



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

El administrador público en México.

Su formación profesional: condiciones históricas y desafíos actuales

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

P R E S E N T A:

María del Socorro Martínez de la Vega

COMITÉ TUTOR

Tutor principal: Dr. Omar Guerrero Orozco
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Tutora: Dra. Diana Vicher García
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Tutora: Dra. Anita Cecilia Hirsch y Adler
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM

LECTORES

Dr. Francisco José Díaz Casillas, UNAM Dr. José Antonio Rosique Cañas, UAM Xochimilco

Ciudad de México, septiembre de 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Contenido

Agradecimientos	Pág. i
Introducción	iii
Estado de la cuestión: formación del administrador público en las instituciones de educación superior	1
Primera parte	9
Ciclos prefundacional y fundacional de la formación del administrador público en México y su institucionalización	
1. Etapa prefundacional de la formación del administrador público, siglos XVIII y XIX	9
1.1. Antecedentes: división del trabajo intelectual mediante dos rupturas epistemológicas	10
1.2. Aproximación histórica a las profesiones	15
1.2.1. En torno a la profesión	16
1.2.2. Virreinato	20
1.2.3. México independiente	24
1.2.4. República restaurada y el Porfiriato	27
1.3. Simientes de la administración pública	30
1.3.1. Estudio del derecho en instituciones educativas virreinales	30
1.3.2. Estudio del derecho en instituciones educativas posteriores a la Independencia	35
1.3.3. Surgimiento del derecho administrativo	36
1.3.4. Estudio de la economía política	39
1.4. Emergencia de la profesión en administración pública en México, siglo XIX	41
1.4.1. Triada autoral, autonomía intelectual europea en la administración pública	42
1.4.2. Tránsito entre regímenes, de la Colonia hacia el México independiente: servicio civil, educación y universidad	47
1.4.3. Precursores mexicanos: de la ciencia de policía a la administración pública	60
Algunas consideraciones	71

2. Etapa fundacional de la profesión en administración pública y su institucionalización, siglos XIX y XX	73
2.1. Itinerario del basamento institucional previo	75
2.2. Universidad Nacional, de la colocación del tema en la agenda pública a su fundación	79
2.3. Profesiones en el México posrevolucionario	85
2.4. Idea del servidor público profesionalizado y el surgimiento de la planeación gubernamental	89
2.5. Construcción de instituciones pioneras para estudio y formación en administración pública en el tercer nivel educativo	93
2.5.1. Propuesta de creación del Instituto de Administración Pública	93
2.5.2. Fundación de la licenciatura en administración pública. Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México	98
2.5.3. Fundación del Instituto de Administración Pública, actualmente nacional	105
2.6. Desde el gobierno	107
2.6.1. Reformas administrativas y programas administrativos gubernamentales	107
2.6.2. Disociación entre empleo público y egresados de la licenciatura en administración pública	109
2.7. Diversificación de la licenciatura en administración pública en instituciones de educación superior	119
Algunas consideraciones	123
 Segunda parte	 125
Desde la ciencia de la administración pública: Componentes temáticos y transversales en la formación del administrador público que lo orientan hacia el Estado social y democrático de derecho ante el desafío neoliberal	
3. Alejandro Oliván y Hermógenes Pérez de Arce	126
3.1. Hacia la identificación de la ciencia de la administración pública y su ámbito de acción	127

3.2. El administrador público y su formación	134
3.2.1. Estudio de las leyes	134
3.2.2. Conocimiento de la disyuntiva transcendentaria, centralizar o descentralizar	136
3.2.3. Aprendizaje sobre la materia administrativa	138
3.2.4. Entendimiento de la organización administrativa	141
3.2.5. Discernimiento sobre varias disciplinas	143
3.2.6. Cualidades por desarrollar en el agente administrativo	145
3.2.6.1. Formación moral	146
3.2.6.2. Actuación pública	146
3.2.6.3. Coherencia entre teoría y práctica	146
3.2.6.4. Relación del agente administrativo con los administrados	147
3.2.6.5. Entendimiento integral del aparato administrativo	147
3.2.6.6. Innovación administrativa	147
3.2.6.7. Conocimientos plurales para la comprensión de necesidades sociales	148
3.2.6.8. Estudio de la educación política del país en su vínculo con la centralización y la descentralización	148
3.2.6.9. Habilidades comunicativas	149
3.2.6.10. Uso de oficinas públicas	151
Algunas consideraciones	151
4. Pedro Muñoz Amato y Aníbal Bascuñán	156
4.1. Ubicación de la administración pública entre las ciencias sociales y su ámbito de acción	156
4.2. Acercamientos definitorios de la administración pública	160
4.3. Vínculos dinámicos entre la administración pública y otras disciplinas afines	163
4.3.1. Política	163
4.3.2. Derecho	163

4.3.3.	Cultura	164
4.3.4.	Economía	165
4.3.5.	Administración privada	166
4.4.	Principios de la ciencia de la administración pública	168
4.4.1.	Investigación	168
4.4.2.	Idoneidad para la función pública	168
4.4.3.	Racionalización de los servicios públicos	170
4.4.4.	Juricidad o primacía del ordenamiento jurídico	171
4.4.5.	Responsabilidad administrativa	171
4.4.6.	Contralor administrativo	172
4.4.7.	Unidad	174
4.5.	Actividades de planificación y presupuesto	175
4.5.1.	Planificación	175
4.5.2.	Presupuesto	177
4.6.	Administración pública y relaciones humanas	180
	Algunas consideraciones	180
5.	Bernard Gournay y Charles Debbasch	183
5.1.	Emancipación de la administración pública del derecho administrativo	184
5.2.	Administración pública como órgano de actuación del poder político	185
5.3.	Funciones y misiones administrativas	186
5.4.	Poder administrativo y contactos con fuerzas fronterizas	193
5.4.1.	Poder político	194
5.4.2.	Régimen político	195
5.4.3.	Sistema de partidos	197
5.4.4.	Grupos de presión	198
5.4.5.	Sistema de derecho y legalidad	199

5.4.6.	Factores históricos	200
5.4.7.	Factor humano	203
5.5.	Decisión administrativa	205
5.5.1.	Clasificación	205
5.5.2.	Características	206
5.5.3.	Reparto del poder de la decisión al interior de la administración	208
5.5.4.	Sistema de comunicación	209
5.5.5.	Elaboración	210
5.5.6.	Ejecución	211
5.6.	Estructuras administrativas	211
5.6.1.	Administración central	213
5.6.2.	Administración territorial	214
5.6.3.	Instituciones administrativas especializadas	216
5.7.	Reforma administrativa	217
5.8.	Agentes de la administración pública	219
5.8.1.	Formación del agente administrativo, especialización y polivalencia	220
5.8.2.	Relaciones genéricas entre agentes	221
5.9.	Medios de la acción administrativa	224
5.9.1.	Organización y métodos	224
5.9.2.	Presupuesto	224
5.10.	Control de la administración pública	226
	Algunas consideraciones	226
6.	Tres ejes transversales	229
6.1.	Aprendizaje contextualizado	230
6.2.	Formación del <i>ethos</i> profesional	231
6.3.	Desarrollo de la capacidad de agencia	233
	Algunas consideraciones	234

7. De la embestida neoliberal hacia el Estado social y democrático de derecho	235
7.1. Agenda del Estado benefactor y el paso a la acometida neoliberal	236
7.2. Tesis generales del neoliberalismo	238
7.3. Nueva gestión pública, propuesta neoliberal en la formación del administrador público	242
7.4. Hacia el Estado social y democrático de derecho	246
Algunas consideraciones	253
A manera de conclusión	255
i. Primer hallazgo fundacional: Convergencia multifactorial para instituir la administración pública en México	255
ii. Segundo hallazgo fundacional: Dificultades para instituir la profesión en administración pública en México y sus consecuencias	258
iii. Hallazgos desde aportaciones autorales: Administrador público y conocimiento de su ciencia social	261
iv. Primer hallazgo en el proceso de institucionalización: Desaprovechamiento de la oportunidad histórica para monopolizar actividades del sector público para el licenciado en administración pública	263
v. Segundo hallazgo en el proceso de institucionalización: Desafío neoliberal a la formación del administrador público en México y argumentos en su contra	265
vi. Último hallazgo en el proceso de institucionalización: Perspectiva actual del administrador público en México	267
Bibliografía	269

**A la dulce memoria
de las mujeres de mi casa:
mi abuela, mi madre y mi hermana**

Agradecimientos

La Universidad Nacional Autónoma de México ha posibilitado mi formación académica en la licenciatura, la maestría y ahora en el doctorado: nada que yo pueda decir alcanza para expresar mi gratitud a esta importante y generosa institución de educación superior. Al interior de ella y en el marco del Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, mucho agradezco el apoyo continuo del doctor Omar Guerrero, mi tutor principal, de quien he recibido una formación excepcional, inmejorable e insospechada por su alcance: a él externo mi más profundo reconocimiento.

Como integrantes de mi comité tutorial, agradezco a la doctora Diana Vicher García y la doctora Anita Cecilia Hirsch y Adler el interés, la orientación, las recomendaciones y el compromiso mostrados para conmigo a lo largo del trayecto doctoral. Igualmente, las observaciones planteadas por el doctor Francisco José Díaz Casillas y el doctor José Antonio Rosique Cañas, en su calidad de lectores de la investigación a partir del examen de candidatura, fueron decisivas para llevarla a buen término. Mi más sentida gratitud para ellas y ellos.

El seminario Clásicos de la administración pública, a cargo del doctor Omar Guerrero y en el que participé durante los cuatro años doctorales, representó para mí un espléndido espacio de adquisición de conocimientos tanto por los materiales de lectura ahí abordados como por la interacción discursiva habida entre los compañeros con los que muy gratamente conviví en ese tiempo.

También dejo constancia de mi agradecimiento al doctor José Enrique Covarrubias del Instituto de Investigaciones Históricas, por las aportaciones obtenidas al asistir a su seminario sobre el pensamiento administrativo del siglo XIX, así como por sus traducciones de algunos pasajes relevantes del texto de Utz Schliesky sobre Lorenz Von Stein, del alemán al español.

Varias personas constantemente me apoyaron en todo tipo de gestiones administrativas en las oficinas del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales: Dulce López Alarcón, Verónica Martínez Lara, Patricia Rosales Escamilla, María Elena Rodríguez Basurto, así como la maestra Gabriela Medina Olvera, la ingeniera Norma Sánchez Morales y, al final, la doctora Rosalina Romero González. Mi gratitud a todas ellas.

Mención de agradecimiento destino al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por ser la institución pública que me otorgó una beca mensual durante los cuatro años doctorales, esa aportación fue básica para poderlos cursar.

En el plano personal, finalmente, mucho agradezco el entusiasmo que este doctorado constantemente suscitó en mis muy queridos amigos Hans Van de Kimmenade y Beatriz Robles Pérez, sus manifestaciones de sincera alegría afectuosa han sido muy importantes para mí.

Introducción

En los albores del siglo XXI advertimos que se ha robustecido la demanda social señalada por Omar Guerrero en la década de los años noventa, en el sentido de contar con un profesional con vocación pública formado en asuntos administrativos vinculados con la naturaleza y las propiedades del Estado, que egresados de licenciaturas administrativas no públicas no pueden atender (1995: 62). Para satisfacer ese requerimiento social, la licenciatura en administración pública se orienta, en términos de Bernardo Kliksberg, a formar idealmente a su estudiante en capacidades científico-tecnológicas y decisionales inscritas en el proceso de complejización de la gestión estatal, habilidades de liderazgo, actitud para el cambio y alineación con valores propios del interés público del contexto donde labore ya como profesionista, sea local, estatal, regional o federal (1983: 71-85), teniendo presente la figura destinataria de sus servicios: la ciudadanía, la sociedad misma, partícipe del pacto fundacional del Estado.

Dada la relevancia y pertinencia de la educación referida, la investigación tiene por objetivo aportar una versión actualizada de (i) los ciclos prefundacional y fundacional que posibilitaron la formación del administrador público en instituciones de educación superior en México, (ii) su proceso de institucionalización y (iii) los desafíos contemporáneos. Con el propósito de definir su alcance, el objeto de estudio de la investigación es la formación del administrador público en la licenciatura del tercer nivel educativo en el país.

Los tres problemas que aborda la investigación, bajo la perspectiva de supuestos, son los siguientes: en México, (i) durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, la administración pública como ciencia social enfrentó diversos obstáculos de capacidad político-educativa para institucionalizarse como formación académica, a pesar de diversas y extensas iniciativas en ese sentido; (ii) desde que se configuró como licenciatura en el tercer nivel educativo, tardíamente a finales de los años cincuenta del

siglo XX, no ha obtenido del Estado el derecho exclusivo para que sus egresados desempeñen actividades precisas en la administración pública, intransferibles a otros profesionistas, en detrimento del mismo campo disciplinar y de su agente: el administrador público; y, aunado a lo anterior, (iii) en la alborada del siglo XXI y ante los embates neoliberales esa formación académica tiene varios retos asociados con su fuente epistemológica-profesional: la reafirmación del objeto de estudio de la disciplina; la defensa de la destinataria de sus servicios profesionales, la ciudadanía, con el Estado como garante; así como la clarificación del tipo de profesionista que se pretende formar.

De tal manera, a través de la estructura del contenido, el índice, pretendemos atender la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son los factores históricos que posibilitaron la creación de la licenciatura que forma al administrador público en México, el posterior proceso de institucionalización y los retos que actualmente enfrenta?

Ahora bien, antes de presentar el contenido de nuestra investigación es necesario exponer la luz que la dota de orden. Para este rubro hemos recuperado en términos generales a Fernand Braudel y Joan Prats i Català.

Del primer autor extraemos su visión de los fenómenos sociales explicados en tres diferentes duraciones históricas, corta, media y larga, que de hecho son perspectivas entrelazadas, entrecruzadas, sincopadas. Las dos primeras pueden ser ostensibles al razonamiento humano no obstante de reposar y desenvolverse en la última, cuya naturaleza es a menudo imperceptible cuando se vive en tiempo humano y perceptible al indagarse, abstraerse y reflexionarse (Braudel, 1992). Tras observar los acontecimientos puntuales que longitudinalmente afluyeron en más de dos centurias, bajo la óptica braudeliiana pudimos comprender que la formación del administrador público en México presenta dos etapas de larga duración que hemos denominado ciclo prefundacional y ciclo fundacional: los múltiples esfuerzos sinuosamente acumulados en ellos lograron consolidarse en el momento instituyente de la primera licenciatura en administración

pública del país en 1958, para luego abrirse el proceso de su institucionalización que, a su vez, puede pensarse en la media duración.

Esas tres fases están impregnadas de lo que hemos sido capaces de darnos como sociedad, expresan las posibilidades que nos hemos permitido desplegar: justo aquí nos asimos de Prats i Catalá (1996: 286-287) porque desde su mira entendemos a las instituciones y al proceso de institucionalización como órdenes abstractos pertenecientes al plano de la sociedad dado que proceden de la evolución y las dinámicas sociales, asimismo son el resultado de un largo trayecto de interacción histórica y su función es posibilitar a las personas y las organizaciones la obtención de sus fines específicos.

Al guarecernos en los andamiajes de Braudel y Prats i Català, advertimos que en el mundo de los acontecimientos sociales están presentes las ideas de quienes los piensan. En este sentido, los autores, desde sus posturas personales de cara al mundo público, dan voz a determinadas representaciones sociales, conceptualizaciones reflexivas y propuestas que colaboran a enraizar el curso social en nuevas órbitas. Así, aunadas a los diferentes acontecimientos que se exponen hemos seleccionado muy variadas aportaciones autorales que evidencian la existencia de determinados discursos críticos y/o propositivos opuestos a otros, sostenidos en visiones públicas renovadas, y que han contribuido a la construcción de institucionalidad en materia de administración pública.

Al principio de la investigación, en el estado de la cuestión mencionamos algunos autores relevantes que en México, América Latina y otros países han abordado la formación del administrador público en instituciones de educación superior.

Cabe señalar que hemos dividido la investigación en dos partes. La primera de ellas presenta el ciclo prefundacional y el ciclo fundacional de la formación del administrador público, así como el proceso de institucionalización cuando ya se constituye como licenciatura en el tercer nivel educativo. Esa primera parte se integra por dos capítulos.

En el primero, abordamos la etapa prefundacional de la formación del administrador público, siglos XVIII y XIX, para lo cual se desarrolla una aproximación histórica de las profesiones -lo ahora entendido como tales- en México en cuatro diferentes momentos: la Colonia, la Independencia, la República restaurada y el Porfiriato. Luego, aparecen las simientes a la formación académica en administración pública habidas a finales del siglo XVIII y durante el XIX: el estudio del derecho en las instituciones educativas de la Colonia y del México independiente, además de la emergencia del derecho administrativo y la economía política. Después exponemos el surgimiento de la profesión en administración pública en el país durante el siglo XIX, acompañado de los orígenes del estudio europeo de la administración pública en esa misma centuria. Enseguida vemos el tránsito entre dos regímenes, de la Colonia al México independiente, donde se toca la temática de una suerte de servicio civil existente a finales del virreinato, las instituciones educativas y la universidad, y también los autores decimonónicos precursores de la administración pública en el país.

En el segundo capítulo nos referimos a la etapa fundacional de la profesión en administración pública y su institucionalización como licenciatura, en los siglos XIX y XX. Para ello, presentamos el basamento institucional previamente construido; el tema de la universidad nacional, desde que es colocado en la agenda pública como proyecto social necesario hasta su fundación; las profesiones en el México posrevolucionario; así como las propuestas habidas sobre el servidor público profesionalizado y la aparición de la planeación gubernamental. Igualmente, exponemos el proceso sinuoso de conformación de instituciones pioneras para el estudio de la administración pública y la formación de su agente; la fundación de la primera licenciatura en administración pública en el país al interior de la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1958, inaugurándose con ello el proceso de su institucionalización; las reformas administrativas llevadas a cabo desde el gobierno, para después continuar con la disociación entre el empleo público y la profesión en administración pública, y terminamos con la diversificación actual de dicha licenciatura.

Posteriormente, en la segunda parte de la investigación aludimos a los componentes generales, de orden temático y transversal, mínimos indispensables por integrar la formación del administrador público en las instituciones de educación superior, explicitando la idea del Estado social y democrático de derecho como mira imprescindible para orientarla. Esta parte se conforma por cinco capítulos. Los primeros tres presentan a connotados autores por duplas -Alejandro Oliván y Hermógenes Pérez de Arce, Pedro Muñoz Amato y Aníbal Bascuñán, Bernard Gournay y Charles Debbasch- que a través de poco más de una centuria abordaron extensamente el tema de la ciencia de la administración pública en su estrecha relación con la educación de su agente. El cuarto capítulo de esta parte, el sexto en la progresión general, aborda tres ejes transversales necesarios en la formación del administrador público, relativos al aprendizaje contextualizado, la formación del *ethos* profesional y el desarrollo de la capacidad de agencia práxica.

En el último capítulo, el séptimo, versamos sobre la acometida neoliberal que enfrenta actualmente la administración pública como disciplina y la formación de su agente en el tercer nivel educativo. Tras exponer el paso del Estado bienestarista al neoliberal, mostramos críticamente las tesis generales de la doctrina neoliberal y su expresión: la nueva gerencia pública. Al último, y con base en los planteamientos de respetables autores, planteamos el Estado social y democrático de derecho como modelo alternativo al esquema neoliberal en cuyas premisas es posible formar al administrador público contemporáneo en las instituciones de educación superior.

A manera de conclusión presentamos argumentos sobre seis diferentes hallazgos recuperados a partir de la hechura de la investigación.

Para finalizar, requerimos hacer las tres precisiones siguientes que aplican para toda la investigación. La primera, utilizamos la denominación de instituciones de educación superior porque integra por igual a universidades, colegios, institutos o bien institutos

tecnológicos del tercer nivel educativo. Segunda, aludimos a la denominación general de licenciatura en administración pública, sin importar la mixtura de las variadas designaciones que también recibe, tales como ciencias políticas y administración pública, administración y políticas públicas, o bien administración con estudios terminales en asuntos públicos.

Última, mencionamos que el campo de trabajo natural del administrador público es el sector público; no obstante, también debe considerarse que puede ofrecer sus servicios en consultoría independiente o asociada, consultoría de firma, empresas privadas relacionadas con el sector público, organismos regionales, nacionales e internacionales, además de la docencia y la investigación, por citar los ámbitos más comunes.

El administrador público en México. Su formación profesional: condiciones históricas y desafíos actuales

Estado de la cuestión: formación del administrador público en las instituciones de educación superior

En México, América Latina y en otros países varios autores destacados han abordado la formación del administrador público en el tercer nivel educativo. Enseguida se exponen algunos de los desarrollos más relevantes.

Nivel nacional

Pionero en este tipo de estudios en México, Francisco José Díaz Casillas (1988) precisa que la licenciatura en ciencias políticas y administración pública es la contestación de las instituciones de educación superior (IES) ante la demanda social, en términos de “esfuerzo científico por entender, explicar y desarrollar de manera sistemática toda una práctica administrativa, producto de la acción del hombre en la gestión gubernamental y la organización de la sociedad; erradicando las prácticas del empirismo y la casualidad” (1988: 88). Su obra introduce los antecedentes de la formación de funcionarios en administración pública; luego, en el ámbito nacional, presenta el tema de la educación del profesionista desde la Nueva España hasta la Escuela Superior de Administración Pública, para después abordar la creación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y los cinco planes de estudio habidos entre 1951 y 1976. Al final, se acerca al concepto de profesión, a las cualidades profesionales del licenciado y a los atributos del egresado en el ejercicio profesional, entre los aspectos más importantes.

Por su lado, Omar Guerrero (1995) publica una obra abarcativa, extensa y crítica sobre la formación del administrador público, en la que primero ubica a las ciencias políticas en la

educación superior y, deductivamente, coloca la enseñanza de la administración pública en términos de necesidades de formación del profesionista y su organización mediante tipos curriculares. En este punto el autor inserta tácitamente la necesidad del enfoque multidisciplinario en dicha formación. Asimismo, integra datos sobre las universidades que en el país ofrecen la licenciatura y hace un estudio comparativo entre los planes de estudio.

En otra de sus obras, Guerrero (2011) realiza un recorrido histórico puntual de los orígenes del servicio civil de carrera en México desde sus antecedentes registrados a finales del siglo XVIII hasta la primera década del XXI, las ideas y controversias sobre el desempeño del servidor público, así como las iniciativas presentadas para formar profesionalmente al administrador público y las instituciones fundadas para tal efecto.

Bajo la óptica de colaboración entre el administrador público y otras formaciones universitarias, Alejandra Cabello y Edgar Ortiz (2013) proponen que éste sea formado con una perspectiva amplia que permita recuperar conocimientos de otras disciplinas como, por ejemplo, de economía política y de ciencia y tecnología, con la finalidad de insertarlo en un espectro más ancho en el mundo laboral, la docencia y la investigación. Para ello, recomiendan revisar del currículo que lo forma y auspiciar la interacción entre estudiantes, docentes e investigadores de las diferentes áreas de conocimiento de las instituciones de educación superior (IES).

Sobre los temas del desempeño docente, la utilización de nuevos recursos para la enseñanza y el aprendizaje de la administración pública, Luis Humberto Fernández Fuentes (2016) sostiene que es necesario reformular la actividad y la actitud del docente además de las metodologías y las estrategias de comunicación del conocimiento. Menciona el aprendizaje electrónico (*e-learning*) y el aprendizaje electrónico vía juegos (*g-learning*), así como sobre la necesidad de adecuar los planes de estudio que forman al administrador público a las exigencias contextuales.

En un renglón más amplio, el relativo a la enseñanza y el aprendizaje de las ciencias sociales en las IES, Carmen Solórzano Marcial y Karla Valverde Viesca (2009a y 2009b) han coordinado la participación de varios autores sobre las experiencias docentes ofreciendo un abanico amplio de temáticas que van desde el plan de estudios como referente para la enseñanza y el aprendizaje hasta modelos de estrategias metodológicas para la transmisión de conocimientos.

En términos generales, los autores que ahí colaboran sostienen que los estudiantes enfrentan un problema central: la baja capacidad para relacionar los conocimientos adquiridos en una sola asignatura, vincularlos con los de otras materias, e integrarlos en una dimensión más amplia. Este problema se manifiesta constantemente en los trabajos y exámenes que los estudiantes presentan a lo largo de la licenciatura y, finalmente, en su documento de titulación.

El estudio introductorio afirma, por un lado, que el problema multifactorial radica en la falta de convergencia de dos ejes: “uno *diacrónico*, que se manifiesta en la imposibilidad de integrar conocimientos teóricos con conocimientos prácticos; y uno *sincrónico*, que tiene que ver con dificultades para establecer relaciones transversales entre las temáticas que se abordan en las distintas asignaturas o entre sucesos históricos” (Solórzano y Valverde, coords., 2009a: 10).

Por el otro, puntualizan las coordinadoras, desde la cultura política dominante en México, de corte todavía autoritario, es posible explicar que un buen porcentaje de los estudiantes de educación superior mantengan una actitud pasiva respecto a su formación, depositando el peso de la responsabilidad en las IES. Lo anterior, puede reflejarse en una baja eficiencia terminal y en la incertidumbre de integración al mundo laboral como profesionistas.

Ahora bien, hay una obra que no se vincula directamente con la formación del administrador público en las IES, pero que da cuenta de los temas que en México han sido

motivo de estudio en la disciplina. En este sentido, José Juan Sánchez González (2009a) expone la trayectoria histórica del estudio del campo disciplinar en el país desde la época virreinal hasta el final de la primera década de este siglo. La obra es puntual, referencial, y ofrece una clasificación de los temas y enfoques abordados por un número nutrido de autores, así como de la problemática pública que han pretendido comprender y atender, para la cual hay que formar al administrador público.

Asimismo, varios autores han abordado el estudio de la administración pública desde diferentes aristas. La relevancia autoral radica en los nuevos enfoques y temas polémicos sobre las dinámicas de la vida pública actual, sus problemas teóricos y prácticos, las características contextuales que, indudablemente, inciden en la formación del administrador público.

Por ejemplo, las obras de Ricardo Uvalle (1997, 2003 y 2005) aluden a la administración pública contemporánea, sus vínculos con la ciencia política, así como sobre la institución misma de ella en el espacio público, colocando ejes horizontales como el servicio público, la gestión pública y las políticas públicas. Igualmente, el autor inserta la acción democratizadora en la administración pública mediante la institucionalidad, la transparencia, la rendición de cuentas, el poder y la participación ciudadana, así como el ensanchamiento del espacio público para la vida asociada. En cuanto al desempeño real de la propia administración pública, los referentes ofrecidos por el autor son la capacidad de respuesta institucional, la descentralización, el diseño institucional para el cambio institucional y la propuesta hacia la gobernanza.

En otra de sus textos, Guerrero (2010b) presenta a la administración pública como concepto e institución “axial” en la vida pública y sostiene que ella no comparte con otras disciplinas un espacio interdisciplinario ni multidisciplinario, tampoco transdisciplinario o pandisciplinario sino que, más bien, puede ser vista bajo la mira de “perspectiva” desde esas cuatro ópticas. Igualmente, la obra proyecta el estudio y la acción de la administración

pública mediante las ciencias sociales. En estrecha relación con esa obra, Guerrero (2016) expone los nexos profundos habidos entre esa misma ciencia social con las humanidades, de modo que las asocia lúdicamente con la retórica, la hermenéutica y la historia mediante la recuperación de autores señeros de esos ámbitos del conocimiento.

En tanto, la obra coordinada por Fernando Castañeda Sabido y Rina Marissa Aguilera Hintelholher (2015), presenta los más variados temas que van desde la comprensión teórica, metodológica y compleja, la hermenéutica de las ciencias sociales, los aportes de la metodología jurídica positivista a la administración pública, el estudio de las instituciones y el poder político, hasta la crisis de la metodología de la investigación en ciencias sociales.

En relación con la ética profesional, los estudios de Anita Cecilia Hirsch y Adler (2010 y 2012) sobre los valores profesionales pueden representar una base sólida para la aproximación de la ética profesional del administrador público. Antes, Uvalle (2003) ha recuperado el tema como componente teórico-práctico, mientras que Teresa Yurén (2013) aborda la capacidad de agencia en la ética profesional.

Ámbito latinoamericano

En México, en 2015 se publicó la versión facsimilar de la obra clásica del chileno Hermógenes Pérez de Arce (1884) sobre el administrador público, con estudio introductorio de Guerrero¹, cuyo contenido presenta el amplio espectro de la administración pública de la época en la que su agente puede ser formado progresivamente.

¹ Antes, por iniciativa de Guerrero se publicaron en México las versiones en español de las obras de Juan Enrique Von Justi ([1756] 1996), Charles-Jean Bonnin ([1808, 1809, 1812] 2013) y Lorenz Von Stein ([1870] 2016) y, recientemente, la de Carlo F. Ferraris ([1878] 2017), cuyos estudios introductorios estuvieron a su cargo.

El argentino Bernardo Kliksberg (1983) se refiere al administrador público necesario a partir de las realidades concretas de los países de la región y establece una propuesta preliminar del perfil idóneo que considera capacidades científico-tecnológicas, potencialidades para la toma de decisiones, aptitudes de liderazgo, preparación para el cambio y valores. Asimismo, destaca la relevancia de las IES en la formación del administrador público y presenta algunos casos de experiencias en la región.

La obra que compila el chileno Cristian Pliscoff (2014) comparte las experiencias docentes en diferentes partes de América Latina que han pretendido integrar la pedagogía, la formación en administración y políticas públicas y el compromiso ético docente. Además, propone la innovación en la dinámica que tiene lugar en las aulas que forman al administrador público en las IES.

Por otra parte, al destacar la relevancia de acompañar la formación de los directivos públicos por conocimientos de otros campos disciplinares como la economía, la sociología, la historia, la estadística, así como la necesaria ciencia política, Verónica de Lourdes Figueroa-Huencho, Cristian Humberto Pliscoff-Varas y Juan Pablo Araya-Orellana (2014) sostienen que el contexto chileno, extendible a otros entornos, requiere que los administradores públicos universitarios egresen con dos actitudes base: ética y actitud para el servicio público, así como con la aptitud de liderazgo por expresarse en responsabilidad social y apego a la legalidad, la justicia y la equidad.

Espectro internacional

Una de las estrategias de enseñanza de la administración pública en las instituciones de educación superior es el estudio de caso. Gabriela Nava Campos (1997) menciona que en los Estados Unidos hay tres modalidades de estudio: casos tipo problema, casos tipo MIT (Massachusetts Institute of Technology) y casos tipo Harvard. Sobre el último, la autora expone la manera por la que se selecciona el caso, la puntualización de los actores que en

él intervienen, la recolección, priorización y procesamiento de la información, las diversas problemáticas por abordar, así como la formulación de preguntas en torno a él. En este marco, el profesor desempeña un papel guía en la dinámica del grupo de estudiantes dado que auspicia el análisis de la información disponible del caso, fomenta las diferentes tomas de decisiones que podrían resolverlo y apoya a percibir la complejidad en que se halla inmerso.

Leonardo Santana Rabell (2000) indica que a finales de los años noventa del siglo pasado la administración pública en los Estados Unidos asistía a una paradoja entre su importancia, por un lado y, por el otro, su pérdida de prominencia y prestigio al grado que en algunos medios académicos se prefirió sustituir su denominación por la de políticas públicas, teoría de la organización o bien nueva gerencia pública. Asimismo, expone la propuesta de Tompkins, Laslovich y Green (1996) en materia curricular posgradual en administración pública mediante cuatro componentes basados en el desarrollo de competencias: conocimiento de esa ciencia, destrezas gerenciales generales, destrezas técnicas y valores del servicio público. Otro punto temático expuesto por el autor señala que las relaciones entre Estado, mercado y sociedad están perfilando un nuevo contenido de lo público.

La Conferencia de Enseñanza de la Administración Pública (Teaching Public Administration Conference, TPAC), que en 2017 celebró su 39° emisión anual, tiene por objetivo la promoción de la enseñanza de excelencia basada en la experiencia compartida y la investigación. “La conferencia sirve como fuente de *expertise* para profesores, administradores, estudiantes y practicantes en relación con (1) la preparación de próximas generaciones de profesionales en el servicio público, y (2) el desarrollo de competencias profesionales y liderazgo de individuos actualmente vinculados con la administración de las organizaciones públicas y las de sin fines de lucro” (Teaching Public Administration Conference, 2011: 665).

En la TPAC se han presentado básicamente dos temas comprometidos con la enseñanza de la administración pública: el primero versa sobre la revisión de los propósitos del gobierno, los desafíos políticos de administrar lo constitucional, así como la creación de oportunidades para el cambio; y, el segundo, refiere la importancia de la maestría en esa disciplina como transmisora de teoría sobre constitucionalismo, política y democracia, así como difusora del conocimiento obtenido en el campo a través de proyectos fuera del aula, estudio de casos y enseñanza en la práctica (*Journal of Public Affairs Education*, 18(2): 245).

También Guerrero ha traído a la lengua española la aportación pospositivista de Jay D. White ([1999] 2013). El autor estadounidense sostiene que las ciencias sociales están orientándose hacia las humanidades, mediante metodologías antes exclusivas de antropólogos y etnólogos, usando la narrativa en la investigación en administración pública.

Autores europeos, cuyos trabajos se han publicado en *Public Policy and Administration*, se enfocan en diversos aspectos. Por ejemplo, Nadia Carboni (2010) de la Universidad de Bolonia, aborda el dilema de la autonomía profesional del administrador público frente al control político, en tanto que Annie Bartoli y autores asociados (2011) articulan la ética con la capacidad performativa en el desempeño del administrador público.

Por su lado, Josie Kelly y Anneliese Dodds (2012), de la Universidad Aston en Birmingham, tocan el tema del futuro de la administración pública a partir de la austeridad, mientras que John Diamond y Joyce Liddle (2012), de la Universidad de Edge Hill y Universidad Teesside, respectivamente, reflexionan sobre la enseñanza y el aprendizaje disciplinar.

Primera parte

Ciclos prefundacional y fundacional de la formación del administrador público en México y su institucionalización

1. Etapa prefundacional de la formación del administrador público, siglos XVIII y XIX

En la primera parte de este capítulo exponemos las dos fisuras epistemológicas habidas en el pensamiento occidental -una entre la teología y la filosofía de la mano del Renacimiento y, la otra, entre la filosofía y la ciencia en la efervescencia de la Ilustración y la Revolución francesa- con la finalidad de ofrecer el contexto previo al surgimiento de las ciencias sociales.

En el segundo apartado presentamos someramente la evolución del concepto de profesión, para luego abordar la manera en que esa concepción en forja operó en la Colonia, el México independiente, la República restaurada y el Porfiriato. La relevancia de esa sección estriba en advertir que el surgimiento de nuevos campos de conocimiento y la especialización del trabajo a partir de fines del siglo XVIII, requirieron adecuar las ocupaciones sociales a los contenidos de las ciencias emergentes para otorgarles el nuevo estatus de profesiones. Se trata del telón de fondo, así lo estimamos, que brinda soporte a la tercera parte capitular que expone la etapa prefundacional de la profesión en administración pública a partir de lo ya instituido: el estudio del derecho en el virreinato y después en la Independencia, así como la emergencia del derecho administrativo y la economía política.

1.1. Antecedentes: división del trabajo intelectual mediante dos rupturas epistemológicas

El surgimiento de las ciencias sociales en occidente tiene como precedentes dos rompimientos epistemológicos: el primero, entre la teología y la filosofía; el segundo, entre la filosofía y la ciencia.

Respecto a la primera, podemos ver que al considerar a la filosofía como un campo de conocimiento diferenciado de la teología, uno de los esfuerzos cognoscitivos más relevantes operados en las mentalidades renacentistas de la Europa cristiana, fue percibir que la realidad era progresiva, variable y afectable en contraste con la inmutabilidad de la verdad teológica. Luego, con un par de siglos más andados por la intrincada senda hacia la racionalidad secular, al terminar el siglo XVIII se había generado la suficiente autonomía intelectual para albergar otra escisión de gran envergadura: la habida entre la filosofía y la ciencia.

Esa segunda fisura epistemológica registrada a finales del siglo de las luces europeo fue de gran alcance por la constelación de disciplinas académicas que preludeó, así como por las múltiples instituciones que fue posible erigir con su aliento. La escisión, gestada entre el sosiego y la agitación por poco más de dos centurias, acompañó el advenimiento de un fenómeno político-social descomunal, la Revolución francesa, que modificó en grado extremo la forma de percibir al mundo² (Wallerstein, [1991] 2010: 198).

Con este rompimiento cognoscitivo, el final de siglo XVIII pautó la génesis de lo que llegó a entenderse como “las dos culturas”³ en la segunda mitad del XX: la ciencia que

² Incluso más de lo que de hecho lo cambió, apostillaría Wallerstein.

³ Término acuñado por Snow (1959) y citado por Wallerstein (1995: 1). El grado de incompreensión alcanzado entre los intelectuales científicos -alúdase a científicos “duros”- y los no-científicos, -léase filosofía, humanistas y literatos-, creó dos culturas polares incomunicadas entre sí, lo que ha constituido una pérdida intelectual para los individuos y las sociedades, dado que la separación entre ambos mundos es falsa (Snow, 1961: 12).

fue determinada por métodos empíricos encaminados a establecer la verdad mediante la investigación comprobable, ante lo cual la filosofía comenzó a percibirse como puramente especulativa o deductiva.

A la par de esa irrupción diferenciadora y según ésta fue permeando ostensiblemente en las mentalidades de la época, la figura de la universidad se revitalizó en una dirección diferente a la orientación conservadora que mantuvo por poco más de dos siglos, tiempo en que la producción intelectual se efectuaba en instituciones diferentes a ella, tales como los colegios o las sociedades reales. Así, la fuerza de su resurgimiento colocó a la universidad europea decimonónica como la institución productora y reproductora del conocimiento (Wallerstein, 1995:1-2).

La diferenciación epistemológica entre filosofía y ciencia propició una enorme crisis en la denominación y el concepto de *facultad* –en términos generales, hacia 1789 había cuatro: teología, derecho, medicina y filosofía⁴ (Wallerstein, [1991] 2010: 21)– bajo la cual se organizaba el conocimiento en las universidades, iniciándose el giro paulatino hacia la nueva nomenclatura de *disciplina*⁵. De tal manera que la universidad occidental, tal y como se conoce desde el siglo XX, se integró en las postrimerías del XIX, por lo que “la universidad y las disciplinas que la conforman constituyen una invención muy reciente” (Wallerstein, 1995: 2).

La dinámica de configuración de las disciplinas denotó la inmensa efervescencia habida en la esfera del conocimiento mismo. Primero hubo una eclosión nominativa para los campos de investigación, de tal modo que de 1750 a 1850 aproximadamente emergió una

⁴ La más reciente respecto a las otras.

⁵ Becher admite que el concepto de disciplina académica es de difícil abordaje, considera que la idea más redondeada la ofrecen King y Brownell (1966) dado que integra diversos componentes; así, una disciplina es “una comunidad, una red de comunicaciones, una modalidad de investigación y una estructura conceptual” (2009: 37-38).

gran cantidad de nombres⁶. No obstante, entre 1850 y 1914 el impulso expansivo se replegó a un número menor de denominaciones que pronto serían las disciplinas. Mediante “una especie de coagulación de conjuntos de intereses, conjuntos de problemas” (Wallerstein, 1995: 2), en el segundo periodo aludido el pensamiento social se condensó hasta dar como resultado a las ahora llamadas ciencias sociales. Con ello y a diferencia de la historia cuya finalidad era instructiva, “la pregunta social se centraba en qué debía hacerse”, (Wallerstein, [1991] 2010: 24 y 198), sin soslayar qué debía investigarse y enseñarse.

Respecto a las nuevas ciencias sociales, en el siglo XIX se establecieron tres distinciones generales en su proceso fundacional: primera, la relación temporal *pasado-presente* permitió diferenciar a la historia de la triada “dura”⁷ conformada por la ciencia política, la economía y la sociología, abriendo dos vertientes distintas para alcanzar la verdad científica. En el espacio de 1850 a 1914, con cierta extensión a 1945, una parte significativa de los estudiosos de las ciencias sociales procedía de cinco países sobre los que se hacía investigaciones académicas –Francia, Gran Bretaña, Alemania, Italia y Estados Unidos–, toda vez que se percibían como países relevantes y necesarios para conocer y comprender cómo actuaba el mundo.

La segunda distinción refiere que esos cinco países no eran con mucho el mundo, de tal manera que la antropología y la etnografía aparecieron para estudiar a las sociedades primitivas ahistóricas, con baja tecnología, creencias religiosas acotadas a ellas mismas, con dialectos sin escritura y con poca o nula afirmación cultural. Por su parte, China, India

⁶ Cabe precisar que en este trayecto se llegó a percibir y comprender a la administración pública como ciencia propiamente dicha.

⁷ Generalmente, Wallerstein habla de esa triada “dura” como disciplinas integrantes de las ciencias sociales. No obstante, hay varias disciplinas filiales como las relaciones internacionales, la comunicación social y, desde luego, la administración pública.

y el mundo árabe escapaban a esa óptica clasificatoria; sin embargo, al no estar insertos en la modernidad, se les abordó bajo la denominación de estudios orientales.

La última diferenciación observa que las tres ciencias sociales “duras” ya citadas no se consideraron como una sola ciencia social integrada. Esto pudo deberse a que la triada disciplinar guardó relación con la mira liberal preponderante de la época que deslindaba cognoscitivamente el Estado, el mercado y la sociedad (Wallerstein, 1995: 2-4).

De tal manera, al término del siglo XIX había seis disciplinas sociales -antes mencionadas: ciencia política, economía, antropología, etnografía y estudios orientales- que “se institucionalizaron no sólo dentro del sistema universitario [entonces] renovado y de nuevo en proceso de expansión, sino también como asociaciones nacionales de eruditos y, en el siglo XX, como asociaciones internacionales de eruditos. La ‘denominación’ de disciplinas –es decir, la estructura de la presunta división de la labor intelectual– reflejaba en gran medida el triunfo de la ideología liberal” (Wallerstein, [1991] 2010: 22).

Alrededor de 1945 las pautas de organización general para las ciencias sociales en las universidades ya estaban delimitadas y, a su vez, se les colocó en el marco amplio de otra “división tripartita”: las ciencias naturales, las humanidades y las propias ciencias sociales. Precisamente, esos esquemas de organización universitaria afirmaron la controversia planteada y criticada por Snow tres lustros después: la relativa a la filosofía versus la ciencia, ubicando a las ciencias sociales en algún espacio equidistante entre ellas y engendrando en su interior “la tensión resultante de la contraposición de las ‘dos culturas’” (Wallerstein, 1995: 4)⁸.

⁸ En el siglo XIX el neokantiano Windelband identificó a las ciencias naturales como nomotéticas porque estudian procesos invariables y causales, en tanto la historia, el derecho y la economía eran idiográficas porque abordan acontecimientos cambiantes. Wallerstein explica cómo las tres ciencias sociales “duras” fueron percibidas y accionadas como nomotéticas por el positivismo para, luego, concluir que la antinomia nomotética-idiográfica es falsa ([1991] 1998: 4).

Luego de la Segunda guerra mundial –que no fue mundial–, al erigirse Estados Unidos como fuerza hegemónica del orbe, en el ámbito de las ciencias sociales hubo una reverberación del poderío de ese país animada por intereses geopolíticos. En consecuencia, emergió la tendencia por los estudios de áreas regionales, tales como América Latina, Asia y África. Esto auspició la aparición de los estudios multidisciplinarios que modificaron la clasificación “mundo civilizado / resto del mundo”; con ello se resquebrajaron los límites asignados a las disciplinas y se puso en tela de juicio la lógica misma de ellas. Entonces, surgieron sociólogos que realizaban trabajos etnográficos, economistas que consideraban aspectos antropológicos, politólogos que resaltaban la influencia sociológica de los migrantes en elecciones nacionales, por mencionar algunos casos. Más adelante surgió la yuxtaposición disciplinaria como, por ejemplo, la sociología política, la economía social de mercado y la antropología social, entre una gran diversidad de posibilidades.

Finalmente, con el advenimiento de 1968 salieron a la luz actores marginales que fueron ocupando un lugar en los estudios académicos mediante investigaciones sobre segregación de personas o grupos por cuestiones de género, edad, lengua, raza, etnia, cultura, baja o nula escolaridad, pobreza, orientación sexual, indocumentación y migración, por citar algunos.

Como resultado de lo antes expuesto, las coordenadas de espacio y tiempo cobraron una importancia crucial.

