

Capítulo 24	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD	351
24.1	LIBROS	354
24.2	REVISTAS	356

CAPÍTULO 24

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Sintetizar el desarrollo de la ciencia administrativa en la actualidad.

SUMARIO

- 24.1 LIBROS**
- 24.2 REVISTAS**

El desarrollo de los estudios administrativos en la actualidad contrasta con las épocas anteriores: por un lado, la expansión y diversificación como enseñanza, investigación aplicada y difusión, son extraordinarias; por otro, la omisión de la investigación básica persiste aún sin justificación alguna dado el aumento de estudios en administración pública a nivel posgrado. Para este periodo habremos de ser más restrictivos, a fin de centrarnos en el objeto del texto: las obras relativas al estudio de la administración pública, y debido a que la mayor parte de la literatura es conocida por los interesados en nuestra materia, está a la venta en librerías, o bien, a su disposición en alguna biblioteca, haremos un breve compendio bibliográfico, toda vez que existan obras que glosan este periodo de manera exhaustiva.

Los temas a tratar los hemos dividido en: 1) libros y 2) revistas.

24.1 LIBROS

La producción bibliográfica ha sido ampliada considerablemente en la era actual. Los autores mexicanos han producido un buen número de obras sobre la administración pública nacional, o bien sobre temas generales de la ciencia administrativa. Las obras aparecidas en nuestro país son de índole variada: Miguel Duhalt Krauss escribió *La administración pública y el desarrollo en México* en el año de 1970; trata del perfil del administrador público, el plan de estudios de la carrera de administración pública, administración pública y desarrollo, planeación, reforma administrativa y otros tópicos —una obra versátil—. El mismo autor publicó otro libro en 1972, *La administración de personal en el*

sector público, con el que dio inicio la colección bibliográfica del INAP. Hoy día, aunque agotado, sigue siendo una obra consultada con frecuencia en la materia que estudia. El INAP publicó en 1977 otro trabajo de Duhalt Krauss ligado a la materia de administración de personal, titulado significativamente *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los empleados al servicio del Estado*; es un trabajo imprescindible para penetrar en la maraña burocrática mexicana. Sobre este mismo tema fue publicado en 1980 un interesante texto editado en cuatro fascículos, titulado *La burocracia en México*; el primero toca la época prehispánica, luego sigue la virreinal, terminando con dos volúmenes sobre la independiente; su autor, Diego G. López Rosado, ha llenado con esta obra una laguna de conocimiento de la historia de la burocracia mexicana. Romeo Flores Caballero publicó recientemente (1981) una obra con orientación histórica *Administración y política en la historia de México*, un relato ágil y ameno sobre el decurso de la vida administrativa en México. Cipriano Flores es autor de un sólido libro: *La administración capitalista del trabajo*; en él se analiza el pensamiento administrativo de Marx. Finalmente, dentro de la obra *Las organizaciones sindicales, obreras y burocráticas contemporáneas en México*, Javier Freyre Rubio recientemente —1983— ha tratado el tema del sindicalismo burocrático.

Sobre ciencia administrativa en particular destacan dos trabajos, ambos de Álvaro Rodríguez Reyes; el primero tiene el título de *Administración del sector público*; es un texto general sobre la materia de la ciencia administrativa que comprende: 1) fundamentos de la administración gubernamental, donde diserta sobre problemas teóricos, 2) dialéctica organizativa, 3) principios administrativos, 4) administración de personal, 5) administración presupuestaria, 6) administración de compras y almacenes, 7) administración de las empresas del Estado y 8) reorganización del sector público —obra que actualiza viejos problemas de la ciencia administrativa, aunque haya aparecido en 1970—. Más actual es su *Organización: un enfoque dialéctico*, editado en 1978; el centro de la disertación es la relación entre la administración y la cibernética, aunque es de elogiarse su capítulo sobre la organización de los aztecas, tratado con gran novedad y acierto. En 1983, Federico Reyes Heróles publicó su *Política y administración a través de la idea de vida*, un interesante trabajo sobre temas variados de la administración pública, entre ellos el de la burocracia y la tecnocracia. Asimismo, Ricardo Uvalle, también en 1983, tenía en imprenta su obra *El gobierno en acción*, una atinada disertación sobre los aspectos funcionales de la administración pública.

La nueva ley orgánica de la administración pública federal de José Francisco Ruiz Massieu y A. Lozano H. trata de la reforma administrativa en los comienzos del gobierno del Presidente López Portillo. Más abundante y prolija, *Administración pública federal* de Jacinto Faya Viesca, sistematiza detalladamente las novedades de aquella ley. Dos obras recomendables para conocer la organización administrativa en aquellos días.

