible una administración pública ajena a las condiciones sociales de un país, a los problemas de la distribución del ingreso y la educación pública por mencionar solamente algunas de las circunstancias que influyen en ella.

Ernestina Vidal sostiene que en un país como México la intervención estatal en la vida económica está más que justificada. Nuestro país ha progresado económicamente después de la Revolución, sobre todo a partir de 1920; pero, señala la autora, no hay que olvidar que la pobreza no ha sido abatida y persisten aún graves problemas. Ésta es una condición insoslayable cuando se trata del estudio de la administración pública. Dentro del realismo en que se mueve la autora, e incluso partiendo de que la base del estudio de la administración pública descansa en la división de poderes, cabe agregar la preeminencia presidencial: "sin embargo, en nuestra realidad nacional es innegable el predominio del poder ejecutivo sobre la acción de los otros dos."<sup>15</sup>

Elabora un buen análisis de la situación administrativa del país, relativo a problemas de organización y coordinación, así como a la falta de continuidad en los programas gubernamentales, por lo que, luego de un penetrante diagnóstico de la condición vigente en la administración pública mexicana, hace una serie de propuestas concernientes a su reforma.

En sus conclusiones, Ernestina Vidal propone la creación de una Escuela de Administración Pública, así como el establecimiento de sistemas de capacitación para los trabajadores del gobierno. Una nueva ley orgánica de las secretarías se hace necesaria y, como corolario, la creación de un órgano asesor del Presidente de la República que le informe la problemática de la administración y le plantee las posibles soluciones.

### 23.8 LA CONTRIBUCIÓN DE GALVÁN ESCOBEDO

Desde 1942, fecha en que Mendieta y Núñez elaboró su texto, no se había escrito con propósitos teóricos ningún trabajo hasta 1962 en que aparece el *Tratado general de la administración* de José Galván Escobedo publicado en Costa Rica por el Instituto Centroamericano de Administración Pública. La obra no fue elaborada específicamente para México, sin embargo su autor es efectivamente un mexicano; la versión más reciente se editó en nuestro país. Se trata de un texto bien documentado, completo y sustancioso, que en la época de su aparición respondió con creces a lo que entonces exigía la academia para llenar las curriculas de los programas de las asignaturas de administración pública, sobre

<sup>15</sup> "Administración pública", *Cuestiones Nacionales*, núm. 9, pág. 11.

todo en temas teóricos, con el gran mérito de representar una alternativa a los estudios de derecho administrativo, otrora dominantes. Está compuesta de seis capítulos: el primero se refiere a la importancia y conceptos de la administración y en las seis secciones que comprende se contempla la definición de la administración, su campo de estudios y su concepto por cuanto proceso y función: la importancia de la administración que el autor trata mencionando la especialización, coordinación, política, método, dinámica y complejidad; el proceso administrativo; tipología de la administración (pública, privada y mixta); comparación entre la administración pública y privada; y las interpretaciones científicas y tecnológicas de la administración. El capítulo segundo trata de la evolución del pensamiento administrativo desde la antigüedad a la época actual: comienza tratando el desarrollo de la administración pública en Babilonia, Egipto, Judea, China, Grecia, Roma y la India; en esta sección menciona la obra *Arthasastra* de Kautilya, escrita en el siglo IV a. C., a la cual considera como un antecedente fundamental del pensamiento administrativo, con lo cual estamos plenamente de acuerdo pues consideramos esta obra como el antecedente más remoto e importante del estudio de la administración pública. Contempla la Edad Media, los desarrollos entre los siglos XVI y XVII, así como los siglos XVIII y XIX, cita, o bien, menciona pensadores tales como Maquiavelo, Adam Smith, von Clausewitz, Owen, Babage; en la era actual se cita a Taylor y Gilbreth, entre otros.