En términos presentes, lo significativo de documentar el amplio trayecto de las disciplinas universitarias, desde la divergencia entre la filosofía y la ciencia habida en siglo XVIII hasta el impulso lanzado de 1968 a los días en curso, es observar que actualmente se asiste a un proceso de convergencia, “con una amplia base social y por lo visto irreversible” que está enlazando a las disciplinas, a pesar de resistencias aquí y allá. En el caso de las ciencias sociales, a partir de las seis disciplinas generales se han configurado muchas otras

denominaciones, según la institución de educación superior de que se trate. En todo caso, “lo previsible es que esa tendencia continuará en el futuro” (Wallerstein, 1995: 5-7), con la promesa de impulsar nuevas formas paradigmáticas⁹ (Wallerstein, [1991] 2010: 3).

1.2. Aproximación histórica a las profesiones

En la actualidad, hay tres momentos en la trayectoria que una persona sigue para llegar a ser profesional y ejercer como tal. En primer lugar, se encuentra el proceso de adquisición de conocimientos que recorre un estudiante en relación con una profesión específica, a través de estudios formales –y muy recientemente por otras vías– realizados en instituciones educativas autorizadas oficialmente para tal efecto. En segundo término, está la acreditación final, mediante la expedición de certificado de estudios y título profesional, por la que la institución educativa reconoce que el estudiante posee los conocimientos necesarios para el ejercicio de la profesión y que ha cumplido los requisitos obligatorios para ello. En el último momento, se halla la autorización oficial, a través de la expedición de cédula profesional, que permite al el recién egresado ejercer sus conocimientos profesionales en la sociedad a cambio de una remuneración.

Esos tres momentos implican la reunión de requisitos por parte de tres actores: el estudiante, la institución de educación y la autoridad pública. Ahora bien, la existencia de las tres etapas que una persona recorre para llegar a ser profesional supone una serie de acontecimientos históricos, acompañados por decisiones públicas, que los han instituido como resultados actuales.

⁹ Según Wallerstein, Marx y Braudel son dos autores que hoy podrían apoyar la emancipación de las ciencias sociales de su concepción decimonónica porque ellos han tendido puentes entre ellas ([1991] 2010: 5).

Por lo anterior, y a fin de explicar el surgimiento de la administración pública como profesión en el tercer nivel educativo, primero haremos un recorrido breve sobre la noción de profesión, para luego remontarnos al momento histórico en que el poder se centraliza en la Corona española durante el siglo XVIII, ocasión en que ese régimen comenzó a participar en la formación profesional, así como a incidir en la autorización del ejercicio de ciertas profesiones, en menoscabo de la manera en que lo hacían los gremios.

Después, veremos cómo esa tendencia fue robustecida durante el tránsito de la Colonia al México independiente colocando al nuevo Estado ante una controversia: restringir el monopolio de las corporaciones gremiales aún existentes aunque ya no legalmente, al alimón de resguardar los beneficios que la sociedad obtenía del ejercicio de las profesiones. Entonces, se arbitró el conflicto y se facultó al gobierno federal y a los estatales para otorgar títulos con el apoyo de colegios de profesionistas, en un principio los de abogados y notarios (Vázquez, 1982: 1-2).

Al final, presentaremos la trayectoria que institucionalizó a las profesiones comenzada a mediados del siglo XIX con la República restaurada y el Porfiriato, consolidada en el XX y en cuyo recorrido se permitió la formación en administración pública.

1.2.1. En torno a la profesión

A partir del siglo de las luces y particularmente en el tránsito del siglo XIX al XX, la diversidad de campos de conocimiento emergentes y la división del trabajo cada vez más especializada en las sociedades occidentales abrieron paso al proceso de profesionalización de muchas ocupaciones que pretendían alcanzar, justamente, el estatus de profesiones¹⁰, al mismo tiempo que las clásicas continuaron evolucionando. Los progresos de ellas no sólo favorecieron la movilidad social y los cambios en el mercado

¹⁰ Su origen latino, *professio*, *-onis*, expresa la acción y el efecto de profesar, refiere saberes y habilidades orientados por una creencia asumida públicamente (Fernández Pérez, 2007b: 22).

de trabajo, sino que incidieron también en las organizaciones, la sociedad misma y el Estado (Fernández Pérez, 2007a: 7).

Entre los primeros estudios sobre la historia de las profesiones, Weber (1901) encontró el cuño del concepto en las prácticas específicas del protestantismo, mientras que Spencer (1905) al abordar diez profesiones, colocando como punteras las de médico y maestro, concluyó que las particularidades del profesionalismo fueron originadas en las remotas organizaciones político-religiosas. Por su lado, Flexner (1915) planteó que para el reconocimiento del campo profesional era requisito admitir procedimientos intelectuales propios de la ciencia y la instrucción, transmitidos por técnicas educativas, con fines determinados y prácticos.

En la década de los años treinta se comenzó a investigar a los profesionistas como actores al interior de las instituciones sociales y a las asociaciones de profesionales como factores de estabilidad social. En ese lapso, Carr-Saunders y Wilson (1933) indicaron que una ocupación tenía el estatus de profesión en el momento en que su ejercicio implicaba la formación específica controlada, según normas de conducta acordadas por sus miembros y no-miembros, y de conformidad a una ética de servicio social. En los dos decenios siguientes se examinaron en general las ocupaciones y el trabajo.

Es hasta Parsons (1949) que se tuvo un estudio más articulado y explicativo de las profesiones. Con base en las investigaciones de Durkheim acerca de la actividad de las agrupaciones ocupacionales y la cohesión social, el autor identificó que la importancia del grupo profesional residía en el control que ejerce sobre un conjunto de conocimientos especializados usado en actividades especializadas en el marco del sistema social propio del pensamiento estructural-funcionalismo.

Para este último enfoque, las propiedades ideales de una profesión son básicamente seis: implica una formación profesional de amplia durabilidad impartida en sitios

especializados; requiere que el grupo de profesionistas ejerza el control teórico, técnico y ético de las actividades propias de la profesión; necesita el reconocimiento legal resultado de un acuerdo oficial entre la profesión misma y las autoridades públicas; demanda la presencia real de comunidades de profesionistas cuyos integrantes participen de la misma identidad y compartan intereses; requiere que los profesionistas observen actitud de servicio y destinen sus esfuerzos para beneficiar los intereses generales de la sociedad por encima de los personales; y supone la remuneración por servicios brindados, el prestigio y el poder colocar a los profesionistas en los niveles altos de la clase media de la sociedad.

En los años cincuenta y sesenta los enfoques sobre las profesiones comenzaron a percibir las en virtud de la atención que brindaban a las exigencias y los requerimientos del público. Así, la profesión se perfiló como el conjunto particular de conocimientos útiles para intervenir en una realidad social establecida. Wilnesky (1964) planteó que una actividad adquiere el estatus de profesión cuando finaliza las cinco fases de la profesionalización: la actividad se vuelve una ocupación de tiempo completo merced a las nuevas necesidades sociales por satisfacer y al ensanchamiento del mercado de trabajo para su operación, el establecimiento de escuelas para la formación de nuevos profesionales, la conformación de grupos o agrupaciones profesionales que determinan los perfiles profesionales, la reglamentación de la profesión para confirmar el monopolio del saber y de la práctica profesional, y la constitución de un código de ética para resguardar a los legítimos profesionales.

Tras la trayectoria de poco más de sesenta años que hemos expuesto, la década de los setenta dio cabida a la sociología de las profesiones como un campo específico de la sociología (Fernández Pérez, 2007b: 16-23). En este nuevo ámbito, Freidson (1970)¹¹ sintetizó la recíproca dinámica entre sociedad y profesión, además de definir tres capacidades clave en la fundación y desarrollo de la última, mismas que presentamos

¹¹ Sus estudios precursores se centraron preponderantemente en la profesión médica para más adelante extenderse a otras y, de este modo, se fue modelando el campo de la sociología de las profesiones.

enseguida. En cuanto a la dinámica mutua se observa, por un lado, que la configuración, el grado de avance y las necesidades de las sociedades inciden en la conformación de las profesiones mientras que, por el otro, se advierte cómo las sociedades mismas son renovadas y modeladas por el incremento del sistema de profesiones. (Fernández Pérez, 2007a: 7).

De igual manera, el autor estadounidense reparó en varias capacidades fundamentales propias de las profesiones, más adelante retomadas y reformuladas por otros autores, mismas que pueden resumirse en tres: primera, la capacidad de los representantes de la profesión para iniciar y llevar a cabo procesos políticos por los que adquiere del Estado el derecho exclusivo para ejercer determinadas actividades, para aceptar, educar o reeducar a sus aspirantes o miembros y determinar su ámbito de trabajo; segunda, la capacidad de la profesión para acopiar y emplear conocimiento según sus propios estándares sin sujeción al control de otros actores, entre ellos el Estado; y, por último, la capacidad del profesional, en el monopolio del conocimiento de su profesión, para organizar el trabajo y las actividades de otros grupos de profesionales o profesionales potenciales.

Conforme la sociología de las profesiones fue desarrollándose, podemos ver que los significados de la profesión incorporaron nuevas variables que la explicaron aún más y en diferentes sentidos. Por ejemplo, en los años ochenta, la profesión se percibió como fenómeno sociocultural en el que interferían conocimientos, habilidades, actitudes, tradiciones, costumbres y prácticas supeditados a los entornos socioeconómicos en los que aparecieron y se desarrollaron. Igualmente, se legitimó la modalidad escolar como la única manera válida de acceder al conocimiento.

Con la globalización han emergido nuevas profesiones y las existentes se están reorientando en virtud de la fuerte influencia de las tecnologías contemporáneas. Así, alrededor de cien años, las profesiones han evolucionado a tal grado que Dingwall (1996) concluyó que las actuales únicamente preservan de las agrupaciones ocupacionales medievales la

continuidad simbólica. Con fines de precisión histórica, no es posible ubicar el sentido actual de profesión antes de la época industrial toda vez que *grosso modo* es la resultante del proceso de industrialización y de la división del trabajo (Fernández Pérez, 2007b: 19-25).

Finalmente, el Proyecto Interuniversitario sobre Ética Profesional, establecido en México de 2006¹² a 2016, consideraba que la aproximación de Adela Cortina (2000) sobre el significado de profesión es una de las más integrales. Se trata de:

Una actividad social cooperativa, cuya meta interna consiste en proporcionar a la sociedad un bien específico e indispensable para su supervivencia como sociedad humana, para lo cual se precisa el concurso de la comunidad de profesionales que como tales se identifican ante la sociedad (Cortina, 2000, en López Calva, 2011: 109).

Hasta aquí hemos abordado algunos desarrollos teóricos relevantes sobre las profesiones que nos apoyarán en el abordaje de las etapas prefundacional, fundacional y de institucionalización de la formación del administrador público en las instituciones de educación superior.

1.2.2. Profesiones durante el virreinato

De inicio es pertinente indicar las dos características principales en las universidades del medioevo europeo: eran expresión de la cristiandad latina así como instituciones conservadoras del saber humano que, en términos generales, contestarían las interrogantes

¹² Con la participación de 15 instituciones de educación superior fundantes: Universidad Autónoma de Baja California; Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Universidad Autónoma de Nuevo León; Universidad Autónoma de Sinaloa; Universidad de Guanajuato; Universidad de Yucatán; Universidad Juárez Autónoma de Tabasco; Universidad de Monterrey; Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; Universidad Autónoma de Tamaulipas; Universidad Autónoma de Chiapas; el CETYS Universidad, de Ensenada, Baja California; Universidad Veracruzana; Universidad Iberoamericana Puebla, y Universidad Nacional Autónoma de México.

en torno a la justicia de las leyes y plantearían resoluciones a asuntos de gobierno y de convivencia humana. Estas últimas temáticas se encontraban en la palestra cuando los españoles y portugueses ocuparon las regiones ahora latinoamericanas.

Los españoles peninsulares que con el tiempo llegaron a ser residentes en la Nueva España estaban al tanto de esos aspectos dilemáticos y consideraron que el establecimiento de una universidad podría ser de gran apoyo para abordarlos, entre otros varios. Así, Carlos I de España (1500-1558) -rey de España de 1516 a 1556 y del Sacro Imperio Germánico, entre 1520 y 1558 como Carlos V- fundó la Universidad de México¹³, la primera no conventual, a través de varias cédulas suscritas por su hijo Felipe II, príncipe gobernador, el 21 de septiembre de 1551, con cinco facultades: artes, medicina, cánones (derecho canónico), leyes (derecho civil) y teología (González González, 2001: 53 y Gonzalbo Aizpuru, 2012: 49-51)¹⁴. Todas las facultades concedían los tres grados académicos: bachiller -el otorgado con mayor frecuencia-, licenciado y doctor (González González, 2001: 53 y Aguirre Salvador, 2011: 109). La universidad comenzó a funcionar el 25 de enero de 1553 con ocho cátedras: leyes, teología, sagrada escritura, decretales, decreta, artes, retórica y gramática (Tanck de Estrada, 1982), mismas que fueron consolidándose durante el siglo XVII y la primera mitad del XVIII.

Desde ese nuevo escenario se procuró justificar mediante la moralidad y la teología varios problemas siendo el más relevante el de la legitimidad de la ocupación territorial americana y el trato dispendiado a las poblaciones originarias. De cara a la rivalidad de varias órdenes religiosas participantes en la educación, sobre todo de jesuitas y dominicos,

¹³ Identificada mediante diferentes denominaciones: Universidad Pontificia Mexicana, Real y Pontificia Universidad de México, Antigua Universidad, Vieja Universidad o Universidad de México (Alvarado, 2014: 557).

¹⁴ Tanck de Estrada (1982 y 2012) reseña que la Universidad de México tenía cuatro facultades: medicina, cánones, leyes y teología; mientras que González González (2001), Aguirre Salvador (2011) y Gonzalbo Aizpuru (2012) incluyen una más, la de artes.

la universidad conservó el monopolio de otorgar grados académicos superiores, con excepciones escasas y posteriores.

En general, en este régimen las profesiones sobresalientes fueron la medicina, el derecho canónico, el derecho civil y la teología, todas ellas asociadas con las facultades de la universidad antes señaladas. La medicina, por su parte, se vio desafiada por las transformaciones educativas en cirugía y botánica, y entre el gremio de los profesores de enseñanza primaria y el ayuntamiento había un acendrado antagonismo por la autorización del ejercicio público de la profesión.

En esa época, el aspecto más relevante del desarrollo de la abogacía fue la incorporación del derecho que más adelante se reconocería como nacional en los planes de estudio universitarios, mientras que en el campo notarial lo fue la gestión de vender puestos públicos (Tanck de Estrada, 1982: 7). Aquí cabe una precisión relevante: la facultad de cánones contaba con muchos alumnos dado que les aseguraba movilidad social en la carrera eclesiástica; era frecuente que el canonista cursara paralelamente la carrera de leyes con el beneficio de haber materias comunes y, más aún, porque el egresar de ambas carreras le permitía ejercer actividades en la administración virreinal y en la organización eclesiástica, lo cual era casi inasequible para los criollos (Gonzalbo Aizpuru, 2012: 52-53); además, esto nos manifiesta que el mundo terrenal continuaba articulado al divino pero ya con cierta separación en el ámbito de las ideas, su producción y manejo en el claustro universitario.

En este sentido, podemos ver que la enseñanza del derecho en un espectro más extenso, después conocido como nacional, la venta de cargos públicos y la doble carrera en derecho canónico y derecho civil cursada por algunos alumnos, son componentes que van preparando calmadamente el camino germinal hacia la configuración del agente de la administración pública en el siglo XIX.

Ahora bien, la universidad y el gremio –organismos de enseñanza coloniales– no estaban facultados para autorizar el ejercicio profesional de sus egresados, dado que la potestad de examinar y expedir licencias para practicar las profesiones residía en instituciones gubernamentales, como el Tribunal del Protomedicato, la Real Audiencia y el Ayuntamiento. Así, había una distinción entre el grado expedido por la universidad¹⁵ y el título, licencia o carta de examen extendido por esas instancias.

En la segunda parte del siglo XVIII, bajo el patrocinio y la óptica laica de Carlos III de España (1716-1788) se establecieron la Escuela de Cirugía, la Academia de San Carlos, el Jardín Botánico y el Colegio de Minería como nuevos organismos de enseñanza autónomos de la universidad, a fin de replantear la enseñanza de la cirugía, la arquitectura, la farmacia botánica y los métodos de minería. Incluso en algunas ocasiones esos planteles, junto con el grado académico terminal, expedían las licencias para ejercer las profesiones, lo cual comenzó a abrir un camino diferente en la autorización del ejercicio profesional. Los planes de estudio de esas instituciones se enfocaban no sólo en las teorías sino cada vez más en los aspectos prácticos, donde la observación y la experiencia eran origen de conocimiento.

Otro acontecimiento paralelo al anterior fue clave en la diversificación de la enseñanza: la emergencia de maestros y científicos criollos promotores de avances americanos y custodios de la cultura prehispánica, frente al desdén intelectual europeo.

En síntesis, Carlos III de España propició un doble logro con los nuevos planteles: la transformación de los planes de estudio disciplinares y el acrecentamiento del poderío de la Corona a través de la existencia de instituciones de enseñanza autónomas de la

¹⁵ En este aspecto Tanck de Estrada (1982) sostiene que el grado académico superior lo expedía la universidad, mientras que el título, la licencia o carta de examen eran extendidos por esa suerte de instancias que actualmente podríamos denominar certificadoras y que permitían el ejercicio de la profesión; en tanto que Gonzalbo Aizpuru (2012) indica que la universidad otorgaba los grados académicos y también los títulos.

universidad y las conservadoras ya existentes (Tanck de Estrada, 1982: 7-8): podemos notar que ambas medidas redundaron en el abordaje de las realidades contextuales de la Nueva España y en la separación entre el mundo práctico observado y experimentado y el mundo entendido a la luz de los dogmas religiosos.

1.2.3. Profesiones en el México independiente

Varias controversias en el rubro educativo abrieron el siglo XIX mexicano: había opiniones en contra de las disposiciones de la Corona tales como la expulsión de los jesuitas, la asignación de nombres de personajes peninsulares a las instituciones educativas destacadas, la obligatoriedad del castellano en las escuelas, el desdén de los españoles por las lenguas nativas, así como por las capacidades y aptitudes de los criollos e indígenas. En ese marco, había esfuerzos diversos por incluir conocimientos modernos científicos y filosóficos en la educación, renovar los métodos de enseñanza, esparcir la instrucción básica a todos los niños y admitir que los profesores pudieran establecer escuelas con libertad, al margen de la pertenencia gremial. De tal modo que el nuevo siglo se inauguró con una aleación entre la instrucción tradicional y la modernidad ilustrada (Tanck de Estrada, 2012: 98).

Podemos ver expresado lo anterior desde la misma carta fundacional. Por ejemplo, la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, en el capítulo quinto sobre la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, preceptúa en su artículo 38 que “Ningún género de cultura, industria ó (sic) comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública” (Constitución de Apatzingán, 1814: 49). Es posible considerar ese texto como bosquejo del libre ejercicio de las profesiones (Tanck de Estrada, 1982: 25) que, más tarde, en uno de los proyectos del Plan General de Instrucción Pública de 1926¹⁶, se explicitaría de la manera siguiente:

¹⁶ La comisión integrada por cinco diputados del Congreso Nacional redactó el primer proyecto educativo para el Distrito Federal -creado éste en 1824 por la Constitución Federal de los Estados

Quedan... prohibidas las informaciones de limpieza de sangre, legitimidad o cualquiera otra con que se quiera hacer exclusiva alguna profesión u oficio para cierta clase de individuos de la república, pues... todos son llamados por instrucción y aptitud distintamente, a ejercer la abogacía, a ocuparse en las armas, y a cualquier puesto o profesión, destino o empleo (Mateos, III, p. 646, 16 octubre 1826, en Staples, 1982: 71).

El movimiento de independencia facilitó a los criollos y mestizos obtener mejores empleos en detrimento de las posiciones de trabajo y académicas que ocupaban los españoles; así, al desaparecer la discriminación legal una nueva fue configurándose, en lo sucesivo la exclusión sería educativa y económica. Igualmente, los títulos fueron transformándose y se dio la oportunidad a que los dos primeros grupos pudieran acceder a ellos, hubieran estudiado formalmente o fueran autodidactas. Se usaba la categoría de “profesor” para nombrar a los profesionistas recibidos:

...todo el que, previo examen, hiciere constar su instrucción y aptitud en alguna ciencia, sin consideración del lugar, director o método por donde la hubiere adquirido, será reputado profesor y digno de los privilegios que las leyes le designen a su vez (Mateos, III, p. 646, 16 octubre 1826, en Staples, 1982: 72).

El gobierno otorgaba dos diferentes títulos académicos, de profesor y de doctor, según parecen indicar las reformas hechas por Valentín Gómez Farías entre 1833 y 1834. Se creó la Dirección General de Instrucción Pública para emitir títulos académicos y profesionales, que eran lo mismo en esa época, por primera vez en español (Staples, 1982: 72-73).

Unidos Mexicanos- mismo que fue impreso y difundido a manera de folleto (Tanck de Estrada, 1984: 476-478).

Ya desde 1846 existía la inquietud de que los jóvenes pudieran estudiar carreras diferentes a las tradicionales. Por ejemplo, la Junta Inspectora de Instrucción de Michoacán documentó que:

Es de suponer que con el tiempo se abran nuevas carreras a nuestra juventud estudiosa; es también de esperarse, y no por que (sic) el gobierno crea en la ponderada superabundancia de sacerdotes, abogados y médicos, pues nunca sobra el número de personas instruidas, sino por que (sic) juzga que la conciencia, la bolsa y la salud, no son los únicos objetos de estudio... (Memoria Michoacán, 1846, p. 17, en Staples, 1982: 74).

En ese mismo año, el gobernador de Michoacán, Melchor Ocampo, al deplorar que la juventud no comprendía “una sola de las fases de la vida práctica”, añadía que “... Aún más lastimosa es la profunda y general ignorancia sobre los deberes domésticos y públicos” (Memoria Michoacán, 1846, p. 18, en Staples, 1982: 75). Años más tarde, en 1861 el gobernador de Oaxaca, Ramón Cajica, reprochaba los ofrecimientos frustrados en 40 años de vida independiente en materia de educación profesional y proponía que:

Necesitamos formar hombres públicos, que comprendan y acepten la situación del estado, que dirijan los graves negocios que se ventilan, que exploten las diversas fuentes de riqueza de nuestro país, y apenas formamos clérigos, abogados y médicos que ocupan ya demasiado la atención de la sociedad; (...) necesitamos conocer las ciencias exactas, la economía política y el derecho administrativo... (Memoria Michoacán, 1846, p. 45, en Staples, 1982: 75).

A través de estas dos citas podemos observar que en esa época ya se percibía la necesidad social de contar con una formación en administración pública, aunque todavía no podía explicitarse como tal.

1.2.4. Profesiones en la República restaurada y el Porfiriato

La guerra de Reforma modificó el rumbo nacional habido desde la Independencia, así como los diversos aspectos de la vida pública y en ese entorno “la educación se convirtió en pieza de ajedrez al servicio del poder” (Staples, 2012: 126). En el caso específico de las profesiones, durante este periodo se manifestó una abierta controversia en su práctica: por un lado, se encontraba la posición que reclamaba el libre ejercicio de ellas, en tanto que, por el otro, estaba el requerimiento del título profesional como garantía para la sociedad (Bazant, 1982: 147).

Bajo ese ambiente, se arreciaba la oposición a la exigencia de títulos oficiales para el ejercicio de las profesiones. Por ejemplo, en ese entonces un destacado jurista puntualizaba que “Insisto... en creer que el exigir (sic) títulos oficiales para el ejercicio de profesiones que no importan funciones del orden (sic) público, es un atentado injustificable contra la libertad de trabajo, y contra el precepto terminante de la Constitución” (Rodríguez, 1875: 360)¹⁷. Aquí también podemos notar que la noción de profesión ya estaba inserta en la narrativa pública.

En 1882, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto promovido por un grupo encabezado por Justo Sierra, Jorge Hammeken y Pablo Macedo que reafirmaba la libertad de enseñanza y promovía el reconocimiento exclusivo de títulos extendidos por instituciones educativas autorizadas por el gobierno para impartir enseñanza profesional. El proyecto no prosperó sino hasta 1901, año en que volvió a retomarse para su aprobación por el Senado y la controversia continuó (Bazant, 1982: 139-141). Incluso, podemos observar

¹⁷ Artículo 3º, “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir”.

Artículo 4º, “Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria ó trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, ó por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad” (Constitución Política de la República Mexicana, 1857).

que el texto del artículo cuarto de la Constitución Política de 1917, aborda el asunto claramente pero no lo pormenoriza¹⁸.

Ahora bien, la economía nacional cada vez más polarizada permitía que sólo un grupo reducido de la sociedad estudiara en las universidades. En ellas había una gran deserción escolar al grado que el gobierno del Distrito Federal y el de otros estados pusieran en duda la valía de la educación superior, dado el costo alto que implicaba en el marco de las necesidades educativas del país. Incluso, en algunos estados se llegó a estimar que la familia del interesado debería costear la educación superior. Por ejemplo, en el caso de Sinaloa se consideraba que “la instrucción profesional no es de la incumbencia del gobierno, sino del jefe de cada familia” (Memoria de Sinaloa, 1896, p. 168, en: Bazant, 1982: 133); mientras que el gobernador de Morelos señalaba que esa entidad era para agricultores y no para intelectuales (Memoria de Morelos, 1875, p. 15, en: Bazant, 1982: 133). Por su parte, la revista *La Instrucción Pública* de Hermosillo, Sonora, llegó a exponer que:

... no sólo no tiene obligación el Estado de impartir la instrucción profesional, sino que se comete una falta destinando sumas de [las] que se beneficia únicamente una reducida minoría, con perjuicio del contribuyente. Han demostrado, asimismo, la deficiencia de la enseñanza profesional en los estados de la federación y el poco o ningún provecho que resulta al país, con subsistencia de semejantes establecimientos (*La Instrucción Pública*, 1894, t. I, p. 9, en: Bazant, 1982: 134).

¹⁸ Artículo 4º, “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

“La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

En esta atmósfera, el régimen porfirista optó por el positivismo para direccionar la formación académica de la educación técnica, media-superior y superior. A pesar de ello, grupos intelectuales se pronunciaron a favor de ensanchar el conocimiento humano en menoscabo del reduccionismo y de la rigidez de la formación positivista (Bazant: 1982: 135); de tal forma que en materia educativa coexistieron con ella diferentes idearios tales como el pragmatismo, el utilitarismo, el romanticismo y el idealismo. Todas estas ideologías permearon los dos Congresos Nacionales de Instrucción Pública, organizados de diciembre de 1889 a marzo de 1890¹⁹ y de diciembre del último año a febrero de 1891, cuya importancia fue total toda vez que a partir de ellos se conformó el sistema educativo público nacional bajo las premisas de obligatoriedad, laicismo y gratuidad. En ambos congresos participó activamente Justo Sierra (Carpy Navarro, 2011: 146-162).

Entre 1867 y 1910, los profesionistas ya se habían configurado como una élite social e intelectual, experimentando cierta paradoja: si bien era cierto que el país requería mucho el conocimiento profesional no había la capacidad instalada necesaria para ocuparlos laboralmente, al grado que una buena parte de ellos trabajaba en áreas ajenas a su profesión. En 1912, por ejemplo, Félix F. Palavicini (1881-1952) indicaba que los profesionistas eran “cultivadores de un terreno cada vez más estéril, cada vez más difícil, todos los días menos remunerador” (Bazant, 1982: 132).

¹⁹ En la convocatoria al primer congreso nacional, Joaquín Baranda (1840-1909), Secretario de Justicia e Instrucción Pública, propuso abordar tres puntos centrales: el primero sobre la “instrucción primaria laica, obligatoria y gratuita”; el segundo acerca de la “instrucción preparatoria, gratuita y voluntaria”; y el tercero en torno a la “Instrucción profesional, voluntaria y protegida por el Estado. La uniformidad de ésta comprenderá: materias que formen cada curso; orden y método en que deban enseñarse, número de años que ha de durar la enseñanza; programas, práctica profesional y reglas a que deben sujetarse los exámenes profesionales” (Carpy Navarro, 2011: 151).

Hasta aquí hemos dado vista a las controversias y tensiones habidas en la época en torno a la libertad de ejercer una profesión versus su regulación gubernamental con el objeto de asegurar a la sociedad los servicios de un profesionista, así como al proceso de nivelación del suelo público para la oficialización del ejercicio profesional.

1.3. Simientes de la administración pública

La emergencia de la administración pública como ciencia social delimitada, enseñable y practicable tiene una larga etapa prefundacional en la que fue perfilándose paulatina y contingentemente a partir de la profesión ya institucionalizada -el derecho-, bajo el influjo de diversos factores políticos, sociales y económicos en ambos lados latinos del Atlántico, así como por la influencia fértil del mundo de las ideas. Por ello, consideramos que las tensiones dinámicas habidas entre esos elementos propiciaron de diversas maneras la división del trabajo intelectual que tuvo lugar en el siglo XIX y en cuyo marco surgieron las ciencias sociales. En virtud de esto, estimamos pertinente recuperar los aspectos más relevantes de la educación del derecho tanto en la Colonia como después de la Independencia, además de advertir la aparición del derecho administrativo y de la economía política, toda vez que son claramente sus filones prefundacionales.

1.3.1. Estudio del derecho en instituciones educativas virreinales

Previo a la llegada de los europeos a América, la profesión de la abogacía ya era necesaria socialmente en Europa y estaba regulada por los gobiernos. Con ese arribo las actividades comerciales de los siglos XV y XVI incrementaron el número y la magnitud de los asuntos legales y, evidentemente, se requirieron más abogados. Al mismo tiempo, en Europa inició el proceso de publicación de las legislaciones gracias a la creación de la imprenta en el siglo XV, y con ello pudo retomarse el estudio del derecho romano, lo cual amplió el horizonte de la enseñanza y del estudio del derecho en la época.

A principios del régimen colonial, la primera Audiencia de la Nueva España se manifestó en 1527 sobre los letrados y en el caso concreto de los abogados autorizó el arribo de ellos procedentes de la península ibérica, señalando que debían litigar con rectitud y no alargar los pleitos. Los primeros abogados fueron inmigrantes preparados en España o autodidactas ya que no se requería título universitario para ejercer como tales, únicamente se necesitaba autorización de la Audiencia y matricularse en su registro.

El estudio del derecho tenía lugar en ámbitos privados y prevalecía el carácter empírico. No obstante, los estudios informales de los abogados terminaron cuando Carlos I de España fundó la Universidad de México en 1551, como ya se señaló en 1.2.2. Dentro de la formación en leyes, la primera cátedra impartida en 1553 fue la “Instituta”, nombrada así a partir de *Instituciones*, obra de Justiniano. En 1569 “Código” se sumó a la anterior como segunda cátedra, en alusión al *Codex Justinianus repetitae proselectionis*, de la misma autoría. Más adelante, la tercera fue la de “Digesto”, en referencia a la obra del mismo nombre que era una suerte de actualización hecha por Justiniano a su código. El profesor enseñaba a los estudiantes por la vía única de la cátedra leída en el aula ya que los libros de texto no existían (Tanck de Estrada, 1982: 11-12).

Igualmente, dicho en 1.2.2, la universidad estaba facultada para otorgar los grados de bachiller, licenciado y doctor. Los requisitos para cursar derecho eran: egresar de la escuela de primeras letras y cursar gramática latina por tres años, con un preceptor particular o bien en alguna escuela religiosa y estudiar artes, que era un tipo de propedéutico para la universidad. También había estudiantes que podían transitar de gramática latina a la formación universitaria en derecho. Al término de ésta, el estudiante era examinado por tres doctores con la finalidad de graduarse como bachiller en leyes. En caso de presentar y defender una tesis podía obtener los grados de licenciado o doctor; no obstante, todavía no podía ser abogado ni litigar ante los tribunales públicos sino hasta que era examinado por la Audiencia, de conformidad a las ordenanzas de Felipe II en la materia, expedidas en 1563. Para presentar este examen, el candidato debía trabajar en un

despacho de abogados entre dos y cuatro años con el propósito de conocer el derecho nacional vigente y el sistema judicial, mismos que no había aprendido en la universidad; luego, tenía que exhibir documentos comprobatorios de su legitimidad, conducta y limpieza de sangre. Al pasar el examen, hacía un juramento, pagaba derechos, se matriculaba en la Audiencia y ésta le extendía el título de abogado (Tanck de Estrada, 1982: 13-14). Como puede apreciarse, el procedimiento para obtener el título profesional se fue complejizando al requerir la anuencia y concurrencia de diferentes actores involucrados.

Para la futura profesión en administración pública un aspecto central fue el siguiente: en la cotidianeidad de la formación en derecho se leía la cátedra y nada más, es decir, fuera de los aspectos teóricos no se abordaban asuntos prácticos de gobierno ni problemas jurídicos otrora contemporáneos, más bien éstos eran considerados en los extramuros universitarios (Tanck de Estrada, 1982: 13). Poco a poco, los asuntos contextuales y locales fueron temas que llegaron a tratarse obligadamente dentro de la universidad. Esta situación propició que se incluyera dentro del ambiente universitario el punto de cómo administrar el gobierno.

Al paso del tiempo entre siglos, la economía se diversificó y los novohispanos comenzaron a intervenir en los ámbitos políticos y administrativos. En el marco de estos dos acontecimientos, durante el siglo XVII se registraron tres hechos que inmiscuyeron a la profesión de la abogacía: primero, la Corona permitió a los criollos comprar cargos en las administraciones locales para apoyarse financieramente con los recursos de esas ventas, en esa promoción participaron abogados y otro tipo de letrados; segundo, las costumbres locales de la Nueva España comenzaron a ser fuente del derecho; y, por último, se originó el derecho indiano y tuvo repercusiones en el derecho civil, penal, público, mercantil y educativo, dando como resultado el derecho de gentes (*ius gentium*), es decir, el derecho de los habitantes naturales (Tanck de Estrada, 1982: 16).

No obstante, en el inicio del siglo XVIII con la llegada de los Borbones a la Corona española se pretendió atenuar el poder logrado por los criollos en el aparato burocrático mediante la incorporación de peninsulares en él, así como rigidizar la interpretación de las leyes en la Nueva España. A la mitad del siglo, en la carrera de derecho se abrió una cierta controversia entre los conocimientos académicos y la práctica de la abogacía: los ambientes elitistas justificaban la enseñanza del derecho romano y menospreciaban el derecho real, en tanto que Carlos III de España promovió a abogados sin nobleza de nacimiento en cargos altos (Tanck de Estrada, 1982: 18-20).

El Ayuntamiento de México y la universidad, entre 1771 y 1792, protestaron ante la Corona por excluir a los novohispanos de puestos laicos y eclesiásticos, argumentando que los peninsulares desconocían las leyes y costumbres locales.

De tal manera, los acontecimientos anteriores propiciaron un evento académico que marcó un insondable parteaguas: en cinco instituciones educativas empezó a enseñarse el derecho de Nueva España. Además de en la Universidad de México, inició su enseñanza en el Colegio Carolino de Puebla, el Seminario de Valladolid, desde 1783; el Seminario de Monterrey, en 1793, después desapareció; y la Universidad de Guadalajara, en 1792 (Tanck de Estrada, 1982: 20-21).

Entre 1802 y 1807, en las universidades españolas el número de años de estudio del derecho se incrementó para refinar la formación, acotar el número de letrados inscritos y fortalecer el estudio del derecho patrio. El plan de estudios de 1807 era de diez años: un año de filosofía moral, dos de derecho romano, uno de derecho canónico, cuatro de derecho nacional, uno de economía política y uno de estudio práctico. La pasantía se anuló dado que con el derecho nacional y el año de práctica en despachos de corporaciones ya no tenía razón de ser. Las Cortes de Cádiz ratificaron su desaparición y con ello prevaleció la idea liberal de que entre los gobiernos y las universidades no debía haber instancias intermedias. Más adelante este hecho influiría en la Nueva España y, poco a poco, las corporaciones mediadoras coloniales desaparecieron bajo la visión liberal que no admitía

organismos intermedios entre los individuos y el Estado (Tanck de Estrada, 1982: 24-25; Pontón Ramos, 1997: 49).

Cabe señalar, finalmente, que los letrados criollos respaldaron sus argumentos independentistas con base en las nociones del derecho natural y de gentes. En el movimiento de 1810 los abogados ocuparon un lugar preponderante y migraron de los circuitos legalistas de los estrados coloniales hacia la instauración del nuevo Estado nacional (Tanck de Estrada, 1982: 25). El terreno de la nación incipiente era pisado por la huella amplia de los ahí nacidos.

Con lo antes expuesto, nos es posible afirmar que tras ser la abogacía una profesión requerida socialmente en Europa previo al encuentro americano -enriquecida con el desarrollo de la imprenta ya que permitió publicar diversas obras del derecho romano clásico y luego de crearse la Universidad de México en 1551-, el acontecimiento clave por destacar fue cuando el contexto local comenzó a estudiarse en las aulas, lo cual incorporó de la mano el tema de cómo administrar el gobierno. Así, en el siglo XVII las prácticas sociales novohispanas se constituyeron como fuente del derecho y los criollos pudieron acceder por compra a cargos de las administraciones locales, lo cual pretendió revertirse en el siglo XVIII con el arribo de los Borbones a la Corona sin mayor fortuna. A principios del siglo XIX, la economía política y los aspectos prácticos permearon el currículo del derecho y las corporaciones mediadoras coloniales empezaron a desaparecer para dar paso a la relación directa entre el individuo profesionalista y el Estado, propia del pensamiento liberal. Como observamos, el estudio del derecho aceptó un nuevo encuadre institucional: enfocó la cuestión de la administración del gobierno, abrió la puerta al estudio de la economía política y lo contextual comenzó a ser un referente. Es en esta preparación prefundacional donde se cultivó el germen incipiente de la administración pública moderna: el nuevo foco estaba recién colocado.

1.3.2. Estudio del derecho en instituciones educativas posteriores a la Independencia

El movimiento de independencia favoreció el ejercicio de la abogacía. Si bien es cierto que el congreso general, el 1º de diciembre de 1824, facultó a los abogados a ejercer la profesión en todos los tribunales de la federación, el requerimiento de registrar su matrícula en el Colegio de Abogados era un hecho que aún los restringía, dado que en muchos estados ese organismo todavía tenía gran peso en el momento de expedir los títulos profesionales (Staples, 1982: 80-81). Las formas de acreditación de la carrera en derecho y la expedición del título profesional fueron variando cada vez más según las diferentes entidades federativas. Sin embargo, en todas las instituciones educativas la acreditación de conocimientos prácticos del derecho fue un requisito común denominador.

Por su parte, en España el acontecimiento siguiente marcó un parteaguas en el estudio del derecho: el objeto de estudio se redefinió y en 1842 surgieron las disciplinas de derecho público y derecho privado. Bajo el influjo de doctrinas alemanas, francesas e italianas, en España se introdujeron la escuela histórica y las ideas sociológicas en la enseñanza del derecho: fue la época de la emergencia del pensamiento socialista y comunista. La licenciatura había sido previamente transformada por la visión de los liberales y en 1836 el derecho romano se consideró una asignatura más entre las relativas al derecho civil, mercantil político y administrativo, éste se impartía en el tercero de diez cursos (Correa Ballester, 2001: 176-180). Ese parteaguas también se registró en los países latinoamericanos recién independizados.

Así, advertimos que el nuevo foco en el estudio del derecho habido al final del virreinato viró aún más resueltamente en ambos lados del Atlántico. Durante la primera mitad de siglo XIX, al auspiciarse un profundo movimiento al interior del derecho como disciplina y profesión, sus entrañas conceptuales se capilarizaron a tal grado que dieron lugar al derecho civil y al derecho administrativo. Paralelo a lo anterior, la mira en el establecimiento de la nueva nación mexicana, que de suyo fue un momento institucionalizante de gran intensidad, disputa y debate, fomentó la acreditación de los

conocimientos prácticos del derecho atravesando su ejercicio y ciñendo sus nociones a la nueva territorialidad emancipada. El derecho se acercaba más hacia la nueva frontera conceptual de las futuras ciencias sociales.

1.3.3. Surgimiento del derecho administrativo

El desarrollo de este derecho tuvo lugar cuando se comprendió que más allá de las ramas del derecho destinadas a las relaciones entre particulares había un espacio de poder público cuya organización, actividades administrativas y sujetos a cargo de ellos ameritaban ser regulados. Sólo entonces se identificó a cabalidad que las autoridades públicas tenían que cumplir con obligatoriedad actividades administrativas puntuales y que para ese fin era necesario emanar un cuerpo sistemático y razonado de disposiciones administrativas.

Este tipo de regulaciones tiene antecedentes en el derecho romano, dado que por él se regían las funciones de instituciones públicas. No obstante, las monarquías europeas y las colonias novohispanas contaban con disposiciones semejantes, sin que en ellas hubiera la intencionalidad de constituir un cuerpo sistematizado de normas para regular las actividades administrativas obligando a las autoridades a su cumplimiento.

En ese sentido, el derecho administrativo es una impronta moderna, reciente, se remonta a un par de siglos. En su desarrollo pueden advertirse dos fases: una que lo forma, que va de las postrimerías del siglo XVIII hacia finales del XIX; y otra que lo consolida, desde la última datación hasta la actualidad (Fernández Ruiz, 1998: 358; Rodríguez Rodríguez, 2005: 295).

Ahora bien, el año francés de 1789 urdió el concepto de Estado de derecho y su filosofía política centraba al ciudadano concreto como poseedor de derechos y obligaciones en su

calidad de gobernado. Así, es la misma figura política del ciudadano la que compele a su contraparte, la autoridad gobernante, a ejercer la actividad administrativa del Estado bajo disposiciones jurídicas.

La separación de poderes es otra diferenciación conceptual que explica el surgimiento del derecho administrativo por ser objetivado en instituciones públicas. Al expedir la ley de la organización judicial de 1790, la Asamblea Constituyente francesa inhibió a los tribunales para inmiscuirse en el poder legislativo y, además, apartó las funciones judiciales de las administrativas. De tal manera, el pensamiento revolucionario francés inauguró la división entre los órganos legislativo, judicial y administrativo y, respecto a este último, desarticuló la administración activa de la administración contenciosa (Bonnard en Fernández Ruiz, 1998: 355).

Ahora bien, no todos los Estados de derecho han objetivado el derecho administrativo como jurisdicción administrativa, por lo que el autor francés Guy Braibant, (1927-2008) / (2001) ha diferenciado a los países con sistema dualista, que son los que sí cuentan con derecho administrativo explicitado e independiente de otros, de los monistas, que no lo tienen concebido así. Con la misma mira, el colombiano Jorge Vélez García (1994) coloca la distinción en otros términos: alude al “sistema de derecho administrativo” cuando proviene del derecho francés, mientras que habla de “otro sistema de derecho administrativo” al referirse a la ley común (common law) angloamericana.

Nos es posible ver la relevancia de la diferenciación anterior toda vez que el derecho administrativo objetivado, como ramificación especializada del derecho y diferente a otros tipos de derecho, “es una concepción y creación del derecho francés, originado en la Revolución francesa de 1789 y producto de una evolución progresiva que fue consolidando dicha concepción”. Con el tiempo, en los países con herencia legal francesa el derecho administrativo se fue admitiendo como derecho específico de la administración pública (Rodríguez Rodríguez, 2005: 296-302).

Por una parte, en España los principios del derecho administrativo se incluyeron por primera ocasión en las *Instituciones de derecho público general de España*, obra de De Dou y de Bassols publicada en 1800. Tras la instalación del Consejo de Estado en la Constitución de Cádiz de 1814, comenzaron a traducirse al español las obras de Bonnin, Macarel, Gérando y Foucart y aparecieron tratados sobre el tema de autores como Javier de Burgos, Manuel Ortiz de Zúñiga, Pedro Gómez de la Serna y Manuel Colmeiro (Rodríguez Rodríguez, 2005: 303).

Por la otra, en el caso particular de México las obras iniciales de este tipo de derecho también son de sello decimonónico: en 1852 se publicaron las *Lecciones de derecho administrativo* de Teodosio Lares (1806-1870), el *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* del autor José María del Castillo Velasco (1820-1883) apareció en 1874, mientras que *Elementos de derecho administrativo* de Manuel Cruzado (?-?) data de 1895. La obra de Lares es ejemplo de la influencia de Macarel, Cormenin y Laferrière padre (Fernández Ruiz, 1998: 360) y expresa la contribución de la doctrina francesa a la mexicana, así como su acentuada repercusión en el diseño institucional.

No obstante, consideramos oportuno anotar la precisión siguiente. Si bien es cierto que el derecho administrativo mexicano reconoce legado francés en sus orígenes, su trazo evolutivo tomó una vía distinta de gran peso: a diferencia del derecho administrativo francés que es jurisprudencial, el mexicano es legislativo (Serra Rojas en Rodríguez y Rodríguez, 2005: 311), lo cual le otorga un carácter de deliberación previa a su aprobación, publicación oficial y entrada en vigor.