Acerca de la reforma administrativa los aportes más significativos deri-

van de la obra de Alejandro Carrillo Castro, especialmente *La reforma administrativa en México*, que lleva varias ediciones desde su aparición en 1973. Por la experiencia profesional del autor, así como por sus concepciones académicas, esta obra es también muy útil para apreciar el desenvolvimiento de la reforma administrativa desde 1967. Valiosa es también la obra *Diez años de planificación y administración pública en México* de Ignacio Pichardo Pagaza, una antología de ensayos sobre el tema, en particular de la reforma administrativa estatal y municipal. De manera especial llama la atención su último capítulo, en que Pichardo Pagaza desarrolla uno de los pasajes mejor planteados de la literatura administrativa mexicana contemporánea.

Como resultado de ejercicios de comunicación académica conviene mencionar los ciclos de conferencias realizados en 1970, 1972 y 1973 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, que aparecieron publicados con los títulos de *Administración pública y desarrollo*; *La administración pública federal*; y *Política y administración pública*; en los cuales disertaron conocidos académicos y profesionales mexicanos y extranjeros. Como una experiencia docente, José Castelazo publicó sus *Apuntes sobre teoría de la administración pública* en 1977; se trata de un glosario sistematizado del programa de estudios de las asignaturas Teoría de la Administración Pública I y II, de las cuales imparte su cátedra.

Hemos de disculparnos por los textos omitidos, pues autores importantes no han sido incluidos, tratamos de ofrecerles una bibliografía no exhaustiva, sino seleccionada acorde a la materia de nuestro texto: la ciencia administrativa. Trabajamos igualmente con autores mexicanos, empero, deseamos agregar algunos pensadores extranjeros que escribieron sobre la administración pública mexicana. En la revista *Problemas Agrícolas e Industriales de México* (enero-febrero 1935) fueron publicados tres importantes trabajos: *El papel del jefe del ejecutivo en México* de Stephen Goodspeed; *La administración pública mexicana* de Wendell Karl Gordon; y *Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano* de William Ebenstein.

En nuestro país se han traducido al español obras sobre nuestra materia, o bien, se han redactado en castellano, como la *Introducción a la administración pública* (1954) de Pedro Muñoz Amato —puertorriqueño—. En el caso de traducciones están las siguientes: Marshall Dimock, *Administración pública* (1967); Roscoe Martin, mismo título (1967); Dwight Waldo, igual título (1967), lo mismo que la de Simón, Smithburg y Thompson (1968), y Sharkansky (1971).

24.2 REVISTAS

En el campo de las publicaciones periódicas la producción ha sido también prolífica; como caso especial, la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* dedicó una edición (vol. XL, núm. 1, 1974) a la administración pública mexicana,

en la que escribieron varios secretarios de Estado de entonces. Por otra parte, de manera temporal, en tanto la Presidencia de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública esté radicada en México,* la *Revista Latinoamericana de Administración Pública* se publicará aquí.

Ha habido casos en que revistas no especializadas en la materia se han preocupado por la administración pública. *Problemas Agrícolas e Industriales*, como vimos, lo estuvo, como ocurrió también con *Cuestiones Nacionales*. La *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM dedicó sus números 68 y 69 a los temas *Administración pública y desarrollo*, y *Administración pública y cambio social*, respectivamente, en los años de 1972 y 1978. La *Revista de Investigaciones Jurídicas*, órgano de difusión de la Escuela Libre de Derecho, comprende en su volumen único de 1980 tres artículos sobre la administración pública mexicana.

También se han publicado revistas especializadas, como *Desarrollo Municipal*, del Centro de Estudios Municipales, que hasta enero-febrero de 1973 había editado su número 5; así como *Reforma Administrativa*, de la Asociación Nacional de Administración Pública, la cual hasta el año de 1980 había impreso el número 6. La Universidad del Estado de México produjo la *Revista de Administración Pública* a fines de 1973, de la cual sabemos de dos números. Actualmente esa Universidad está editando una nueva revista, *Administración y Política*, que ha llegado al número 5.

El Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública editó en 1975 la *Revista de Política y Administración*, cuyos dos únicos números se dedicaron respectivamente a la *Burocracia y subdesarrollo*, y al *Desarrollo político y administrativo*. Recientemente este Colegio ha publicado el *Diccionario de Política y Administración Pública*, en tres tomos, obra magna que llena una gran laguna en esta materia. Entre 1981 y 1982 aparecieron los cuatro números de *Tlamati*, órgano de difusión sobre capacitación de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en los cuales aparecieron, sin embargo, artículos relativos a nuestra materia. Desde enero de 1981 el INAP está publicando la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, órgano de difusión muy necesario en un tema tan abandonado por los estudiosos hoy día. Finalmente, debemos mencionar la *Revista de Administración Pública*, nacida en 1956 y que en 1983 ha dado a luz su edición número 54, pese a las tribulaciones de su larga vida.

No podemos omitir la Serie *Praxis*, cuadernos sobre temas administrativos producida por el INAP, así como los cuadernos de nuestra materia que elaboraron la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, lo mismo que el Instituto Político Nacional de Administradores Públicos.