El capítulo tercero abunda sobre la administración "científica", ampliando la exposición de Taylor e incluyendo el examen de Gantt y Alford. Analiza prolijamente problemas de la organización administrativa: los de producción, salarios, especialización, mando, etc. El cuarto trata de la gerencia administrativa, abordando las obras de Fayol, Mooney, Urwick, Graicunas y Weber. El siguiente capítulo se ocupa de las relaciones humanas y con ellas de los trabajos de Follet y Barnard, así como de los experimentos de Hawthorne y Munsterberg. El capítulo final se refiere a la administración contemporánea y en uno de sus apartados hace una revisión del estudio de la administración pública en todo el orbe.

La obra de Galván Escobedo refleja fielmente el tiempo en el que fue escrita y en el cual predominaba la concepción de la administración como una disciplina única, indivisible, una ciencia que no distingue entre lo público y lo privado; en fin, es un tratado de administración general. En la introducción de su libro, el autor manifiesta absoluta seguridad de estar tratando con un objeto de estudio científico: "la administración, como proceso, es universal. Se le encuentra en todos los tiempos y en todos los lugares. No existe, ni existió, grupo humano alguno que no lleve implícito un concepto administrativo, sea en forma expresa o tácita."<sup>16</sup> Una institución universal en el tiempo y el espacio, no puede tener para el autor sino un estatus científico. Además, Galván Esco-

<sup>16</sup> *Tratado de administración general*, pág. 19.

bedo sugiere que la administración, como producto social, se encuentra sujeta al tiempo y las condiciones cambiantes. Por tanto, "los principios en que se base son válidos solamente si se adaptan y surgen como resultado de las condiciones privativas en el tiempo y el lugar en que tratan de aplicarse".<sup>17</sup> Los cambios geográficos y tecnológicos imprimen modificaciones a la organización administrativa, porque la administración lleva los conceptos dinámicos, cambiantes y evolutivos de "todo organismo social" implícitos en ella misma.

Galván Escobedo considera que la contribución de su obra radica en su labor sintética, más que un propósito de originalidad.

Es una obra abundante que suma más de trescientas páginas; contiene lo esencial de la disertación teórica del autor en el capítulo primero. Allí anota que si bien la administración pública no es una ciencia "completa", cuando menos cuenta ya con conocimientos sistematizados basados en principios relativamente generales que permiten su enseñanza y aplicación. "Se puede concluir, por consiguiente, que existe una teoría general o un arte que se puede denominar indistintamente administración o gerencia, que se preocupa por estudiar los procesos administrativos fundamentales que son esenciales en cualquier situación en que un grupo de individuos se organiza para lograr propósitos."<sup>18</sup> Galván Escobedo juzga que por extensión la administración puede concebirse como proceso o como función. Pero va más allá, al señalar que "en sentido concreto, la administración es la ejecución de un programa", el cual puede ser tan variable como la institución que lo tiene como bandera: una familia, una empresa o el gobierno. Es en el ámbito del esfuerzo colectivo donde la administración tiene, entonces, "su significación más precisa y fundamental".

Galván Escobedo distingue entre administración pública y administración privada; la primera dice, es la ejecución y observancia de la política gubernamental y atañen a ella los poderes, organización y técnicas relacionados con la aplicación de aquella política. "La administración pública es la ley en acción; es la parte ejecutiva del gobierno". En contraste, tocan a la administración privada las actividades de los particulares en general, ya se trate de la industria que es su campo fundamental, ya lo sea de la iglesia, las universidades o instituciones de beneficencia. Hay un tercer tipo, la administración mixta o "cuasipública" que está bajo la jurisdicción compartida del gobierno y los particulares y cuyas empresas forman el sector paraestatal. Por tanto desde el punto de vista de los organismos en particular, la administración es de tres clases; para el autor, se trata de una disciplina única con principios generales para las tres.

El mérito de Galván Escobedo estriba en haber escrito a principios de la década de los sesenta una obra explicativa de los problemas teóricos de la administración pública, época en la cual predominaban el derecho administrativo y los estudios meramente técnicos; razón por la que ningún otro mexicano se preocupó entonces por escribir sobre el asunto.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*, pág. 28.