En suma, podemos afirmar que la aparición del derecho administrativo tras la separación de poderes formulada por el pensamiento revolucionario francés corre pareja a la identificación de la autonomía de la administración pública respecto al poder político, aunque en estrecho vínculo con él. Como conocimiento por enseñar y aprender, el derecho administrativo de cuño francés se introdujo en el siglo XIX como asignatura en los planes de estudio de la carrera de derecho y, poco más adelante, también se incorporó la

asignatura de administración pública. De tal modo, aún estamos en el momento prefundacional de la ciencia social de la administración pública y la emergencia del derecho administrativo se constituye como su referente previo.

1.3.4. Estudio de la economía política

El término economía ha implicado diferentes contenidos a lo largo de la historia: ha sido polisémico. Por ejemplo, después de la Edad Media era ubicada como una parte de la filosofía moral, en el siglo XVII surgió la denominación de aritmética política, para luego derivar en el siglo XVIII en fisiocracia y, a finales de éste, en economía política. Desde el siglo XIX a la actualidad la disciplina se conoce como economía (Ekelund y Hébert, 1992: 3). Se considera que la noción de economía política se introdujo por primera vez hacia 1615, cuando Antoine de Montchretien (o Montchrestien) (1575?-1621) la empleó para estudiar las relaciones de producción.

Por ejemplo, en el caso de España, la real orden del 17 de agosto de 1784 permitió a la Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País crear la cátedra de economía civil y comercio en Zaragoza. En ese entonces así se nombraba a lo que después sería la cátedra de economía política y era impartida a la par de la filosofía moral, el derecho público²⁰, la agricultura y las matemáticas. La cátedra de economía civil y comercio pretendía redondear la formación de los estudiantes e, igualmente, ensanchar el conocimiento de los abogados ya recibidos y el de los empleados públicos. En 1846 el gobierno propició que la cátedra se impartiera en la universidad, dejando sin validez los estudios hechos en esa sociedad (Tormo Camallonga, 2006: 307-308).

Por una parte, el claustro de Leyes y Cánones de la Universidad de Valencia anunció que para el ciclo 1807-1808 se impartiría la cátedra de economía política. Por la otra, el

²⁰ Correa Ballester (2001) indica que el objeto de estudio del derecho se redefinió cuando en 1842 surgieron las disciplinas de derecho público y derecho privado.

Informe de la Universidad de Salamanca sobre el plan de estudios de 1814 sostenía que esa asignatura debería estudiarse durante un año de manera conjunta con el derecho público y la constitución española (Tormo Camallonga, 2006: 309 y 312). Así, esta nueva cátedra:

... tan innovadora frente a las tradicionales en una carrera como la de leyes, es fiel reflejo de las inquietudes del momento. Dentro del marco universitario, es una muestra clara de la influencia de las reformas francesas en los planes de estudios del resto de Europa, (...) ... desde el punto de vista estrictamente económico, esta nueva asignatura es síntoma de los principios en que se basaba la moderna economía europea. Este interés por la economía se debe a la difusión e implantación de nuevos sistemas productivos que, aunque no habían arraigado todavía en España, se estaban imponiendo en el resto de Europa (Tormo Camallonga, 2006: 309).

Por las anteriores consideraciones, no es de extrañar que en México más adelante la Escuela Superior de Comercio y Administración –fundada en 1847 como Instituto Comercial y cerrada en 1847 con motivo de la ocupación estadounidense en el país– haya impartido el curso de economía política (De Gortari, 1980: 300).

Podemos ver que autores destacados decimonónicos asociaban estrechamente a la ciencia de la administración, de facto la administración pública, con la economía política, al grado de que los nombres de sus propias obras evidenciaban el vínculo²¹, lo cual nos resulta indicativo de la trayectoria evolutiva de los campos disciplinares. Más aún, también es la época en que epistemológicamente comienzan a configurarse nuevas disciplinas, donde la reflexión cognoscitiva inmersa en profundas tensiones permitió distinguir que mediante los ámbitos disciplinares tradicionales ya no era posible aprehender realidades cada vez más complejas de la vida pública e incidir en ellas.

²¹ Tal es el caso, por ejemplo, del *Saggi di scienza dell'amministrazione e di economia politica* (*Ensayo de ciencia de la administración y de economía política*), de Carlo F. Ferraris, de 1879.

1.4. Emergencia de la profesión en administración pública en México, siglo XIX

A fin de poder ilustrar algunos rasgos distintivos de la ebullición cognoscitiva del siglo XIX en torno al surgimiento de la administración pública en nuestro país, en este apartado vincularemos los siguientes tres amplios contingentes. En primer lugar y por su relevancia, abordamos el pensamiento administrativo de tres destacados autores europeos, Johann Heinrich Von Justi, Charles-Jean Bonnin y Lorenz Von Stein, porque sus obras sistematizaron el mundo administrativo presentando sus muy variadas relaciones entre individuos, sociedad, autoridad, gobierno, seguridad, solidaridad y aspiraciones sociales así como su desarrollo. Sus ideas influyeron en muchos más autores de la época en las dos costas del Atlántico y, sobre todo, tocaron las ideas de las personas incitándolas a orientarse hacia nuevas perspectivas.

En segundo término y dada su pertinencia, presentamos el paso del virreinato hacia el México independiente destacando los sucesos por los que atravesó el tipo de servicio civil que existía en el antiguo régimen, el proceso de su desaparición y las voces que se opusieron a aniquilarlo, caracterizadas en las personas de Luis Riquelme, Francisco Carbajal e Ignacio Piquero y los argumentos que plantearon. Asimismo, se exponen las modificaciones habidas en el rubro educativo y, en particular, en el medio universitario.

El tercer y último contingente está configurado por varios pioneros mexicanos de la administración pública, como lo fueron Tadeo Ortiz de Ayala, Lorenzo de Zavala, Lucas Alamán, José María Luis Mora, Luis de la Rosa y, ya en la segunda mitad del siglo, Alberto Díaz Rugama, algunos de ellos portadores de estudios superiores pero sus colaboraciones no fueron hechas desde los claustros educativos: elaboraron diversos documentos, misivas y publicaciones modestas con planteamientos para mejorar la administración del país.

De tal manera, podremos ver que en términos generales el respaldo del pensamiento administrativista europeo alentó a los precursores de la administración pública mexicana

a hacer contribuciones originales y acordes al contexto nacional, teniendo como telón de fondo el momento fundacional de la nueva nación en medio del tirante tránsito entre regímenes.

1.4.1. Triada autoral, autonomía intelectual europea en administración pública

Hay un indudable triángulo autoral de suyo instituyente de la administración pública como ciencia social autónoma, con identidad disciplinar y vinculada a las ciencias hermanas: el constituido por Johann Heinrich Gottlob Von Justi (1717-1771), Charles-Jean Bonnin (1772-1846) y Lorenz Von Stein (1815-1890). Sus contribuciones sucesivas llegaron a convertir diáfananamente lo atemático en temático y así, y sólo así, se fue configurando la administración pública como objeto de estudio en el mundo académico en correspondencia con la realidad contextual. Sus obras -1756, 1808 y 1870, respectivamente- guardan entre sí la diferencia de poco más de 50 años y poco más de 100 entre la primera y la última, tiempo en que duró el proceso intelectual para visibilizar sus contenidos en la narrativa estatal. Con ellos, el fenómeno administrativo quedaría fundado en términos de administración pública moderna teniendo como marco el surgimiento Estado nación.

En su obra de 1756, *Ciencia del Estado*, Von Justi desde la asociación disciplinaria vislumbró la necesidad de la disciplina, en los siguientes términos:

No hay regla un poco extendida que no padezca alguna excepción, sea que se trate una ciencia juntamente con otra, sea que se trate separadamente según el orden y el enlace que ella exige; sería útil, sin embargo, para el progreso de las ciencias, que se fijasen sus límites. No se conoce una ciencia sino imperfectísimamente, cuando no se miran y ven todas sus partes, y se olvidan infinidad de cosas útiles cuando se tratan muchas ciencias de una vez (Von Justi, [1756] 1996: 15).

En el marco de los elementos generales de la policía, en el sentido más amplio, Von Justi advierte que "... la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas (dígase recursos naturales y la hacienda) están administradas" ([1756] 1996: 21), para luego rematar que la finalidad de las repúblicas es beneficiar a la sociedad, por lo cual es menester que los recursos públicos sean administrados con astucia. Así:

El objeto de la policía es afirmar y aumentar, por la sagacidad de sus reglamentos, el poder del Estado; y como este poder consiste no solamente en la República en general, y en cada uno de los miembros que la componen, sino también en las facultades y los talentos de todos los que la pertenecen; se sigue, que ella debe enteramente ocuparse de estos medios y hacerles servir para la pública felicidad (Von Justi, [1756] 1996: 22).

En efecto, observamos que la obra de Von Justi aborda múltiples facetas de la vida pública asociando los recursos naturales, los espacios geográficos y sus características específicas, con la actividad creativa de la sociedad y de los talentos individuales en particular, a través de la ordenación pública, la economía y el comercio: en otras palabras, se resalta la delegación de la sociedad en la autoridad pública y la operación de una suerte de economía política, por lo que nos es posible advertir en ambas la actividad administrativa en el mundo público.

La diseminación de estas ideas en las esferas intelectuales europeas de la época, ya fueran aceptadas o generaran controversia, sembró la reflexión acerca del manejo administrativo de los bienes públicos. Así, 52 años después, en su obra de 1808, *De la importancia y de la necesidad de un código administrativo*, y en la de 1809, *Principios de administración pública*, Bonnin coloca a la luz la nueva y delimitada ciencia administrativa advertida por él, retomando la discusión sobre la necesidad de delimitar los campos disciplinares planteada previamente por Von Justi. Al reconocer que la administración pública no constriñe su ámbito a la materia jurídica, Bonnin abre el espectro temático de la nueva disciplina: los asuntos propios del administrador, la percepción *de y sobre* los administrados, las relaciones del gobierno con ellos como depositarios de la ciudadanía

según los principios de la Revolución francesa de 1789, así como sus derechos y obligaciones derivados de ese novel linaje (Guerrero, 2013: 120). Esta nueva narrativa surge contrapuesta a la administración absolutista donde los individuos estaban desprotegidos del poder arbitrario, por lo que el código administrativo bonniniano diseñado para reglamentar la administración pública cobra una dimensión excepcional (Vicher, 2012: 1292).

Más aún, la explicitación de Bonnin en el sentido de que la teoría administrativa involucra su aplicabilidad en las estructuras concretas del gobierno y que, por tanto, debe identificarse al personal ejecutante para poder formarlo profesionalmente en la carrera administrativa (Guerrero, 2013: 121), se constituye como piedra angular del campo disciplinar de la administración pública.

El pensamiento bonniniano concibe al administrador público -indistintamente funcionario público o funcionario administrativo- como el “agente de ejecución” de la administración pública, porque cumple directamente las leyes a través de su autoridad. Podemos apreciar que en Bonnin esta figura es discernida como pieza fundamental de la institución orgánica del Estado, mientras que los demás empleados son pensados como elementos secundarios en la trama del engranaje político. De acuerdo a su autoridad específica, el funcionario administrativo desempeña atribuciones precisas que son parte de la serie de deberes que dependen de otras atribuciones asociadas también a muchas otras: la jerarquía administrativa se explica precisamente a partir de esa relación (Bonnin, [1812] 2013: 325).

En virtud de ser un pensador de principios del siglo XIX bajo el vigor de la Ilustración y pionero de la ciencia de la administración pública, el pensador francés atribuye suma importancia a la división territorial y a la noción de la marcha gradual, acuñada por Mirabeau, como expresiones vitales de la organización administrativa.

Sobre la división territorial, Bonnin dilucida que fraccionarlo con exceso puede obstaculizar innecesariamente la acción de la maquinaria política, así como pulverizar los intereses generales en menoscabo de la unidad y la fuerza comunes, mientras que no dividir el territorio en los límites adecuados puede anular la percepción “del alma y la vida” de la autoridad primera e, incluso, llegar a no ser conocida por los moradores de un espacio físico determinado. En cuanto a la otra expresión, la marcha gradual²², el autor comprende que es una premisa fértil de la que penden “toda seguridad y toda bondad en la administración”. Este principio puede impregnar aspectos muy variados de la organización administrativa.

Así, sujeto a la jerarquía administrativa que de suyo ya implica organización y división del trabajo, la actividad del administrador público se materializa en alguna oficina de la división político-administrativa del territorio nacional, así como bajo la idea, la acción y el efecto de la marcha gradual. La propuesta bonniniana recomienda iniciar a los futuros administradores públicos en los empleos de más modesto nivel con la posibilidad de escalar paulatinamente hacia las jerarquías superiores según sus méritos y talentos (Bonnin, [1812] 2013: 326). Este planteamiento asegura amplias garantías morales a las leyes y al Estado por los conocimientos sólidos y progresivos que pueden obtenerse en el trayecto ascendente, por el desaliento a promociones fruto del favoritismo, y por el abatimiento de la corrupción que ello implica.

Aunado a lo anterior, es preciso que el administrador público se interese por todo lo que le importe a la sociedad, ya que “... hay cosas que sin ser objeto especial de las leyes tienen su poder en las instituciones sociales, en los progresos de las ciencias y artes

²² “Una marcha gradual, decía Mirabeau, está indicada por la misma naturaleza en todas sus operaciones, por el espíritu humano en todos sus procedimientos, y por la experiencia en todos sus resultados, ... Si la experiencia no se forma sino por grados; si ella extiende su esfera poco a poco; si la marcha natural estriba en elevarse gradualmente de lo simple a lo compuesto, la naturaleza y la razón quieren que se pase por las funciones más simples de la administración antes de llegar a las más complicadas” (Bonnin, [1812] 2013: 327).

usuales. (...) ... la fuerza real de los Estados no consiste en su extensión territorial, sino en la bondad de sus instituciones” (Bonnin, [1812] 2013: 356).

Estimamos que las innovaciones de Bonnin fueron de alguna manera reafirmadas por Von Stein, el tercer autor aquí reseñado, por otra vía contextual y bajo un pilar filosófico diferente, en su *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo* de 1870. En él, el escritor recupera la línea hegeliana y bajo su luz reflexiona que el tema de la constitución misma había perdido centralidad en el vínculo entre la política y el derecho, moviendo el epicentro hacia la administración como estudio científico y, con ello, redirecciona el enfoque hacia un vasto universo institucional.

En su ideario, Von Stein concibe al gobierno como la personalidad del Estado en acción y, por tanto, la administración es la expresión activa del Estado a través del fomento del trabajo que implica, a su vez, la promoción del desarrollo de las personas: la conjunción de la prosperidad de todas ellas derivará, por tanto, en el progreso de la dimensión orgánica del Estado. Se trata, podemos apreciar, de un círculo virtuoso. El manejo de esta noción de administración pone de manifiesto el tránsito de la idea administrativa propia de la buena policía y el derecho que la sustenta hacia el concepto moderno de administración, en el marco de un poder ejecutivo que ocupa un organismo que por sí mismo le corresponde, así como vive su propio derecho que le habilita para ser la acción y el acto del Estado.

Ahora bien, la idea de administración moderna no descarta la actividad de policía cuya finalidad es asegurar la integridad de los individuos en sociedad, sino que además de ella reclama para sí todas las actividades múltiples que aparentemente se encontraban dislocadas en lo administrativo –tales como las vías de comunicación, el correo y los ferrocarriles; la acuñación de la moneda, su valor y su circulación, así como el crédito; el suministro sanitario y la educación; el comercio y la industria, la producción y

distribución— para ahora ser consideradas como unidad orgánica, independientemente de si coexisten bajo cualquier régimen, monarquía o república, de opresión o de libertad.

En lo sucesivo, todas las actividades públicas serán pensadas bajo el objeto de estudio específico de la ciencia de la administración, diferenciada del estudio constitucional, del derecho político y del derecho administrativo sin menoscabo del estrecho ligamen entre ellos, dado que se trata de un sistema ceñido, integral y vinculante (Schliesky, 2014: 83-96).

En suma, podemos concluir que el pensamiento de la organización social bajo las aportaciones de Von Justi, Bonnin y Von Stein visibilizó tanto el ámbito específico de la administración pública, hasta entonces inédito ya que permanecía como parte subsumida de la teoría del derecho, como su acción explicada antes de manera fragmentaria. Sus contribuciones son fundantes de la nueva ciencia social y, en el caso específico de Bonnin, se explicitó al agente de su ejecución: el administrador público. Con ello, a la emergente disciplina se le asoció el sujeto de su materialización dando inicio al sentido de pertenencia de éste último respecto a la profesión que ejerce. En tal punto, podemos recordar a Lourau cuando sostiene que “el individuo vive, habla y actúa, en nombre de su pertenencia a instituciones, pero esa pertenencia y esas instituciones, a su vez, existen porque el individuo las nombra” ([1970] 2007: 64). Tenemos que la administración pública y su agente natural han sido objetivados en el espacio público.

1.4.2. Tránsito entre regímenes, del virreinato hacia el México independiente: servicio civil, educación y universidad

Si partimos de la idea de Guerrero (2010a: 28) en el sentido de que la coexistencia paradójica de dos circunstancias marca el compás habido entre 1810 y 1834, ya que “México tuvo que conciliar, al mismo tiempo, una Constitución emergente y una administración heredada”, podemos considerar que este acontecimiento dual es clave por

el influjo de largo alcance que ha tenido en el diseño institucional público, en los esfuerzos erráticos por empatar la legitimidad y la legalidad y, en términos del tema de investigación, porque es justamente el punto de inflexión que perfila el devenir discontinuo y accidentado del servidor público como agente de la carrera publiadministrativa. Por ello, es pertinente remontarnos a mediados del siglo XVIII para ver la configuración de un tipo de servicio civil y su posterior desintegración hacia mediados de la centuria siguiente, así como las posturas de los individuos opositores a su desmantelamiento. Igualmente, es fundamental ver los acontecimientos registrados en el renglón educativo, específicamente en el universitario.

Media centuria antes de la independencia, tuvo lugar la primera etapa de una suerte de servicio civil en la Nueva España. Este desarrollo iniciado en 1756, que alcanzó el nivel más alto de crecimiento entre 1765 y 1805, se inscribió en la historia como resultado de la reforma borbónica, cuando el Estado español tendió a la modernidad –dejando atrás los gremios y cofradías– y amplió sus actividades de asistencia pública, desvinculándose de la Iglesia católica para orientarse a instituciones laicas (Guerrero, 2011: 49-50).

En 1765, tras el viaje de José de Gálvez (1720-1787) a la Nueva España con el propósito de finalizar la polarización entre el poder real y el formal, entre lo entonces percibido como primitivo y lo entendido como moderno, y de unir a los diferentes actores económicos bajo el liderazgo de la Corona española para fortalecerla ante sus pares europeos (Flores Caballero 1978: 41), hubo cuatro medidas centralizadoras a favor de España, en cuyo marco se fue formando el servicio civil: el cobro de tributos, la expropiación de negocios privados, la reorganización de viejos monopolios y la creación de empresas.

Se trató de cuatro decisiones torales dado que la organización y los usufructos fueron retirados de manos privadas y colocados en dominio público y, no menos importante, porque implicaron una actividad centralizadora del Estado español, acción que a la postre

sería una característica constante de la vida pública nacional. Resultado de esas decisiones, inició el tránsito del manejo de recursos por corporaciones privadas hacia su administración en instituciones públicas.

La aparición de esas instituciones visibilizó a diversos grupos de personas que ahí trabajaban con un propósito germinal que fue determinándose paulatinamente: lo público. La primera de ellas, por ejemplo, fue la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España, fundada en 1756. La relación entre el objetivo de esas instituciones y las personas que ahí se desempeñaban cotidianamente fue dotándose de la naturaleza propia del servicio público. En otras palabras, se conformó, similar a la óptica weberiana, “un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas, desligados de los medios de administración... [con base en] la introducción del principio de mérito para el ingreso al servicio público” (Guerrero, 2011: 50).

Durante la gestión virreinal de Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla y Horcasitas (1740-1799), Segundo Conde de Revillagigedo, de 1789 a 1794, se llevó a cabo el censo de servidores civiles²³ –cuya información fue requerida en octubre de 1789 y el trabajo entero fechado en febrero de 1790, a fin de poder valorar la antigüedad, personalidad y trayectoria, así como las aptitudes intelectuales y de habilidades del cuerpo administrativo–, arrojando cifras ilustrativas: 32 personas trabajaban en la Secretaría del Virreinato, 457 en la Dirección de Alcabalas y Pulques, 103 en la Dirección General de las Rentas de Pólvora y Naipes, nueve mil en la Dirección General del Tabaco, en un país que contaba con cuatro millones 500 mil habitantes aproximadamente (Guerrero, 2011: 59-63). En este contexto, es relevante señalar que:

²³ Conde de Revillagigedo (1790), *Censo de los servidores civiles del virreinato*, versión original publicada en Guerrero, 2011: 67-98.

... la reforma borbónica desarrolló los elementos básicos del servicio civil en la Nueva España: estabilidad, mérito, sueldos fijos, procedimientos de promoción y un Monte Pío [para la previsión y seguridad social mediante prestaciones y pensiones], que sirvieron de sustento a la profesionalización de la administración virreinal. Pero también persistió la discrecionalidad del virrey para disponer los cambios. (...) Había, pues, una mezcla de discrecionalidad atemperada por el mérito, la antigüedad y la competencia, que se optaban según el caso. Pero tendía a anteponerse la estabilidad, muy a propósito para formar a los funcionarios de la institución en el servicio... (Guerrero, 2011: 55-56).

Ese tipo de servicio civil operaba también en las intendencias virreinales que daban forma a la división político-administrativa de la Nueva España. El sistema de intendencias fue la propuesta más relevante de las reformas administrativas pro hijadas por la monarquía española en el espacio americano durante el siglo XVIII. Apoyado en la experiencia adquirida durante la Guerra de los Siete Años (1756-1763), el sistema de intendencias fue una reforma transoceánica que inicialmente pretendió mejorar la administración financiera y militar pero que acabó siendo una transformación honda de las relaciones internas de las colonias. Con la reforma de 1786, contenida en la “Real Ordenanza para el establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército (sic) y Provincia en el Reino de la Nueva España”, culminaron una serie de esfuerzos iniciados veinte años antes, en 1765. Con esa reforma:

El virreinato recibió una nueva división territorial y organización administrativa, que a pesar de depender en gran medida del ordenamiento territorial anterior, creó de todas maneras unos circuitos administrativos que se podían supervisar, ya que las anteriores eran reflejo de la antigua división territorial, derivada de la época de la Conquista. Además, se debía aumentar el número de los gobiernos provinciales, reforzar el control de la administración financiera, introducir formas de trámites burocráticos más definidos y reordenar las relaciones de dependencia jerárquica entre las diversas autoridades. El nuevo ordenamiento de la administración muestra el esfuerzo por lograr una mayor rigidez organizacional del aparato administrativo” (Pietschmann, [1972] 1996: 303-304).

En este orden de ideas, la raíz del vínculo formal entre el sistema de intendencias y la constitución de esa especie de servicio civil puede ubicarse entre 1768 y 1769 con la decisión tomada por Gálvez y el entonces virrey Francisco de Croix, en el sentido de designar a los individuos más aptos, con base en el mérito y la experiencia adquirida a lo largo de los años, para ocupar las intendencias: se propusieron, en palabras actuales, profesionalizar el gobierno territorial. De tal manera, la intendencia abrió también la carrera administrativa²⁴. La corona brindó a los intendentes cierta estabilidad en el cargo con el objeto de asegurar mediante ellos la atención puntual de los negocios públicos, además de ofrecerles planes de promoción. En caso de fallecimiento, la familia quedaba resguardada por el Monte Pío Militar, de conformidad al reglamento de esa institución de 1773.

No obstante, si bien es cierto que con el impulso de las reformas borbónicas se instrumentaron formalmente las bases generales de una suerte de servicio civil intencional y de oficinas centrales – cierta estabilidad, consideración al mérito, sueldos fijos, promoción a ocupar cargos superiores y servicios de monte pío-, también subsistió la discrecionalidad del virrey para realizar cambios convenientes y extender nombramientos reservados en cargos relevantes (Guerrero, 2011: 51-55).

²⁴ Cabe señalar que se erigieron voces contra el sistema de intendencias, siendo una de las más fuertes la de Hipólito Villarroel, quien sobre el reglamento de intendencias de 1786 mencionó sus insuficiencias en detrimento del desarrollo del gobierno colonial (Díaz Casillas, 1988: 15). Es autor de *Enfermedades políticas que padece la capital de la Nueva España (1785-1787)* y alto funcionario español de la administración virreinal vecindado ahí por 25 años. Su obra sumada a la de Bartolomé de las Casas y el ex dominico inglés Thomas Gage, conforman la trilogía de testimonios más fuertes contra el sistema español en la Nueva España y sus habitantes (Alonso de Diego, 2005: 203).

El repudio de amplios segmentos sociales altos novohispanos hacia las medidas reformistas de la Corona, en particular el sistema de intendencias, expresó el ánimo conservador imperante en ellos, evidente en las solicitudes de restituir el antiguo orden de las cosas. “Esta oposición de intereses tiene especial importancia en vista de que pronto se darían las manifestaciones independentistas americanas. (...) Además de las reformas del ejército, fue precisamente la reorganización de la administración la que creó las condiciones necesarias para la emancipación. (...) El nuevo orden de la administración proporcionó al virreinato una organización interna, mientras que la reforma del ámbito militar creó el necesario instrumento de poder: condiciones previas a la fundación de un Estado independiente y soberano” (Pietschmann, [1972] 1996: 306-307).

En esa época, fue posible diferenciar dos tipos de funcionarios: el grupo político y el grupo profesional. El primero, desempeñaba actividades administrativas y labores gubernamentales de acuerdo al cargo específico, tales como el virrey, el gobernador, el alcalde mayor y el corregidor; mientras que el segundo, realizaba cometidos administrativos que implicaban conocimientos especializados como, por ejemplo, el oidor, el alcalde del crimen, así como el alto funcionario de la administración financiera.

A su vez, en el segundo grupo podían distinguirse dos subgrupos conforme el tipo y alcance de los conocimientos profesionales: los poseedores de conocimientos universitarios y quienes carecían de ellos pero que habían adquirido conocimientos profesionales en puestos subordinados ejercidos por largo tiempo. Ejemplo de los últimos es el de los funcionarios de la administración financiera, que necesariamente habían tenido cargos inferiores en otro momento y que eran diestros en la teneduría de libros y en reglamentaciones impositivas. En ese marco, los juristas eran los profesionales por antonomasia (Pietschmann, [1972] 1996: 110-111). En su mayoría, las carreras administrativas tenían lugar en un solo organismo o bien en dos de funciones asociadas, en algunos casos en más de dos instituciones, pero, como común denominador, dentro del mismo ramo de actividad. Las carreras de amplia duración se extendían a más de 20 años (Guerrero, 2011: 57).

En cuanto a la datación de reclutamiento de empleados administrativos por dependencias virreinales en los cincuenta años previos al movimiento de Independencia, es ilustrativo mencionar que casi todos fueron incorporados a partir de 1765: pocos fueron afiliados en la década de 1760, algunos durante la de 1770 y la mayoría en la de 1780 (Guerrero, 2011: 56-57).

Hacia 1805, cuando el servicio civil había alcanzado una evidente solidez, el número de personal dejó de crecer debido al declive del Estado español. Tras el movimiento independentista y luego de aparecer la figura, institución y actividad de la secretaría de

Estado en 1821 –año en que se considera que la administración pública mexicana surgió formalmente (Guerrero, 2010: 31) y que podemos considerar como su momento instituyente–, las primeras acciones hacia el fin de ese cuerpo administrativo tuvieron lugar en 1823 cuando el Congreso General Constituyente decidió desaparecer el Monte Pío de Ministros y Oficinas, mientras que el gobierno republicano diseminó al servicio civil existente entre la federación y los estados, bajo el argumento de que sus integrantes ya no contarían con la “propiedad de empleo”²⁵ y que los gobernadores podrían designar a nuevos servidores públicos.

El 4 de octubre de 1824, el constituyente expidió la Constitución Política de la nueva nación con la que principia el régimen presidencial hasta hoy vigente. Hacia 1829 siguió el desmantelamiento del servicio civil con la aparición de la cesantía como idea y acción. De manera oficial, en 1833 el presidente de la República podía mover discrecionalmente a los funcionarios y empleados que no tuvieran su confianza, dando inicio a lo que se conoce como sistema de botín que consistía en “... un proceso de expropiación en gran escala que produjo el despojo de todos los cargos públicos para quienes lo ocupaban y una consecuente apropiación de esos oficios para una multitud de aspirantistas... Este proceso significó, igualmente, un desplazamiento del estatuto de los medios de administración, los cuales, hasta ese momento, estaban separados de los administradores” (Guerrero, 2011: 138). La Ley de Presupuestos Generales, del 31 de diciembre de 1855, puso fin a dicho proceso.

²⁵ Guerrero advierte sobre el uso equivocado del término; para ello, cita los dos discursos del diputado Francisco Carbajal (10 de agosto y 18 de septiembre de 1848), en los que precisa que la noción de propiedad de empleo era un derecho de permanencia garantizada por la ley, con sentido diferente a la noción de patrimonio, de origen monárquico, que era heredado y heredable (Guerrero, 2011: 119). Ver más adelante.

De frente a los anteriores acontecimientos, tres posturas antagónicas emergieron con notoriedad en las voces y propuestas de Luis Riquelme, Francisco Carbajal e Ignacio Piquero²⁶ orientadas a preservar la seguridad social de los empleados públicos.

Luis Riquelme, de quien no existen más datos aparte de su nombre, publicó el *Proyecto de suscripciones voluntarias por los empleados civiles de la República Mexicana (sic), en beneficio de sus padres, viudas, huérfanos (sic), herederos o legatarios*, documento fechado el 8 de febrero de 1837, que es justamente un planteamiento de “beneficencia” integrado por seis capítulos que consideraban toda una organización funcional con comisionados, procedimientos de recaudación, establecimiento de una junta general y juntas locales, tesorerías y distribución del fondo. Posiblemente se trató del primer diseño de pensiones civiles al margen del gobierno como respuesta al desmantelamiento del servicio civil que databa del virreinato; asimismo, fue el antecedente de otras propuestas posteriores ante la desaparición del Monte Pío de Ministros y Oficinas, ordenada en la Ley de Presupuestos Generales, antes citada (Guerrero 2011: 145-146 y 233).

Contra Manuel Payno Cruzado (1810-1894) -diputado por Puebla, 1848-1849, por Tamaulipas, 1850-1851 y tras una larga trayectoria en el sector hacendario del que fue ministro en 1850 (Córdoba Ramírez, 2013: s/n)-, adversario ostensible de la carrera administrativa, el diputado Francisco Carbajal, en tres discursos pronunciados en la Cámara de Diputados en 1848²⁷, destacó las bondades públicas de ese servicio civil e incluso propuso ciertas reformas para las oficinas y los empleados públicos.

²⁶ Hay otro documento relevante de la época que además de relacionar a los gobernantes describió a la administración pública de entonces: se trata de *La República Mexicana en 1846: Directorio General de los Poderes Supremos, y de las Principales Autoridades, Corporaciones y Oficinas de la Nación*, impreso en 1845, cuyo autor fue Juan Rodríguez de San Miguel. (Versión original publicada en Guerrero, 2011: 161-183).

²⁷ Discursos 1848: *Contra la supresión de la titularidad de cargo*, 10 de agosto; *Plan general para la reforma de las oficinas y empleados*, 18 de septiembre; y *Restitución en sus destinos de los empleados que no siguieron al gobierno de Querétaro*, 21 de septiembre. (Versiones originales publicadas en Guerrero, 2011: 185-232).

Con amplia experiencia en la entonces Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores y cercano a su titular José María Lafragua -al cual Payno Cruzado también era una persona próxima y afín (Córdoba Ramírez, 2013: s/n)-, Carbajal aclaró que por “propiedad” del empleo únicamente debería entenderse estabilidad en él, con base en un contrato que exige al empleado a trabajar según su puesto y al gobierno a no destituirlo sin razón justa. Ese término, argumentó, fue creado por el virreinato para asegurar funcionarios y empleados idóneos en la administración pública, de tal modo que el ascenso era por escala estricta y la expulsión procedía sólo por motivos confirmados y justificados. En calidad de diputado, Carbajal integró un proyecto de ley que respetaba la propiedad y la escala, proponía la imposibilidad de designaciones a la sombra de la última y la necesidad de reglas expresas de ingreso: sin embargo, la mayoría de la cámara no aceptó que esas iniciativas fueran examinadas en el recinto.

En virtud de la ineficacia e ineficiencia de la administración pública generadas por la incompetencia, inexperiencia e insolvencia de muchos de sus nuevos empleados, el diputado Carbajal planteó someterlos a exámenes de conocimientos y aptitudes con la finalidad de depurar las oficinas públicas, al tiempo que propuso que a los futuros aspirantes se les demandaran conocimientos mínimos indispensables como buena caligrafía, competencia contable y dominio de un idioma extranjero.

En la apreciación de Ignacio Piquero -oficial mayor encargado del ministerio de Hacienda del 19 al 24 de enero de 1847 (El Colegio de México, s/f: s/n), con amplia trayectoria en diversos cargos de esa dependencia-, la anulación de la propiedad de empleo canceló unilateralmente una de las voluntades contractuales: la del servidor público de cara al Estado. Esta relación había estado presente desde la Recopilación de Indias, luego en la Constitución de 1824 y en las disposiciones de 1837 y 1854 (Guerrero, 2011: 145). A través de dos misivas -la primera sobre la *Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la administración pública*, dirigida al secretario de Hacienda, Miguel Lerdo de

Tejada; la otra fechada el 13 de octubre de 1858, sin nombre expreso²⁸- el autor evidenció y cuestionó las medidas oficiales para liquidar a los empleados que hubieran hecho aportaciones al Monte Pío de Ministros y Oficinas, y formuló al titular de Hacienda siete preguntas puntuales sobre el tema, mismas que guardaban relación con el cargo que él desempeñaba en ese momento, era jefe de la oficina de Liquidación de la Deuda Interior de ese ministerio, ya que una parte de esas medidas tenían que ser atendidas por él. Una vez fuera de ese cargo, Piquero redactó su segunda misiva: ambas nunca fueron atendidas.

Al cambiar de tema expositivo, vemos que en la época de las exhortaciones de Riquelme, Carbajal y Piquero, la Real y Pontificia Universidad de México²⁹ fue clausurada, por el decreto del 19 de octubre de 1833, sustituyéndola por la Dirección General de Instrucción Pública. Asimismo, la circular del día 23 de ese mismo mes y año estableció la operación de escuelas primarias en el Distrito Federal (Rives, 1984: 72-73), que después se extenderían por el territorio nacional, bajo los principios de laicidad y responsabilidad estatal de la instrucción elemental. Más adelante, la existencia de esas escuelas sería confirmada por la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma a dicho ordenamiento.

Aquí es oportuno abrir un paréntesis para señalar que si bien es cierto que la iglesia católica tuvo presencia significativa en la instrucción durante la primera mitad del siglo

²⁸ Ambas versiones originales se encuentran publicadas en Guerrero, 2011: 233-250.

²⁹ Entre finales de 1833 y mediados de 1910, la universidad fue clausurada cuatro veces e igual número de ocasiones fue reabierta: estuvo cerrada poco más de 46 años y en actividades, cerca de 30. Éstas son las temporalidades: nueve meses después del decreto de cierre del 19 de octubre de 1833, López de Santa Anna instruyó su reapertura el 31 de julio de 1834, para estar en funciones 23 años; con el triunfo de la Revolución de Ayutla, el 12 de diciembre de 1857, fue cesada por Comonfort, durando así seis meses, para ser reanudada el 5 de marzo de 1858, bajo el interinato de Zuloaga; luego de tres años de actividades Juárez la clausuró el 23 de enero de 1861, permaneciendo cerrada dos años; en 1863, durante la ocupación de la ciudad capital por las fuerzas francesas se reabrió de nuevo; tras dos años de funciones, Maximiliano I decretó su cierre definitivo el 30 de noviembre de 1865 continuando así 45 años; finalmente, en el porfiriato, bajo la iniciativa de Sierra, la Universidad Nacional de México se estableció el 26 de mayo de 1910, DOF 18 de junio de 1910 (García Salord, 2009: 71), para ser inaugurada el 22 de septiembre de ese año (Rodríguez Gómez, 2013: 15).

XIX, a partir de la independencia y fomentada por el gobierno federal, se fue integrando la controvertida Sociedad Lancasteriana con profesores nacionales y extranjeros; sus actividades pueden considerarse como los fundamentos de la instrucción pública, dado que con el tiempo las escuelas particulares de esa agrupación se transfirieron al gobierno (Mijares Palencia, 1936: 167).

Al regresar al tema de la clausura de la universidad, se ha opinado que el gobierno lo hizo “por el espíritu de mejorar destruyendo, en lugar de transformar mejorando” (Justo Sierra en Rives, 1984: 74), o bien porque tenía “... en el fondo una concepción medieval” (Rives, 1984: 74). Sin embargo, una posición más estructurada y explicativa sobre el acontecimiento indica que la universidad se encontraba en descomposición desde el siglo XVIII, en manos de los doctores de la iglesia, y que el golpe final en realidad no lo asestó el gobierno liberal de Valentín Gómez Farías (1781-1858) en 1833 con el decreto de clausura, sino que lo recibiría de otro régimen imperial y liberal, el de Maximiliano I de México (1832-1867), a partir del cual estuvo cerrada por 45 años, como ya lo dijimos. Ese tiempo es vital ya que comenzaron a formarse nuevos grupos ilustrados y liberales de procedencia no universitaria que influirían activamente en el ámbito educativo de principios del siglo XX (García Salord, 2009: 70-71). Cabe puntualizar que la noción educativa de Maximiliano I coincidía con las ideas del sistema de escuela francesa con el que México ya estaba familiarizado (Staples, 2012: 119).

Podemos valorar, a manera de reflexión, que el espacio entre 1810 y 1834 puede entenderse como el momento fundacional del país, soberano y autónomo, donde convergieron, por un lado, el proceso de diseño, debate –con la controversia decisoria entre monarquía, centralismo o federalismo, pasando por presidencias cortas, triunvirato, interinatos, dos regencias y un primer imperio–, y aprobación en 1824 del texto legal fundamental del que emanaría la validez de las demás normas estatales. No obstante, por el otro, la puesta en marcha de las nuevas normas enfrentó contiendas desmesuradas dado que la administración del *antiguo régimen* estaba presente en lo cotidiano mediante su estructura organizacional y el desempeño humano que ahí laboraba, con la carga de

dominación, valores legados y aciertos que tuvo: fue ahí precisamente el lugar en que los nuevos grupos dirigentes iniciaron el desmantelamiento del servicio civil colonial ya consolidado, dejando un vacío institucional sin reparo hasta la actualidad.

En aquel entorno, comprendemos que el momento fundacional no pudo construir el puente entre legitimidad y legalidad, habiendo existido la cultura de esta última durante el virreinato, sobre todo en la Ciudad de México. La fuente de dicho impedimento puede localizarse en:

El caos del siglo XIX [que] provocó en los liberales y conservadores la idea de que el restablecimiento del orden a cualquier precio era más importante que el apego a la legalidad para así ganar contradictoriamente legitimidad y establecer el proyecto de nación deseado. De esta forma, se fractura la tradición de la legalidad y se disocia a la legitimidad de este pilar que, como paradoja, es un eje rector de la racionalidad filosófica, social y política con la que se pretendía diseñar a las instituciones del nuevo orden social mexicano (López Sánchez, 2010: 104)³⁰.

³⁰ Para la autora, en la época colonial previa al movimiento independentista había un nexo entre legitimidad y legalidad explicado, a manera de ejemplo, por el sistema de administración de justicia que actuaba apegado a la ley, sobre todo en la Ciudad de México. En otras palabras, los habitantes en general confiaban en los procedimientos judiciales y, en virtud de esto, guardaban lealtad hacia las instituciones del Estado.

Para ello, la autora se basa en los estudios realizados por Scardaville (1999)* y Connaughton (2003)** y refiere que “Esto es de suma importancia [los hallazgos de los dos autores sobre el sistema de administración de justicia colonial] porque se puede identificar en algún momento de la historia que la legitimidad no siempre estuvo desvinculada de la legalidad y que se construyó en algunos ámbitos, como en el jurídico, a partir de la forma como se tomaban las decisiones y afectaban a la vida cotidiana de las personas” (López Sánchez, 2010: 102).

(*)

Scardaville, Michael C. (1999), “Los procesos judiciales y la autoridad del Estado: Reflexiones en torno a la administración de justicia criminal y la legitimidad en la ciudad de México, desde finales de la colonia, hasta principios del México independiente”, en: Brian Connaughton (coord.), *Construcción de la legitimidad política de México*, Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, México, D. F.

(**)

Connaughton, Brian (2003), *Poder y legitimidad en México en el siglo XIX*, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

(Ambas obras citadas en López Sánchez, 2010).

En esta exposición de ideas, advertimos que el servicio civil colonial surgido en 1756 puede considerarse como el cuerpo administrativo legal sometido a reglas expresas y evaluaciones censales, cuya existencia y funciones públicas se armaron a partir de la conformación de las nuevas instituciones, igualmente públicas, en el virreinato tardío. En este sentido, el exterminio de ese servicio civil por los regímenes independentistas también se explica en términos de fisura legal por la emergencia y proliferación del uso de reglas tácitas y discrecionales que esos gobiernos permitieron y disimularon, fenómeno vigente en la actualidad.

Por último, confirmamos que la instrucción pública también se inscribe en la dinámica política del momento fundacional del país. Lo relevante es puntualizar que la temporalidad en que la educación –en ese entonces denominada y percibida como instrucción³¹– se dota de rasgos públicos corre paralela al proceso de formación de los Estado-nación (Casanova Cardiel, 2009: 149), tanto en Europa como en América Latina.

En consecuencia, compartimos la perspectiva de Gimeno Sacristán (2001) cuando sostiene que desde el siglo XIX la puesta en marcha de sistemas de educación pública fueron factores decisivos en la “creación de sociedad” por las redes socializadoras y los valores referenciales que generaron, mismos que robustecieron la encomienda del Estado como organizador de la sociedad (Gimeno Sacristán, 2001, en Casanova Cardiel, 2009: 152).

En ese tiempo, como ya señalamos, comenzó la integración de nuevos grupos ilustrados y liberales de procedencia no universitaria. Así, poco después, Sierra no consideraría a los nuevos universitarios como legatarios de los antiguos doctores de la Real y Pontificia Universidad, más bien identificaría a los ilustrados formados en sitios alternos a la universidad como sus predecesores. Esta situación es de suma relevancia porque “La

³¹ La Ley de Educación Primaria de 1908 registra por primera vez la sustitución del término *instrucción* por el de *educación* (Mijares Palencia, 1936: 168).

disputa por una universidad pública, con carácter de universidad nacional, requerirá entonces de la construcción previa del lugar propicio para demandar la emergencia de los universitarios como un nuevo grupo social” (García Salord, 2009: 71-72), tema que se abordará más adelante en referencia particular a la formación profesional del administrador público.

1.4.3. Precursores mexicanos: de la ciencia de policía a la administración pública

Los estudios sociales del México de principios del siglo XIX, hechos al margen de la actividad universitaria, nos dan cuenta del manejo de materias –en el sentido actual de *disciplina*– con la que fueron elaborados por sus autores, a fin de expresar realidades concretas e idear propuestas. Con base en Wallerstein (1995: 2), podemos situar a esta datación en la mitad de la centuria que va de 1750 a 1850, tiempo de la gran ebullición cognoscitiva en la Europa occidental que propició una eclosión nominativa en la división del trabajo intelectual y que, posteriormente, se replegó para dar lugar a las disciplinas ahora conocidas como ciencias sociales.

Esa expansión nominativa podemos reconocerla en la obra de Alexander von Humboldt (1769-1859), así como en la de varios autores mexicanos en los cuales influyó, sobre todo en Tadeo Ortiz de Ayala (1788-1833), Lorenzo de Zavala (1788-1836), Lucas Alamán (1792-1853) y José María Luis Mora (1794-1850). Las obras del autor alemán tuvieron lugar en un contexto peculiar, ya que a principios del siglo XIX en la Nueva España había una reducida pero asentada comunidad científica que intercambiaba conocimientos con las metrópolis europeas cuando en los Estados Unidos la ciencia escasamente descollaba (Azuela, 2013: 159)³².