El profuso número de publicaciones se debe, en gran parte, al decidido empeño de algunas instituciones académicas y casas editoriales para producir

* Alejandro Carrillo Castro tiene la titularidad de esta asociación.

cada vez más y mejores materiales; destaca especialmente la labor del Fondo de Cultura Económica y la del Instituto Nacional de Administración Pública, así como las tareas que conjuntamente realizan ambas editoriales. El INAP, que bajo la presidencia de Luis García Cárdenas tuvo su consolidación definitiva y en la gestión actual de Ignacio Pichardo Pagaza sostiene un gran repunte, tuvo un número inusitado de publicaciones en diferentes géneros: libros, cuadernos, memorias e informes de labores, además de la *Revista de Administración Pública*, *Programa Serie Praxis* y *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Cabe destacar el convenio de coediciones FCE-INAP, que a la fecha comprende la presentación al público de dos obras: *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina* de Bernardo Kliksberg, y *La ciencia administrativa* de Loschak y Chevalier.

Finalmente, queremos mencionar la existencia de tres trabajos de gran valor como fuentes de investigación, elaborados por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, hoy desaparecida, y que se remontan a 1976. El primero es una obra monumental, *México a través de los informes presidenciales*, dentro del cual varios tomos se dedicaron a la compilación de documentos sobre la historia de la administración pública mexicana. Los otros dos, *Aportes al conocimiento de la administración pública federal* —uno comprende autores mexicanos y otro extranjeros— son magníficas antologías que ningún interesado en la administración pública mexicana debe desconocer.

En esta apretada síntesis bibliográfica llena de lagunas y de omisiones, no se ha dicho todo y quizá tampoco todo lo importante porque, la ciencia de la administración y la ciencia administrativa no se agotan en la palabra escrita que no es sino una de sus manifestaciones; la ciencia de la administración pública, en sus dos momentos históricos, se ha mantenido viva por la palabra hablada, en la cátedra, en el debate de seminario, en las ponencias de congresos, en el vital proceso de la construcción del conocimiento durante la investigación básica y aplicada; en fin, la comunicación social entre los interesados de nuestra disciplina. La ciencia de la administración no es sólo la palabra escrita; pero quisimos dejar sentado la enorme riqueza e importancia de las hojas claro-oscuras en nuestro país.

De la exposición realizada queda en claro que México es un país en el cual existe, desde los primeros días de vida independiente, una enorme preocupación por el estudio de la administración pública. La ciencia de la administración tuvo durante el siglo XIX un amplio, brillante y exitoso desenvolvimiento hasta que, en sus postrimerías, influida por los acontecimientos académicos europeos, se fue transformando gradualmente en la ciencia administrativa, confinando su objeto de estudio a la organización administrativa. En circunstancias tales, la disciplina empequeñeció y empobreció sus propósitos; apresada en la estructura de la administración, vuelta hacia sí misma, se conformó con explicaciones introspectivas, despreocupándose por el estudio de las relaciones de la adminis-

tración pública con la sociedad e, incluso, con el propio Estado; forjó sus principios en los pies de barro de las relaciones y las jerarquías administrativas, cayendo en la esterilidad. El estudio de aquella estructura y la oportunidad de su reforma, la atraparon en la investigación aplicada. Las instituciones académicas hicieron eco de semejante demanda y convirtieron los planes de estudio en materias de formación profesional para conducir y reorganizar la administración, pero sólo eso. La interpretación rigurosa y la reflexión crítica habían desaparecido cuando se extinguió la ciencia de la administración. Los principios de Fayol y Gulick, se aceptaron como artículos de fe. La construcción del conocimiento se perdió en las tribulaciones de estos desarrollos, o quizá mejor, de estas involuciones; sin juicios críticos, sin interpretaciones rigurosas, sin acumulación de conocimiento, ausente una historia de la teoría de la administración pública, la ciencia administrativa fracasó ante el reto de demostrar su cualidad y estatus de ciencia, desafío que la ciencia de la administración había convertido en su triunfo cimero. No nos sorprendamos si hoy día tanto los neófitos, como los especialistas, digan con razón que la ciencia administrativa no lo es; esto es cierto en parte, en lo relativo a la ciencia administrativa considerada en su momento histórico; pero no lo es por cuanto a la ciencia administrativa situada en el suyo, donde fue una ciencia, pero que algunos de nuestros antepasados académicos no se atrevieron a mantener. Aquí intentamos, entre otros objetivos de enseñanza, explicar las causas de esa caída; las consecuencias están a la vista, pero podemos reconsiderar y volver sobre nuestros pasos. Podemos reconstruir la ciencia de la administración: Bonnin, Oliván, Ortiz de Zúñiga y De la Rosa trazaron el camino, toca a nosotros reconstruirlo y recorrerlo. Si este libro contribuye a sustentar las bases para emprender tal obra, habremos ganado mucho quienes nos empeñamos en ponerlo en manos de los interesados en el estudio de la ciencia de la administración y por qué no, al alcance de la ciudadanía, pues es en ella, en quien recaen los efectos de la administración.