## 23.9 INFORME CAP: DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Finalizaremos este capítulo con el examen de un documento, un parteaguas en el estudio de la administración pública, esencialmente para la investigación aplicada de la administración pública. Se trata del *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana* elaborado por la Comisión de Administración Pública en el año de 1967. Es cierto que los estudios de reforma administrativa, tanto de organismos gubernamentales como de personas especialistas en la materia, son anteriores; pero es hasta el año mencionado que se plantea, por primera vez desde la época de Lucas Alamán, un proyecto global de reforma administrativa del gobierno mexicano.

El Informe es de suyo un diagnóstico del estado de la administración pública, acompañado de las propuestas correspondientes a la solución de los problemas, conocido entre los especialistas como Informe CAP. La Comisión que lo elaboró fue establecida en 1965 en el seno de la Secretaría de la Presidencia, integrada, en principio, por: José López Portillo, presidente de la misma; Carlos Vargas Galindo, secretario, Emilio Mújica Montoya, Rodolfo Moctezuma, Gustavo Martínez Cabañas y Fernando Solana, miembros; más tarde se incorporaron: José Enrique Gama Muñoz, Leopoldo Ramírez Limón, Guillermo Velázquez Herrera, Pedro Zorrilla Martínez, Alejandro Carrillo Castro, Carlos Tello y Miguel Duhalt Krauss.

El Informe se caracteriza por la importancia primordial dada entonces al fomento del desarrollo económico y a la planeación del uso óptimo de los recursos para impulsarlo. Dentro de este contexto, “la reforma administrativa, por su lado, aspira a ordenar las estructuras y los sistemas de la administración pública, de tal manera que pueda alcanzar sus objetivos con máxima eficiencia posible”.<sup>19</sup> Pero, tanto la planeación económica como la reforma administrativa comparten el mismo objetivo —dice la Comisión de Administración Pública (CAP)—: mejorar la situación vital de los mexicanos.

La ejecución de la reforma administrativa fue proyectada en dos planos: macroadministrativo, relativo a la estructura, los procedimientos y la coordinación de las dependencias de la administración, y el microadministrativo, concierne a la estructura, procedimiento y coordinación internos de cada una de ellas. Los objetivos de la reforma fueron formulados de la siguiente manera: 1) determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización, para lograr tres metas más específicas: a) coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico, b) introducir las técnicas más convenientes para el gobierno a fin de alcanzar aquella meta, c) mejorar el entrenamiento del personal público; 2) proponer reformas en la legislación y las medidas administrativas conducentes.

<sup>19</sup> *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, pág. 15.

El Informe consta de tres partes: I) política de la reforma administrativa; II) análisis general de la administración pública, que es la parte más abundante y rica, y III) análisis por sectores de la administración pública.

En la primera, la política de la reforma define los marcos de la misma: idea del Estado como un Estado de servicio; su inicio sólo debido a una decisión presidencial; la reforma debe ser un proceso continuo.

La parte segunda consta de cinco secciones. Primera sección: la organización y el funcionamiento de las dependencias centrales de la administración pública y, derivados de él, los siguientes problemas: la planeación administrativa, que está ausente; confusión de las normas internas, falta de reglamentos interiores; distribución de funciones, que más bien están duplicadas; hay exclusión entre ellas, se carece de estadísticas, censos y registros, dispersión de funciones inherentes a obras públicas y falta de normación y uniformidad en lo relativo a los bienes de la nación. Los procesos administrativos han sido establecidos empíricamente, por efecto del tiempo. Por cuanto a los centros de decisión existen imprecisiones entre las esferas de mando, en tanto que lo relativo a los niveles jerárquicos y líneas de mando la CAP recomienda el establecimiento de la unidad de mando. El capítulo incluye los sistemas de control administrativo, los problemas de coordinación, los recursos materiales (locales, equipo, adquisiciones), administración de personal, con toda la tecnología para la selección y análisis de los trabajadores del Estado, sistemas de planeación y el presupuesto federal.

La parte tercera y última del documento es una brevísima referencia al análisis por sectores de la administración pública mexicana.

El informe CAP es indudablemente el más valioso documento de investigación aplicada para conocer la situación de la administración pública mexicana en su momento de elaboración, además uno de los trabajos más importantes en materia de reforma administrativa en todos los tiempos.

---