³² En el marco de esa atmósfera y como ejemplo de dicho intercambio, cabe señalar que:

“En el caso de México, siempre conviene recordar que Humboldt mostró a Jefferson los frutos del desarrollo científico preindependiente y permitió que se copiaran estadísticas y cartografías, entre otros productos de investigación. De manera que desde muy temprano los científicos

En su *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España* (1811), Humboldt, quien cursó estudios en administración pública³³ entre muchos otros (Von Mentz, 2012: 30), expuso sus mediciones y hallazgos numéricos más allá del mero cómputo estadístico y los presentó como producto de la aritmética política. De autoría del inglés William Petty (1623-1687), esta última ciencia tenía como método el empleo de cálculos numéricos con la intención de asegurar cierta viabilidad. Se trataba de una ciencia práctica donde el aspecto aritmético garantizaba la científicidad, en tanto que su practicidad la avalaba el uso que los gobiernos le dieran. Así, en el pensamiento pettyano el aumento de la riqueza, el poderío del Estado y el fortalecimiento militar podrían generarse con base en procedimientos aritméticos que consideraran la procedencia étnica y religiosa, así como las diferentes edades de la población, su aglomeración espacial, los tipos de actividades comerciales, el desempeño naviero, los factores climáticos y orográficos, el suelo y la vegetación territoriales, por mencionar algunos (Covarrubias, 2012: 55-59).

Varias evidencias documentadas permiten estimar que Humboldt dominaba la aritmética política pettyana. En el prólogo de esa obra, el alemán refirió que exponía cifras estadísticas fidedignas, razones del incremento poblacional y consideraciones sobre la industria del país, con el propósito de que sus gobernantes, en específico los metropolitanos, tuvieran un acercamiento a ellas, tal y como más de un siglo antes Petty lo hiciera con Irlanda que, al igual que la Nueva España, era un país colonial y estratégico

estadounidenses estuvieron al tanto de la capacidad científico-técnica de sus vecinos del sur y procuraron tener vínculos tanto con los científicos locales como con los viajeros que pasaron por aquí” (Azuela, 2013: 159).

Importa precisar que Azuela coloca este párrafo cuando aborda la minería al exponer las relaciones científicas de México con otros países en la primera mitad del siglo XIX. En otras palabras, sin ser la intención de la autora, bajo otra lectura la cita confirma un dato histórico que genera gran controversia: que Humboldt proporcionó, algunos indican que vendió a Thomas Jefferson (1743-1826), presidente de los Estados Unidos de 1801-1809, información que resultó estratégica para la invasión de Estados Unidos a México en 1847. También se ha dicho que a petición del gobierno prusiano, por la intermediación del mismo Humboldt ante Francois Guizot (1787-1874), Carlos Marx (1818-1883) fue expulsado de Francia donde vivía en París con su familia, en virtud de sus constantes críticas a ese régimen (Eleonora Marx, s/f).

³³ Los cursó en su versión previa: la ciencia de policía como parte de las ciencias camerales.

para su metrópoli en términos económicos y militares. En este sentido, al coincidir con Covarrubias (2012: 65 y 76) podemos inferir que el trazo argumentativo de Humboldt colocó datos físicos correlacionados entre sí que sirvieron para asentar premisas sociales y morales con la idea de fomentar y guiar acciones de gobierno.

Ortiz de Ayala

Luego de un par de años en España, este autor fue asistente de Joaquín Maniau Torquemada (1753-1820), electo diputado propietario por Veracruz ante las Cortes de Cádiz en 1810 y en vigor en 1811, vicepresidente y presidente de ellas, así como integrante de varias comisiones (Barragán, 2013: 72-73). Su inmersión en las sociedades europeas hizo que Ortiz de Ayala considerara necesaria la incorporación de México en el concierto de los países cultos, como en su percepción lo eran Estados Unidos y los europeos más desarrollados. Tras difundir la causa independentista en Estados Unidos y países de Sudamérica y visitar naciones europeas, regresó a México después de once años. Sus dos obras, *Resumen de la Estadística del Imperio Mexicano* (1822) y *México considerado como nación independiente y libre* (1832), dan cuenta de sus inquietudes sobre la promoción para colonizar zonas territoriales estratégicas, el planteamiento de comunicación interoceánica del Istmo Tehuantepec-Coatzacoalcos, la propuesta de obras hidráulicas e ingeniería de caminos, los beneficios del libre comercio, todos ellos bajo la mira de reconstrucción material y administrativa del país. Asimismo, y al igual que Humboldt, estimaba que la riqueza de la nación podría descansar en la agricultura (Covarrubias, 1996: X-XXI).

La óptica de Ortiz de Ayala es una suerte de composición entre lo geográfico y lo histórico. No obstante, el calificativo de “geográfico” como tal no lo utilizó con frecuencia, más bien él hablaba de situaciones y dotaciones naturales de espacios; igualmente, al referirse a la geografía descriptiva aludía a la estadística aplicada a la economía política. En tanto, su perspectiva histórica era una suerte de repaso de la primera década del México independiente, muy a la manera de Zavala y Alamán (Covarrubias, 1996: XXXII-XXXV).

Lo relevante de su enfoque cognoscitivo, a partir del ensamblaje de la geografía y la historia, es que le permitió expresar la necesidad de una reorganización administrativa orientada por el nuevo orden de las cosas, lo cual ya era patente desde su primera obra. De tal manera, el conocimiento administrativo y su práctica es concebido por el autor como una actividad racional superior y, al igual que Mora,

... Ortiz ve en la aplicación de las doctrinas administrativas más avanzadas, en eso que llama la ciencia de la administración social³⁴, el secreto de los logros materiales más importantes de la historia reciente. El conocimiento combinado de la geografía y de la historia constituye una de las mejores herramientas del hombre de Estado moderno. Patente resulta esto en su idea del federalismo (Covarrubias, 1996: XLII-XLIII).

En todo caso, el soporte consistente que subyace en los planteamientos del autor es el pensamiento de la Ilustración, al que fue agregando conceptos frescos del liberalismo político y económico a partir del *Curso de economía política* (Londres, 1828) de Álvaro Flórez Estrada, autor español versado en Smith, Say, Stuart Mill y Ricardo (García Díaz, 1968: XIV). La contribución de Ortiz de Ayala puede condensarse en tres líneas: “1) arreglo de la administración; 2) proposiciones generales para el mejoramiento de la administración; y 3) medidas administrativas relativas al plan de desarrollo económico y social” (Chanes Nieto, 1982, en Sánchez González, 2009a: 83).

Ahora bien, el método cognoscitivo que conjunta a la geografía con la historia y a partir del cual el autor hace propuestas estratégicas de administración para sacar adelante al país, puede enmarcarse en la ciencia de policía, de la que él fue su gran cultivador en el México de la primera mitad del siglo XIX (Guerrero, 1985, en Sánchez González, 2009a: 80) al más preclaro estilo del cameralista Von Justi, por lo que es explicable que “la designación

³⁴ Término que posteriormente Von Stein usa en su obra de 1756.

preferida de Ortiz de Ayala para la ciencia fundamental de lo público [haya sido] la ‘economía administrativa’” (Covarrubias, 2005: 432).

De Zavala

Fue un liberal que optó por la guía del modelo estadounidense de democracia para la formación del México independiente, al grado de apoyar el movimiento separatista de Texas y de ser uno de sus vicepresidentes, en contraposición a los grupos conservadores que se orientaron por diversos tipos particulares de monarquía según las ideas europeas.

Tras una larga y activa trayectoria como promotor de la lucha de independencia, periodista, secretario de Estado, embajador, gobernador, diputado, y vicepresidente de la nueva república texana, como ya se dijo, así como conocedor de autores relevantes de la filosofía y teoría política europeas (Labastida Muñoz, 1985: XIII-LV), Zavala expuso en sus obras las percepciones que tenía sobre “el nuevo orden de cosas” en la “América Mexicana”. En medio de la turbulencia pública de la época, el autor sintetizó que en el escenario público había:

... un choque continuo entre las doctrinas que se profesan, las instituciones que se adoptan, los principios que se establecen; y entre los abusos que se santifican, las costumbres que dominan, derechos semif feudales que se respetan: entre la soberanía nacional, igualdad de derechos políticos, libertad de imprenta, gobierno popular; y entre intervención de la fuerza armada, fueros privilegiados, intolerancia religiosa, y propietarios de inmensos territorios (Zavala, [1845] 1985: 21).

En este ambiente, en 1828 Zavala propuso una “cruzada contra el aspirantismo” a cargos públicos con miras de lucro, ya que “... puede asegurarse que el país donde el aspirantismo sea la escala para obtener los empleos, han de ser éstos ocupados por los peores ciudadanos, y de consiguiente los más mal gobernados” (Zavala, 1828, en Guerrero, 2011: 266). Con ello, advirtió la nula o dudosa formación de los individuos que pretendían ocupar los puestos públicos y su evidente repercusión en la administración gubernamental.

Alamán

Adepto al pensamiento burkiano y recreado en sus ideas conservadoras críticas de la Revolución francesa, formado en el enciclopedismo característico de una parte de la atmósfera cultural colonial, empresario y servidor público experimentado, Alamán refirió a la ciencia del gobierno como “una ciencia práctica por naturaleza, y destinada a objetos prácticos, [que] no puede aprenderse *a priori*, siendo no solamente materia que requiere experiencia, sino aún más experiencia que la que una persona puede adquirir en todo el curso de su vida”, por lo cual el conocimiento de la historia sería requisito tanto para gobernantes como para “los pueblos” porque posibilitaría la evaluación de lo benéfico como lo perjudicial para ellos (Alamán, [s/f] 2006: 163-164).

Este autor puso de relieve la enorme dificultad que implica la verdadera organización de los gobiernos, dado que para ello se requiere “constancia, tesón, conocimientos más bien prácticos que teóricos y sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad” (Alamán, [1838] 1982: 70) del que carecían, en su opinión, los gobiernos fugaces de la época.

En virtud de su propuesta para transformar los ministerios y departamentos de la administración pública de 1838, Alamán ha sido considerado como un reformador de instituciones (Chanes Nieto, 1985, en Sánchez González, 2009a: 92-93). Asociado a ello, su trayectoria como historiador, político, economista y servidor público le permitió condensar el apotegma siguiente:

Para juzgar imparcialmente la conducta no sólo de un gobierno, sino aun de un particular ya sea en la esfera de una comisión pública o ya en la más limitada de un encargo privado es menester fijarse en estos puntos esenciales: cuál fue la naturaleza del encargo que se le confió, en qué circunstancias, qué medios se pusieron en sus manos para desempeñarlo, y supuestos éstos hasta qué punto supo aprovecharlos para llenar los objetos de su comisión (Alamán, [s/f] 2006: 165).

Los elementos de la cita anterior preludivarían algunas de las nociones y características de la administración pública planteadas más adelante por diversos autores de esa ciencia, entonces en ciernes.

Mora

Bajo una percepción política diferente, José María Luis Mora versaba sobre tendencias y actores que las representaban. La noción de progreso, que irrigaría también el pensamiento de Ortiz de Ayala y de Zavala teniendo como telón de fondo al pensamiento cameralista europeo, para Mora estaba representada por las entidades federativas del emergente México, en tanto que el retroceso lo encarnaban el clero y la milicia. Ambas tendencias y sus actores son coligados por el autor a la marcha administrativa (Mora, [1837] 1986: 9-10). Incluso, el autor llega a hablar del programa de la revolución administrativa de 1830 orientado hacia el progreso (Mora, [1837] 1986: II).

De igual forma, con motivo de comentar la personalidad política de Gómez Farías -a quien le reconoció tener lo entendido actualmente como capacidad de prospectiva, ya que, a su decir, era “uno de los hombres que ven más claro en lo futuro... [sin] traspasar los principios de la moral pública y privada”-, Mora hablaba de “emplear útilmente las *capacidades* del país en el servicio público” (Mora, [1837] 1986: 89).

Contra esto último abonaría el aspirantismo y la empleomanía en los cargos públicos del nuevo régimen, dado que el perfil de sus ocupantes, según el autor, se caracterizaba por la ociosidad, la abulia, la lisonja y la consecuente pobreza. En discrepancia con estos rasgos, la virtud de los individuos radicaría en “el trabajo, la industria y la riqueza” (Mora [1837], en Guerrero, 2011: 282), virtualidad entendida como la capacidad para desarrollar un trabajo por iniciativa individual y privada, lo industrioso que en él se pudiera ser y la riqueza por generarse como su efecto.

Ahora bien, hay otros dos autores que incluimos a continuación porque sus obras pueden ofrecer luz en el proceso de institucionalización del estudio de la administración pública: Luis de la Rosa (1804-1856) y Alberto Díaz Rugama (1850- ?).

De la Rosa

En medio de la inestabilidad política de la primera mitad del siglo XIX, el autor admite que hubo poco espacio para las mejoras administrativas, aunque reconoce que “cuando se compara el estado actual de nuestra administración con lo que era bajo el sistema colonial, se necesita mucha ceguera para no ver nuestras mejoras y progresos” (De la Rosa, 1852: 112). Su ensayo de 1852, *Sobre la administración pública en México y medios para mejorarla*, expone ideas generales de la disciplina. Al inicio, De la Rosa asevera que la administración pública tiene como único objeto la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la sociedad consistentes en la seguridad de los individuos y de las propiedades, la preservación de la familia, la salubridad y la higiene públicas, la instrucción pública, la atención de los menesterosos, la moralidad y las buenas costumbres pero, agrega, que de ser posible habría que considerar el disfrute de los beneficios que la civilización ofrece al ser humano (1852: 115-116).

Llama la atención que el zacatecano tenga claridad sobre la diferencia entre el ámbito de las leyes y el administrativo: es la época en que Teodosio Lares acaba de imprimir su ensayo *Lecciones de derecho administrativo*. Al comentarlo, De la Rosa distingue que el texto del jurista se abocaba a materias legales de la administración, en tanto que el suyo aludía a la teoría de la administración pública aplicada a la moral y la economía.

La retórica del autor destaca que la buena administración requiere desarrollar la prosperidad del país y establecer instituciones, tantas como le sea posible, y añade diferentes aspectos de la vida pública que debe atender, a la manera de Von Justi y de Pérez de Arce. Categóricamente sostiene que si bien era cierto que la ciencia de la

administración de su época había sido perfeccionada nunca podría ser entendida como “una ciencia tan esacta (sic) y segura como la geometría” (De la Rosa, 1852: 126). En dicho margen de ideas, manifiesta que la persona que pretenda encabezar la administración pública de alguna entidad federativa, debe:

... estudiar profundamente la ciencia; pero debería estudiar también las antiguas teorías de la administración, la historia económica y administrativa de las naciones más adelantadas en civilización, y las instituciones administrativas que han planteado esas mismas naciones o que están actualmente ensayando; deberá sobre todo tener presente que las más seguras teorías de la ciencia administrativa deben modificarse hasta cierto punto por la grande influencia que ejercen en cada país, el clima, la configuración y naturaleza del terreno y sus producciones naturales, bien entendido de que esta influencia no debe ser ecsagerada (sic), como lo ha sido muchas veces ((De la Rosa, 1852: 126).

El autor zacatecano menciona una actividad instituyente pendiente: el arduo trabajo de elaborar la división política del territorio mexicano orientada a armonizar el interés general de la nación con los intereses locales, tema clave en el pensamiento de Bonnin. En su percepción, el régimen colonial no pudo realizar un trabajo de esa naturaleza en la amplia territorialidad que ocupaba. No concuerda con la propuesta de Humboldt de basarse en la población para seccionar el país porque, argumenta, ésta se encontraba distribuida desproporcionada y desigualmente (De la Rosa, 1852: 132). Para esta tarea colosal y muchas otras por realizarse en el país, el autor reconoce que debe haber un sistema de jerarquías que contenga a individuos especializados en las variadas ramas de actividades públicas.

Díaz Rugama

El otro autor de finales del siglo XIX que se interesó por mejorar los trabajos y el desempeño de los empleados públicos es Alberto Díaz Rugama (1850-?), funcionario de la secretaría de Hacienda con antigüedad de 16 años en el gobierno al momento de publicar

en 1887 la *Guía práctica para el empleado civil en la República mexicana*³⁵. En la introducción de la obra, el autor señaló que tuvo la oportunidad de ver lo que sucedía en el servicio público cuando en él trabajaban personas incompetentes carentes de las más básicas nociones. Merced a ello, se propuso publicar un manual práctico dirigido a esos servidores a fin de que conocieran sus obligaciones. Asimismo, reconoce que hay empleos cuyos candidatos a ocuparlos deberían tener un título profesional pero aclara que en su obra no se referirá a ese tema.

El manual de Díaz Rugama consta de doce capítulos. En el primero, lamenta que las oficinas gubernamentales sean escuelas de instrucción dado que quienes a ellas ingresan no cuentan con la preparación mínima para su desempeño. Sostiene que los aspirantes, por lo menos, deberían reunir las características siguientes: saber leer, escribir y contar lo mejor posible; entender de gramática, lógica e ideología; conocer de historia y geografía nacionales, en principio; comprender ciertas nociones de economía política; dominar la Constitución Federal, con sus reformas y adiciones; y tener conocimientos generales de legislación y organización administrativa del gobierno en turno. Aunado a lo anterior, las actitudes que deberían acompañar a los conocimientos son disposición para el trabajo, honradez, educación, respeto a las autoridades, y “reserva absoluta de los asuntos oficiales”.

Luego de listar los organismos integrantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en el capítulo segundo Díaz Rugama dice que se requiere de personal copioso para la atención de todas esas dependencias: hay que identificar, primero, que para realizar muchas de las actividades se necesita de personas con carrera, tales como militares, médicos, ingenieros y abogados y, en un segundo término, hay actividades que no las ameritan.

³⁵ La versión original de ese documento se encuentra publicada en Guerrero, 2011: 285-316.

El capítulo tercero versa sobre el nombramiento de un empleo público, el despacho y la toma de posesión. La protesta al cargo citada por el autor tiene rasgos similares a la que un estudiante actualmente declara en su examen de licenciatura o posgrado³⁶.

El capítulo cuarto versa sobre la jornada laboral, el quinto expone que hay dos tipos de informes, el sintético y el analítico, y se enfatiza la necesidad de que sean claros, sencillos, razonados y respetuosos. El informe sintético implica transitar de lo simple a lo compuesto, en tanto el analítico supone un sentido inverso al primero, ya que va de lo compuesto a lo simple o bien examina primero las relaciones entre las partes para, posteriormente, conocer lo más posible cada una de ellas sin perder de vista los vínculos con las otras (Díaz Rugama, 1887, en Guerrero, 2011: 299-304)³⁷.

³⁶ “... se le tomará la protesta interrogándosele de palabra por dicho jefe en estos términos: *¿Protestáis sin reserva alguna guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, sus adiciones y reformas decretadas el 25 de septiembre de 1873 y promulgadas el 5 de octubre del mismo año y desempeñar fielmente vuestro empleo?* El interpelado contestará: *Sí, protesto*. Entonces el jefe de oficina le dirá: “Si así lo hicieris, la Nación os lo premie, y si no os lo demande” (Díaz Rugama, 1887, en Guerrero, 2011: 298).

³⁷ Por la relevancia que tienen, ya que justamente constituyen una suerte de metodología, a continuación se presentan las once reglas del método que el autor propone para elaborar un informe o atender un negocio público con base en su experiencia de servidor público:

- 1°. Ir siempre de lo conocido a lo desconocido.
- 2°. Concebir clara y distintamente el punto de la cuestión.
- 3°. Apartar cuanto es inútil y ajeno al negocio de que se trate.
- 4°. No admitir jamás por verdadero sino lo que se conoce, que lo es patentemente.
- 5°. Evitar toda precipitación y preocupación.
- 6°. No comprender en los juicios nada más que lo que ellos presenten al espíritu.
- 7°. Examinar si el juicio está fundado en el motivo exterior y propio que él supone.
- 8°. Tomar por verdadero lo que evidentemente parece verdadero, por dudoso lo que es dudoso, y por verosímil lo que es verosímil.
- 9°. Dividir la materia de que se trata en tantas partes cuantas sean necesarias para aclararla y tratarla bien.
- 10°. Hacer en todas partes tan completas enumeraciones, que pueda haber seguridad de no omitirse nada.
- 11°. Aplicar las disposiciones administrativas o legislativas con la mayor exactitud posible al negocio que se estudia o trata de resolverse, y cuando haya de hacerse uso de esa aplicación por analogía, proceder en ella lógicamente, es decir, con la mayor verdad y justificación posibles (Díaz Rugama, 1887, en Guerrero, 2011: 305).

En el sexto se aborda una práctica vigente en la actualidad entre servidores públicos experimentados y de oficio: el acuerdo entre subalterno y superior, importante por la acción y el efecto que genera. Así, el “*acuerdo en negocio oficial es la resolución que a él se da ya sea en definitiva, o ya condicional para perfeccionar con algunos antecedentes o de otro modo su conocimiento y poderlo dictaminar accediendo a negando lo que en él se promueve y pretende*” (Díaz Rugama, 1887, en Guerrero, 2011: 307). Para acordar con “madurez y justificación los negocios y expeditarlos” se requiere de práctica y amplio conocimiento de las leyes y disposiciones a las que se deba sujetar para resolver cada asunto. El autor advierte sobre la pericia que el jefe debe tener para no generar retrabajos y trabajos innecesarios ni errores de trámites que pudieran redundar en descrédito, ineficiencia e irresponsabilidad.

En los siguientes capítulos, del séptimo al noveno, se tratan cuestiones relativas a las fianzas, anticipos, nóminas, así como pólizas, comprobantes, liquidaciones, certificaciones de documentos administrativos, cortes de caja y estados de valores. En el décimo primero se toca el tema de las consultas, los proyectos y las iniciativas, así como las circulares, las leyes, los decretos y los reglamentos. El último capítulo de la guía práctica alude a la promoción en el empleo, las permutas, las licencias con o sin goce de sueldo y las jubilaciones.

Algunas consideraciones

En el extenso ciclo prefundacional a la aparición de la administración pública, durante este capítulo pudimos advertir la dilatada evolución de tres fenómenos concomitantes: las transformaciones en el ámbito epistemológico expresadas en las dos magnas rupturas habidas en el mundo occidental, el desenvolvimiento de las ocupaciones hasta llegar a perfilarse como profesiones, y las transformaciones registradas al interior del derecho. La confluencia de ellos propició una intensa actividad intelectual en los dos litorales

atlánticos que empujó lo atemático hasta esculpirlo como tema evidente: la administración pública como actividad diferenciada de los asuntos político gubernamentales y como ciencia social con campo disciplinar propio y transmisible académicamente. La vasta red de acontecimientos históricos, abordados en el capítulo, en los que tuvieron lugar esos tres fenómenos constituyen la montura instituida que dio soporte al estudio de la administración pública en México en el siglo XIX, a las propuestas y los dilemas en su entorno, así como a la identificación de su agente natural, el administrador público, y a la esclarecida necesidad de formarlo.

2. Etapa fundacional de la profesión en administración pública y su institucionalización, siglos XIX y XX

Al inicio de este capítulo exponemos la senda que el Instituto Comercial, establecido en 1845, tuvo que recorrer para transformarse en la Escuela Superior de Comercio y Administración en la que se habilitó la carrera de Perito Empleado de la Administración Pública en 1905. Al alimón, y personificada en la figura de Justo Sierra, comienza a empujarse la idea de fundar una universidad mexicana, para lo cual se presenta el derrotero que esa idea tuvo que peregrinar desde 1881 hasta concretar su creación en 1910.

Después, aparece la idea surgida en la década de 1920 acerca de la necesidad de contar en el gobierno con servidores públicos profesionalizados, siendo su exponente Salvador Alvarado. Subsecuentemente se integraron varias organizaciones encaminadas a racionalizar las actividades gubernamentales y en 1930 se publicó la Ley sobre Planeación General de la República que marcó la pauta por más de tres décadas, finalizando con la Comisión Intersecretarial para la Planeación del Desarrollo instalada en 1962. Sobre los pilares anteriores, se coloca la propuesta de creación del Instituto de Administración Pública manejada por Lucio Mendieta y Núñez en 1935, idea que pudo condensarse hasta 1955.

Montado en los conceptos de Sierra, mostramos el recorrido por el que la Escuela Superior de Comercio y Administración se adscribió en 1925 a la Universidad Nacional de México en el marco de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y, ya con el estatus de autónoma, el consejo de la universidad aprobaría el establecimiento de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales en 1951. En 1955 se funda el Instituto de Administración Pública, luego nacional. Los acontecimientos mencionados hasta aquí configuran la fase fundacional de la formación del administrador público en México. En 1958, cuando en esa escuela se inserta la vertiente en administración pública, dando lugar a la primera licenciatura en ciencias políticas y administración pública del país, podemos

hablar del inicio del proceso de institucionalización de la formación del administrador público en el tercer nivel educativo.

Posteriormente, señalamos que en 1965 el Instituto Nacional de Administración Pública reconocía la exigencia de contar con un sistema operativo de planificación central al interior del gobierno a fin de impulsar el desarrollo socioeconómico del país. Para tal fin en 1967 se instauró la Comisión de Administración Pública y más adelante la Unidad de Coordinación General de Administración Pública en la Presidencia de la República, ambas propulsaron las reformas administrativas de los años setenta y ochenta para posteriormente instrumentarse programas administrativos hasta la actualidad.

Podría pensarse que con todo este andamiaje institucional, hacia 1975 los egresados de la licenciatura en administración pública contarían con trabajos en el gobierno donde aplicarían los conocimientos adquiridos en varias universidades del país que la impartían, y continuarían formándose en la práctica profesional. No obstante, las cifras de 1975 que exhibimos dan cuenta de la desarticulación entre el empleo público y los egresados en administración pública de instituciones de educación superior.

Al final, exponemos las cuatro tradiciones en la enseñanza de la administración pública identificadas por Guerrero (1995) en las instituciones de educación superior que imparten la licenciatura. Para 2015 había 57 programas de licenciatura en dicha disciplina a nivel nacional. Sin embargo, se advierte que fuera de esas tradiciones, desde fines de los años setenta apareció una nueva formación bajo la óptica gerencial de influjo neoliberal.

2.1. Itinerario del basamento institucional previo

Durante los 45 años de inactividad universitaria en el país, entre 1865 y 1910, hubo impartición de educación superior e investigación científica. Al decir de diferentes historiadores, en ese periodo la universidad fue silenciada (O’Gorman, 1949; Meyer y Cházaro, 1992; Alvarado, 1996, entre varios, citados en García Salord, 2009: 72), irrumpiéndose el mutismo en dos ocasiones: una década después con el movimiento estudiantil que reivindicó la idea de universidad sin injerencia estatal en 1875, y con la presentación de un proyecto de universidad y su iniciativa de creación a cargo de Justo Sierra en 1881³⁸, mismo que no fructificó, del cual se hablará más adelante. Durante ese lapso, lo público político estaba en reconstrucción, aparecieron en ese tiempo las Leyes de Reforma (1859-1860), y la controversia de la instrucción pública se daba entre conservadores, liberales, católicos y positivistas a la cabeza.

En esa atmósfera, preponderaban los grupos ilustrados y su actividad de creación y recreación de una serie de institutos, academias, colegios civiles, comisiones, gabinetes y laboratorios. De acuerdo con los registros de De Gortari (1980), “... entre 1833 y 1910 se crearon 46 asociaciones de diverso tipo y de diferentes disciplinas para el desarrollo de la investigación en México; 20 de las cuales ya existían en 1875 y nueve de ellas fueron creadas entre 1865 y 1875” (García Salord, 2009: 73), ninguna de ellas relacionadas directamente con ciencias sociales. Al tiempo, había gran debate en torno a la libertad de enseñanza y la libertad profesional.

Bajo la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867, cuando el país tenía ocho millones de habitantes aproximadamente³⁹, se fundó la Escuela Nacional Preparatoria –“semillero

³⁸ En ese mismo año fue aprobada la iniciativa de ley de Sierra por la cual la instrucción primaria se hizo obligatoria.

³⁹ El estado cultural de la población fue reseñado por Ignacio Ramírez en los términos siguientes: “Siete millones en completa ignorancia; quinientos mil apenas sabiendo leer y escribir y muchas cosas inútiles; cuatrocientos mil con mejor instrucción, sin que ella se levante a la altura del siglo; y cosa de cien mil pedantes” (De Gortari, 1980: 299-300).

del nuevo grupo social”, donde estudiarían quienes desde la primaria aprobaban la selección educativa y podían continuar formándose por tener los recursos para ello– y otras varias instituciones educativas, mientras que las entonces escuelas de formación profesional se reorganizaron bajo la categoría de profesionales y nacionales, instituciones que Sierra percibía como “la base de una Universidad Nacional que algún día vendrá a la vida” (García Salord, 2009: 79). Hacia 1875, los gobiernos estatales y de la Unión en el Distrito Federal eran responsables de la formación secundaria y profesional, en detrimento de la presencia de la iglesia católica en el ramo. Vale agregar que en el país las instituciones laicas ya se habían robustecido y reproducido hacia el último cuarto del siglo XIX (Loyo y Staples, 2012:148).

En el contexto educativo anterior, a continuación abordaremos la ruta del basamento de planteles educativos en los que comenzó la formación en administración pública, de la mitad del siglo XIX a principios del XX.

Entre 1845 y 1854, tuvo su origen lo que más adelante se conocería como la Escuela Superior de Comercio y Administración, institución embrionaria de la formación académica en administración pública. Mientras tanto, como se dijo en el capítulo anterior, la Ley de Presupuestos Generales, del 31 de diciembre de 1855, terminó formalmente la extinción del servicio civil.

En 1845, el Tribunal de Comercio de la Ciudad de México estableció la primera escuela de enseñanza comercial con el nombre inicial de Instituto Comercial, bajo la dirección de Benito León Acosta (Ayala Jiménez, et. al., s/f: s/n), para luego ser cerrado en 1847 debido a la invasión estadounidense en el país y reabierto a principios de 1854 como Escuela Especial de Comercio. Más que preparar a comerciantes, se dedicó a mejorar la actividad de los funcionarios y empleados públicos, básicamente a los contadores adscritos a la Tesorería General de la República, al Tribunal de Cuentas y otras áreas afines heredadas del virreinato (Guerrero, 2011: 151). Ello refleja que la actividad educativa en la que había

que formar al administrador público ya se reconocía y se circunscribía a la materia contable, pero todavía no existía un plantel con la nominación específica para tal efecto.

Así, en 1854 se emitieron dos disposiciones que pueden considerarse fundacionales de los procesos de profesionalización del servicio público el *Decreto que establece la Escuela Especial de Comercio* y el *Decreto de gobierno sobre la colocación preferente de los alumnos de la Escuela de Comercio*. En el último se asentaba que:

Los alumnos que cursen todas las clases establecidas en la Escuela Especial de Comercio, y que obtengan los diplomas de aptitud... serán colocados con preferencia a cualquier otra persona que sin este requisito lo solicite, en los empleos que por vacante o por nueva creación deban proveerse en las oficinas de la administración pública, análogos a los conocimientos que adquieren en aquella, sin perjudicar en ningún caso los derechos de rigurosa escala, conforme a las leyes, y siempre que los mismos alumnos reúnan a su instrucción las circunstancias de honradez y buen comportamiento que se requieren para desempeñar dignamente tales empleos (Decreto de gobierno sobre la colocación..., 10 julio 1854, en Guerrero, 2011: 151).

El titular de la Secretaría de Fomento expidió en los días siguientes un decreto por el que esa institución educativa sería también una “escuela de administración” a fin de que los empleados públicos que ahí se formaran fueran “hombres inteligentes instruidos”. Como puede observarse, se trató de “un primer proyecto destinado a ofrecer reglas precisas de ingreso al servicio público, a través de una institución educativa” (Guerrero, 2011: 152).

En la escuela se cursaban materias sueltas que a lo largo de cuatro años lectivos formaban a sus estudiantes como contadores comerciales, otorgándoles al final un diploma. Los requisitos de ingreso eran: contar con 15 años de edad, saber leer y escribir, poseer dominio de las matemáticas y tener “buenas costumbres”. En septiembre de 1870 se

respaldó la idea de que sus egresados se incorporaran a laborar en la Secretaría de Hacienda.

En 1871, el director de la institución, Bernardino del Raso, planteó la carrera de empleado contador y la idea fue refinada por los grupos docentes en el sentido de establecer una profesión relativa al gobierno; no obstante, la propuesta no progresó dado que contravenía la discrecionalidad presidencial de designar y despedir a los empleados federales. Aun así, la iniciativa fue relevante porque pretendió brindar a la institución una orientación profesional, así como dotar al empleado público de una formación profesional académicamente avalada, previa a su ingreso al gobierno (Guerrero, 2011: 152). Esa misma idea persistió y el 16 de noviembre de 1880, en el mismo plantel ya denominado Escuela de Comercio y Administración se pretendió establecer tres carreras -perito empleado, perito empleado de hacienda y perito empleado de relaciones exteriores-, bajo el proyecto de ley enviado por Ignacio Mariscal a la Cámara de Diputados, de conformidad a las recomendaciones de su entonces director, Alfredo Chavero. La iniciativa no prosperó aunque las asignaturas planteadas para dichas carreras sí comenzaron a impartirse (Guerrero, 2011: 317-319).

Hacia 1905, en la misma institución entonces llamada Escuela Superior de Comercio y Administración se realizó una distinción académica relevante: la formación de contadores para empresas comerciales se diferenció de la relativa a los especialistas para el servicio público. De tal manera, al mismo tiempo que se contaba con la carrera de Contador de Comercio, creada en 1871 originalmente como carrera de Empleado Contador, se impartía la nueva: carrera de Perito Empleado de la Administración Pública, creada por la Ley para la Enseñanza Comercial en el Distrito Federal, publicada en 1905 (Guerrero, 2011: 318-319).

Para el año lectivo de 1905 la carrera recibió a 400 estudiantes, 253 de ellos cursaban materias individuales. Se trataba de clases prácticas: el primer año se destinaba a estudios

propedéuticos; el segundo, al conocimiento de la profesión; y el tercero, a la contabilidad fiscal, el derecho constitucional y administrativo y otras materias. La primera persona titulada fue una mujer, Petra Guzmán, quien presentó su examen en 1908. Había gran deserción escolar, los estudiantes no finalizaban la carrera, ya que el servicio público no exigía títulos. Para 1917 se perdió el rastro de esa carrera (Guerrero, 2011: 155). Cinco años más tarde, se fundó la Universidad Nacional de México.

2.2. Universidad Nacional, de la colocación del tema en la agenda pública a su fundación

A continuación, se exponen los diferentes intentos de Justo Sierra Méndez (1848-1912) por establecer un nuevo diseño de universidad. Durante ese recorrido podremos advertir cómo fue urdiéndose el juego de tensiones interinstitucionales, las fuerzas narrativas inmersas en los circuitos de esas tensiones, hasta llegar al acto fundante de la universidad nacional con un tema subyacente: los estudios en ciencias políticas y sociales que no logran concretarse con Sierra.

La propuesta de establecer estudios universitarios en ciencias políticas se evidencia en el Proyecto de ley suscrito por el diputado J. Sierra, sobre el establecimiento de la Universidad Nacional, integrado por 12 artículos y presentado ante las Comisiones Unidas 1º y 2º de Instrucción Pública, en la sesión de la Cámara de Diputados del 7 de abril de 1881. Tras indicar en el primero de ellos que la universidad se ubicaría en la ciudad capital del país, en el segundo artículo se especificó que:

La Universidad es una corporación independiente formada por las escuelas Preparatoria, Secundaria de Mujeres, de Bellas Artes, de Comercio y Ciencias Políticas⁴⁰, de

⁴⁰ Es oportuno señalar que en este segundo artículo del proyecto se alude a la Escuela de Comercio y Ciencias Políticas, en tanto que en el séptimo se habla de la Escuela de Ciencias Políticas.

Jurisprudencia, de Ingenieros, de Medicina y Normal de Altos Estudios (Sierra, *Proyecto de ley...*, 1881, en Alvarado, 2014: 57).

El mismo documento explicita algunas ideas fundamentales de Sierra que tienen que ver con los estudios y estudiantes de la planteada Escuela de Ciencias Políticas. Así, el artículo séptimo advertía que:

El ejecutivo [de la Unión, según se precisa en párrafos anteriores] reformará el plan de estudios vigente sobre las bases siguientes⁴¹:

- I. Los estudios preparatorios de las carreras profesionales se harán en una sola escuela. En ella la enseñanza será enciclopédica y rigurosamente elemental, basada lo mismo que la de las escuelas profesionales en el método científico. Los estudios fundamentales que allí se hagan comenzarán por los elementos de la matemática y ascenderán a los de cosmografía y geografía, de la física, de la química, de la biología, de la psicología, de la ciencia social y de la historia en general.

Además de estos estudios obligatorios para todo alumno de la escuela de preparación, habrá otros literarios obligatorios o facultativos, según las carreras que los alumnos quieran seguir. Cuando éstos no pretendan pasar a una escuela profesional, sólo les obligará el estudio del castellano y de dos lenguas vivas.

Los estudios preparatorios durarán seis años; al estudiante que haya sido aprobado en todos los exámenes de los cursos obligatorios en la Escuela Preparatoria, le expedirá la Universidad un diploma que será requisito indispensable para ingresar como alumno en las escuelas profesionales y normales, que le servirá para ser preferido a otros alumnos de la Escuela de Ciencias Políticas, en la provisión de empleos en la hacienda, la diplomacia y la carrera consular, y para ser preferido

⁴¹ En total son cuatro bases las que conforman en artículo séptimo. La primera es totalmente citada, la segunda se refería a la Escuela Normal y de Altos Estudios, la tercera indicaba que las mujeres podrían asistir a los cursos de las escuelas profesionales bajo ciertas condiciones, en tanto que la cuarta versaba sobre la licencia para enseñar, cursar materias en la escuela antes mencionada y pasar de profesor libre a profesor universitario.

igualmente respecto de todos los empleados de la Federación y del Distrito para cuyo desempeño se exijan conocimientos especiales (Sierra, *Proyecto de ley...*, 1881, en Alvarado, 2014: 60).

A partir del texto anterior, no es posible clarificar si ya existía un plan de estudios concebido, o por lo menos un boceto de él, que hipotéticamente el ejecutivo pudiera reformar en algún momento. No obstante, son indudables tres ideas en el proyecto de Sierra: primero, desde la Escuela Nacional Preparatoria se pretendía enseñar la ciencia social; segundo, en ese nivel educativo habría una suerte de área concentrada de estudio según la carrera que el estudiante pretendiera seguir, lo que supone que el futuro estudiante de ciencias políticas cursaría en el nivel de educación medio-superior ciertas asignaturas preparatorias a la formación del tercer nivel; y, en último lugar, se precisaba con exactitud que el graduado de la Escuela Nacional Preparatoria sería antepuesto a cualquier otro individuo –incluso a los egresados de la Escuela de Ciencias Políticas– para ejercer sus conocimientos en cargos de la hacienda pública, la diplomacia o la carrera consular y, asimismo, sería dilecto respecto a otros para ocupar puestos que demandaran conocimientos especializados en dependencias de la federación o del gobierno de la ciudad capital. Con esta última propulsión, el planteamiento de Sierra especificaba y determinaba, bajo una sintaxis indirecta, que los lugares ocupacionales naturales de las personas universitarias formadas en las ciencias políticas eran esos ámbitos.

Veintiún años después y como Subsecretario de Instrucción Pública, Sierra resaltó la importancia del estudio de las ciencias políticas y sociales en su discurso ante el Consejo Superior de Educación, encabezado por Porfirio Díaz, el 14 de septiembre de 1902. Al criticar que el plan de estudios de la Escuela de Jurisprudencia había sido modificado mínimamente en el transcurso de los años, agregó que:

Urge para ello inmergir, séame lícita la expresión, inmergir los estudios jurídicos en la ambiencia de las ciencias sociales e históricas. Mientras se crea que nuestras leyes son de generación espontánea, mientras la enseñanza dogmática haga suponer que el derecho romano nació armado de punta en blanco, como Minerva del cerebro de Júpiter, y de un salto franqueó los siglos medios y se convirtió en la única aunque importante fracción del derecho civil actual que tiene relación con él (modo de enseñanza mandado retirar en todas las escuelas jurídicas de los países cultos); mientras la economía, la política, la sociología⁴² no sean objeto de especial estudio en nuestra escuela, y la historia no ocupe en ella un puesto de primer orden, el lugar que nos hemos dejado complacientemente asignar a la vanguardia de la cultura latina en América será un mito (Sierra, *La instrucción pública. Discurso leído ayer [14 septiembre] por el señor subsecretario de Instrucción Pública en la apertura del Consejo [Superior] de Educación, 1902*, en Alvarado, 2014: 92-93).

Veintinueve años después del Proyecto de Ley sobre el establecimiento de la Universidad Nacional, tanto el Proyecto de Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, del 17 de marzo de 1910 (Alvarado 2014: 137-142), como la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, del 26 de mayo de ese mismo año (DOF, 18 de junio de 1910, en Alvarado 2014: 257-265), no mencionan a la pretendida Escuela de Ciencias Políticas en la constitución de escuelas nacionales que integrarían a la universidad.

No obstante, entre las dos fechas mencionadas en el párrafo anterior –17 de marzo y 26 de mayo de 1910– dos acontecimientos evidencian la contumacia de Sierra respecto a la formación universitaria en ciencias políticas y sociales.

El primer suceso testimonia que la idea de creación de la Escuela de Ciencias Políticas estuvo presente en el ambiente controversial previo a la fundación de la universidad. Veamos: en el Acta taquigráfica de la sesión del Consejo Superior de Educación Pública

⁴² Las tres disciplinas sociales enunciadas juntas por Sierra se corresponden con las ciencias sociales “duras” de Wallerstein.

celebrada el 4 de abril de 1910 (Alvarado 2014: 143-160), consta la discusión habida en torno al proyecto de su establecimiento entre Justo Sierra, secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes y presidente de dicho consejo, Ezequiel A. Chávez, Luis Salazar, Porfirio Parra, Miguel F. Martínez, Victoriano Pimentel y Francisco Vázquez Gómez. En la primera y muy larga intervención de este último personaje –médico de cabecera de Porfirio Díaz, profesor de la Escuela Nacional Preparatoria y crítico de su cariz positivista, más adelante sería secretario de Relaciones Exteriores y de Educación Pública–, al polemizar sobre la denominación de los planteles universitarios alude a la Facultad de Ciencias Sociales, al decir que:

No sé por qué los señores que han formado este proyecto [el del establecimiento de la universidad] no han aceptado las divisiones que se usan, no por cuestión de rutina, sino porque facilite el asunto. Por ejemplo, era mejor decir la Facultad de Medicina, la Facultad de Jurisprudencia, la Facultad de Ciencias Sociales, etc., la Escuela de Jurisprudencia constituye la Facultad de Derecho, otra escuela que se forme constituirá otra facultad y luego los institutos...⁴³ (*Acta taquigráfica de la sesión...*, 1910, en Alvarado, 2014: 148).

⁴³ Para desconcierto de lo actualmente entendido como diferencia entre escuela y facultad en la universidad pública mexicana, Porfirio Parra –médico, periodista, profesor y director de la Escuela Nacional Preparatoria y, más adelante, director fundador de la Escuela Nacional de Altos Estudios de la Universidad Nacional de México– respondió a Vázquez Gómez que “... la comisión tenía que seguir uno de dos caminos: o escoger el uso de palabras abstractas o de vocablos concretos, la comisión creyó que es preferible usar términos concretos y no palabras abstractas” (*Acta taquigráfica de la sesión...*, 1910, en Alvarado, 2014: 151). Por su parte, Justo Sierra agregaría a esa réplica lo siguiente:

... no llamamos facultades a las escuelas ya existentes ni a la Escuela de Altos Estudios, porque este nombre quiere decir que tendrán la facultad de expedir licenciaturas, y aquí no hay bachillerato, no hay más que doctorado. Por consiguiente, no podemos llamarles facultades, y les conservamos su nombre de escuelas que es con el que todos las conocemos (*Acta taquigráfica de la sesión...*, 1910, en Alvarado, 2014: 152).

Tres días después, el 7 de abril de 1910, por decreto presidencial se expidió la Ley Constitutiva de la Escuela Nacional de Altos Estudios⁴⁴ (Alvarado, 2014: 227-231), con sede en la ciudad capital, tal y como se advirtió en el primer artículo de dicho ordenamiento. En el segundo, se estableció que serían tres los objetos de la institución:

1°. Perfeccionar, especializándolos y subiéndolos a un nivel superior, estudios que en grados menos altos se hagan en las escuelas nacionales Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingenieros y Bellas Artes, o que estén en conexión con ellos;

2°. Proporcionar a sus alumnos y a sus profesores los medios de llevar a cabo metódicamente investigaciones científicas que sirvan para enriquecer los conocimientos humanos, y

3°. Formar profesores de las escuelas secundarias y profesionales (*Ley Constitutiva de la ENAE*, 1910, en Alvarado, 2014: 227-231).

Sin embargo, el artículo tercero de esa ley resulta el más esclarecedor para la trayectoria fundacional de la formación universitaria en ciencias políticas:

La Escuela Nacional de Altos Estudios tendrá tres secciones:

La primera, de humanidades, comprenderá: las lenguas clásicas y las lenguas vivas, las literaturas, la filología, la pedagogía, la lógica, la psicología, la ética, la estética, la filosofía y la historia de las doctrinas filosóficas.

⁴⁴ Loyo y Staples señalan que la fundación de esta escuela, en el marco de los festejos del Centenario de la Independencia de México, pretendía evidenciar los avances educativos logrados. Se trataba de “una institución de perfeccionamiento para profesionistas, una escuela de posgrado que debería reunir a los mejores conocedores de la ciencias y de las artes, a quienes se les asignaba la responsabilidad de coordinar la investigación científica del país... Por algunos años se calificó a Altos Estudios de ‘fantasía porfiriana’, de ser una institución elitista, ajena a las necesidades populares. En 1910, 15% del alumnado eran mujeres. Fue el antecedente inmediato de la Universidad Nacional” (2012: 151).

La segunda sección, de ciencias exactas, físicas y naturales, abrazará la matemática en sus formas superiores y las ciencias físicas, químicas y biológicas.

La tercera sección será la de ciencias sociales, políticas y jurídicas, y comprenderá todas las que tienen por base o por objeto fenómenos sociales⁴⁵ (*Ley Constitutiva de la ENAE*, 1910, en Alvarado, 2014: 227-231).

Cabe señalar que hacia 1907 Sierra y Pablo Maceo tenían diseñado el plan de estudios para la “Carrera de Abogado y de especialistas en Ciencias Jurídicas y Sociales” (Mendieta y Núñez, 1955, en Colmenero, 2003: 34).

Finalmente, por decreto del presidente Porfirio Díaz aparece la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, el 26 de mayo de 1910, (DOF 18 junio 1910): sus puertas se abrieron el 22 septiembre de ese año al igual que las de la Escuela Nacional de Altos Estudios⁴⁶ (Alvarado, 2014: 257-265).

2.3. Profesiones en el México posrevolucionario

La Universidad Nacional establecida en 1910 guardaba una relación ríspida con el gobierno. Los intelectuales y profesores vinculados al Ateneo de la Juventud integrado en 1906 criticaban la educación positivista y para sustituirla proponían el regreso al humanismo y al espiritualismo: en 1911 su disidencia los llevó al establecimiento de la

⁴⁵ Vista hoy, la visión de Sierra resulta extraordinaria no únicamente por la integración disciplinar en las tres secciones de la ENAE, sino también por lo planteado al inicio del artículo 6: “Las clases y centros de trabajo de la Escuela Nacional de Altos Estudios pueden localizarse en diversas partes del país, y aun fuera de él, en relación con la mayor eficacia de los elementos que sea posible allegar, para determinar el buen éxito de la instrucción que se imparta o de los estudios que se emprendan...” (*Ley Constitutiva de la ENAE*, 1910, en Alvarado, 2014: 227-231).

⁴⁶ La escuela dejó de existir el 1º de octubre de 1924: en su lugar se propusieron la Facultad de Graduados que nunca se puso en marcha, la Escuela Normal Superior y la Facultad de Filosofía (DOF 13 octubre 1924).

Universidad Popular. En el gobierno huertista, Nemesio García Naranjo, uno de los secretarios de Educación del régimen, eliminó el positivismo de la Escuela Nacional Preparatoria. Más adelante, el gobierno carrancista no pudo cumplir su promesa de brindar a la universidad su autonomía y la desgastó al desprenderle la Escuela Nacional Preparatoria y quitarle la actividad de la difusión cultural; como contrapeso, se aminoró el carácter elitista y se le imprimió un carácter social de conformidad a la lucha revolucionaria.

Con los acontecimientos anteriores como telón de fondo, la nueva Constitución de 1917 en su artículo 3º instauraba que:

La enseñanza es libre pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza elemental y superior que se imparta en los establecimientos oficiales. Ninguna corporación religiosa o ministro de algún culto podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria (Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, en Loyo, 2012: 159).

Aquí cabe la precisión siguiente: el Constituyente de 1917 discutió ampliamente el contenido de la noción de libertad como “el papel del Estado y su derecho a intervenir en algunas áreas de la vida del país” (Loyo, 2012: 159).

En este contexto, la Escuela Nacional Preparatoria, a raíz de los cambios constitucionales, quedó a cargo del gobierno de la Ciudad de México para en 1918 ser transferida al gobierno federal: la universidad fundó su propia preparatoria que subsistió tan sólo un par de años. José Vasconcelos (1882-1959), al ser nombrado en 1920 titular del Departamento Universitario en el régimen de Adolfo de la Huerta (1881-1955) luego de la muerte de Venustiano Carranza (1859-1920), propuso la creación de la Secretaría de Educación para lo que se enmendó el artículo 73 constitucional, y regresó a la universidad la Escuela

Nacional Preparatoria. Tras ser secretario de Educación Pública en la administración obregonista, ya como rector de la universidad, entre 1920 y 1921, auspició el proceso de su autonomía que fue lograda en 1929 después del movimiento estudiantil del régimen portesgilista.

En el marco anterior y a partir de la Revolución Mexicana de 1910, las profesiones se asimilaron al Estado durante la formación de éste y colaboraron con sus conocimientos específicos en el desarrollo nacional. En otras palabras, las profesiones no aportaron planteamientos para ese desarrollo desde sus campos disciplinares -como sucedió en otros países-, ni siquiera lo hicieron al aumentar el número de profesionistas en la posguerra dado que para entonces la hegemonía estatal ya se hallaba asegurada. Hasta la década de los años ochenta, lo anterior pudo deberse a seis acontecimientos identificados por Peter S. Cleaves (1985). En primer término, el estatal fue un proceso de consolidación previo al de las profesiones mismas.⁴⁷ De ahí que, en segundo lugar, el Estado haya sido un empleador fuerte de los egresados de las diversas profesiones.

En virtud de lo anterior y hasta la fecha, los profesionistas han perseguido apoyarse en quienes ocupan cargos superiores en la política, la administración pública y los poderes legislativo y judicial. En tercero, las profesiones nacionales han estado sujetas al conocimiento desarrollado en otros países, sin obstar las aportaciones locales relevantes en las diferentes ramas del saber⁴⁸. Las agrupaciones profesionales, en cuarto término, han carecido de autoridad suficiente para “certificar el grado de calificación profesional” -con excepción de las profesiones del mundo de la salud y la contaduría pública que

⁴⁷ Por ejemplo, en Inglaterra las profesiones emanaron de los gremios medievales; la normatividad técnica y el control del ejercicio en los empleos eran autónomos del Estado, no obstante de contar con su reconocimiento oficial. Por el contrario, “En la península ibérica y por extensión en Hispanoamérica, los gremios no evolucionaron hacia entidades comerciales, educativas o industriales independientes, sino hacia estructuras corporativas de mayor envergadura que en la Edad Media. Estas jerarquías funcionales permanecieron éticas y políticamente supeditadas a la Corona y, más tarde, al Estado” (Cleaves, 1985: 20-21).

⁴⁸ Cleaves exceptúa al derecho de esta condición dado que lo considera un campo disciplinar que “es *a priori* un logro nacional” (1985: 25).

actualmente son certificadas por sus propios consejos de profesionistas- o bien la oferta a su membresía no es lo suficientemente fuerte para generar lealtad o dependencia.

Asimismo, en quinto lugar, en México ostentar un título universitario ha sido suficiente para certificar que el poseedor cuenta con conocimientos para ejercer su profesión: hay pocos dispositivos formales habilitados más allá de dicho título para certificar el grado de competencia de un profesionista o para inhabilitar a los descalificados, sino hasta muy recientemente y en las profesiones antes señaladas. En sexto y último término, en el país la reputación profesional no es tan sólida como en las sociedades donde el proceso de consolidación de las profesiones se dio antes del siglo XX (Cleaves, 1985: 20-30).

Ahora bien, a mediados de la década de los ochenta se consideraron como posibles seis tendencias profesionales en los años entonces venideros. Primera, el Estado seguiría siendo relevante en el progreso de las profesiones. En tanto que las profesiones diferentes lograran más y mejores cargos en el sector público podrían tener cierta incidencia en la agenda pública. La segunda tendencia preveía la exclusión de los profesionistas con preparación deficiente de trabajos relativos a sus profesiones, éstos serían ocupados por quienes poseyeran educación sólida adquirida en centros de educación superior reconocidos y privados. Tercera, la poca eficacia en la expresión profesional persistiría en las agrupaciones de profesionales formales; mientras que, la cuarta, vislumbraría la merma de los valores nacionalistas que caracterizaron a muchas de esas asociaciones. La quinta propensión consideraría que la reputación de las profesiones no varíe o bien tenga adaptaciones menores; la última tendencia estimaba la recolocación profesional de los militares (Cleaves, 1985: 209-213). En todo caso, las seis tendencias arrojarían la conclusión siguiente:

La diferenciación gradual y el pluralismo son rasgos constantes de la sociedad mexicana y se reflejan en parte en el desarrollo de las profesiones modernas, El sistema político ajusta continuamente sus métodos de control social y de incorporación para dar respuesta a las nuevas demandas y justificar las nuevas contingencias... El principal reto de las profesiones

es convertirse en una parte más consistente del Estado, lo que ayudará a moldear su evolución futura en función de los intereses profesionales. Así, la profesionalización servirá para reforzar los patrones políticos de México y no para marcar el inicio de formas de organización social, actividades de grupos con intereses propios y políticas gubernamentales que sean radicalmente nuevas (Cleaves, 1985: 213-214).

En este orden de ideas, la configuración del sistema político mexicano ha fomentado el crecimiento económico y a la par ha atemperado las presiones de redistribución, lo cual es cada vez más complicado. En general, las acciones regulatorias gubernamentales todavía se orientan preponderantemente hacia la economía, la seguridad pública y la información. Estos ámbitos enfrentan desafíos políticos que requieren atención de especialistas. No obstante, las oportunidades de los profesionistas para incidir en las políticas públicas se han constreñido a actividades de ejecución más que a la fase de formulación. La presencia real de los profesionistas podría incrementarse si tuvieran posiciones de control sobre los recursos del Estado (Cleaves, 1985: 55-56).

La conclusión de Cleaves en 1985 sobre las profesiones en México es que “se encuentran en estado de preconciencia... ilustrado por su ferviente negación de una eficacia política” Esto explica por qué los profesionistas argumentaban tener poca capacidad de incidir en materia de planeación política “... aun cuando un análisis objetivo mostrara paralelos entre los intereses profesionales y el perfil de las políticas gubernamentales”. Por otro lado, la naturaleza compleja y la opacidad del sistema político mexicano son un obstáculo para observar las fuerzas reales que intervienen o influyen en las decisiones gubernamentales (1985: 90-91).

Finalmente, cabría agregar que en el siglo XX se expidió la Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal (DOF 26 mayo 1945), así como varias modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación, los días 23 de diciembre de 1974, 22 de diciembre de 1993 y 19 de agosto de 2010.

2.4. Idea del servidor público profesionalizado y surgimiento de la planeación gubernamental

Los gobiernos de la Revolución fueron sensibles al necesario surgimiento del servidor público profesionalizado. Por ejemplo, una de las aportaciones más reveladoras de la época es el *Ideario del servicio civil*, parte del documento *El problema de México*, de Salvador Alvarado (?-?) publicado en 1920⁴⁹. Ahí el autor reconocía que en México privaba una desorganización administrativa porque todos los empleos públicos –“desde el ministro hasta el barrendero”– tenían como único requisito la aprobación del presidente o de sus allegados, las recomendaciones o los compromisos políticos, sin tomarse en cuenta la honradez, los conocimientos ni las aptitudes. Alvarado asociaba la incertidumbre en el empleo con el mal desempeño: “Un empleado que no tiene ninguna seguridad de conservar su empleo y que de nada le sirven sus cualidades, necesariamente tiene que aprovechar de la mejor manera posible el tiempo para prevenirse contra un porvenir incierto, y de allí la corrupción administrativa” (Alvarado, 1920, en Guerrero, 2011: 371). En consecuencia, la administración como ciencia, en palabras del autor, era desconocida en México y eso se expresaba en las oficinas públicas que seguían con rutinas coloniales y con prácticas dominadas por los caprichos de los gobernantes.

Alvarado detectó que había un vínculo entre los dirigentes administrativos y sus dependientes. Sobre los últimos señalaba que “Los empleados del Gobierno se singularizan: I. por su crasa ignorancia e incompetencia. II: Por su morosidad, holgazanería y abulia. III. Por su altanería para tratar al público. IV. Por su servilismo para con sus superiores jerárquicos” (Alvarado, 1920, en Guerrero, 2011: 373).

Para resolver el problema el autor planteó que sólo era posible organizar una buena administración por medio de un sistema que educara al personal, especializándolo en el ramo de actividad en que labora y remataba que no era posible contar con personal honesto

⁴⁹ La versión original de ese documento se encuentra publicada en Guerrero, 2011: 371-379.

y apto si prevalecía la idea del “carro completo”. Tras mencionar que en Alemania había una universidad en la que se cursaba una carrera formal sobre la actividad administrativa, Alvarado propuso que “el hecho de servir al Estado sea una carrera, una profesión, en todos sus aspectos: diplomáticos, contadores, legisladores, detectives, toda la gama de empleos que hoy se confían a empíricos, y que deben ser desempeñados por especialistas” (Alvarado, 1920, en Guerrero, 2011: 379).

Luego se presentó ante el congreso el *Proyecto de ley del servicio civil para las ciudades mexicanas*, publicado por uno de sus suscriptores, Modesto C. Rolland (?-?), en su obra *El desastre municipal en la República Mexicana* aparecida en 1921. Su contribución radica en que concibe el servicio civil como la actividad realizada en las oficinas públicas, tanto por funcionarios como por empleados civiles por designarse de conformidad a una ley que se promulgaría para tal efecto. Al igual que Alvarado, Rolland y sus compañeros proponen la puesta en marcha de escuelas administrativas para capacitarlos.

En la época, se dieron tres tendencias relacionadas entre sí: la primera fue el reconocimiento de la necesidad del servicio civil por el Departamento de la Contraloría; así, desde sus orígenes es posible asociar el desarrollo del servicio civil directamente con el ámbito hacendario de la administración pública. En 1925 se publicó el Reglamento de Contraloría que contemplaba disposiciones para el ingreso, permanencia y promoción del personal administrativo. En segundo término, emergió un proyecto en ese sentido procedente de empleados civiles, a través de dos organizaciones: la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), establecida en 1922, cuyo consejo técnico estaba presidido por Antonio Caso, rector de la Universidad Nacional de México; y la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), fundada en 1924. Por último, en instituciones académicas se instrumentaron programas de formación de funcionarios públicos a fin de atender problemas de generación, transferencia y divulgación de conocimiento administrativo para aprovecharse como insumo de programas académicos (Guerrero, 2011: 335-336).

En 1930, publicado por los Talleres Gráficos de la Nación, apareció una pequeña obra de Carlos Duplán (posiblemente 1890-1959), *El problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución*, que abordaba problemas prácticos observados en las dependencias públicas tales como la desorganización concebida por el autor como similar a la habida en la industria y el comercio de la época, para lo cual ofrece directrices de solución taylorianas, toda vez que considera que se trataba de problemas más técnicos que teóricos. Bajo la idea de la división funcional del trabajo planteaba que podrían solucionarse problemas de correspondencia, tramitación administrativa y archvísticos, además de enfatizar en la virtud organizativa de los procedimientos y del presupuesto, así como de las bondades del uso de la estadística con fines administrativos. Asimismo, Duplán concedía al factor humano importancia central por lo que el ambiente en las oficinas gubernamentales, una suerte de clima organizacional actual, la psicología del empleado y la aplicación de exámenes de ingreso y de ascenso ocupan lugares relevantes en su obra. En todo caso, lo subrayable del texto de Duplán son los aspectos prácticos que destacaban en la época y que convergen de algún modo con los de Alvarado.

De forma paralela a la inquietud de profesionalizar a los servidores públicos, se promulgó la Ley sobre Planeación General de la República (DOF 12 julio 1930). En sí, los esfuerzos gubernamentales iniciales en materia de planeación económica emergieron después de 1933. Desde el Partido Nacional Revolucionario, en ese año se conformó la Comisión del Programa Partidista con la intervención de funcionarios del gobierno de Rodríguez y miembros de ese partido, teniendo como encargo el diseño del primer plan sexenal. En la administración cardenista, en 1935 se integró el Comité Asesor Especial para coordinar las políticas nacionales de planeación. Más tarde se establecieron varios organismos como el Fondo para el Fomento Industrial adscrito al Banco de México en la administración de Ávila Camacho, en 1941; la Comisión Federal de Fomento Industrial para planear el desarrollo en dicha materia, en 1944, también en ese gobierno; la Comisión Nacional de Inversiones en el régimen alemanista, en 1947; el Comité de Inversiones en 1953 bajo el régimen de Ruiz Cortines, sustituido por la Comisión de Inversiones en 1954, cuyas

funciones fueron absorbidas por la Secretaría de la Presidencia creada por López Mateos en 1958, así como la Comisión Intersecretarial para la Planeación del Desarrollo en 1962 (Pichardo Pagaza, 1972: 15).

2.5. Construcción de instituciones pioneras para estudio y formación en administración pública en el tercer nivel educativo

Hemos ubicado el periodo fundacional de la formación académica del administrador público desde 1845 con el establecimiento del Instituto Comercial, pasando por 1905 con la carrera de Perito Empleado de la Administración Pública en la Escuela Superior de Comercio y Administración, hasta 1958 cuando aparece el plan de estudios de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública en la Universidad Nacional Autónoma de México. Como parte de ese ciclo fundacional es menester abordar la creación de dos establecimientos clave que desde diferentes trincheras la impulsaron: la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de esa universidad y el Instituto de Administración Pública. Posteriormente, podemos hablar de la etapa de institucionalización de dicha licenciatura.

2.5.1. Propuesta de creación del Instituto de Administración Pública

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA) se fundó en 1930, veinte años después del Primer Congreso Internacional de Ciencias Administrativas organizado en el marco de la Exhibición Mundial de Bruselas de 1910. El segundo congreso de ese tipo también tuvo como sede esa ciudad belga en 1923, el tercero se celebró en París en 1927 y el cuarto en Madrid en 1930 (Drewry, 2013: 20).

Luego de que en 1933 México se asociara como Estado miembro al IICA (INAP, 2005: XV) en su artículo aparecido en El Universal el 23 de diciembre de 1935, Lucio Mendieta y Núñez (1895-1988) consideraba que la organización administrativa de las instituciones públicas era “defectuosa en grado apenas creíble” (1942: 203) dado su insólito desorden,

el desdén por el tiempo del público, la falta de atención y el exceso de trámites inconexos de gestión lenta. Señalaba que anteriormente se habían formado comisiones reorganizadoras para atender la desorganización gubernamental sin obtener logros visibles. De frente a tal situación, propuso la creación de:

... un organismo permanente ajeno a las oficinas públicas; pero con pleno conocimiento de cada una de ellas, capaz de estudiar sus problemas de funcionamiento en todos los aspectos que ofrecen: desde el material humano hasta la precisión y economía en el trámite (Mendieta y Núñez, 1942: 206).

El autor oaxaqueño recuperaba a Laski (*El Estado moderno*, 1932) para ilustrar que ese tipo de organismos, que ya existían en otros países, guardaban “una base de coincidencia entre el espíritu burocrático y el espíritu académico”. Asimismo, reconocía que sólo las personas educadas en diferentes disciplinas del saber podrían renovar con energía a la administración pública, toda vez que la cultura ensancha y enaltece el criterio. También insistía en la necesidad de que ese nuevo organismo se fundara “atendiendo a condiciones especiales del nuestro medio, con ciertas facultades de supervisión moral sobre el funcionamiento de todas las oficinas”, porque él consideraba que los empleados públicos al tener una instancia externa supervisándolos podrían cambiar sustancialmente en ética y en eficiencia (Mendieta y Núñez, 1942: 206-207).

El nombre propuesto por Mendieta y Núñez para tal organismo fue el de Instituto de Administración Pública que estaría integrado por representantes de las diferentes secretarías de Estado y departamentos electos por los empleados e, inicialmente, tendría a su cargo cuatro funciones:

- a) Estudio de los problemas de funcionamiento burocrático, para proponer al Ejecutivo las soluciones que juzgue adecuadas, a fin de reorganizar o de orientar los servicios públicos siempre que sea necesario.

- b) Determinación de las actividades burocráticas que constituirán carreras administrativas y formación de los planes de estudio para las mismas.
- c) Organización y dirección de las Academias de Administración Pública, para preparar a los empleados en las materias especiales cuyos conocimientos no se impartan ni en establecimientos docentes oficiales, ni en los de la Universidad Nacional.
- d) Control moral exclusivamente sobre la tramitación burocrática en sus relaciones con el público (Mendieta y Núñez, 1942: 207).

El autor estimaba que la creación de ese instituto debía corresponder a la Ley del Servicio Civil dado que fomentaría “los más altos valores de los empleados preparándolos para el desempeño de sus tareas y capacitándolos para el ascenso inmediato”, además de que “garantiza los intereses del público de tal modo que, dentro de la Ley del Servicio Civil, estructura un sistema lógico de trascendentales alcances” (1942: 207-208). Hasta aquí las ideas expuestas por Mendieta y Núñez en su artículo periodístico de 1935.

Años más tarde, en su obra de 1942 refinaría las actividades del entonces hipotético instituto. Al sopesar “tres puntos básicos para la organización científica de la burocracia mexicana”, el primero de ellos versaba sobre el establecimiento del Instituto de Administración Pública; el segundo sobre la conexión de la “burocracia científica” con las dependencias gubernamentales, mientras que la tercera aludía a erigir un sistema de estímulos y recompensas legal para el burócrata (Mendieta y Núñez, 1942: 322-326).

Sobre el primero de ellos, el autor oaxaqueño retomó las propuestas de su artículo de 1935 y las hizo más extensivas. Entre varias, vale la pena recobrar dos: el instituto se ocuparía de constituir:

... las carreras administrativas, sus relaciones, la lógica articulación de unas y otras para permitir el paso ininterrumpido de unas situaciones burocráticas a otras, determinando con precisión el plan de materias de cada carrera y organizando la docencia de las mismas con

toda clase de elementos y en horas y plazos compatibles con el trabajo del empleado público.

(Asimismo,) El servicio docente para empleados públicos no sólo comprendería, en el Instituto propuesto, las materias relativas a las carreras burocráticas, sino también diversa clase de conocimientos prácticos que hiciera posible la preparación del burócrata ocasional o del que siente vocación por otras actividades, para permitirle abandonar la burocracia (Mendieta y Núñez, 1942: 322-323).

Mendieta y Núñez, imbuido de Laski, arguía que tendría que haber más consonancia entre los servicios públicos y las universidades. Para el caso concreto de México, subrayó que el instituto propuesto por él podría ser una “dependencia universitaria o en íntima relación con la Universidad” (1942: 325).

Ahora bien, en torno a la ceñida relación entre el Estado y el funcionario público, el autor discurre que:

Si el Estado moderno es esencialmente burocrático tenemos que decir, como Lasky (sic), que su vida ‘está estrechamente ligada a la condición de sus funcionarios públicos. La Administración descansa en sus manos; y es imprescindible que, quienes tienen la misión de aplicar el derecho, deben poseer las virtudes necesarias para cumplir esta tarea’” (Mendieta y Núñez, 1942: 313).

Además, reparó en que “la selección profesional, en la burocracia, debe estar determinada por el record del profesionalista durante sus estudios en la Escuela o Facultad respectivas” (Mendieta y Núñez, 1942: 319). Igualmente, afirmó su óptica de colaboración entre disciplinas cuando sostuvo que:

... descansará en las Ciencias de la Educación cuando se estudie la forma de organizar la Administración Pública en su gran rama educativa. Y aplicará la ciencia de la medicina en la Asistencia Social, en la Salubridad Pública; y será matemática y se fundará en la ciencia

económica en todas las cuestiones hacendarias; etnológica, sociológica en cuanto se refiere a los problemas étnicos y demográficos de México, y no será, en fin, ajena a ciencia alguna en sus varios aspectos de tarea constructora de un sólido sistema administrativo (Mendieta y Núñez, 1942: 332).

Finalmente, cabe agregar que el oaxaqueño ponderaba que las leyes administrativas expresan jurídicamente la actividad de la administración pública, la cual se orienta a atender las necesidades sociales (Mendieta y Núñez, 1942: 9). Con ello, notamos que esta distinción conceptual abría la pauta para recibir a las ciencias sociales en cuyo marco se ubica la administración pública.

En el marco de la posguerra, dos acontecimientos internacionales agilizaron las iniciativas de Mendieta y Núñez. Por una parte, en 1948 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fundó el Programa de Administración Pública y, entre sus diversas atribuciones, se encontraba la de “promover en los países en desarrollo el establecimiento del tipo de institución docente, como escuela o instituto de administración pública” (INAP, 2005: XXVI). Para el caso de México las actividades correspondientes estuvieron a cargo de Gustavo Martínez Cabañas (1911-2003), en la época Director General Adjunto de Administración de Asistencia Técnica.

En esta secuencia, al año siguiente, en 1949, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) planteó la necesidad de que instituciones universitarias de los Estados miembros participaran en la conferencia sobre ciencia política, siendo Mendieta y Núñez el representante de México, entonces titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. La iniciativa se enfocó en la centralidad de las disciplinas sociales y en la recomendación de establecer asociaciones y escuelas de ciencias políticas y sociales en los países participantes.

2.5.2. Fundación de la licenciatura en administración pública. Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México

Derivado de las dinámicas anteriores, con soporte de agrupaciones de profesionales, el Departamento de la Contraloría, con apoyo de la Secretaría de Educación Pública (SEP), patrocinó la creación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en 1920, sin tener antecedente orgánico alguno en la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA). En 1924 tuvo matriculados a 800 estudiantes.

Más adelante, en 1925, a petición de sus promotores, la ESAP quedó incorporada a la Universidad Nacional de México, en tanto dependía financieramente del Departamento de Contraloría General de la Nación; a partir de 1926⁵⁰, pasó por completo a la universidad, adscrita a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales⁵¹. Hubo un momento que en el plan de estudios de esa facultad existían materias similares a las impartidas en la ESAP, entonces, con la finalidad de evitar duplicidad dichas materias, se cursaban en la ESAP (Guerrero, 2011: 450-451 y 456).

⁵⁰ En este año, el *Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Nación*, tomo 1, número 1, pp. 22-25, publicó una suerte de informe presentado por el director de la escuela, Manuel Centurión. Entre una gama temática amplia, Centurión convocaba al personal de las secretarías y departamentos de Estado a contratar a sus egresados dado a que "... de sus aulas saldrán empleados de verdadera competencia, para quienes el Gobierno siempre tendrá un puesto que ofrecer. El empleado cuyos antecedentes hayan sido moldeados en este plantel, tendrá en todos los casos una firme seguridad en su trabajo y una continua perspectiva de mejoría" (Guerrero, 1984: 1213). Como podemos advertir, persistía el énfasis en vincular a los egresados de la ESAP con su ámbito laboral natural.

⁵¹ Cabe añadir que al iniciar el siglo XX la actualización de los planes de estudio que formaban a los licenciados en derecho en el país corrió paralela a la asociación de sus profesionistas. Hacia 1907, tan sólo en la Ciudad de México ya existían la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, par de su contraparte española, el Colegio Nacional de Abogados, así como la Academia de Ciencias Sociales. La enseñanza del derecho entró en un proceso de adaptación en correspondencia a las transformaciones nacionales surgidas del movimiento revolucionario, proceso que continuó hasta dar cabida a la transformación de la Escuela Nacional de Jurisprudencia en Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, para lo cual se modificó el plan de estudios en 1922-1925 (Guerrero, 2015: 47-49).

En 1929 la Universidad Nacional de México adquirió la autonomía del Estado y al año siguiente se fundó el Instituto de Investigaciones Sociales, siendo uno de los más antiguos al interior de la universidad (Arguedas y Loyo, 1979, en Colmenero, 2003: 36).

En la época, los esfuerzos del resurgimiento del servicio civil se tradujeron en la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, del 12 de agosto de 1925 (Guerrero 2011: 459). El 4 de octubre de 1935 se integró el Proyecto de Ley del Servicio Civil propuesto por el Partido Nacional Revolucionario (PNR), con la colaboración de Lucio Mendieta y Núñez, director del Instituto de Estudios Sociales, organismo pensante de dicho partido político; tres años después, el 5 de diciembre de 1938 se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (Guerrero, 2011: 345, 459 y 478). No obstante, no se creó el servicio civil y se robusteció el sistema de botín⁵².

Finalmente, el 3 de mayo de 1951 el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) aprobó el proyecto de creación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales (ENCPyS), presentado por Mendieta y Núñez. En ese mismo año se abrieron las inscripciones y el 9 de julio se inauguraron las clases para cursar el primer semestre de las licenciaturas en ciencias sociales, ciencias políticas, ciencias diplomáticas y periodismo, con duración de cuatro años, y el diplomado en la carrera consular, de tres, eliminado en 1958 por baja demanda. La licenciatura en ciencias administrativas no inició en 1951 sino hasta 1959⁵³, cuando con la primera reforma al plan de estudios de 1958 se valorara que la carrera de ciencias políticas “debería enseñarse, sobre todo, en función de la administración pública del país” (Colmenero, 2003: 42-87),

⁵² Más de medio siglo después, en 1995-2000 el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) fue propuesto como subprograma destinado a la profesionalización del servicio público, sin prosperar. En 2000 se publicó la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal y, en 2003, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

⁵³ Guerrero señala que el aplazamiento se debió a que en 1950 la Escuela Nacional de Economía (ENE) de la UNAM propuso la especialización en administración pública como estudio de posgrado en su plantel, lo que propició que en la naciente ENCPyS no se abriera la licenciatura en esa disciplina. Al final, la ENE no inauguró esa especialidad (1995: 68-69).

resultando así la licenciatura en ciencias políticas y administración pública. El propósito era formar al universitario que pudiera ofrecer sus conocimientos y brindar sus servicios profesionales en la esfera de la administración pública, en virtud de la complejidad que ésta ya había alcanzado en la época. La escuela nacional se convirtió en facultad el 26 de enero de 1968. Con la fundación de la última licenciatura termina el ciclo fundacional de la profesión en el tercer nivel educativo e inicia el proceso de su institucionalización.

A continuación, se presenta el recorrido esquemático del ciclo fundacional de la formación en administración pública en México.

1. Trayectoria del ciclo fundacional de la formación en administración pública en México

Progr.	Fecha	Institución educativa		Objetivación
		Nombre	Plantales / secciones / áreas constituyentes / formaciones / objetivos	
1	Finales 1845- octubre 1847	Fundación del Instituto Comercial. Se cierra por la intervención de Estados Unidos en México (Ayala Jiménez, et. al, s/f: s/n).	Establecido por el Tribunal de Comercio de la Ciudad de México para perfeccionar el “desempeño de los funcionarios y empleados públicos dedicados al extenso ramo hacendario de la administración pública”, más que para formar mercaderes.	(Guerrero, 2011: 151-152).
	28 enero 1854	Reinauguración como Escuela Especial de Comercio (con Maximiliano recibió el nombre de Escuela Imperial de Comercio y regresó a su otro nombre con Juárez en 1867).		Decreto que establece la Escuela de Comercio, 1854 (Guerrero, 2011: 151-152).
	10 julio 1854	Vinculación de sus egresados con posibles trabajos en la administración pública.		Decreto de gobierno sobre la colocación preferente de los alumnos de la Escuela de Comercio, 10 julio 1854 (Guerrero, 2011: 151).
	16 noviembre 1880	Para esta fecha el plantel tenía nuevo nombre: Escuela de Comercio y Administración (ECA)	Se propone la creación de tres carreras: perito empleado, perito empleado de hacienda y perito empleado de relaciones exteriores. Aunque la iniciativa no prosperó, en la escuela sí se instrumentaron algunas de las asignaturas contenidas en el planteamiento.	Proyecto de Ley enviado por Ignacio Mariscal a la Cámara de Diputados, 16 noviembre 1880 (Guerrero, 2011: 317-319).
2	7 abril 1881	Propuesta de Universidad Nacional como “corporación independiente” (Art. 1°).	Integrada por las escuelas siguientes: Preparatoria, Secundaria de Mujeres, Bellas Artes, Comercio y Ciencias Políticas* , Jurisprudencia, Ingenieros, Medicina, Normal de Altos Estudios (Art. 2°). Los inmuebles ocupados en ese entonces por esas escuelas ya existentes, serían propiedad de la universidad (Art. 3°). *En el art. 7 se alude a la Escuela de Ciencias Políticas sin considerar la palabra Comercio.	Proyecto de ley suscrito por el diputado Justo Sierra, sobre el establecimiento de la Universidad Nacional, presentado en la Cámara de Diputados, 7 abril 1881 (Alvarado, 2014: 57-62). La iniciativa no prosperó.

Progr.	Fecha	Institución educativa		Objetivación
		Nombre	Planteles / secciones / áreas constituyentes / formaciones / objetivos	
3	7 enero 1905	Para esta fecha el plantel tenía nuevo nombre: Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA)	Se incorporan dos carreras: Contador de Comercio y Perito Empleado de la Administración Pública (Art. 7°), diferenciándose una de la otra.	Ley para la enseñanza comercial en el Distrito Federal, DOF 7 enero 1905 (Guerrero, 2011: 321-323).
4	7 abril 1910	<p>Fundación de la Escuela Nacional de Altos Estudios. La institución tuvo tres objetos:</p> <p>“1°. Perfeccionar, especializándolos y subiéndolos a un nivel superior, estudios que en grados menos altos se hagan en las escuelas nacionales Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingenieros y de Bellas Artes, o que estén en conexión con ellos;</p> <p>“2°. Proporcionar a sus alumnos y a sus profesores los medios de llevar a cabo metódicamente investigaciones científicas que sirvan para enriquecer los conocimientos humanos, y</p> <p>“3°. Formar profesores de las escuelas secundarias y profesionales” (Art. 2°).</p>	<p>La escuela se diseña para tener tres secciones:</p> <p>“La primera, de humanidades, comprenderá: las lenguas clásicas y las lenguas vivas, las literaturas, la filología, la pedagogía, la lógica, la psicología, la ética, la estética, la filosofía y la historia de las doctrinas filosóficas.</p> <p>“La segunda sección, de ciencias exactas, físicas y naturales, abrazará la matemática en sus formas superiores y las ciencias físicas, químicas y biológicas.</p> <p>“La tercera sección será la de ciencias sociales, políticas y jurídicas*, y comprenderá todas las que tienen por base o por objeto fenómenos sociales”.</p> <p>*Justo Sierra y Pablo Maceo ya habían elaborado en 1907 el plan de estudios para la “Carrera de Abogado y de especialistas en Ciencias Jurídicas y Sociales” (Mendieta y Núñez, 1955, en Colmenero, 2003: 34).</p>	<p>Ley Constitutiva de la Escuela Nacional de Altos Estudios, DOF 7 abril 1910 (Alvarado, 2014: 227-231).</p> <p>La escuela se abrió el 22 septiembre 1910, fecha de apertura de la Universidad Nacional de México.</p>
5	26 mayo 1910	<p>Fundación de la Universidad Nacional de México como “cuerpo docente* cuyo objeto primordial será realizar en sus elementos superiores la obra de la educación nacional” (Art. 1°).</p> <p>* En el Proyecto de Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, hecho por la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes y presentado con modificaciones al Consejo Superior de Educación Pública por la Comisión nombrada para formular dictamen, 17 marzo 1910, se indicaba “cuerpo docente y de investigación científica” (Alvarado, 2014: 137-142).</p>	<p>Se apertura con las Escuelas nacionales siguientes: Preparatoria, Jurisprudencia, Medicina, Ingenieros, Bellas Artes (“en lo concerniente a la enseñanza de la arquitectura”), Altos Estudios.</p> <p>Se agrega que “El Gobierno Federal podrá poner bajo la dependencia de la Universidad otros institutos superiores, y dependerán de la misma los que ésta funde con sus propios recursos, previa aprobación del ejecutivo, o aquellos cuya incorporación acepte, mediante los requisitos especificados en los reglamentos (Art. 2°).</p>	<p>Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, fechada el 26 mayo 1910, Decreto del Presidente Porfirio Díaz, DOF 18 junio 1910. (Alvarado, 2014: 257-265).</p> <p>La universidad abrió sus puertas el 22 septiembre 1910.</p>

Progr.	Fecha	Institución educativa		Objetivación
		Nombre	Planteles / secciones / áreas constituyentes / formaciones / objetivos	
6	Finales de 1920	Fundación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). La escuela se funda autónomamente de la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA) (Guerrero, 2011: 359-360).	Adscrita a la Secretaría de Educación Pública. En 1925 dependió en lo académico de la Universidad Nacional de México y financieramente del Departamento de la Contraloría del gobierno federal.	
7	1º octubre 1924	Desaparición de la Escuela Nacional de Altos Estudios, en su lugar se crean la Facultad de Graduados*, la Escuela Normal Superior y la Facultad de Filosofía. * Este proyecto nunca se puso en práctica (Ruiz Gaytán, 1954: 71)		Decreto del Presidente Álvaro Obregón por el que se constituyen "las Facultades de Ciencias, Graduados, Escuela Normal Superior y Filosofía y Letras", DOF 13 octubre 1924.
8	10 julio 1929	Autonomía de la Universidad Nacional de México, desde entonces Universidad Nacional Autónoma de México.	Facultades integrantes de la universidad autónoma: Filosofía y Letras, Derecho y Ciencias Sociales , Medicina, Ingeniería, Agronomía, Odontología, Ciencias e Industrias Químicas, Comercio y Administración. Escuelas: Preparatoria (sin "Nacional"), Bellas Artes (ahí se incluyen las escuelas de Pintura, Escultura, y la Facultad de Arquitectura), Normal Superior, Educación Física, Nacional de Medicina Veterinaria (Art. 4º). En los artículos transitorios aparece que: "La Facultad de Comercio y Administración estará formada por la parte de la actual Escuela Superior de Comercio y Administración*, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, que se refiere a las carreras de Contador de Comercio y Contador Público y Auditor, y por la Escuela Superior de Administración Pública*** " (Art. Transitorio 1º, inciso C). * ESCA. ** ESAP.	Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma (le falta añadir "de México"), DOF 26 julio 1929.

Progr.	Fecha	Institución educativa		Objetivación
		Nombre	Planteles / secciones / áreas constituyentes / formaciones / objetivos	
9	11 abril 1930	Fundación del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.	Creado para realizar estudios científicos en el campo de las ciencias sociales.	(Arguedas y Loyo, 1979, en Colmenero 2003: 36).
10	3 mayo 1951	Fundación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.	Establecida para la enseñanza de las ciencias sociales. No entra en marcha la licenciatura en ciencias administrativistas.	(Colmenero, 2003: 42)
11	Fin de 1958		Apertura de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública. A la licenciatura en ciencias políticas creada en 1951 se le incorpora la vertiente de administración pública.	El plan de estudios entró en vigor en 1959 (Colmenero, 2003: 86, 87 y 114).

A manera de reflexión podemos concluir que al incorporarse a finales de 1858 en la Universidad Nacional Autónoma de México como licenciatura, la formación en administración pública tiene su momento instituyente, uniéndose al recorrido de las demás ciencias sociales que se separan del mismo derecho –tendencia internacional– y se independiza de la trayectoria que en México la hace surgir para poder autodefinir su academia, su plan curricular y sus investigaciones y, desde luego, para formar según su propia visión al profesionista que laborará en la administración pública.

Por otro lado, en un espectro amplio, advertimos que la formación del administrador público al interior de la universidad pública responde al déficit habido desde el México independiente hasta 1958, por 150 años aproximadamente, en el sentido de constituir, luego de varios intentos fallidos por incapacidad institucional, un servicio civil profesional en la administración pública y su respectivo órgano de formación. Es decir, la licenciatura en esa disciplina es el proyecto resultante no fallido, consumado, que cristaliza todos los demás intentos realizados. De tal manera, podría decirse que esa licenciatura es el punto

de convergencia de los propósitos habidos durante 100 años, de 1845 con la creación del Instituto Comercial hasta 1858 con la licenciatura, que ha podido mantenerse en el tiempo, reuniendo así lo viable y lo sostenible, con dos problemas evidentes: uno para poder empatar a sus egresados con el empleo público, y, el segundo, el enfrentado ante la embestida neoliberal, tal y como se abordará más adelante.

2.5.3. Fundación del Instituto de Administración Pública, actualmente nacional

Este organismo se estableció luego de tres experiencias que ofrecían igual número de perspectivas. La primera: en 1953 Manuel Palaviccini Piñeiro (1903- ?) y Rafael Mancera (1895-1968), entonces Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, asistieron al Congreso Internacional de Administración Pública por convocatoria del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), retornando con varias propuestas desde la visión de ese organismo. La segunda: a petición de Gabino Fraga (1899-1982), entre 1954 y 1955 Andrés Serra Rojas (1904-2001) tras conocer la trayectoria francesa de la École National d'Administration (Escuela Nacional de Administración, ENA) formuló para México un plantel similar, propuesta que no dio frutos, pero que abrió amplias expectativas de formación. La tercera experiencia: el Programa de Administración Pública de las Naciones Unidas de 1948, instrumentado a principios de 1950, que proponía para los países en vías de desarrollo el establecimiento de escuelas o institutos docentes en administración pública, y cuyo asistente mexicano fue Gustavo Martínez Cabañas (1911-2003).

Así, después de 22 años de que México se asociara como Estado miembro al IICA, se fundó el Instituto de Administración Pública (IAP), el 7 de febrero de 1955, actualmente Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que “asumió como objeto de estudio específico a la Administración Pública en su carácter de ‘organismo político’, cuya investigación, enseñanza y medios de acción deberían considerar la ‘influencia del ambiente jurídico, político y técnico, además de los factores psicosociales’”.

En ese orden de ideas, su propósito central, en palabras de Antonio Carrillo Flores (1909-1986), miembro fundador del instituto, fue “agrupar los esfuerzos de las personas que estaban, o habían estado, empeñadas en alentar el cultivo de las distintas ciencias que se ocupan de la Administración Pública”. Al mismo tiempo, el nuevo instituto fungiría como “un canal eficaz para que México se beneficiara con el fruto de otras meditaciones” emitidas por países miembros del IICA.

Al principio, el IAP se dedicó a la investigación de las ciencias administrativas así como a su divulgación, para lo cual se fundó la Revista de Administración Pública (RAP) en 1956, a semejanza de la publicada por el IICA. Desde 1961 se agregaron las actividades de enseñanza y adiestramiento de manera parecida a los planteamientos recomendados por Naciones Unidas (INAP, 2005: XV y XXV). Igualmente, en las entidades federativas se fue replicando la instalación de institutos estatales que han jugado un papel relevante en sus entornos. En la actualidad, el INAP imparte la licenciatura en gobierno y administración pública, la maestría y el doctorado en administración pública, así como varias especialidades, diplomados y cursos especializados y, además, cuenta con la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental. Finalmente, cabe destacar que el instituto desarrolla una labor continua de publicación de obras sobre las más variadas temáticas de la administración pública⁵⁴.

⁵⁴ Hay dos organismos adicionales que es preciso mencionar para efectos de esta investigación. Por un lado, el Instituto Político Nacional de Administradores Públicos (IPONAP) del Partido Revolucionario Institucional tuvo un desempeño vigoroso en la década de los años ochenta.

Por el otro, en noviembre de 1974 se inauguró el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. (CONLA) -desde el principio a veces no aparece la palabra “pública”- y al año siguiente apareció su Revista de Política y Administración con una vida editorial corta. No obstante, durante varias décadas el organismo copatrocinó una diversidad de publicaciones de escritores de talla internacional con estudios introductorios desarrollados por destacados autores mexicanos. Posteriormente, la denominación mudó a Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. En la actualidad sus actividades se encuentran en pausa.

2.6. Desde el gobierno

El periodo fundacional de la formación del administrador público en México finaliza con la puesta en marcha de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública, en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tras ese momento instituyente, podemos decir que inicia el periodo de institucionalización de dicha licenciatura. Este apartado junto con el punto 2.7. y el capítulo 7 dan testimonio de los acontecimientos de esta última etapa.

2.6.1. Reformas administrativas y programas administrativos

Hacia 1965 Ignacio Pichardo Pagaza, Gustavo Martínez Cabañas, Mauricio Carril, Eduardo Guerrero, Adolfo Lugo Verduzco y Jorge Tamayo, quienes colaboraron en el INAP simultáneamente o en algunos casos en épocas diferentes, coincidían que para estimular con vigor el desarrollo socioeconómico de México se precisaba el uso de las técnicas de planificación económica no únicamente a través de un plan de política gubernamental sino instalando un “sistema operativo de planificación central dentro del ... aparato de la administración pública mexicana” (Pichardo Pagaza, 1972: 25). Puede decirse que en el régimen de Díaz Ordaz (1965-1970) se fortaleció la planeación nacional, tras la trayectoria inaugurada por la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, expuesta al final de 2.4.

No obstante, es en las administraciones echeverrista (1970-1976) y lópezportillista (1976-1982) en las que “se realizan las mayores reformas administrativas llevadas a cabo en el siglo XX, que culminan con un proceso iniciado en 1967⁵⁵ con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP)” (Sánchez González, 2009b: 9).

En el sexenio de López Portillo se formó la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (CGEA) (DOF 3 enero 1977), cuya

⁵⁵ Moreno Rodríguez (1979: 541-542) sitúa el establecimiento de esa comisión en 1965.

importancia en materia de reforma administrativa fue total por su alcance nacional y en el tiempo, y la Secretaría de la Presidencia establecida en 1958 cambió de nombre a Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) al principio del régimen. La coordinación general mencionada jugó una carta vital en ese gobierno ya que auspició una auténtica ordenación administrativa en las dependencias del gobierno federal, fungió como órgano central de dirección administrativa, y patrocinó una serie de publicaciones de suma pertinencia en la época. En su mayoría, los directivos de la CAP y la CGEA eran licenciados en derecho, algunos con posgrados en administración pública: se trataba de una generación de abogados que estimaba como paso imprescindible la profesionalización de la administración pública federal desde los principios teóricos y prácticos de la ciencia de la administración pública.

Al finalizar la administración lópezportillista y “superada la etapa de reformas administrativas en nuestro país, surge una nueva era en la administración pública, con la puesta en marcha de los programas de modernización” (Sánchez González, 2009b: 11). En consecuencia, en el régimen delamadridista (1982-1988) las funciones de aquella coordinación general fueron absorbidas por la SPP e, igualmente, entró en operación el Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988 (DOF 18 junio 1984). En el régimen salinista (1988-1994) tuvo lugar el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989-1994 (DOF 16 mayo 1990) y en 1992 desapareció la SPP. En el gobierno zedillista (1994-2000) se instrumentó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, PROMAP, (DOF 28 mayo 1996), con base en cinco generales insumos informativos, entre los cuales se contaban las reformas administrativas de los años ochenta.

Por su parte, con la alternancia de partido político en el poder ejecutivo, el gobierno de Fox propuso el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (DOF 22 abril 2002), así como la Agenda de Buen Gobierno (DOF 14 septiembre 2005). El régimen calderonista operó el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-

2012 (DOF 10 septiembre 2008). Finalmente, el gobierno de Peña Nieto instrumentó la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios (DOF 5 enero 2015).

2.6.2. Disociación entre empleo público y egresados de la licenciatura en administración pública⁵⁶

Como parte del proceso de institucionalización de la licenciatura en administración pública es relevante abordar el tema del empleo de su agente en el mundo gubernamental, esfera lógica de su actuar profesional. A continuación, se presenta la exigua información disponible sobre la cuestión: no resulta difícil advertir que hay una franca desconexión entre el empleo público y dicho agente. Para tal propósito, tenemos que en México durante el siglo XX se han realizado dos censos de servidores públicos, uno en 1930, por acuerdo presidencial y, el otro, en 1975. Además, tanto el Instituto Nacional de Administración Pública, en 1987, como Rodolfo Flores Talavera y José Castelazo realizaron estudios que ofrecen datos duros sobre el tema de los servidores públicos en México.

⁵⁶ La información que se recupera en este apartado es presentada y analizada por Omar Guerrero en su obra de 1995 *La formación profesional de administradores públicos en México*.

Las fuentes consultadas por el autor son:

Datos 1930:

Dirección General de Estadística (1934), *Censo de funcionarios y empleados públicos, 30 noviembre 1930*, Secretaría de la Economía Nacional, México, D. F.

Rodolfo Flores Talavera (1954), *México y su población*, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, D. F.

Datos 1975:

Censo 1975 (No hay referencia bibliográfica completa).

Datos 1985:

José Castelazo (1985), *Nuestra clase gobernante*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Datos 1987:

Instituto Nacional de Administración Pública (1988), *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, México, D. F.

Al respecto, es posible distinguir, de inicio, que en el primer censo había un real equilibrio en el número de servidores públicos entre los diferentes niveles de gobiernos. En el trayecto de poco menos de sesenta años esa balanza desapareció para concentrarse el grueso de los trabajadores en el gobierno federal. En consecuencia, en 1987 la doble centralización, gubernamental y administrativa, era evidente, tal como se aprecia enseguida.

2. Servidores en administración pública, 1930 y 1987

1930				1987			
Población nacional	Gobiernos	Servidores públicos*	Porcentaje	Población nacional	Gobiernos	Servidores públicos <u>en miles</u>	Porcentaje
16,552,722	Federal	48,730	30.6	1980**: 67,382,581 1990**: 81,249,645	Federal	3,071	81.9
					Sector central	1,662	44.3
					Sector paraestatal	1,409	37.6
	Estatales	50,295	31.6		Estatales	454	12.1
					Sector central	394	10.5
					Sector paraestatal	60	1.6
	Municipales	55,955	35.1		Municipales	226	6.0
	Instituciones autónomas (hoy: organismos descentralizados)	4,273	35.1				
	Total	159,253	100		Total	3,751	100

Elaboración propia a partir de integrar los cuadros 3 y 17 presentados en: Guerrero, 1995: 12 y 35-36.

Para 1930:

*Excluye a militares, obreros y empleados de carácter accidental o transitorio. Incluye a los poderes legislativo y judicial.

Rodolfo Flores Talavera (1954), *México y su población*, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, D. F.

Dirección General de Estadística (1934), *Censo de funcionarios y empleados públicos, 30 noviembre 1930*,

Secretaría de la Economía Nacional, México, D. F.

Ambas fuentes citadas en Guerrero, 1995: 12.

Para 1987:

Instituto Nacional de Administración Pública (1988), *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, México, D. F.

Fuente citada en Guerrero, 1995: 35-36.

**Población nacional 1980 y 1990: INEGI (2001), *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000)*, México, D. F.

El nivel educativo de los servidores públicos ha sido un factor determinante en el desarrollo de la administración pública. Así, en el cuadro siguiente el censo de 1930 puntualiza que entonces la primaria era el nivel educativo puntero entre ellos con un 61 por ciento, por arriba de los demás y de la nula instrucción que de suyo ocupaba el 10 por ciento. Lo anterior, expresa la baja escolaridad de los individuos con los que el gobierno tenía que administrarse. También se infiere que la baja profesionalización, del 12 por ciento, no podía imprimir una cobertura especializada a las actividades de una sociedad en proceso de crecimiento. Se desconoce qué profesiones contenía ese 12 por ciento del nivel educativo profesional.

Para 1975, en términos relativos, en el sector central el porcentaje líder lo ocupaban las carreras de nivel medio con 33 por ciento, mientras que en el descentralizado, la primaria con 40 por ciento. Aun así, la primaria continuaba ocupando un sitio importante en el sector central con 30 por ciento. La población con estudios profesionales ascendía a 142 mil 205 individuos en ambos sectores. Había 34 mil 748 servidores públicos con estudios de posgrado con áreas de especialidad en medicina, técnica, ciencias sociales, humanidades, ciencias físicas, biológicas y matemáticas. Del universo de posgraduados se desconoce cuántos lo eran en administración pública, dado que el censo no precisa la procedencia específica (Guerrero, 1995: 29). Éstas son las cifras:

3. Nivel educativo de servidores públicos, censos 1930 y 1975

Nivel educativo	Censo 1930*		Censo 1975			
	Número	Porcentaje	Sector central		Sector descentralizado	
			Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Sin instrucción	15,837	10.03	18,813	2.44	9,933	1.59
Primaria	95,675	60.63	227,909	29.59	250,862	40.19
Carreras cortas			9,374	6.41	57,795	9.26
Secundaria	16,287	10.24	85,658	11.12	82,046	13.15
Carreras (nivel medio)**	676	0.42	251,518	32.65	91,982	14.74
Bachillerato	10,665	6.75	45,279	5.88	36,839	5.90
Profesional	20,113	11.95	75,782	9.84	66,423	10.64
Posgrado			10,880	1.42	23,868	3.82
No especificado			5,035	0.65	4,400	0.71
Total	159,253	100.02	770,248	100	624,148	100

Reproducción del cuadro estadístico 13 presentado en: Guerrero, 1995: 26. (Hay cambio en la denominación del cuadro).

* Considera: administración federal, estatal y municipal, entidades autónomas (hoy administración paraestatal), poderes legislativo y judicial.

** Denominadas nivel técnico-industrial en 1930.

Para 1930:

Rodolfo Flores Talavera (1954), *México y su población*, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, D. F. Dirección General de Estadística (1934), *Censo de funcionarios y empleados públicos, 30 noviembre 1930*, Secretaría de la Economía Nacional, México, D. F.

Para 1975:

Censo 1975 (No hay referencia bibliográfica completa).
(Tres fuentes citadas en Guerrero, 1995: 26).

En cuanto a las profesiones universitarias que lideraban la formación académica en la administración pública, en el cuadro 4 vemos que el censo de 1975 muestra que las carreras modernas, tales como las ingenierías en su totalidad, habían desplazado a las tres antiguas, medicina, contaduría y derecho, aunque éstas continuaban ubicándose en lugares punteros. Las otras licenciaturas modernas, como la administración, inaugurada en 1957,

abastecía secundariamente al sector público, y la economía, ocupaban sitios posteriores, mientras que las ciencias sociales se localizaban fuera de los diez primeros lugares.

De manera que las carreras modernas de índole social, administrativa y económica aún no se incorporaban al sector público con vigor. Así,

El deficitario dejado por la supresión de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la tendencia privada de la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA), merced a la pérdida de oportunidad del servicio civil, dejaron su huella. Las distintas profesiones administrativas y sociales no habían surtido con suficiencia el amplísimo mercado de empleo público, que se multiplicó de 1930 a 1975 (Guerrero, 1995: 28).

Tal como se señaló con anterioridad, la licenciatura en ciencias administrativas de la ENCPyS no comenzó a impartirse en 1951 según el plan original, arrancó en 1958-1959 como licenciatura en ciencias políticas y administración pública. No obstante, el crecimiento, desarrollo, diversidad y relevancia de la organización de la administración pública no se correspondió con la inserción de egresados de licenciaturas en ciencias sociales que pudieran aplicar sus conocimientos y habilidades. “Ello obedeció, entre otros factores, a la ‘selva semántica y jurídica’ de la administración de personal, las deficiencias del Catálogo de Empleos, la desarticulación entre los requerimientos de profesionales para el sector público –confusos y ambiguos-, y la falta de proyección ocupacional precisa y definida de las propias universidades” (Guerrero, 1995: 29). A continuación se presentan las cifras testimoniales del censo de 1975.

**4. Diez primeras profesiones universitarias y carreras en ciencias sociales
en la administración pública federal, censo 1975**

Carrera	Servidores Sector central		Servidores Sector descentralizado	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1. Derecho	9,357	12.35	4,120	7.10
2. Medicina	8,332	10.99	10,728	16.14
3. Ingeniería civil	8,101	10.69	4,408	6.64
4. Contaduría	7,101	9.64	9,158	13.79
5. Ingeniería mecánica, eléctrica y electrónica	5,260	6.94	9,040	13.61
6. Carreras administrativas*	5,245	6.92	4,331	6.52
7. Economía	3,663	4.83	3,033	4.57
8. Ingeniería agronómica	3,051	4.03	1,495	2.25
9. Ingeniería química y química industrial	2,449	3.23	3,243	4.88
10. Ingeniería industrial**	2,406	3.17	1,996	3.00
Carreras en ciencias sociales***	976	1.29	910	1.37
Total	55,941	69.25	52,462	79.87

Reproducción del cuadro estadístico 14 presentado en: Guerrero, 1995: 26-27. (Hay cambio en la denominación del cuadro y se agregan los totales en cifras y porcentajes).

* No se diferencian las carreras consideradas administrativas, se ignora si ahí se contempla la administración pública.

** Total ingenierías ambos sectores: 42,449.

*** Si bien la tabla alude a las diez carreras con mayor número de efectivos, se presenta el rubro de carreras en ciencias sociales que ocupa un sitio francamente menor.

Censo 1975 (No hay referencia bibliográfica completa).
(Fuente citada en Guerrero, 1995: 26-27).

Sobre el ingreso de personal a la administración pública federal, puede observarse en el próximo cuadro que entre 1945 o antes y 1955 en términos absolutos hay un equilibrio en la estructura ocupacional de los dos sectores. En el lustro 1956-1960 el sector paraestatal cuenta con más servidores públicos que el central. Sin embargo, en el periodo 1961-1965 hay un incremento en el ingreso de servidores públicos del sector central respecto al descentralizado, mismo que se repite en el lustro 1971-1975.

Si bien es cierto que “En la década 1966-1975 las carreras sociales ya estaban más que maduras para surtir de profesionales al sector público” (Guerrero, 1995: 31), también lo es que sus egresados no llegaron a ocupar un número representativo en la estructura de la administración pública federal, tal como se demostró en el cuadro 4.

Así, en el decenio 1966-1975 el reclutamiento fue el mayor registrado y pudo constituir una oportunidad clave para:

... articular formalmente la enseñanza universitaria y la formación profesional atendiendo perfiles ocupacionales dictados por las necesidades del gobierno federal, bajo crecimiento, diversificación y complejización acelerada. La opción, empero, fue otra: situar a las profesiones universitarias de cara a un concepto de empleo público como mercado libre, frente al cual las carreras públicas y sociales –principalmente la de administración pública– no hicieron valer su especificidad profesional y ocupacional (Guerrero, 1995: 31).

5. Ingreso de personal a la administración pública federal por lustros, 1946-1975

Periodo por lustros	Servidores públicos Sector central	Servidores públicos Sector descentralizado
En 1945 o antes	36,114	32,401
1946-1950	26,834	26,011
1951-1955	37,930	37,527
1956-1960	57,530	61,698
1961-1965	90,856	87,298
1966-1970	49,454	120,908
1971-1975	277,651	246,207
No especificados	93,879	12,096

Reproducción del cuadro estadístico 15 presentado en: Guerrero, 1995: 30. (Hay cambio en la denominación del cuadro y no se agregan porcentajes).

Censo 1975 (No hay referencia bibliográfica completa).
(Fuente citada en Guerrero, 1995: 30).

En relación con los mandos superiores en la administración pública federal, las cifras relativas a 1985 mostradas en el cuadro siguiente, revelan que persiste la adaptabilidad de la profesión liberal en derecho, el dominio de la ingeniería en términos absolutos y relativos, el ascenso notable de los profesionales de la economía, cierta adaptabilidad de la contaduría, carrera original del ámbito hacendario, así como alguna presencia de profesionales de la administración y la medicina. Por el contrario, se manifiesta la baja presencia de egresados de ciencias sociales.

6. Agrupación de mandos superiores por profesión, 1985
(Seis carreras con más participación en la administración pública federal y ciencias sociales)

Carrera profesional	Porcentaje	Sector central	Sector paraestatal	Total
1. Derecho	24.14	178	16	194
2. Ingeniería	20.14	138	31	169
3. Economía	15.93	104	19	123
4. Contaduría	8.58	67	2	69
5. Administración	5.58	42	3	45
6. Medicina	5.10	39	2	41
Ciencias sociales	5.03	41	0	41
Total	84.50	609	73	682

Reproducción del cuadro estadístico 20 presentado en: Guerrero, 1995: 40. (Hay cambio en la denominación del cuadro y se agregan los totales en cifras).

José Castelazo (1985), *Nuestra clase gobernante*, UNAM, México, D. F.
(Fuente citada en Guerrero, 1995: 40).

De acuerdo a la institución de educación superior de egreso de los altos mandos de la administración pública, en 1985 es posible notar que la Universidad Nacional Autónoma de México dominaba el escenario; no obstante, habría que indagar la nueva tendencia.

7. Procedencia escolar de mandos superiores, 1985

Institución de educación superior (IES)	Sector central	Sector paraestatal	Total	Porcentaje
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	412	48	460	57.48
Instituto Politécnico Nacional (IPN)	42	5	47	5.86
Colegio Militar	27		27	3.74
Universidad Iberoamericana (UIA)	26		26	3.24
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)	16		16	2.24
Total	523	53	576	72.56

Reproducción del cuadro estadístico 19 presentado en: Guerrero, 1995: 39.

José Castelazo (1985), *Nuestra clase gobernante*, UNAM, México, D. F., en Guerrero, 1995: 39.

En lo que respecta a las licenciaturas en ciencias sociales profesadas por los mandos superiores de la administración pública federal, las cifras de 1985 indican que relaciones internacionales era la puntera, seguida por el empate entre ciencias de la comunicación y ciencias políticas y administración pública, en tanto sociología era la carrera con menor presencia en el ámbito, según puede apreciarse a continuación.

8. Agrupación de mandos superiores por profesión, 1985 (Cuatro carreras en ciencias sociales en la administración pública federal)

Carrera profesional	Porcentaje	Sector central	Sector paraestatal	Total
Relaciones internacionales	1.62	13	0	13
Ciencias de la comunicación	0.87	7	0	7
Ciencias políticas y administración pública	0.87	7	0	7
Sociología	0.24	3	0	3
Total	3.6	30	0	30

Reproducción del cuadro estadístico 21 presentado en: Guerrero, 1995: 41. (Hay cambio en la denominación del cuadro y se agregan los totales en cifras y porcentajes).

José Castelazo (1985), *Nuestra clase gobernante*, UNAM, México, D. F., en Guerrero, 1995: 41.

Nótese que el 3.6 por ciento arrojado en este cuadro no se corresponde con el 5.03 por ciento del cuadro 6 relativo a las ciencias sociales.

Luego de presentar los cuadros anteriores y asociarlos a la trayectoria de dos procesos de institucionalización, los de las profesiones en México y de la formación en administración pública, podemos advertir que los gobiernos posrevolucionarios dirigieron sus esfuerzos al “control político como recurso fundamental para la estabilidad y la gobernabilidad. Resulta, entonces, consistente que no se tuviera una clara preocupación por contar con cuadros profesionales en el sentido estricto del término” (Pardo Prado, 2000: 630)⁵⁷, en lo general y, para el tema que nos ocupa, en materia de administradores públicos formados en las instituciones de educación superior.

2.7. Diversificación de la licenciatura en administración pública en instituciones de educación superior

A finales del siglo XX y en el marco de la formación del administrador público en las instituciones de educación superior, Guerrero (1995: 64-75) reconoció cuatro amplias y diferentes vertientes que él denominó tradiciones intelectuales, procedentes de la contaduría pública, las ciencias políticas, la administración y las políticas públicas. Estas tradiciones las recuperamos para inscribirlas en el proceso de institucionalización de esa formación.

La primera tradición, la derivada de la contaduría pública, data del siglo XIX cuando al ya contar con abogados en sus filas la administración pública requirió de contadores inicialmente para el ámbito hacendario, su formación era corta dado que aún la contaduría no era una profesión universitaria. La Escuela Especial de Comercio, establecida en 1854, como ya vimos, no era ciertamente un plantel para la formación de administradores

⁵⁷ El tema ha sido abordado ampliamente por varios autores, entre ellos por Peter H. Smith (1980), *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México*, El Colegio de México, México, D. F.; Francisco Javier Morales Camarena (1991), *La tecnocracia en México: las actitudes políticas de los funcionarios públicos*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, D. F.; Rogelio Hernández Rodríguez (2003), *Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México*, Foro Internacional, volumen XLIII, 4 (174), El Colegio de México, México, D. F.; y Roderic Ai Camp (2006), *Las élites del poder político en México*, Siglo XXI, México, D. F.

públicos pero el gobierno incorporaba a sus egresados en la administración pública de la época con prioridad respecto a los demás candidatos, expresándose así la asociación entre formación y campo de trabajo.

Años más tarde, en 1905, ya con el nombre de Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA), el plantel abrió la carrera de Perito Empleado de la Administración Pública, con duración de tres años. Los estudiantes eran capacitados en asignaturas fiscales, mercantiles y comerciales, con visión pragmática, porque dos focos de atención de la administración pública de entonces eran la Secretaría de Hacienda y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. En 1920 se integró la Asociación de Contadores Públicos Fiscales con individuos formados en la ESCA. En 1925 la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) adscrita a la Secretaría de Educación Pública pasó a la Universidad Nacional de México, con lo que la formación no sólo era pragmática sino también teórica. Con la autonomía universitaria, en 1929 una parte de la ESCA⁵⁸ y la ESAP se fusionaron dando lugar a la Escuela Nacional de Comercio y Administración, ahora Facultad de Contaduría y Administración. En dicha escuela nacional prevaleció la formación de la contaduría y desde 1957 empezó a impartirse la licenciatura en administración de empresas orientada a los negocios privados.

Es relevante indicar que la vertiente contable nunca brindó la alternativa curricular en administración pública -sino muy recientemente y a nivel de diplomado-, pero es en su ámbito que tuvo lugar la simiente de las carreras en esa disciplina (Guerrero, 1995: 64-67).

⁵⁸ “La Facultad de Comercio y Administración estará formada por la parte de la actual Escuela Superior de Comercio y Administración, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, que se refiere a las carreras de contador de comercio y contador público y auditor, y por la Escuela Superior de Administración Pública”, artículo transitorio 1º, inciso C, Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma (falta agregar “de México”), DOF 26 julio 1929.

Por su parte, la tradición de las ciencias políticas, la segunda gran vertiente, inmigró desde las ideas de universidades europeas y estadounidenses. Tras asistir en 1949 al Congreso sobre Ciencia Política convocado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) -en el que se propuso la creación de escuelas de ciencias políticas y sociales en las universidades de los Estados en desarrollo, como vimos en 2.5.2-, Lucio Mendieta y Núñez, representante de México, entonces titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, a su regreso formuló dicho establecimiento, con base en lo que él mismo observó luego de visitar el Instituto de Ciencias Políticas de París, la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, así como la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Lovaina, que ofrecía la licenciatura en ciencias políticas y administrativas.

A la licenciatura en ciencias políticas se le agregó la de administración pública en 1958 cuando tuvo lugar la primera revisión de planes de estudio en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, quedando así integrada la licenciatura en ciencias políticas y administración pública. A la luz de su prototipo, desde 1964 la misma licenciatura se ha replicado en instituciones de educación superior privadas y públicas del país (Guerrero, 1995: 67-68).

De suyo, la tercera tradición, la relativa a la administración en general, tuvo lugar en la década de 1970 cuando de ella se abrieron como opciones la administración privada y la administración pública y han presentado dos rutas en las diferentes instituciones de educación superior. La primera, al interior de facultades de Comercio y Administración, de Contaduría y Administración o de Administración únicamente, mediante un tronco común que después contempla la alternativa en administración pública. En tanto, la segunda vía presenta esa opción en los últimos cursos de la licenciatura (Guerrero, 1995: 69).

La cuarta vertiente es la relativa a las políticas públicas y está orientada al ciclo mismo de ellas. En 1995, Guerrero (1995: 70) ya vislumbraba que éstas podrían convertirse en poco

tiempo en la cuarta tradición: en los años noventa iniciaron las maestrías en políticas públicas y en la actualidad hay licenciaturas en administración y políticas públicas.

Ahora bien, al margen de las cuatro tradiciones anteriores, desde fines de los años setenta “ha ocurrido una proliferación de carreras cuyo rasgo significativo es la formación de recursos gerenciales para el sector público, como único perfil profesional de su proyecto curricular de enseñanza” (Guerrero, 1995: 69), en el marco de la visión neoliberal, tema que se aborda más adelante.

A poco más de 56 años de haberse establecido la primera formación en administración pública en la UNAM, en 2015 el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A. C. (COMECOSO) informó que en el país había 57 programas de licenciatura en administración pública -en cuyo rubro también se incluyeron las carreras de gobierno, políticas públicas y ciencias políticas y administración pública-, de las cuales 26 se impartían en instituciones de educación superior públicas y 31 en privadas. En estudios de posgrado, había 57 maestrías en públicas y 55 en privadas, sumando 112 programas. En cuanto a los doctorados, en las públicas se registraron 13 programas mientras que en las privadas 10, arrojando 23 en total. Para los casos de maestrías y doctorados se consideraron también las denominadas políticas públicas, gestión y políticas públicas, políticas públicas en la globalización y, muy probablemente, la maestría en gobierno y asuntos públicos. En el marco del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), había siete doctorados en administración pública acreditados en las instituciones de educación superior públicas y seis sin esa certificación, mientras que sólo uno de 10 estaba acreditado en el ámbito privado (Contreras y Puga, 2015: 18-24), lo cual manifiesta claramente el nivel académico habido en ellos.

En torno a lo anterior, observamos que en los programas de administración pública o denominaciones afines, en las instituciones de educación superior públicas existen 31 maestrías más que licenciaturas, en la relación de 26 licenciaturas y 57 maestrías; en tanto que en las privadas hay 24 más, en la correspondencia entre 31 y 55. Esto expresa

nítidamente que individuos formados en licenciaturas diferentes a la administración pública requieren formarse académicamente o bien especializarse en ella, según sea el caso particular, por lo que demandan cursar la maestría: en virtud de lo cual las instituciones educativas han ampliado su oferta de posgrado.

Algunas consideraciones

A manera de reflexión concluimos que después de un largo y ahora ostensible trayecto de cerca de 150 años, desde la Independencia de México hasta 1958, la profesión de administración pública pudo consolidarse como licenciatura en el tercer nivel educativo del país. Sin embargo, no se aprovecharon las oportunidades históricas presentadas en la segunda mitad del siglo pasado para monopolizar actividades estatales puntuales a favor de sus egresados, objetivadas en instrumentos legales, de modo que en el sector público hubiera ordenamientos jurídicos que requirieran exclusivamente los servicios profesionales de administradores públicos formados en instituciones de educación superior.

Al no haberse logrado lo anterior, los egresados de la licenciatura en administración pública son lanzados a un mercado abierto de trabajo donde compiten con egresados de otras licenciaturas, incluso de las no afines con el servicio público. En consecuencia, es posible hablar de un vacío institucional porque no ha habido una estrategia que pudiese articular a esos egresados con el empleo público e insertarlos en un servicio civil de carrera que, dicho sea de paso, todavía no prospera. Ese vacío institucional, a su vez, se inscribe en una propensión identificada en los años setenta por Iván Illich: el sistema de educación general, contando la educación superior, comenzó a modificarse con rendimientos decrecientes. Raúl Olmedo lo compendia acertadamente cuando dice que “educación y empleo se divorcian, al igual que educación y bienestar” (2001: 192).

Una observación adicional encuentra aquí franca cabida: la necesidad de contar con estudios estadísticos sobre los egresados de licenciaturas y posgrados en ciencias sociales, y en lo particular de administradores públicos, que se desempeñan en el sector público federal, estatal y local, que incluyan diferentes variables para la formulación de correlaciones, tendencias y conclusiones.

Segunda parte

Desde la ciencia de la administración pública: Componentes temáticos y transversales en la formación del administrador público que lo orientan hacia el Estado social y democrático de derecho ante el desafío neoliberal

En estrecha vinculación con los ciclos prefundacional y fundacional de la formación del administrador público y el proceso de su institucionalización a partir de la creación de la primera licenciatura en administración pública en el país vistos anteriormente, en la segunda parte de la investigación, mediante cinco capítulos, abordaremos los componentes generales, de índole temática y transversal, mínimos indispensables por configurar la formación del administrador público en las instituciones de educación superior, ubicando la idea del Estado social y democrático de derecho como mira para orientarla.

Durante su formación en el tercer nivel educativo, el administrador público requiere comprender la complejidad en que la administración pública se halla inmersa, su estatus de ciencia social y los vínculos con otras disciplinas, los principios generales, el carácter dinámico de su relación con los administrados, el amplio poder a través de la diversidad de las funciones en diferentes estructuras institucionales, las actividades de planeación y presupuestación, así como las realidades polifacéticas por considerar en los procesos decisionales y de implementación públicos, por señalar siete grandes rubros formativos.

Por ello, en los tres primeros capítulos de la segunda parte, del tercero al quinto, presentamos un abanico amplio de elementos temáticos que a partir de varios autores connotados de la administración pública, tanto del siglo XIX y como del XX, tácita o explícitamente, deben ser abordados en la formación de su agente. Para tal propósito se seleccionaron seis autores -Alejandro Oliván y Hermógenes Pérez de Arce, Pedro Muñoz Amato y Aníbal Bascuñán, Bernard Gournay y Charles Debbasch- que son representativos

por partida doble: tanto de tres épocas diferentes como por la propia relevancia autorial. Estamos conscientes que la elección deja fuera a varios otros autores que igualmente podrían ser emblemáticos. Cabe señalar que los asuntos se presentan por duplas autorales con el objeto de ofrecer una integración mayor de los componentes temáticos.

Posteriormente, en el capítulo sexto, aludimos a los ejes necesarios por filtrar transversalmente la formación del administrador público: el referente contextual, la ética profesional y el desarrollo de la capacidad de agencia práxica, aunque reconocemos que es pertinente incluir más, tales como la multiculturalidad, el respeto a las minorías y la equidad de género, por citar tan sólo algunos.

Tras presentar los componentes temáticos y transveersales, en el capítulo séptimo tocamos el desafío mayor que actualmente tiene ante sí la formación del agente publiadministrativista: la doctrina neoliberal y su expresión académica caracterizada por la nueva gerencia pública. Finalmente, de cara a ésta se plantea al Estado social y democrático de derecho como modelo alternativo plausible para reorientar los esfuerzos formativos del administrador público en las instituciones de educación superior.

3. Alejandro Oliván y Hermógenes Pérez de Arce

En el tercer nivel educativo, estimamos fundamental que el administrador público conozca los orígenes de la administración pública en el marco del Estado moderno configurado durante el siglo XIX, porque requiere comprender cómo se identificó y precisó el ámbito disciplinar, a qué premisas políticas y sociales respondía en el proceso de conformación estatal, así como qué se entendía por administrador público y en qué podría consistir su profesión y formación. Consideramos que llevar a cabo una selección de los tópicos centrales abordados por dos autores destacados de esa centuria, testigos del acontecer público de la época y de las urdimbres teóricas en fragua, y asociarlos con la formación

actual del administrador público puede ofrecer insumos históricos, conceptuales, temáticos y dilemáticos necesarios y relevantes.

Para tal propósito, hemos escogido a dos autores destacados con obra en español: del primero de ellos, el aragonés Alejandro Oliván (1796-1878), político y jurista cercano a la administración pública por los cargos gubernamentales que desempeñó, además de su actividad legislativa y académica en varias reales academias españolas, experiencias que le permitieron redondear su visión de los poderes públicos, se selecciona el libro *De la administración pública con relación a España* de 1843. El segundo texto elegido es *El administrador público. Principios generales de administración*, publicado en 1884 por el chileno Hermógenes Pérez de Arce (1845-1902), igualmente familiarizado con los cargos públicos y legislativos, también con las actividades periodísticas y de docencia universitaria. De tal manera, se retoman dos obras fundacionales de la administración pública, una ubicada en la primera parte de la centuria y la otra en la posterior, mediando entre ellas cuatro décadas de distancia intercontinental.

3.1. Hacia la identificación de la ciencia de la administración pública y su ámbito de acción

En la formación actual del administrador público consideramos esencial comprender cómo los autores del siglo XIX explican que en la percepción de los individuos de su época fue distinguiéndose la acción de la administración pública en el espacio social y político, su relación con la división de poderes públicos, cómo denotaron su carácter científico, cuáles eran sus actividades relevantes y qué características debería reunir el administrador público idóneo. Valoramos que ambas estimaciones -la identificación de la ciencia de la administración pública y su radio de acción- podrán formar el sentido de compromiso del estudiante respecto al pacto político fundacional del Estado como organización social suprema y pública.

Por ejemplo, Oliván menciona que previamente a la edición de su obra de 1843 no había prosperado el análisis de la investigación y clasificación de las diferentes operaciones administrativas llevadas a cabo por el “poder supremo” a fin de preservar, dirigir y mejorar las fuerzas y los intereses sociales.

Aquí podemos ver que el autor se coloca en el punto de intersección entre lo atemático y lo temático: identifica en la realidad de su época que la actividad administrativa es ya un hecho pero que había un vacío en términos de su conocimiento, además que reconoce diáfano la teleología de esa actividad: equilibrar el poder y atender los intereses sociales. El ejercicio intelectual de Oliván nos hace recordar de alguna manera a Jean d’Ormesson (1925-) (1995: 13) cuando dice que “lo esencial es saber lo que no se sabe para tender entre el saber y la ignorancia los puentes necesarios para hacer posible el trabajo del margen”. En el siglo XIX, este último trabajo lo hace Oliván básicamente y, en menor grado, Pérez de Arce porque cuando aparece su obra la administración pública ya había avanzado con gran evidencia.

En cuanto a ese poder supremo, explica Oliván, es posible palparlo a través de tres actos soberanos: pensar, que es preparar y proponer leyes; resolver, que implica formarlas; y ejecutar, que es hacerlas cumplir, y, en esta última acción, ante nosotros se evidencia la administración pública en el marco del emergente Estado moderno. Por ello, el autor resume sin más que “el hecho de administrar es tan antiguo como la existencia de los gobiernos; pero la ciencia de la administración es muy moderna” (1843: 1-2). De tal forma, advertimos que en la primera mitad del siglo XIX la labor investigativa y clasificatoria de la disciplina estaba en ciernes. En su proceso de construcción disciplinar, Pérez de Arce (1884: 17), nuestro otro autor, nos hace ver por añadidura que la ciencia administrativa puede subsanar gradualmente las fallas de los sistemas conformados empíricamente.

Oliván reconoce que fue meritorio el trabajo de muchos individuos que pretendieron reunir preceptos y elementos de teoría administrativa mediante una serie de diferentes

clasificaciones: así, poco a poco se fue labrando lo que sería la ciencia de la administración pública “protectora a la vez de los que mandan y de los que obedecen”. El autor español pone de relieve la importancia de esta ciencia hacia la mitad del siglo XIX: “esta obra está por desempeñarse de un modo completo: la Europa la aguarda, porque la necesita”.

En ese contexto, paulatinamente quedó definido un inicial objeto de estudio de la administración pública. Oliván sostiene que la también llamada administración de la cosa pública tiene por objeto de estudio la satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad, la preservación de sus intereses, así como el manejo ordenado de sus “negocios” en aras del “mejor estar” de los asociados. Todo ello se entendía a la luz de las reglas de un superior, a través de la “gestión de responsabilidad”, porque como premisa inaugural el autor planteaba la necesidad de saber que “quien administra reconoce dependencia”.

En esta sucesión de ideas, resulta pertinente que veamos qué relaciones encuentran Oliván y Pérez de Arce entre el gobierno y la administración pública. Por su parte, el primer autor afirma que el gobierno es “el poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger a la sociedad”, en tanto que la administración es “el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del gobierno”. En otros términos, “administrando se gobierna”, a la vez que la administración “cumple y hace cumplir sencillamente la ley”. Llama la atención que el aragonés ya hablaba sobre el proceso civilizatorio e indicaba que éste encamina a los pueblos y Estados hacia las prácticas de “buena gobernación y economía”, recordándonos al mexicano Luis de la Rosa cuando decía que la administración pública podría hacernos disfrutar las bondades que la civilización ofrece al ser humano. Igualmente, reconoció que la administración se expresa de manera diferente en cada país y sus métodos se proponen cumplir la ley y asegurar los intereses comunes (Oliván, 1843: 3-11). Por todo lo anterior, la administración pública se amplía y dignifica porque el beneficio de su acción se manifiesta; de manera que sus principios y reglas pueden erigirla como ciencia social.

Al igual que Oliván, el autor chileno recupera la idea del progreso civilizatorio, donde la necesidad de vivir en el marco de sistemas garantes de bienestar y de orden sociales condujo al ser humano a formar sociedades políticas hasta llegar a los Estados direccionados por un solo individuo o por pocos individuos, más allá de los derechos divinos y despóticos, de modo que la soberanía nacional tomó el lugar de la soberanía despótica. Así, ante los desafíos despóticos se configuraron nuevos sistemas de gobierno con tres ramas fraccionadas, cada una de ellas con esfera propia e independencia de las demás: la formación de leyes; su ejecución que vincula los intereses individuales con los del Estado y se refiere al interés general de los administrados; y la acción judicial. Así, la administración pública radica en el poder ejecutivo, también denominado gobierno, y se encarga de “llevar su acción hasta los menores detalles del bienestar y progreso sociales” (Pérez de Arce, 1884: 13-14).

Ahora bien, con frecuencia suele confundirse el sentido de la acción de gobernar con la de administrar, por ello, el autor chileno genera las aproximaciones teóricas siguientes que deslindan los significados de uno y otro concepto:

Gobernar es regir los intereses generales de la nación, representarla en el extranjero, participar en la formación de leyes, dar unidad a la acción política del Estado, dirigir los intereses colectivos de los ciudadanos concentrados en un solo interés común.

Administrar es ejecutar cada uno de los actos con que se da cumplimiento a las leyes de interés general, cuya dirección superior tiene el gobierno, sin descender éste a los detalles que exige su ejecución y que corresponden a los funcionarios administrativos.

El gobierno es la inteligencia que dirige; la administración es el brazo que ejecuta (Pérez de Arce, 1884: 14).

En suma, cabe bien la reflexión del autor aragonés cuando dice que “el gobierno forma la administración, pero la administración sostiene a los gobiernos”, por lo que cada uno de

éstos debe proponerse establecer una buena administración como su propio pilar (Oliván, 1843: 35).

Veamos ahora cómo los dos autores reagrupan sus ideas antes expuestas en una más abarcativa orientada a recapitular el carácter científico de la administración pública. Así, Oliván establece que la administración pública es una ciencia dado que hay varios motivos para tal afirmación: porque es “la acción que cuida y asegura el cumplimiento de las leyes, porque hay un nexo con los administrados que responde a la búsqueda de la satisfacción de cada necesidad social y al fomento de los intereses legítimos. Igualmente, tiene cualidad de ciencia dado que posee teoría propia, esto es, consta de un “sistema de principios metódicamente ordenados”. Además, es una ciencia práctica toda vez que “la aplicación de la teoría a la práctica constituye el arte de los administradores”. El objeto de estudio de esta ciencia es “la prosperidad del país, hacer el bien es su medio; y el celo ilustrado es su móvil”. La existencia de la administración pública como ciencia es de suma trascendencia porque “de ella dependen la grandeza de las naciones y la existencia de los Estados” (1843: 217-218). Así:

La teoría administrativa ha de abrazar la generalidad de los intereses legítimos, pero discerniéndolos, clasificándolos, y dando su lugar a cada uno, de manera que sean proporcionalmente atendidos sin dañarse; y la práctica administrativa ha de descender hasta las localidades más diminutas, bastante ilustrada para conocer la necesidad diaria y eventual, y bastante elástica para encontrar medios expeditos para satisfacerla (Oliván, 1843: 220-221).

En su perspectiva, Pérez de Arce define a la administración pública como el “conjunto de resortes con que el poder ejecutivo mueve todos los servicios que concurren al bienestar general, dentro de los límites racionales que una sana apreciación atribuye a la autoridad, para no invadir la esfera de actividad individual, ni sacrificar sus garantías” (1884: 15). De tal suerte que esa administración es general en cuanto versa sobre los intereses generales de los administrados. Para la atención de las materias que atiende se divide en

administraciones especiales tales como la hacienda pública, instrucción pública, beneficencia, policía, comercio, agricultura, industria, estadística, entre otras.

En cuanto a los vínculos de la administración pública con los poderes legislativo y el judicial, el autor español ilustra que la legislación requiere ser ejecutada y para ello se manifiesta el acto de administración, a tal grado es necesaria esa articulación que “todas las leyes son una letra muerta en tanto la administración no las hace ejecutar”. Justamente, es posible concluir que en tanto ordenadora de la sociedad, la legislación “encarga a la administración responsable la realización del pensamiento público o social”, de tal forma que “la legislación es a la administración lo que el precepto a la obediencia, lo que la voluntad a la acción, lo que el impulso al movimiento” (Oliván, 1843: 221-222).

Respecto a la administración de justicia que aplica leyes donde hay confrontación de intereses particulares y también leyes penales, el chileno nos advierte que la administración pública únicamente puede suministrar leyes de interés general, emanar disposiciones y reglamentos a partir de la ley, así como ejercer medidas disciplinarias y coercitivas, todo ello con el propósito de auspiciar el bienestar y progreso sociales a partir de las leyes orgánicas del Estado. Derivado del principio de la “recíproca independencia” de los tres poderes en que se divide la soberanía nacional emanada del pueblo, se infiere que “la administración, como rama del poder ejecutivo, debe tener acción propia, independiente del poder legislativo y del judicial” (Pérez de Arce, 1884: 16-18).

De tal manera, las dos caras de la administración pública son el suministro de servicios públicos y la atención de los administrados; el primer deber es que “la administración y todos sus servicios marchen con regularidad” (Pérez de Arce, 1884: 27) y, por el otro lado, la administración debe salvaguardar las garantías individuales, materia del derecho público y fundamento del Estado, con el objeto de no suprimirlas con procedimientos opresivos (Pérez de Arce, 1884: 62-63).

Ahora bien, podríamos preguntarnos, ¿dónde habita la administración pública? La nueva ciencia tiene lugar de residencia por lo que son irrefutables las coordenadas espacio temporales. Por ejemplo, el aragonés consideraba que en su época la “ciencia social” estaba progresando vertiginosamente por lo que plantea emplear sus propuestas en función de las características propias de cada nación. Así, “la mejor administración será la que ofrezca mayores beneficios y menores inconvenientes, conciliando según las épocas los intereses de los individuos con los de la comunidad” (Oliván, 1843: 181). Advertimos que el contexto forma una parte nítida de la propuesta olivana.

Para finalizar este apartado veamos la forma en que ambos autores relacionan la vida misma del ser humano con la administración pública. Por su parte, Oliván reconoce que ésta se establece en el “conocimiento del corazón del hombre y en el estudio de las necesidades públicas, su misión es satisfacerlas sin distinción, conservar la armonía que conviene a la sociedad, y auxiliarla para que mejorándose prospere”. Con una sólida administración, agrega, “las oscilaciones de la discusión política” casi no deterioran al Estado, en tanto que “sin una buena administración las sacudidas políticas se traducen (en) trastornos sociales” (1843: 42).

Ya a finales del siglo, el autor chileno nos comenta lo evidente e irrefutable que era la administración pública ya que se encontraba en familiaridad inmediata con el ser humano, las materias que atendía eran más conocidas que las expresiones de las otras ciencias políticas o legales. Al recuperar a Macarel, indica que la administración tiene una fisonomía general conocida por todos y percibida por cada persona desde que tiene uso de razón. En efecto, apostilla Pérez de Arce (1884: 7-10), la administración pública es contigua a la vida de los individuos porque por todas partes se observa su acción beneficiosa. Como idea general, avistamos que los autores reconocen que hay una acción administrativa en la sociedad.

3.2. El administrador público y su formación

También llamados agentes de la administración por Oliván -que nos lleva a recordar la expresión de Bonnin *agente de ejecución*-, los administradores públicos son los “ejecutores de las leyes” que se encuentran “interpuestos entre ellas y los individuos”, y en virtud de esa relevante y fundacional relación es dable pensar que sin agentes idóneos “sería ilusoria la mejor legislación, y saldría fallido el más bien combinado sistema” (Oliván, 1843: 72).

Por su parte, Pérez de Arce dice que, en una territorialidad específica -que nos lleva a evocar a Bonnin, una segunda vez, cuando sostiene que la actividad del administrador público se concreta en alguna oficina de la división político-administrativa del territorio nacional-, el agente de ejecución está a cargo de hacer cumplir las leyes del Estado relativas a los individuos en su relación con la sociedad y a los bienes como parte de la riqueza pública. De suyo, es la expresión del “órgano de la ley” y de la administración en el ámbito donde ejerce su autoridad. Al coincidir con Oliván, el autor chileno señala que se trata del “agente intermediario entre el poder supremo y los administrados”. Ante su encomienda “debe corresponder con sus talentos e integridad”, toda vez que su función es “hacer ejecutar las leyes de interés para todos los individuos” por iniciativa propia. Para tal fin, es indispensable que el administrador público estudie las leyes en virtud de que ha de cumplirlas cotidianamente y porque la autoridad administrativa se vuelve frágil si las interpreta a su capricho (1884: 28-30).

3.2.1. Estudio de las leyes

El administrador público, para el autor chileno, debe conocer bien la diferencia entre los diversos tipos de leyes. Por ejemplo, las leyes fundamentales, que son estables y expresan las “bases constitutivas del Estado”, y las orgánicas, que “organizan el ejercicio de la autoridad y el servicio de los diversos ramos administrativos”. Las leyes generales son

“disposiciones de un carácter que abraza los intereses colectivos de la nación”, mientras que las locales y reglamentarias son las que “comprenden un solo ramo de la administración, o bien son disposiciones derivadas de alguna ley general”. Además, es necesario que distinga que la ley es un “acto de la voluntad nacional que dicta las reglas fundamentales para el gobierno y la sociedad y determina las disposiciones esenciales para el régimen de los diversos intereses colectivos y de las relaciones que deben tener entre sí los intereses individuales”, en tanto que los decretos son “actos de la autoridad administrativa, derivados de la ley, y cuyo objeto es facilitar su cumplimiento” (Pérez de Arce, 1884: 30-31). Por su parte, el aragonés diferencia dos órdenes de leyes: las que la administración pública debe ejecutar respecto a los diferentes ramos del servicio público, y las de la esfera superior a la materia administrativa que corresponde a las leyes políticas, contribuyendo la administración a su ejecución; por ejemplo, derechos políticos (Oliván, 1843: 70-71).

En otras palabras, vemos que para el agente administrativo es importante, primero, conocer las leyes políticas constitutivas del Estado y de los poderes públicos, así como las que orientan a los derechos políticos. Este tipo de leyes, a su vez, son la base de las leyes administrativas. También el administrador requiere tener presente las relaciones existentes entre todos los tipos de leyes, saber en qué época se han emitido y qué modificaciones han tenido según los cambios habidos en la sociedad.

En todo caso, Pérez de Arce señala que “conocer la letra de la ley, es no conocerla. Es necesario profundizar su espíritu y penetrarse de él”. Para tal fin, y siguiendo a Bonnin, añade la necesidad de estudiar las leyes en tres dimensiones: la letra que es “la voluntad positiva y textual del legislador”, los propósitos que son “la intención y el pensamiento del legislador, que han presidido su formación y dirigido la obra”, además de la aplicación que no es otra cosa que “la voluntad del legislador aplicada a los casos que ha previsto, o que se relacionan con el espíritu de la ley” (1884: 32-36).

Al entrar en el ámbito específico del derecho administrativo, Oliván precisa que en cada nación éste “consiste en la competencia de las autoridades encargadas por la ley de las diversas partes de la administración pública, ya generales, ya especiales, o sea en los preceptos positivos que rigen en la materia” (1843: 10-11). En tanto, Pérez de Arce abunda en cómo aplicar este tipo de leyes: se requiere observar si los reglamentos que deben garantizar los asuntos públicos en realidad no los entorpezcan. Es importante que la ley no derive en “formalidades inflexibles” que atrapen la gestión de los intereses públicos. Ante ello, el administrador público debe enfocarse en “saber en qué casos y en qué circunstancias se puede, en pro del interés general, desentenderse de la ley, y hasta qué punto se puede hacer, sin que se entienda que se va contra la ley o su espíritu”. Es en este momento en que entra el “arbitrio del administrador” (1884: 42-43).

Finalmente, el agente administrativo debe tener en cuenta que los actos administrativos deben atender siempre los preceptos de la ley constitutiva del Estado, dado que ella es “la única que puede dar unidad, firmeza, energía y actividad a la administración”. Por consiguiente, “el conocimiento cabal de los deberes” (Pérez de Arce, 1884: 44-45) otorga al administrador prestigio y confianza que deriva en bienestar general.

3.2.2. Conocimiento de la disyuntiva transcendentaria, centralizar o descentralizar

En el Estado hay intereses generales que atañen a todo el cuerpo social y, simultáneamente, otros parciales propios de las localidades y los individuos, según reconoce Oliván, y robustece su idea diciendo que en medio de ellos hay otro tipo de interés relativo a los de las grandes demarcaciones territoriales, de manera que coexisten diferentes formas de gobierno. Como instrumentos y expresiones del gobierno, la centralización y la *escentralización* de la administración pública deben estar en función de “la capacidad de los individuos” y de “la composición actual del poder supremo en cada nación”.

El aragonés define que centralizar es “reunir en un punto el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas, de modo que la voluntad central llegue a todas partes y produzca por igual sus efectos”; en tanto que *escentralizar* es “esparcir los atributos de autoridad que existían en un punto, distribuyéndolos más o menos latamente por los demás puntos de la superficie”. Como conclusión, Oliván argumenta que ambas modalidades pueden existir a la vez, en todo caso lo importante es mantener el equilibrio de las “fuerzas activas y pasivas de la sociedad” evitando las situaciones extremas (1843: 15-21 y 35).

Por su parte, Pérez de Arce manifiesta que una y otra vez surge la confusión entre los términos y las acciones de gobernar y administrar por lo que es preciso especificarlos para distinguirlos. Explica que la “centralización gubernativa” o “centralización política” es inevitable para el gobierno de un país, mientras que la administrativa no lo es, por lo que no hay discrepancia entre un régimen de centralización política y uno de descentralización administrativa. En este marco, distingue dos fuerzas que pueden llevar a un cambio cualitativo: la actividad centralizadora del gobierno que produce incapacidad en los individuos para administrar sus propios intereses, al mismo tiempo que el gobierno tiende a desligar su atención de los asuntos locales; entonces, discurre el chileno, ambos movimientos pueden generar la capacidad gradual de los individuos para administrar sus propios intereses.

En esta línea de razonamiento, el chileno indica que “el espíritu público no se forma por medio de las leyes, sino por medio de la educación política de los ciudadanos destinados a manejar prácticamente sus intereses”. Es así que la ley por sí misma no se traduce en resultados a menos que los individuos estén habilitados para desempeñarse en la vida pública, así como dispuestos para el bienestar y el progreso sociales. En consecuencia, debe existir un proceso educativo que encauce al individuo a comprender los intereses colectivos, a discutir y conducir los intereses públicos, así como a establecer vínculos con los demás individuos de la sociedad: “es necesario afirmarse en el convencimiento de que las libertades locales en nada perjudican o debilitan la fuerza de la unidad del Estado” (Pérez de Arce, 1884: 47-53).

El sudamericano abunda sobre el tema. Por ejemplo, puntualiza que la centralización política no representa riesgo alguno cuando los fundamentos constitutivos del Estado le han conferido unidad precisamente en actividades básicas, tales como el poder gubernativo, la administración de justicia, la formación de leyes, la seguridad pública, y los sistemas impositivo y monetario. No obstante, la centralización fija su límite ahí donde empieza a afectar las libertades locales y donde inicia su incapacidad para atender todos y cada uno de los intereses de la nación en la totalidad del territorio: “se ha dicho del centralismo que al mismo tiempo (que) paraliza la vida de las extremidades, expone al centro a los peligros de la apoplejía”. El centralismo representa un obstáculo para las localidades cuando entorpece su desarrollo por estar inactivamente vinculadas a lo central. Ahora bien, otro agravante central es que no todos los pueblos están preparados para asumir la descentralización (Pérez de Arce, 1884: 54-59).

3.2.3. Aprendizaje sobre la materia administrativa

Queda claro que por la vía de la administración se realizan los servicios públicos y éstos definen la *materia administrativa* según las diferentes necesidades colectivas o sociales. Esas necesidades aumentan y se transforman con la civilización y tienen que ver, al decir de Oliván, con “la vida material moral o intelectual de los pueblos”. El autor observa que hay un vínculo interdependiente, que él define como “íntimo enlace y mutua dependencia”, entre los intereses materiales y los inmateriales de la sociedad, su atención sólo puede darse sobre la “base común de la *seguridad*” que garantiza la libertad personal, la propiedad privada, el trabajo, la industria y la opinión: es decir, el principio del orden público como condición inicial para la existencia de la sociedad.

De manera que al pretender clasificar la materia administrativa hay que considerar que primero “se ofrece a la imaginación la idea de orden público” y después las nociones de dirección y fomento de los intereses generales y particulares, dado que, en la óptica del aragonés, primero es existir y luego viene prosperar. Dichas ideas no pueden darse

simultáneamente, más bien se presentan de forma sucesoria. Advertimos que Oliván está consciente de la cadena incremental de intereses surgidos de las necesidades de un número creciente de actores, se trata de intereses “de individualidad, de familia, de asociaciones voluntarias, de comunidades creadas por la división del territorio, de nacionalidad, de civilización, y de humanidad”.

La sociedad requiere conservarse respecto al exterior del país como al interior de él. Sobre la primera preservación, Oliván refiere que el Estado necesita aparecer fuerte, próspero y leal: “nada atrae tanto el respeto como el ser respetable”, mientras que en el ámbito interior reconoce como materia administrativa a la fuerza pública porque apoya a la autoridad civil, a la justicia como medio de conservación social y, también, admite dentro de tal materia al arreglo equitativo de los intereses privados contrapuestos a los públicos, así como a la policía de seguridad.

La diversificación de la materia administrativa tiene por propósito la mejora de la sociedad y corresponde en su integralidad a la administración civil. En ese marco, la prosperidad general es un movimiento social que encuentra barreras no previstas y de ahí surgen necesidades materiales que requieren acción administrativa. Además de la atención a esos menesteres, la buena administración debe realizar actividades de fomento y supervisión, a las que el autor aragonés llama de “inspección administrativa”. Así, vemos que Oliván redondea la idea afirmando que el individualismo como principio de progreso social es insuficiente y estéril, por lo que, sin duda alguna, se requieren actividades de fomento gubernamental (1843: 44-53), idea que compartiría Von Stein algunos años más tarde.

Al igual que Muñoz Amato una centuria después, en cuanto a los asuntos de carácter privado, Oliván sostiene que la administración pública debe intervenir en ellos como su reguladora y supervisora. También las cosas de uso común o de dominio público son materia administrativa: vía pública, aguas, aire considerado en su salubridad y cuantos goces generales permiten las leyes. Todos ellos son objeto de policía. Igualmente, señala

que la policía administrativa debe resguardar las industrias agrícola, fabril y comercial garantizando libertad, desarrollo y justicia entre las partes involucradas. Agrega que la “indefinida e incontrastada libertad en la fabricación” equivale a la autorización de fraudes, por lo que es atribución de la administración “buscar correctivo a dichos males que corroen las entrañas de las sociedades más industriales y ricas, amenazando su porvenir” (Oliván, 1843: 55-63). Además, identifica claramente la necesidad de la seguridad social.

Notamos que la educación es materia central abordada por ambos autores. Oliván la conceptualiza como “el legado de unas a otras generaciones, y la transmisión de la vida social de los pueblos. Conforme se propaga la educación, se disminuyen los delitos: sin ella habrá en un país habitantes, pero no ciudadanos”. La educación física y moral equivalen a la buena crianza, inicia y se vigoriza en la casa paterna. En relación con ella, el poder supremo no debe emitir leyes que afecten “la pureza de las costumbres”. Por su parte, la educación intelectual es la *instrucción*, ilumina el entendimiento del hombre y puede ser primaria, secundaria y superior.

Sobre la instrucción primaria, el autor español expresa que es indispensable a todos, nadie debe estar al margen de ella y para los pobres debe ser gratuita. La secundaria es, en su percepción y en la de su época, “útil a muchos” y consta de dos ramos: una, artes y ciencias; la otra, carrera literaria. En tanto que la superior desarrolla lo aprendido en la secundaria y habilita el ejercicio de las “profesiones facultativas”; agrega que “es conveniente a algunos, no a demasiados”, porque de ser abierto el acceso el número de aspirantes sería excesivo, no habría lugar para todos ellos y generaría perturbaciones en la sociedad. Entre otras actividades educativas, corresponde a la administración “cuidar de que la enseñanza se organice por las diferentes edades de la vida, y que esté en relación con las luces de la época y las formas políticas del Estado”.

El autor identifica que “los buenos estudios, prometen reemplazar con verdadera y progresiva instrucción la ignorante garrulidad del improvisado empirismo”. Asimismo, indica que “Ni aquí (España) ni en ninguna otra nación de Europa, está bastante adelantada la educación pública, para que la administración se ciña a inspeccionar, estimular, y proteger; muy frecuentemente tiene que crear, dirigir y apremiar”. Igualmente, la administración debe favorecer el desarrollo de la población, además de “comprobar su movimiento por medio de censos exactos, y dirigirla hacia las ocupaciones y profesiones beneficiosas al país”. Para finalizar, cabe destacar la reflexión de Oliván sobre el vínculo entre civilización y enseñanza: “A medida que progresa la civilización, se simplifica la acción del gobierno respecto a la enseñanza” (1843: 65-69).

En torno a la materia educativa, Pérez de Arce reflexiona que “la instrucción popular tiene una importancia trascendental en el gobierno político de las naciones republicanas, bajo cuyo régimen todos los ciudadanos están llamados a tomar participación en la constitución de los poderes públicos”. Por su parte, la instrucción primaria debe ser garantizada por el Estado universalmente y su importancia radica en que dispone a la niñez en el raciocinio y el discernimiento con la mira de liberarlo de la “servidumbre intelectual que nos prepara para la servidumbre política” (1884: 98-104). En cuanto a la instrucción secundaria, la superior y la industrial, el autor expresa que pueden ser dejadas a la iniciativa individual.

Finalmente, cabe agregar que además de las anteriores ambos autores incluyen otras materias administrativas en sus obras.

3.2.4. Entendimiento de la organización administrativa

En cuanto a este tema, Oliván nos participa claramente que “el territorio de la nación está dividido en diversas demarcaciones, subdivididas hasta el término del concejo, que es el elemento o la unidad territorial administrativa”, temática en la cual mucho insiste Bonnin.

Visto a la inversa, “cierto número de concejos forman la provincia, y el conjunto de las provincias constituye la nación”. En función del ordenamiento territorial, la clave de la organización administrativa radica en “determinar el modo más fácil y eficaz de que se desempeñe bien el servicio público”. Ahora bien, advertimos que en tanto hay intereses generales así como locales, de igual modo hay administración general, provincial y local. Así, la administración general procede del gobierno supremo con el cual colinda, se esparce en la totalidad del territorio a fin de que las leyes se observen para la protección de los individuos: se orienta a preservar el “buen orden”. En tanto, la administración local es la que en el redondel municipal cultiva y custodia los intereses particulares y especiales de su población y sus atribuciones. La relación entre la administración general y la local se compromete a que la primera procure “conservar los medios de corregir los abusos” que pueda haber en la segunda (1843: 72-74).

En el cerco de esa estructura administrativa, el aragonés nos advierte sobre la necesidad de que:

Al fijar las bases o establecer los principios, procuraremos demostrar su exactitud en razón de la justicia y la conveniencia, empezando por decir que las funciones administrativas son de ejecución, que algunas veces precede consulta o consejo, y que en otras se subsiguen reclamaciones que requieren decisión en forma de juicio. *Para deliberar, como para juzgar, son buenos los muchos; para ejecutar, uno solo* (Oliván, 1843: 74).

Y eso sucede porque cuando se concede la autoridad a una sola persona es posible elegirla con mayor escrupulosidad. Una cualidad esperable en la persona ejecutora es la de saber cuándo debe actuar en función de su unicidad y cuándo solicitar consejo de otros:

Mas la persona única, encargada de ejecutar, si bien en las cosas de perentoriedad y en las claramente determinadas en las leyes e instrucciones, no necesita tomar parecer más que de su recto juicio y buena intención, se halla a veces en situaciones realmente difíciles y de perplejidad, en las cuales antes de decidirse, le convendría aconsejarse. (...) Si el funcionario no tuviese a quien pedir consejo, podría comprometerse el buen servicio. (...)

Esta solución, que es la clave de la organización administrativa, combina la madurez del consejo con la rapidez de la acción, sin menoscabo de la responsabilidad legal y moral (Oliván, 1843: 77-78).

Ahora bien, vemos que la unidad y la independencia son las dos características de la administración en su concepción orgánica. La primera garantiza la convergencia en las miras y la segunda fomenta la libre acción responsable eludiendo los efectos de la rivalidad. Por ello, es menester que las estructuras administrativas expresen los intereses generales o específicos de la sociedad y la jerarquía administrativa denote la clasificación de actividades diferenciadas e independientes (Oliván, 1843: 84-86).

Al tratar la temática del presupuesto público, Pérez de Arce declara que “el Estado debe limitar su acción a aquellas funciones racionales propias de su organización política y administrativa, sin empeñarse en aquellas obras que están al alcance de la actividad social”. Tras mencionar que los egresos públicos tienen que vincularse justamente con lo público, reitera que “allí donde no hay comprometido un interés general, no está la esfera propia del Estado; e inmiscuirse en ellos, es traspasar sus límites racionales, para invadir el campo de la iniciativa individual” (1884: 388).

3.2.5. Discernimiento sobre varias disciplinas

En la capilaridad de la jerarquía administrativa tiene lugar el “orden de agentes únicos y subordinados que forman la cadena de transmisión y ejecución”. ¿Qué deben conocer esos agentes? En virtud de que “los administradores no se improvisan” es pertinente que su “caudal de conocimientos” se integre por “el estudio de la ciencia de la administración, el derecho administrativo, del derecho público y privado, de la economía política, y de las ciencias que iluminan a las artes”. Los conocimientos de los agentes administrativos son la plataforma en la que se erige el carácter moral para ejercer su oficio con firmeza y

determinación, nos previene Oliván (1843: 117-121). Con el objeto de llevar a cabo esas laudables actividades, Pérez de Arce coincide en que la administración pública debe apoyarse en diferentes ciencias: medicina legal, estadística, higiene, economía política, y sus funcionarios necesitan la preparación en cada una de ellas (1884: 16).

En la perspectiva de Oliván, la administración debe ocuparse de la estadística general y parcial: reunir datos que comprueben todos los hechos sociales, a fin de observar el progreso o retroceso de cada ramo, de modo que esa ciencia puede favorecer “las exigencias públicas del presente y conveniencias del futuro, motivar la formación de leyes; allí (en los datos estadísticos) observa la administración los resultados de su acción más o menos acertada, y determina las mejoras y su oportunidad” (1843: 69-70).

Al igual que el autor español, Pérez de Arce ilustra que la estadística le permite al administrador público adentrarse en el conocimiento positivo de la parte de territorio en que trabaja, le brinda datos para proyectar posibles mejoras públicas ante necesidades sociales, así como saber sobre movimientos en población, comercio, agricultura, escuelas, cárceles, hospitales, criminalidad y transportes, entre varios. Otra óptica asegurada por la estadística, subraya Pérez de Arce es la división administrativa del territorio que concede observar la manera en que en él se dispone la organización política y donde tienen lugar los servicios públicos con los que trabaja el administrador público (1884: 271-272).

En síntesis, para el chileno la estadística es una suerte de inventario del Estado que posibilita al administrador la vista exacta sobre diversas materias y las relaciones entre ellas.

3.2.6. Cualidades por desarrollar en el agente administrativo

Oliván concede importancia de primer orden a los agentes administrativos cuando dice que, si bien es cierto que el mejor gobierno es el poseedor de las intenciones mejores, no las podrá cumplir si no cuenta con la “inteligencia necesaria”, ya que no es suficiente con organizar la administración pública sino es preciso impulsar su movimiento a través de sus agentes (1843: 128). A pesar de la relevancia neurálgica de este agente en la vida y acción de la administración pública, Pérez de Arce asevera que con frecuencia se comete el error de considerar que su actividad pública no demanda estudios, que en él son prescindibles la preparación especial y las aptitudes particulares -“dotes”-; a menudo se cree que a una persona “de ilustración vulgar y sin antecedentes en la vida pública, se le puede confiar la administración de una parte del territorio nacional” (1884: 10).

Entonces, bajo esquema de diálogo, Oliván se pregunta a quiénes correspondería intervenir en la administración de la cosa pública y de cara a la interrogante razona que las capacidades diversas y desiguales de los individuos reducen el número de los posibles participantes. Esta restricción no es arbitraria ni única: el ingreso puede quedar abierto a todo individuo que “cultivando sus facultades y progresando, adquiera la capacidad requerida” (1843: 11-12). Dado que el administrador público puede prosperar en los puestos de la jerarquía administrativa comprendidos los más altos niveles, “su preparación es, por consiguiente, muy análoga a la que corresponde a un hombre de Estado”. En este marco, remata Pérez de Arce, “la administración no deja de ser la escuela donde se forman los grandes hombres públicos” (1884: 392-395).

Bajo ese tenor, el autor sudamericano anuncia que existen facultades generales que debe reunir el auténtico administrador público: conocer la magnitud de las funciones de la administración, orientarse a las fuentes desde las que puede preparar su carrera administrativa, tener profunda conciencia de la importancia de sus funciones, meditar sobre las leyes, así como estudiar las ciencias morales (Pérez de Arce, 1884: 11).

A continuación, presentamos las cualidades generales que ambos autores estiman necesarias de desarrollar por el administrador público.

3.2.6.1. Formación moral

A partir de Bonnin, Pérez de Arce (1884: 353-355) enuncia algunas condiciones morales ideales en el administrador público, tales como justicia, moderación, firmeza tranquila, sano juicio, sagacidad, conocimiento de las personas que requiere emplear, perseverancia en el bien público, amabilidad, espíritu conciliador, virtudes cívicas, por mencionar las más importantes.

3.2.6.2. Actuación pública

En todo momento, asevera el autor chileno, el administrador debe basar sus actos en los fundamentos de “la equidad, la ley, el interés público” (Pérez de Arce, 1884: 373).

3.2.6.3. Coherencia entre teoría y práctica

Oliván señala que para dejar el umbral de la teoría deben ponerse las leyes en acción, ya que “la ley es aquí el derecho: su ejecución es el hecho” (1843: 127). Regidora de la actuación, la ley requiere de la experiencia del sujeto, de modo que:

Para que el *hecho*, que es la *consecuencia*, sea conforme al *derecho*, que es el *principio*, ha de ser la ley recta y sanamente entendida por todos los funcionarios que concurren a ejecutarla, y por todos los individuos a quienes señale obligaciones (Oliván, 1843: 127).

En estas tres primeras cualidades podemos identificar que se trata, de alguna forma, de componentes éticos que actualmente se refieren como capacidad de agencia práctica, misma que se expone más adelante.

3.2.6.4. Relación del agente administrativo con los administrados

Debe establecerse sobre la base de paciencia, integridad, imparcialidad inalterable, benevolencia activa, cumplimiento del deber y puesta en marcha de los conocimientos de los agentes, a fin de tender hacia la felicidad pública, según asegura Oliván. Hay que enmarcar las actitudes anteriores en el respeto a los ciudadanos, al amparo de la custodia que las leyes les otorgan por esa cualidad pública fundamental: en suma, “la acción administrativa ha de ser ilustrada, justa y prudente” (1843: 129-130). De cierta manera, vemos que la relación propuesta por el autor aragonés guarda correspondencia con algunas partes de los principios actuales de la ética profesional que se presentan avante.

3.2.6.5. Entendimiento integral del aparato administrativo

Se requiere “abarcar de un solo golpe de vista el mecanismo administrativo”, para ello es imprescindible “seguir con esmero todos sus resortes; empujar a unos, detener a otros; en una palabra, conseguir que el todo y cada una de sus partes, entre sí, marchen constantemente en armonía” (Pérez de Arce, 1884: 355-356): se trata de la visión de conjunto que en la controversia actual debe estar presente en el generalista.

3.2.6.6. Innovación administrativa

Pérez de Arce aconseja que la administración pública únicamente introduzca innovaciones -como se aprecia esta palabra ya se usaba en el siglo XIX- que sean idóneas a la sociedad, a los hechos sociales en los que está inserta. Así, el administrador público debe saber que “toda reforma administrativa que hiere al espíritu nacional, no puede implantarse con buen éxito, sino después que se ha operado una evolución análoga en el pueblo, por medio de la educación y de la propaganda” (1884: 368).

3.2.6.7. Conocimientos plurales para la comprensión de necesidades sociales

La preparación en el estudio de las leyes y los reglamentos es necesaria pero no suficiente, ya que además del derecho público el administrador público debe conocer la estadística, la economía política, nociones de historia natural, tecnología y artes rurales (Pérez de Arce, 1884: 352). El administrador debe ir más allá de ser el “ejecutor mecánico de las leyes y reglamentos”.

Lograr lo anterior requiere de estudiar los “hechos sociales susceptibles de caer bajo su administración” para luego relacionarlos y compararlos con los ordenamientos legales, ver dónde están los “límites asignados por el derecho al poder público”. Igualmente es menester investigar “la influencia de las demás ciencias sobre la administración de los intereses sociales” a fin de procurar el “constante mejoramiento”. Incluso es propicia la reflexión de “la influencia de las instituciones en el porvenir de las naciones”, así como “la congruencia que las reformas de aquéllas guardan con la marcha de éstas”. Otras tareas son la comparación de la situación social de un país con las instituciones que lo conducen, “el grado de vida propia que respira la actividad social”, además de “la apreciación que la cultura nacional hace de la noción del derecho” aunada con “la aptitud del país para admitir los adelantos más recientes de la ciencia, aplicables a la gestión de los intereses locales” (Pérez de Arce, 1884: 391-392).

3.2.6.8. Estudio de la educación política del país en su vínculo con la centralización y la descentralización

En cuanto a estas últimas, el administrador público además de conocer sus diferencias debe descubrir cuál de ambas modalidades es la que debe prevalecer en las sociedades. En este sentido, es oportuno que estudie la educación política de su país y de otros porque le podrá señalar el grado en que esas formas deben modificarse. Para los propósitos anteriores, aconseja Pérez de Arce, la estadística puede esclarecer los hechos sociales del país (1884: 392-393). El autor chileno también reconoce que la obra de la administración pública en el ámbito del Estado puede ser de “largo aliento” para las sociedades que aún

no están preparadas para “el ejercicio de la vida libre”. El primer requisito para ello es la estabilidad de los sistemas político y administrativo cimentados en la educación (1884: 397).

3.2.6.9. Habilidades comunicativas

Pérez de Arce destaca que las capacidades escritas y orales abonan copiosamente en la formación del administrador público. De inicio, retoma a Bonnin para señalar que existe un “arte particular” que, desprovisto de ser el asiento de la ciencia que debe orientar a los funcionarios públicos, es convenientemente útil para valorar sus conocimientos. Se trata del “talento de un hombre público” que consiste en “redactar las comunicaciones, informes y decisiones administrativas con sobria elegancia y lógica clara y precisa”.

¿Para qué sirve ese arte? Es posible emplearlo en vastas actividades como comunicar a la autoridad superior, interpelar algún decreto, realizar exposiciones cortas de asuntos importantes, por indicar algunos usos. Sin embargo, lamenta el autor, en el servicio público a menudo se encuentran redacciones confusas, inconexas, sin claridad en la presentación de las ideas principales de los asuntos. De cara a este problema, la redacción de textos elaborados por el administrador público debe expresar claramente el asunto y los conocimientos especializados que tiene sobre él, de manera que el documento pueda ser una guía que encamine a la autoridad a la “acertada resolución”. Para ello es indispensable reunir los aspectos siguientes: distribución metódica del asunto por informar, ordenación de los hechos y las pruebas de los razonamientos, así como aseguramiento de la integralidad del propio asunto.

En caso de que se trate de una exposición oral, además de observar las cualidades anteriores habrá que cuidar la corrección del lenguaje, la dicción, el ritmo narrativo, la fluidez y procurar mantener el interés de los escuchas ya que “la gestión de materias administrativas tiene siempre algo de pesado y árido, y le corresponde al expositor o relator de ellas llamar la atención, sin fatigarla ni causarle fastidio”.

Sobre la importancia de los asuntos por comunicar, es aconsejable que el administrador público tenga presente que “el hombre de administración participa, en cierto modo, de la gravedad de las gestiones que le están encomendadas”, por lo que “debe limitarse a señalar la regla general y el cumplimiento del deber, sin pasiones ningunas que comprometan su imparcialidad, y sin inclinarse a excitar las pasiones de otros”. Igualmente, en sus comunicaciones escritas u orales es preciso dar cabida a la “circunspección, la prudencia y la buena fe”, dado que el prestigio también forma parte del talento. El administrador público requiere unir sus talentos entre sí con el objeto de que “la alta idea que de antemano se tiene formada de su saber y probidad, dé mucho peso a su autoridad e importancia a su ilustración”.

Pérez de Arce otorga una consideración primordial a la elocuencia administrativa, la cual se adquiere con trabajo y experiencia. Esta cualidad implica un acentuado conocimiento de la “equidad y de la filosofía del derecho” y de leyes y reglamentos, porque hay que identificar cuando los ordenamientos legales requieren ser reformados por antagonizar con las fuentes originales que inspiran a la legislación. Si carece de esta aptitud que es resultado del estudio y la reflexión, al agente administrativo no le será posible discurrir con “penetración, sagacidad, y aquella fuerza y seguridad en sus razonamientos” (1884: 369-372).

Ahora bien, el administrador público debe manifestar sus convicciones sobre el asunto específico por informar cuidando que su emisión sea clara, puntual, sin involucrar temas diferentes. Lo importante es que sus convicciones “fluyan como un encadenamiento lógico de pensamientos, derivados del conocimiento cabal y bien meditado de la materia en cuestión”, lejos de la exposición llena de una “verbosidad pomposa, o una profusión de citas, que, haciendo gala de erudición oficial, dejan como diluido el asunto principal en una difusión que ofusca el espíritu, o lo hace trabajar penosamente para coordinar todo lo que atañe al fondo de la cuestión”.

La veracidad es otra característica que debe acompañar a las exposiciones del administrador público. La verdad es entendida como punto de partida y fuerza de su razonamiento dado que su encomienda pública es respetable al “consagrarse al bienestar de sus compatriotas”. Pérez de Arce señala que “las personalidades no deben encontrar cabida en sus escritos” porque “los intereses particulares solo deben considerarse en sus relaciones con el servicio público, y en cuanto pueden estar en pugna con el interés general” (1884: 371-372).

3.2.6.10. Uso de oficinas públicas

Los inmuebles deben destinarse únicamente al servicio público y no derivar en estancia de asuntos o acciones personales. El trabajo administrativo por hacer en esas oficinas debe regirse por un método que no sea farragoso ni que prescinda de lo esencial. De tal manera, el autor propone un método en la redacción de asuntos administrativos en esas oficinas: exposición sucinta de los hechos, “estado u objeto de la cuestión por resolver” acompañado por leyes y decretos a favor y en contra del tema, y finalmente, conclusiones inferidas realmente de la exposición del asunto y de su “razonamiento analítico” (Pérez de Arce, 1884: 372-375).

Algunas consideraciones

Inmersa en el proceso civilizatorio, como lo indica Oliván, o bien en el progreso civilizatorio, tal como Pérez de Arce lo refiere, podemos ver que en el siglo XIX la fundación de la administración pública como ciencia social fue un fenómeno rápido por la intensidad con la que se capilarizó en gran parte de la vida pública. La obra de ambos autores nos lleva a afirmar que el acto instituyente de esa disciplina, en efecto, tiene lugar cuando los Estados nación emergentes erigen una carta constitucional en la que queda enmarcada y a partir de la cual se transforma en el brazo que cumple la voluntad gubernamental: el brazo ejecutor, recapitularía Dwight Waldo al siglo siguiente. Asociada al acto fundacional de los Estados, la administración pública guarda independencia

teórica-conceptual y de acción desde la que se vincula claramente con otras ciencias para consumir su actividad pública y el interés general, según hemos podido vislumbrar en las aportaciones de los dos autores estudiados.

Si bien es cierto que el estudio de las instituciones ha estado presente desde los griegos, es en el siglo XIX con el proceso de diferenciación de la administración pública, la ciencia política y la sociología como disciplinas sociales que tal estudio empieza a cobrar un cariz diferente todavía con un marcado énfasis en lo legal. De tal forma, una de las características esenciales del institucionalismo del siglo XIX y principios del XX es el aspecto reglamentario de los temas por estudiar. No es de sorprendernos: se trata del periodo en que el Estado nación moderno se está configurando y la formación del andamiaje constitucional juega un papel central.

B. Guy Peters (2003: 20-26) menciona que el institucionalismo del siglo XIX y comienzos del XX -que él denomina viejo institucionalismo- presentaba cuatro peculiaridades generales: era legalista, estructuralista, holista e histórico, dado que trataba sobre: la ley y su relevancia en la actividad de los gobiernos; la organización de los sistemas políticos, presidenciales o parlamentarios, pero, fueran lo que fueran, tenían que plasmarse en la formalidad constitucional que no siempre permitía ver los aspectos informales de los gobiernos y de la política, privilegiando el peso de la estructura sobre el comportamiento humano; el análisis comparativo entre regímenes gubernamentales; y la fundamentación histórica, respectivamente.

En el marco de lo sostenido por Peters, podemos observar que dos autores franceses Maurice Houriou (1856-1929) en su obra de 1925, *La teoría de la institución y de la fundación*, y Georges Renard (1876-1943), discípulo del primero, en *La teoría de la institución* de 1930, ambos juristas pero también considerados sociólogos por la parte de sus obras que colaboró con la sociología, nos proporcionan elementos para comprender las obras de Oliván y Pérez de Arce.

Por ejemplo, Houriou maneja las categorías de durabilidad, continuidad y realidad como prerrogativas de la institución cuando sostiene que “tanto en el derecho como en la historia, las instituciones representan la categoría de la duración, de la continuidad y de lo real; la operación de fundarlas constituye el fundamento jurídico de la sociedad y el Estado” (Houriou, 1925, en Lourau, [1970] 2007: 54).

De tal manera, para Houriou, una institución es:

... una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de tal idea, se organiza un poder que le procura órganos; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en realizar esa idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidas por los órganos del poder y reguladas por procedimientos (Houriou, 1925, en Lourau, [1970] 2007: 55).

Ahora bien, el sociólogo galo Lourau (1933-2000) reconoce en la definición de institución de Houriou dos suertes de componentes: el primero relativo a la universalidad de la institución, lo que rememora a Hegel, que articula dos instancias: la estática que supone la institución y la idea, y la dinámica que implica la obra y la realización. Para nosotros, en la esfera dinámica se ubica la administración pública respecto a la fundación del Estado moderno. Añadiría Lourau ([1970] 2007: 56) que hasta este momento la definición es tópica dado que “la institución es considerada como el lugar de la acción social”. En la segunda parte de su definición, Lourau sostiene que Houriou alude a la noción de organización, Hegel está ahí presente de nueva cuenta, que nos lleva irrefutablemente a la idea de organismo, al ya amplio conocimiento de la sociedad dotada de órganos impregnados de poder: se trata de una noción morfológica porque, anotaría Lourau ([1970]2007: 56), lo que ya está constituido como poder de realización es “aquello que tiene una forma social determinada y está legitimado por la prolongación de su existencia”. Todo lo anterior está impregnado, igualmente, por la idea de comunión *-consortium* en el palabreo del propio Houriou-, advirtiendo una cepa religiosa en su pensar.

Sin embargo, Houriou no se detiene ahí, sino que nos amplía el espectro al zambullir lo institucional, justamente, en la interiorización institucional que opera en el individuo a través de dos *estadios*: la incorporación o continuidad objetiva, y la personificación o continuidad subjetiva. En el primero el individuo absorbe la idea de la existencia formal de la institución e internaliza la regla institucional. Mientras que en el segundo, el individuo lanza a la institución su beneplácito de libre adscripción sin el cual ésta no tendría contenido ni relación con aquél. Así, remata Lourau ([1970] 2007: 60), el pensamiento de Houriou hermana el derecho subjetivo con el derecho objetivo.

Por su parte, Renard expulsa aún más las ideas de su maestro cuando sostiene que la institución es “el sujeto de derecho formado por la incorporación de una idea en una economía de vías y de medios destinados a asegurarle la duración” para luego glosar que la institución es una “entidad jurídica cuya raíz reside en la persona”. Ante ello, Renard enfatiza el momento de la fundación como un acto instituyente: la fundación como “un parto jurídico” (Lourau, [1970] 2007: 62). En consecuencia, la instancia institucional tiene al mismo tiempo derechos y deberes.

Como podemos observar, el institucionalismo jurídico también se embebe de otros componentes dinámicos más allá del instrumento legal, aunque este último siempre está presente de forma preponderante. De tal manera, la obra de Oliván, consideramos, es portentosa simplemente por la claridad conceptual que la ciñe en el contexto de la efervescencia española de la primera mitad del siglo XIX. Por antonomasia, se trata de un texto de la etapa fundacional de la administración pública. Cuarenta años más tarde, la obra de Pérez de Arce nos expone un sector público más clasificado -reto que el aragonés había apuntado-, dado que los gobiernos ya se habían diversificado mediante sus dependencias en función de las necesidades públicas; de modo que podemos ubicar su texto en la fase de fortalecimiento de la etapa fundacional de la disciplina.

En todo caso, llama nuestra atención que en ambas obras no se palpa una tensión tirante en el vínculo de la administración pública con el derecho; más bien este último aparece como el anclaje legal en el que se mueve la novel disciplina, para luego desplazarse en su propio ámbito de especialidad. No percibimos mayor controversia.

Oliván y Pérez de Arce en su compendio de ideas nos ofrecen las herramientas necesarias para deponer el modelo neoliberal de la nueva gerencia pública que más de un siglo después ha pretendido derribar el pacto fundacional entre el Estado, el cuerpo constitucional, la administración pública del gobierno y la ciudadanía, destinataria natural del esfuerzo público.

En este encuadre de premisas, justamente, hay que formar al administrador público. De ahí que este agente intermediario entre el poder supremo y los administradores, evocando a Pérez de Arce, precise conocer las leyes y la materia administrativa, los esquemas centralizadores y descentralizadores, la organización administrativa, así como comprender el apoyo entre disciplinas diferentes. Capta nuestro interés el ver que los dos autores reconocen un tipo de formación adicional, ahora denominada transversal, compuesta por habilidades y valores que atraviesan los otros conocimientos.

La propuesta de esta dupla autoral es formar al agente ejecutor en la misma administración de la cosa pública, dado que en sus épocas no había aún planteles específicos de formación en administración pública. No obstante, advertimos en las obras de Oliván y Pérez de Arce dos intenciones: ilustrar el estado del arte de la administración pública tanto en 1843 y 1884, así como desempeñar propósitos formativos. Por ello, nos es posible concluir que estas obras autorales son fundacionales, en el agregado de muchas otras, y se suman como antecedentes del establecimiento de escuelas en la materia y como parte del proceso de institucionalización de la administración pública.

4. Pedro Muñoz Amato y Aníbal Bascuñán

Pensamos que las obras de Pedro Muñoz Amato (1921-1997) y Aníbal Bascuñán (1905-1988), autores puertorriqueño y chileno respectivamente, son clave en la administración pública latinoamericana y caribeña dado que recogen aportaciones autorales clásicas y recientes para su época, tanto internacionales como de las dos partes de la región. A ello se añade la amplia experiencia de ambos en la materia, tanto a nivel teórico como práctico, resultando dos obras con contenidos valorados a la luz del espacio de la región que mucho pueden aportar a la formación actual del administrador público.

A partir del libro *Introducción a la Administración Pública* ([1954] 1966) de Muñoz Amato, y de *Elementos de Ciencia de la Administración Pública* (1963) de Bascuñán, nos es posible retomar contenidos relativos al lugar que la administración pública ocupa entre las ciencias sociales, acercamientos definitorios de esta ciencia, sus relaciones dinámicas con disciplinas afines, los principios que la rigen, las actividades de planificación y presupuesto, así como su asociación con las relaciones humanas, todos ellos vitales en el proceso formativo del administrador público.

4.1. Ubicación de la administración pública entre las ciencias sociales y su ámbito de acción

Para Muñoz Amato y Bascuñán la revisión histórica es de gran pertinencia para poder colocar a la administración pública en el marco de las disciplinas sociales. En virtud de ese razonamiento y por la importancia que reviste en la formación del administrador público, enseguida presentamos las vertientes expositivas de los autores sobre el tema: se trata de una misma línea argumentativa que reconoce autonomía disciplinaria a la administración pública, pero a partir de aportaciones diferenciadas. A ellas subyace una distinción central: para el primer autor la administración pública es un arte, mientras que para el segundo es una ciencia claramente establecida.

Por un lado, en la óptica de Muñoz Amato (1954: 61) el panorama histórico es requisito para distinguir las ideas políticas en que se fundan las teorías y las prácticas administrativas. Así, en el marco histórico podemos ver que la sistematización de la teoría y práctica de la administración pública respecto a los procesos administrativos del gobierno no es un desarrollo reciente. Con la configuración del Estado moderno y la economía capitalista progresa la racionalización de la administración pública, tal como lo indica Max Weber (1864-1920); ese avance pudo consolidarse gracias a los trabajos de los cameralistas de los siglos XVI al XVIII, cuyos representantes destacados son Georg Henrich Zinke (1692-1769) y Johann Heinrich Gottlob Von Justi (1717-1771), en la plenitud de la administración pública prusiana del siglo XVIII. No obstante, Carl Friedrich sostiene que la administración pública moderna posiblemente se originó en Inglaterra antes que en Prusia: de los siglos XII al XIV en el primer país se desarrollaron instituciones centralizadas de supervisión y control, tales como el consejo real, el exchequer, la cancillería, así como la diferenciación de funciones, las reglamentaciones y una suerte de profesionalización en los cargos públicos (Muñoz Amato, 1954: 56-58).

Aun así, lo importante es distinguir que los cambios registrados en el siglo XIX en la cultura occidental son los principios del apogeo logrado en la sistematización de la administración pública. En ese siglo hay una transformación importante en la racionalidad cultural que va de “la formulación a priori de normas ideales para regir la conducta humana en sociedad” hacia “la nueva tendencia que busca exactitud en el conocimiento de los hechos y deriva de ellos generalizaciones descriptivas”. En la mitad de esa centuria se transita del jusnaturalismo hacia el cientificismo y bajo su cobijo florecen la economía y el positivismo sociológico. De modo que la sistematización de la disciplina desarrollada a principios del siglo XIX está infiltrada de la pujanza de las ciencias naturales prosperadas con la revolución industrial, lo que trajo consecuencias de perspectiva y metodología.

De igual forma, la revolución democrática de los siglos XIX y XX es otro suceso de gran envergadura en el itinerario de la administración pública. Incluso el socialismo del siglo

XIX es de alguna manera, expresa Muñoz Amato, una extensión refinada de la tradición liberal democrática evidenciada por el axioma de mayor equidad en el goce del patrimonio colectivo, de respeto a la dignidad humana y de democratización del control político.

En síntesis, podemos ver que para el puertorriqueño el auge de la ciencia, el capitalismo industrializado, las revoluciones democrática y socialista que orientaron el pensamiento y la acción de los siglos XIX y XX son “las claves para comprender el curso actual [1954] de las interpretaciones sobre la administración pública” (Muñoz Amato, 1954: 59-62).

Las tendencias de la administración pública a principios de la segunda mitad del siglo XX, según el autor, son el enfoque jurídico, la administración científica, el cientificismo y la especialización, el sentido político, el estudio científico de las relaciones humanas, la orientación antropológica, el normativismo y las relaciones humanas, además de la actitud práctica. Igualmente, considera que para la época en que publica su obra la administración pública todavía no había logrado la “suficiente capacidad de introspección para esclarecer sus difíciles problemas de método” (Muñoz Amato, 1954: 85). Para ello, expone diferentes vertientes metodológicas, tales como los métodos de las ciencias naturales, los problemas de los valores, la teoría y la práctica, así como la unificación de los estudios sociales.

Por su parte, Bascuñán también hace un recorrido histórico con información similar a la de Muñoz Amato pero incorporando otro tipo de cuestiones. Por ejemplo, ante la interrogante de si la ciencia de la administración pública es antigua o moderna, observamos que el autor chileno establece una primera diferenciación argumentando que no es lo mismo la historia de la administración pública que la historia de la ciencia de la administración pública. De hecho, es la ciencia social con historia más larga, aparejada a la configuración de los Estados modernos; no obstante, el fenómeno administrativo data de tiempos inmemoriales. De tal manera, como estructura y acción hay larga experiencia en materia administrativa, pero según Weber la “racionalización” de la administración

pública sobre principios realmente científicos e independientes de la política tiene lugar después del acontecimiento del Estado moderno y la economía capitalista (Bascuñán, 1963: 82-84). El chileno aporta un dato importante: señala que los problemas inherentes a la administración pública por mucho tiempo se colocaron en el espectro general de las ciencias sociales sin adjudicarle especificidad. Otro gran dilema, reconoce, también fue de larga temporalidad: la controversia entre las concepciones jurídica y administrativista de la administración pública. Para el siglo XX, Bascuñán (1963: 84-91) puntualiza que cada una de las ciencias sociales había reclamado para sí la calidad de ser autónoma, pero guardando vínculos interdependientes entre ellas y otras ciencias⁵⁹.

El autor chileno considera que en la primera mitad del siglo XX prevalecen tres grandes tendencias que pretendían dar cabida a la administración pública. La primera, la doctrina clásica o tradicional que el autor denomina “administrativismo jurídico” la ubicaba en el ámbito de las ciencias y disciplinas jurídicas, por lo que su objeto de estudio no distaba del derecho; así, “se reproducirían los mismos debates sobre si es un objeto cultural o un objeto normativo o bien, un objeto que es formalmente normativo y sustancialmente cultural”. La segunda, el “administrativismo científico” de corte tayloriano la situaba próxima a los objetos ideales fisicomatemáticos, desde los cuales toda postura psicosocial correspondería a aspectos culturales o naturales. La última, defendida por André Molitor (1911-2005) (1956) y con la que Bascuñán comulga, sostiene que el objeto de estudio de la administración pública es “complejo pero unitario”, no considera que sea la resultante

⁵⁹ También hubo otra deliberación en torno a la sinonimia entre ciencias sociales y ciencias naturales. Bajo la óptica positivista del siglo XIX, únicamente podían existir ciencias que explicaran fenómenos a partir de leyes producto de la observación y experiencia de la realidad natural. De modo que, por ejemplo, Auguste Comte (1798-1857) ubicó a la sociología junto a la biología. Hasta fines de ese siglo comenzó a circular la propuesta de que había “ciencias de objetos no naturales, ciencias del espíritu, ciencias del Yo”, de manera que “al monismo positivista sucedió, pues, siguiendo el cauce kantiano, una conceptualización dicotómica de las ciencias, dentro de la cual no articulaban en plenitud las ciencias sociales” (Bascuñán, 1963: 97-98).

de una amalgama de objetos propios del derecho, política, economía, administración, sociología, psicología, entre varias (1963: 100-101).

4.2. Acercamientos definatorios de la administración pública

En su trayectoria formativa, el administrador público continuamente está en contacto con las diferentes definiciones del concepto de administración pública, siendo la labor más significativa el análisis de los componentes que las integran y su alcance, de acuerdo con los autores que las formulan. Advertimos que los acercamientos de Bascuñán y Muñoz Amato al concepto, cada uno de ellos redondeado conforme a su lógica, son oferentes de las perspectivas latinoamericanas habidas a la mitad del siglo XX. De inicio y apoyado en el argumento de Molitor acerca del complejo pero unitario objeto de estudio de la ciencia de la administración pública, el chileno la concibe como:

... la capitalización de trabajo administrativo, que, en la medida de su crecimiento material y humano y de la intensificación de su misión interventora en pro del bienestar colectivo - último fin de la administración pública-, determina una complejidad creciente y cada vez más especializada de la función administrativa, estructurada en órganos y servicios públicos (Bascuñán, 1963: 105-106).

El autor sudamericano realiza un análisis que él llama ontológico de la administración pública, integrado por tres componentes: el presupuesto de su existencia como ciencia, los elementos estructurales y el elemento funcional. Sobre el primero, señala que en efecto la administración pública es una unidad ontológica “cuyo centro de interés se encuentra fuera de cada una de las restantes ciencias sociales y sustentando una ciencia social autónoma; la ciencia de la administración pública”. Respecto al segundo, los elementos estructurales, éstos son “el funcionariado público o personal de servicio público”, el “estatuto normativo”, y el patrimonio público. El último, el elemento funcional, por su parte, se muestra a través de los servicios públicos que “concretan especializadamente la función

administrativa para la satisfacción de las necesidades colectivas”. Por lo anterior, Bascuñán concluye que con el paso del tiempo la “función administrativa acumulada” se transformó en “administración pública”, en otras palabras, ésta es “la capitalización del trabajo administrativo” (1963: 110-113). En este marco, la ciencia de la administración pública se encuentra asociada a “dos cabeceras, de acceso y de salida” que son la teoría y la práctica en torno a “la vivencia administrativa”.

Para no perder su calidad de ciencia, la administración pública debe tener un método propio y su metodología debe ser la misma para el conocimiento de su objeto, asegura el autor chileno. En las ciencias sociales los acontecimientos son explicados con una base teleológica, en arreglo a fines; “de ahí que pueda decirse que el método básico de los hechos sociales sea la teleología” (1963: 116). Respecto a la metodología:

Las ciencias sociales no sólo se encuentran interpenetradas en sus objetos, sino también en sus metodologías, de manera que en cada ciencia lo que la singulariza es el predominio, pero no el empleo exclusivo y excluyente, de la metodología que corresponda a su propio y peculiar punto de vista, de conformidad con la gravitación que le imprime el respectivo objeto (Bascuñán, 1963: 118).

Ahora bien, la ciencia de la administración pública no sólo responde a la pregunta “¿cómo es?” -cuestionamiento propio de las ciencias sociales, como lo menciona Wallerstein- sino, aún más, al cuestionamiento “¿cómo debe ser?”. El autor discurre que si bien es cierto que la ciencia política es una disciplina teleológica y la ciencia del derecho administrativo es de índole normativa, es posible establecer que la ciencia de la administración pública “es descriptiva y comprensiva (cultural), pero también trascendentemente, deontológica”. En consecuencia, en vista de su componente cultural,

la metodología de la administración pública es empírico-dialéctica y en virtud de su deontología, su método también es deontológico ⁶⁰ (Bascañán, 1963: 120).

En tanto, Muñoz Amato ofrece dos definiciones de administración pública, una general y otra limitada. En sentido amplio la administración pública es el gobierno entendido como “el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política”. Así, hay tres fases de gobierno. La ejecutiva que administra las normas políticas, la legislativa que las crea y la judicial que las aplica en la adjudicación de derechos (Muñoz Amato, 1954: 15). La definición restringida precisa que es la “fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político” (Muñoz Amato, 1954: 26). Como podemos distinguir, las explicaciones del autor vinculan la administración pública ineludiblemente con el sistema y la autoridad políticos.

Empero, el puertorriqueño señala que a mediados del siglo XX aún no había consenso sobre lo que constituye el ámbito de trabajo de la administración pública y advierte que existen fallas teóricas de gran envergadura como la contenida, por ejemplo, en la obra de Woodrow Wilson (1856-1924), *El estudio de la administración*, de 1887. Ahí, este autor norteamericano presenta a la administración como “la parte más ostensible del gobierno” y afirma que “el campo de la administración es un campo de negocios... (por lo que) la administración (pública) está fuera de la esfera propia de la política”. En referencia a tal aseveración, Muñoz Amato subraya que hay un craso error teórico ya que se establece “como premisa una distinción que por sus términos absolutos no se justifica” (1954: 16-17).

⁶⁰ El autor indica que este método es “aquél que en conocimiento de una determinada realidad, propugna la inferencia de principios cuya aplicación en aquella, mediante las técnicas correspondientes, permita el progreso de la estructura administrativa y la mayor eficiencia de los servicios que de ella reclaman las necesidades públicas” (Bascañán, 1963: 120).

4.3. Vínculos dinámicos entre la administración pública y otras disciplinas afines

Muñoz Amato establece las asociaciones activas entre la administración pública y la política, el derecho, la cultura, la economía y la administración privada, mismos que abordaremos sucintamente a continuación.

4.3.1. Política

En sentido amplio, el autor puertorriqueño afirma categóricamente que administración pública significa política, sistema político y sistema de gobierno. Este significado se explica por la naturaleza de las mismas operaciones administrativas del gobierno que se emprenden en estrecha conexión con las actividades de índole política, con las formas de ordenamiento gubernamental e impregnadas con los objetivos del todo el sistema. Igualmente, la planificación o planeación implica un proceso deliberativo sobre las actividades que el gobierno debe llevar a cabo para satisfacer las demandas sociales y está claramente sujeta a las decisiones políticas. De forma similar, la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto asocia decisiones políticas con administrativas.

En consecuencia, no es posible que comprendamos a la administración pública separada de la política porque toda ella obra en el engranaje del sistema político: infiere que el problema real radica en cómo mejorar ambos componentes vistos como complementarios y cómo enriquecer la relación recíproca para lograr las finalidades del gobierno (Muñoz Amato, 1954: 16-17).

4.3.2. Derecho

Entendido el derecho como “el conjunto de normas sancionadas por el Estado, incluyendo los ideales, las técnicas y las instituciones que informan su creación y aplicación”, su vínculo con la administración pública es fundamental (Muñoz Amato, 1954: 33),

justamente porque “toda situación administrativa tiene sus elementos jurídicos y viceversa”, ya que “cada acto administrativo está basado, directa o indirectamente, en una norma jurídica, pero su significación completa no se deriva de la base legal, pues la administración consta en gran parte de elementos discrecionales”.

El autor sintetiza la relación práctica entre ambas esferas al aseverar que cuando la administración pública es entendida como “la aplicación mecánica de los preceptos legales” se imposibilita cultivar la teoría y el arte de administrar lo público (Muñoz Amato, 1954: 35-39).

4.3.3. Cultura

A menudo se evita la comprensión de los procesos administrativos del gobierno como una manifestación de la cultura de la sociedad; de tal suerte que el autor afirma que la administración pública es “un reflejo del estilo de vida de cada sociedad, de su configuración de ideas, actitudes, costumbres, normas, instituciones, procesos y otras formas de conducta”.

Culturalmente no existe la representación del gobierno como fuente amplia de servicio, ni se llega a sospechar el gran potencial que en ese sentido tiene. Más bien se le percibe como una “fuente de opresión, estorbo y dilaciones o, por lo menos, no se le atribuye importancia positiva en la vida de la sociedad” (Muñoz Amato, 1954: 40-41).

Al hablar sobre su país, entre 1930 y 1940, el puertorriqueño de alguna forma toca el proceso de institucionalización cultural que ha tenido la administración pública entre el siglo XIX y el XX, comenta que:

En la administración pública casi todo el interés, al principio, era por crear instituciones, reorganizar, implantar nuevos sistemas de trabajo, mientras que actualmente se da mayor

importancia al factor humano se dedica más atención a los aspectos de educación y liderato. La concepción ‘mecanicista’ ha ido cediendo terreno a la de las ‘relaciones humanas’ (Muñoz Amato, 1954: 43).

Igualmente, el autor enfatiza la relevancia del cambio en los ambientes culturales y agrega que éstos deberían permitir ver la necesidad de “nuevas modalidades de organización y procedimientos administrativos”. La descentralización es un claro ejemplo de ello.

Finalmente, Muñoz Amato también exhorta al entendimiento del nexo entre los “procesos básicos de la cultura” y los problemas de la administración pública. Más allá de comprender las dinámicas sociales y disponer de los medios públicos para guiarla, se requiere reparar en la influencia que las reformas gubernamentales hechas en el país propio pueden tener en los modos de expresión cultural (1954: 44-45). Por lo general, las mejores prácticas transferidas de un país a otro no prosperan en el segundo dado que no derivan de la propia propuesta.

4.3.4. Economía

Un determinante clave en el aspecto cultural de una sociedad es el sistema de producción y distribución de bienes económicos, por lo que el vínculo entre economía y administración pública ocupa a todas luces una centralidad.

Tras exponer las perspectivas económicas del marxismo, liberalismo democrático y reformismo, Muñoz Amato concluye que la idea confluyente en esas ideologías es el reconocimiento de la avenencia entre economía y política. Desde ahí, plantea que “en cualquier sitio y época, la eficacia de la administración pública resulta determinante para la solución de problemas económicos”. Precisamente por ello, “en los países que necesitan un mejoramiento económico considerable de su eficiencia económica, es siempre dramática y a veces trágica la significación del elemento administrativo”. De los anteriores

razonamientos, nos es dable considerar la imposibilidad de llevar exitosamente reformas económicas si no se apoyan en prácticas convenientes de gobierno.

En el marco de las relaciones entre economía y administración pública, Muñoz Amato (1954: 46-50) expone que en algunos países la segunda es una herramienta de explotación de las clases dominantes, explicada por la concentración desmesurada de los recursos económicos en grupos selectos que generan déficit de equidad en la distribución de la riqueza y, por consiguiente, esos actores dominan los procesos políticos. A tal grado llega su control político que los cambios concretos que puedan darse abonarán para incrementar la injusticia. De manera similar, hay épocas en que el gobierno poco incide en materia económica: cuando la actividad privada se vigoriza y el gobierno es débil, la posición de los administradores públicos se condiciona por la impasibilidad e insuficiencia. A la inversa, cuando el gobierno en realidad guía los procesos económicos, la administración pública le secunda con eficiencia, fuerza y organización.

4.3.5. Administración privada

Con frecuencia percibimos que se ha pretendido identificar la administración pública con la privada. Muñoz Amato reconoce cuatro particularidades que las diferencian: el gobierno se orienta por intereses generales de la sociedad, en tanto que la iniciativa privada por intereses de un individuo o grupo; el gobierno es depositario de la autoridad política suprema, las empresas privadas no portan tan alta responsabilidad; el gobierno monopoliza la violencia y su aplicación, característica que la empresa privada no tiene; y la responsabilidad del gobierno equivale a su naturaleza y magnitud de su poder, dimensión de la que carece la administración privada.

Las particularidades anteriores del gobierno obligan a su administración pública a actuar en consecuencia, lo que provoca en general las cinco situaciones siguientes: las actividades son amplias, complejas y difíciles por lo que requieren maneras especiales de administración; la soberanía y universalidad del gobierno implica que debe solucionar los

conflictos de intereses privados con la mira del bienestar general, para lo que hay normas imparciales y equitativas que supeditan la conducta administrativa; el gobierno es responsable ante la sociedad por lo que su administración debe adecuarse a tal imperativo; los gobernantes tienen poder de coacción por lo que necesitan protecciones especiales y, a la vez, límites en su autoridad que impidan abusos; y la eficiencia de una entidad gubernamental debe medirse por la calidad e intensidad con que lleve a cabo los fines públicos, no por maximizar sus ingresos y minimizar sus gastos. Estas situaciones no las observan las empresas privadas. En todo caso, lo vital es tener idea de la serie de obstáculos y complejidades que enfrentan las entidades gubernamentales para compaginar el principio de eficiencia interna y la utilidad social (Muñoz Amato, 1954: 53-55).

Por su parte, Bascuñán (1963: 109-110) coincide con el autor insular sobre el tema de las diferencias entre la administración pública y la administración privada. Ofrece ocho diferentes reflexiones sobre la temática. Primera, los dos tipos de administración se proponen la racionalización, la cual en la privada puede ser observada cabalmente sin argumentos que lo impidan; por el contrario, en la pública esa meta está matizada por el régimen democrático, la constitución, la ley y el bien público. Segunda, en la privada puede buscarse “la mayor utilidad con el menor empleo de elementos”, en tanto en la pública esa medición no opera. Tercera, la ética en los negocios es dúctil, únicamente requiere sanción cuando se infringe la normatividad jurídica; en la pública la ética es “más rigurosa y orgánica” porque las transgresiones son de índole jurídicas, éticas, económicas, sociales y técnicas. Cuarta, el empleado privado está observado por una mínima carga estatutaria, mientras que sobre el público gravitan derechos y obligaciones establecidas ampliamente por varias normatividades. Quinta, el administrador privado está sujeto al albedrío del empleador y el administrador público está sujeto, o debería estarlo, a la carrera administrativa. Sexta, el administrador privado puede hacer lo no prohibido por la ley, el público realiza lo permitido por la ley y “el ejercicio de facultades discrecionales debe serle concedido expresamente por la ley”. Séptima, las organizaciones privadas se orientan por el lucro y la ganancia y los productos o servicios son adquiridos por los clientes que pueden pagarlos; a la inversa, la administración pública opera sin fines de

lucro y su razón de ser es la satisfacción de las necesidades de la población. Octava y última, en la administración pública se usan a menudo procedimientos y técnicas de la administración de empresas, pero, indica el autor, también sucede en el sentido inverso.

4.4. Principios de la ciencia de la administración pública

El acto de conocimiento en las ciencias sociales, manifiesta Bascuñán, es la comprensión y no la explicación, propia de las ciencias de la naturaleza; de tal modo que para su aprehensión la ciencia de la administración pública “cumple su cometido científico con la determinación y formulación de principios”. Al advertir que no necesariamente son los únicos, el autor distingue siete principios que resultan clave en la formación del administrador público: investigación, idoneidad para la función pública, racionalización del servicio público, juricidad, responsabilidad administrativa, contralor interna y unidad (Bascuñán, 1963: 124).

4.4.1. Investigación

La existencia de una ciencia reclama las actividades de enseñanza y aprendizaje, para las cuales es preciso la investigación. El “científico de la administración” y el administrador público deben basarse en la investigación “para la construcción de los principios, como para la obtención de reglas técnicas y de las soluciones concretas que de ellos y del estudio de la realidad, conjugadamente, se desprenden” (Bascuñán, 1963: 130).

4.4.2. Idoneidad para la función pública

La voz “función” emerge en el siglo XIX, es difícil encontrarla en autores anteriores y tiene su origen en las teorías biosociales, específicamente en la escuela organicista, así como en el solidarismo sociológico de Durkheim y el solidarismo jurídico de Duguit. El término también tuvo auge con Kelsen cuando puntualiza que a una de las funciones del

Estado se le conoce con el nombre de administración. De tal modo que la función pública, la función política o la función estatal adquieren una espaciosidad altamente comprensiva “como ejercicio de todas las potestades para la convivencia normada”.

En la administración pública están presentes dos elementos; uno objetivo o sustantivo que constituye la estructura servicial o funcionarial pública integrada por el personal administrativo, el patrimonio administrativo y el sistema normativo de la administración configurado por normas morales, jurídicas, técnicas y profesionales. El otro elemento es el subjetivo o adjetivo que alude a la acción o gestión administrativa, al servicio como prestación, lo cual es la función pública (Bascañán, 1963: 131-136).

Ahora bien, Bascañán retoma al autor argentino Rafael Bielsa (1889-1966) para precisar un parteaguas en la historia de la administración pública que da cabida al principio de idoneidad para la función pública:

Hoy, especializado el servicio público y más o menos perfeccionada la función, ambos, servicio y función, constituyen una profesión que, desde luego, supone en quienes la desempeñan cierta preparación técnica determinada en razón de la complejidad y variedad de los servicios (Bielsa en Bascañán, 1963: 139).

Así, la administración pública brinda servicios a la colectividad a través de su intermediario, el funcionario público, que forma parte de una estructura organizada por cargos públicos remunerados y jerarquizados. Precisamente, el principio de idoneidad comprende “lo moral, lo social, lo cívico, lo psico-físico, lo cultural y lo profesional-técnico”.

El principio de idoneidad presenta dos caracteres. El primero muestra al funcionario público como objeto de la disciplina de la administración pública y, dentro de ella, como

objeto de la administración de personal, mientras que el segundo exterioriza a la función pública como profesión, de tal manera que es posible hablar del profesional-funcionario y del funcionario-profesional. En suma, “el servicio público actualiza y materializa la función” administrativa (Bascuñán, 1963: 139-142).

4.4.3. Racionalización de los servicios públicos

Este principio se inserta en la necesidad de que el servicio público pueda satisfacer las necesidades colectivas y se oriente hacia el bienestar general. En el contexto de la administración pública, para Bascuñán (1963: 145) la racionalización objetiva debe darse en vista de los fines del Estado. El autor ofrece un ensayo de conceptualización de este principio en los términos siguientes:

Racionalización es el principio en virtud del cual la facultad pensante del administrador público, con el apoyo de su facultad volitiva y con exclusión de su facultad emotiva, promueve la concreción de la función pública ideal en servicios públicos eficientes; o en otras palabras, es el traslado o aplicación a los servicios públicos de los esquemas ideales o técnicos para el logro de su mayor eficiencia y economía en relación con disponibilidades humanas, patrimoniales y normativas dadas y con necesidades públicas presentes y progresivas. La sociedad es, en último término, la beneficiaria, cualquiera sea el número o la individualidad o universalidad de los usuarios, y es para ella y por ella que la función pública se institucionaliza en servicio público racionalizado (Bascuñán, 1963: 149).

Es propicio que el principio de racionalización se encuadre en el de juridicidad.

4.4.4. Juricidad o primacía del ordenamiento jurídico

Para versar sobre este principio, Bascuñán recupera el dicho de dos relevantes autores. Por ejemplo, el chileno Valentín Letelier (1852-1919) sostenía que “para que una administración sea buena, es condición indispensable su concordancia con la Constitución. Y de aquí que cada cambio fundamental de un régimen político tiene necesariamente que acarrear reformas en el orden administrativo”. Por su parte, el rosarino Bielsa, previamente mencionado, indica que “la ciencia de la administración es ciencia política en algún sentido: es una política específica de aplicación inmediata a cada objeto o materia de administración pública” (Bascuñán, 1963: 152).

De las dos declaraciones anteriores, advertimos que es claro que uno de los componentes estructurales de la administración pública como ciencia sea el sistema normativo que regula el funcionariado y el patrimonio públicos. Sin embargo, Bascuñán señala que conforme la civilización y el progreso demandan cambios es menester renovar y flexibilizar ese sistema.

Hay otro elemento que obligatoriamente hay que asociar con el sistema normativo: la discrecionalidad en la que no hay cabida para la arbitrariedad. En las acciones y decisiones donde tenga lugar la discrecionalidad no se debe contravenir el sistema normativo ni las normas morales y sociales (Bascuñán, 1963: 152-156).

4.4.5. Responsabilidad administrativa

Al ser transgredido, sin duda alguna, este principio identifica dos tipos de efectos: si la irresponsabilidad consumada recae en los administrados o bien en la misma administración pública. Así se habla de responsabilidad externa o interna.

La responsabilidad externa es uno de los temas centrales del derecho administrativo. En general, obedece a la pregunta de “¿Quién responde?”, formulada ante una acción irresponsable hacia el administrado. Bascuñán trae a escena al autor uruguayo Enrique Sayagués Laso (1911-1965), quien plantea cuatro posibles respuestas de los gobiernos: la primera orienta la responsabilidad sobre el funcionario directamente, la segunda coloca a la administración pública como responsable, la tercera considera a ambos responsables, mientras que la cuarta la confiere a la administración en algunos casos y en otros al funcionario.

La responsabilidad interna, la más frecuente, evidencia el nexo entre el Estado y el servidor público teniendo ambos derechos y obligaciones. Bascuñán recuerda al argentino Benjamín Villegas Basavilbaso (1884-1967) cuando manifiesta que hay tres tipos de posibles transgresiones de un deber: la violación a una norma disciplinaria sin mayores consecuencias, daño patrimonial a la administración pública o delitos penales, todas ellas producen responsabilidades diferentes, como la disciplinaria, la civil o patrimonial o la penal. Dichas responsabilidades no necesariamente son excluyentes, de tal forma que puede haber responsabilidad compuesta o simple y corresponde al derecho administrativo, al civil y al penal tratarlas (Bascuñán, 1963: 157-159).

4.4.6. Contralor administrativo

Para exponer este principio Bascuñán evoca al argentino Bielsa, quien sostiene que existen dos clases de reglas por observar en la administración pública, las legales y las técnicas no legales, no atenderlas deriva en inejecución o ejecución deficiente. Cuando la transgresión es legal el contralor establece el tipo de responsabilidad jurídica en que se incurre; cuando no es del orden administrativo o jurídico sino únicamente técnica, el contralor señala el error y plantea medidas de resolución, de ameritarlo acude al derecho disciplinario.

El contralor es materia de la ciencia de la administración pública y también del derecho administrativo: cuando pretende garantizar la eficiencia, la regularidad y la moralidad de la acción administrativa, su función no proyecta una finalidad jurídica sino de ocasión o interés en la administración; cuando la acción involucra legalidad entonces el contralor desempeña una actividad jurídica con base en el derecho administrativo. Ahora bien, si la causa es diferente a los dos ámbitos anteriores entonces el régimen que se asume es legal, puede tratarse de autorizaciones, aprobaciones, revocaciones, intervenciones, entre las más frecuentes.

De conformidad al momento en que el contralor opera, su trabajo puede ser preventivo o correctivo / a posteriori. El primero impide que el acto administrativo lesivo contra el interés patrimonial estatal o antijurídico se pueda consumir, la previsión tiene lugar antes de la realización o también coetánea a ella. El correctivo busca la responsabilidad resultante de los actos opuestos al derecho o al orden administrativo establecido y su actividad es restauradora.

De acuerdo al lugar espacial, la operación del contralor puede ser en el sitio de los hechos o en las instalaciones del órgano de contraloría.

Hay que recordar que existen dos formas de control administrativo: el control jerárquico y la tutela administrativa. El primero se ejerce en las administraciones directa e indirecta y la segunda en organismos descentralizados.

Finalmente, Bascuñán (1963: 163-167) precisa que la configuración y el estudio del contralor jurídico es campo del derecho administrativo, mientras que la aplicación y el estudio del contralor administrativo corresponde a la ciencia de la administración pública y sus técnicas.

4.4.7. **Unidad**

Al discernir sobre este principio, Bascuñán cita a Letelier cuando sostiene que es exigible la unidad en los servicios administrativos: “una sola cabeza”. Es indispensable no confundir la unidad administrativa con la centralización administrativa. La unidad, manifiesta el también chileno Enrique Silva Cima (1918-2012), impide las injerencias de un servicio respecto a otro en menoscabo de las luchas de competencia o de jurisdicción que podrían interferir en la acción estatal y en el bienestar de la colectividad.

El principio de unidad puede conciliarse con la descentralización administrativa. Para la época en que el chileno publica su libro, casi todos los autores coincidían en que hay una descentralización territorial y otra servicial o funcional. Para Sayagués Laso la descentralización servicial evidencia tener diferentes grados “en cuanto aumentan progresivamente los poderes del servicio o ente descentralizado, y disminuye el poder de contralor del órgano central”. Ahora bien, la descentralización en su grado máximo expresa la obtención de la autonomía que es “la facultad de autodeterminarse normativamente”, así supone el “orden general de la autodeterminación administrativa, desde el momento en que el poder máximo es el ‘normativo’”. La autonomía no es congénita sino deriva de la constitución, lo que significa que un ente la alcanza porque la ley se lo autoriza; de modo que es un proceso, una actitud y un sistema de carácter administrativo al interior de un ordenamiento político-gubernamental.

En suma, Bascuñán (1953: 163-175) nos dice que a la ciencia de la administración pública le corresponde plantear y aplicar el principio de unidad, mientras que al derecho administrativo le atañe el precepto de la ejecución de dicho principio que no puede refutar.

4.5. Actividades de planificación y presupuesto

Si bien es cierto que Muñoz Amato no establece en su obra un cuerpo de principios de la administración pública, sí los insta cuando aborda las actividades planificadoras -o de planeación- y presupuestarias como sus partes torales. La información presentada por el autor se acompaña de especificaciones que, según nuestro juicio, pueden transmitir al administrador público en formación la importancia del detalle fino y del armado relacional.

4.5.1. Planificación

De manera compendiada, planificar es la hechura de la programación para el trabajo de gobierno (Muñoz Amato, 1954: 99), es “la formulación sistemática de su programa” (Muñoz Amato, 1954: 143). Sus principios básicos son cuatro: la inherencia, la universalidad, la unidad y la previsión.

El primer principio, la inherencia, explica que cada acto administrativo se apoya necesariamente en lo planificado. El segundo, la universalidad, abarca todas las fases de la administración y requiere prever sus consecuencias hasta donde sea posible. La unidad, por su parte, plantea que las partes de la planificación estén agrupadas en el conjunto. El último, la previsión, expresa el carácter racional de la planificación porque dispone de lo necesario para orientar la acción futura.

Así, el autor puertorriqueño (1954: 105-113) sostiene que únicamente con el entendimiento justo de los principios de la planificación es posible resolver la problemática de organizar y metodizar los procesos. Además, se precisa la acción colaborativa de todos los niveles y sectores de la administración pública en la planificación.

En virtud de que “la administración es principalmente discrecionalidad”, Muñoz Amato sugiere que se usen las facultades discrecionales para sostener a los equipos administrativos interesados en el plan programático. Las actividades de planificación, ciertamente, necesitarán un alto nivel de centralización. Asimismo, la planificación central reclama investigaciones e interpretaciones eminentemente elaboradas sobre los ingresos, el producto interno bruto, los ciclos económicos, el sistema educativo, por citar algunos temas. De modo que las decisiones complejas requieran del apoyo de un secretariado vasto con asesores capacitados profesionalmente y destinados únicamente a la actividad de planificar (Muñoz Amato, 1954: 118-119).

La planificación demanda personal capacitado para ello en el área de investigación y estadística que, en general, dominen ciertas técnicas procesales para conocer e interpretar hechos, organizar las diferentes partes de los planes y relacionarse con los funcionarios ejecutivos en materia de asesoramiento. De igual forma, se requiere especialistas en temáticas sustantivas como lo son salud pública, educación, industria, hacienda pública, agricultura, por señalar algunas. Se trata de combinar las habilidades procesales con el conocimiento sustantivo; por el contrario, cada persona por su parte, aisladamente, no podrá hacer mucho.

Cabe señalar que en los países democráticos la planificación puede transformarse en un medio para fomentar y robustecer el control ciudadano sobre la actividad gubernamental mediante la deliberación pública sobre las decisiones (Muñoz Amato, 1954: 131-136); estimamos que esta posibilidad debe tenerla presente el administrador público que actualmente está en formación porque requerirá del diseño de nuevas herramientas de recolección de información, consulta, priorización, validación, integración, aprobación e implementación.

4.5.2. Presupuesto

Comprendido como una etapa de la planificación, “un presupuesto es, esencialmente, un plan de acción expresado en términos financieros”. Se trata de un conjunto de decisiones que define los objetivos de la administración pública y los medios para conseguirlos, considerando los recursos humanos y materiales, la organización, los métodos de trabajo, así como las unidades de medida de tiempo, cantidad y calidad. De tal manera, el presupuesto general del gobierno es “el programa que dirija toda actividad gubernamental en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo”.

De igual modo, el presupuesto es una herramienta de control y coordinación; por ejemplo, en las relaciones de los poderes ejecutivo y legislativo, entre las dependencias de la administración pública y al interior de ellas. La característica fundamental del presupuesto es la que lo determina como programa, esto es que debe ir más allá de ser una mera cuenta de ingresos y egresos. Tener presente esa característica evita deficiencias en la administración.

El presupuesto tiene cuatro principios: planificación, universalidad, unidad, previsión y periodicidad, los últimos dos van juntos.

El primero de ellos refiere que el presupuesto es una herramienta de la planificación, pero, hay que tenerlo claro, “no es el principal recurso de orientación programática”. La clave está en poderlo convertir en un “verdadero programa de corto plazo cuyas cifras estén articuladas en un conjunto de decisiones bien explícitas, con toda la información necesaria”.

En cuanto a la universalidad, el presupuesto como programa le otorga nuevos bríos a este principio porque diferencia entre un presupuesto muy abrasador en términos de contabilidad mecánica que de suyo es incompleto y otro cuanti-cualitativo: esta idea es

sustantiva en torno a decisiones y funciones gubernamentales. Igualmente, el presupuesto gubernamental tiene que ser abarcativo de las entidades autónomas y enmarcarse en el presupuesto nacional. El autor comenta que el equilibrio presupuestal es un dogma porque el aspecto de proporción puede ser artificial si en la realidad la economía del país no es conveniente y apropiada para la sociedad y sus fines. De manera que “la eventual existencia de un déficit o un superávit en el gobierno debe ser determinada por la situación general de la economía y, más aún, por los ideales sociales de carácter no económico” (Muñoz Amato, 1954: 141-150).

Es preciso que el tercer principio, el de unidad, reúna tres requerimientos formales: la exclusividad del documento único que incluya todos los ingresos y egresos en sustitución de diferentes presupuestos aislados, la incorporación de todos los ingresos y egresos en una sola cuenta a fin de comparar el equilibrio, déficit o superávit habidos, la unicidad de caja para que los ingresos y egresos concurren en un fondo general en menoscabo de destinos de algunos recursos para objetivos específicos.

Por lo que corresponde a la previsión y la periodicidad, el programa presupuestario debe formularse con antelación para un periodo futuro definido con intervalos regulares, “debe ser lo suficientemente corto para que la previsión específica pueda abarcarlo con eficacia, y lo suficientemente largo para que puedan desarrollarse en la práctica etapas importantes del programa”. La calendarización presupuestaria debe aproximarse a su ejercicio fiscal, así como adelantarse para dar cabida a los preparativos de ejecución.

Se necesita que los cuatro principios presupuestales, sin los cuales un presupuesto general de gobierno no es tal, estén formulados con claridad, especificidad, publicidad, exactitud y exclusividad (Muñoz Amato, 1954: 151-162).

Como podemos observar, la planificación comprende al presupuesto como una de sus fases. En materia de organización y métodos, las actividades presupuestales deben

realizarse con la participación general de todos los niveles y sectores de la administración pública; desde luego, hay órganos especializados en presupuesto que tendrán relación con asesorías también especializadas, así como vínculos con los órganos de planificación y el sistema legislativo, hay que recordar que la contienda por sujetar el presupuesto al control legislativo fue central en el movimiento del liberalismo y la democracia (Muñoz Amato, 1954: 174).

En este orden de ideas, es imperativo que la administración financiera conozca el carácter auxiliar que tiene en la elaboración y ejecución del presupuesto con la finalidad de que no se adjudique funciones que no le corresponden. Muñoz Amato (1954: 186) advierte contra los excesos de esa administración cuando sale del límite de sus atribuciones y formula requisitos procesales complicados por los que llega a imponer un sistema independiente de control autoritario, obstaculizando en todo momento las ideas y la capacidad creativas en los servicios públicos.

La ejecución del presupuesto involucra la acción de fiscalización interna. La misión de los funcionarios encargados de esa función es la de “determinar la corrección y la legalidad en el uso de los fondos, los valores y la propiedad”, tienen cierta independencia al interior del poder ejecutivo de manera que puedan realizar su encomienda con objetividad (Muñoz Amato, 1954: 156-197). Ahora bien, el autor hace una diferenciación relevante entre, por un lado, la actividad fiscalizadora de legalidad y honestidad en el ejercicio de fondos públicos y, por el otro, la dirección del provecho administrativo en las transacciones financieras; en otras palabras, “aunque la fiscalización sea interna, no debe mezclarse o confundirse con la fase administrativa de la ejecución presupuestal” (1954: 192).

Finalmente, en lo relativo a la fiscalización externa, Muñoz Amato (1954: 199) muestra que hay diferentes medios externos para fiscalizar la conducta de los administradores públicos, de conformidad a la eficacia y magnitud democráticas de cada país. En todo

caso, es pertinente que el servidor público desarrolle la fiscalización personal a través de su propia conciencia y el sentido de responsabilidad profesional. Para ello, el autor recomienda “perfeccionar la lógica de organización para distinguir claramente entre la fiscalización interna y la externa, y entre la discrecionalidad administrativa y las cuestiones de legalidad” (1954: 202).

4.6. Administración pública y relaciones humanas

La calidad humana es un recurso por excelencia e inigualable que necesita constituirse como premisa presente en el servicio público, ya que, como reconoce Muñoz Amato (1957: 45-46), “toda situación administrativa es fundamentalmente una constelación de relaciones humanas”. Asimismo, la educación para el servicio público debe condensar conocimientos, actitudes y destrezas fundamentales por reunirse en los individuos que intervengan en la autoridad pública.

Algunas consideraciones

Las obras de Muñoz Amato y Bascuñán tienen lugar en la segunda mitad del siglo XX cuando los Estados nación latinoamericanos y caribeños estaban, en términos generales, prácticamente consolidados, con administraciones públicas diversificadas en sus gobiernos mayoritariamente de corte autoritario. Además, es la época en que varios de esos países ya habían establecido la licenciatura en administración pública en sus instituciones de educación superior. Como es observable, los dos escritores conceden a los factores históricos y a la fuerza de las ideas de autores señeros del pasado, tanto del siglo XIX como de la primera mitad del XX, un peso determinante en la configuración de la administración pública como ciencia social y como órgano estatal, independientemente de las controversias de larga duración habidas en esa disciplina y abordadas por ellos. Desde luego, la realidad administrativa en la que ambos se desempeñan y estudian

presenta una mayor complejidad en el proceso de institucionalización de la disciplina respecto a la experimentada por Oliván y Pérez de Arce: ya existe un legado capitalizable y controvertible.

Se atribuye a Theda Skocpol (1947-) el cuño de la noción de institucionalismo histórico, pese a que varios otros autores lo han manejado. Si bien el término contiene varias rutas argumentativas, una de las ideas primordiales formulada por la autora es que “las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante”. Así, las decisiones políticas fundantes pueden persistir largamente en la esfera gubernamental, programas, políticas y organizaciones públicas -lo que se conoce como dependencia del rumbo-, aunque la dirección es modificable siempre y cuando haya “una buena dosis de presión política para producir el cambio”. En todo caso, habría que resaltar que este tipo de institucionalismo se concentra más en “la persistencia de las organizaciones después de formadas que en los hechos de su creación” (Skocpol, 1992, en Peters, 2003: 99 y 105). El institucionalismo histórico, reiteramos, tiene un amplio caudal de vías discursivas, entre ellas la económica y la de elección racional de las cuales no nos asimos.

Con base en lo anterior, podemos situar las aportaciones de Muñoz Amato y Bascuñán en una suerte de institucionalismo histórico porque si bien es cierto que colocan a la administración pública en el ámbito de las ciencias sociales, reconocen controversias en la relación con algunas otras disciplinas; por ejemplo, rivalizan con el derecho administrativo, la economía y la administración privada en aras de determinar con nitidez el campo conceptual y de acción de la administración pública. Solamente se pudo llegar a esa rivalidad por los acontecimientos teóricos y prácticos que la nutrieron durante la trayectoria histórica que viene del siglo XIX y se inscribe en el XX. Antes, advertimos que en la cosmogonía administrativa de Oliván y Pérez de Arce no habíamos observado tensiones en el ligamen de la administración pública y el derecho, pero esta dupla autoral sí las presenta con mayor complejidad.

A diferencia de los autores decimonónicos, apreciamos que en Muñoz Amato y Bascuñán hay un empleo autoral de mayor extensión y de diferentes dimensiones, desde Zinke y Von Justi hasta Bonnin y Weber, desde Duguit y Kelsen hasta Bielsa, Villegas Basavilbaso y Sayagués Laso. El espectro autoral manejado por ellos expresa traslúcidamente el proceso de institucionalización de la administración pública como ciencia autónoma defendible y por lo tanto debatible, historiable, sujeta a enseñarse y a aprenderse, actuante, mejorable y, sin más, socialmente objetivada.

En 1843, Oliván reconocía la labor de clasificación colosal que tendría que desarrollarse en la administración pública; la amplia gama de principios manejados por Muñoz Amato y Bascuñán orientados a modelar el diseño institucional público -que va desde la investigación, la idoneidad para la función pública, la racionalización de los servicios públicos y que pasa por la primacía del ordenamiento jurídico, la responsabilidad y contraloría administrativas para rematar en la unidad y en las actividades de planificación y presupuestación, para culminar en la relación con los administrados-, nos da cuenta fehaciente del itinerario histórico que esa labor recorrió hasta alcanzar una diversificación espaciosa, profunda y especializada en la polémica estatalidad social latinoamericana y caribeña, conforme se fue convirtiendo en la actividad pública que requería de un agente profesionalizado por las instituciones de educación superior para desempeñarse en el mundo laboral que naturalmente le corresponde.

5. Bernard Gournay y Charles Debbasch

A más de un siglo y medio del reconocimiento de la administración pública como ciencia, Bernard Gournay (1930-2010) y Charles Debbasch (1937-) advierten su centralidad dinámica en la vida de los países como un hecho irrefutable. El segundo autor incluso habla del poder administrativo dentro del Estado moderno confirmando el alcance de su fuerza. En virtud de que las perspectivas de los dos autores franceses dan cuenta implícita del carácter complejo que la administración pública alcanzó cerca del tercer cuarto del siglo XX, consideramos pertinente recuperar e integrar los aspectos temáticos más relevantes de sus obras que, seguramente, mucho pueden abonar en la formación del administrador público.

Los libros seleccionados son la segunda edición del texto de Debbasch, entonces decano de la Facultad de Derecho y de Ciencia Política de la Universidad d'Aix Marseille, *Ciencia administrativa. Administración pública*, (1972)⁶¹, y la de Gournay, *L'Administration [La administración]*, (1972), año de la cuarta edición, habiendo sido publicada la primera en 1962, lo que manifiesta la importancia brindada al texto del en esa época profesor del Instituto de Estudios Políticos de París.

De sus obras podemos desprender las temáticas de: la autonomía obtenida por la administración pública respecto al derecho administrativo, su concepción como órgano de actuación del poder político, el poder administrativo y su contacto con varias fuerzas fronterizas, la decisión administrativa, las estructuras administrativas y la reforma administrativa, así como el tema de los agentes administrativos, los medios de acción administrativa y el control de la administración pública.

⁶¹ La primera edición en español data de 1975, en esta investigación se trabaja con la segunda edición de 1981.

5.1. Emancipación de la administración pública del derecho administrativo

Si bien es cierto que el interés en el estudio de la ciencia administrativa data de principios del siglo XIX, Debbasch considera que por más de un siglo privó el monopolio del estudio jurídico del fenómeno administrativo, por lo que la enseñanza y la investigación giraban únicamente en torno al derecho administrativo. Eso posibilitó dos tendencias: la primera, impedir que las facultades de derecho ampliaran la preparación académica con estudios económicos, políticos y sociales, lo cual cambió después de la Segunda guerra mundial; y, la otra, perpetuar la “inmutabilidad de las estructuras administrativas”, criterio que favorecía “ver en ellas un mundo ya hecho más que un mundo por hacer”. Sólo así fue posible que la administración pública estuviera en la “universidad replegada sobre sí misma”, centrada en el estudio del derecho administrativo, carente de vínculos con la vida concreta. No obstante, la ortodoxia sobre esa inmutabilidad y el juridicismo consecuente se fueron debilitando a partir de 1950, para dar paso a estudiar en la universidad acontecimientos administrativos externos al portento jurídico (Debbasch, 1981: 32-33)⁶².

Gournay, justamente, en la introducción de su obra dice que en Francia el estudio de la administración por mucho tiempo estuvo monopolizado por los juristas, a modo que la enseñanza de los futuros funcionarios públicos se constriñó al derecho público, en particular al derecho administrativo. Luego, varios autores reconocieron la necesidad de desarrollar una disciplina diferente al derecho público: la ciencia de la administración pública o ciencia administrativa. Al igual que Debbasch, indica que a partir de 1950 en su país y en Europa misma comenzaron a propagarse los estudios en la disciplina, tiempo después que en los Estados Unidos, y con ello la enseñanza superior se reorientó hacia los

⁶² El autor ilustra lo anterior recuperando una cita de Von Stein: “Toda ciencia administrativa no puede aparecer sino como consecuencia y expresión de una concepción general del Estado. La noción de Estado de Derecho no contiene nada que pueda promover al estudio de la esencia y contenido de la administración interna; la noción de Estado de Derecho quiere el Derecho... así se comprende que desde comienzos del siglo XIX, la verdadera ciencia administrativa casi desaparezca de la ciencia del Estado en su conjunto, de la literatura y de las universidades” (Debbasch, 1981: 32).

problemas concretos que planteaban la organización y el funcionamiento de los servicios públicos, haciéndose visible y oficial la ciencia de la administración pública en los programas de las facultades de derecho y de los institutos de estudios políticos.

5.2. Administración pública como órgano de actuación del poder político

Desde la perspectiva de Debbasch, la administración pública es “el aparato de gestión de los asuntos públicos”, está configurada por “el conjunto de servicios públicos cuya buena marcha permite la realización de los objetivos definidos por el poder público”. Por ello, precisamente, se constituye como “la organización que se da todo grupo social evolucionado”, de tal forma que es “el instrumento de cohesión y de coordinación indispensable sin la cual la sociedad se pulveriza”.

Ahora bien, el autor reconoce que “la administración por naturaleza está subordinada a fines que le son exteriores” porque su actividad, estructuras y métodos están en función de la sociedad en la que tiene lugar, al grado que cita la idea de Riggs: el entorno ecológico de la administración. En consecuencia, la administración pública toma su legitimidad del sistema de valor dominante, por sí misma no tiene filosofía propia sino, más bien, “es el sistema el que fija a la administración sus fines y los medios que debe utilizar para alcanzarlos” con base en un hecho inexorable: “la amplitud de los fines asignados a la administración depende del lugar que la ideología dominante reserva a la iniciativa privada” (Desbasch, 1981: 25).

Por lo anterior, es preciso que la administración pública se adapte a la diversidad de la población, así como a sus características sociales y culturales, ya que el nivel de desarrollo de la sociedad determina las finalidades de la administración⁶³.

⁶³ Desbbasch expone que las funciones administrativas de las sociedades primitivas suelen identificarse con el poder militar y el fisco. A medida que la cohesión social se desarrolla, las

En suma, la administración pública es el órgano por el que actúa el poder político para servir al interés general, para lo que cuenta con las estructuras territoriales y funcionales de una nación para satisfacer fines sociales. Se beneficia de los poderes reservados al soberano porque emana del poder político mismo. Así, “las administraciones reciben el monopolio de la gestión de funciones consideradas, por su misma naturaleza, como públicas” (Debbasch, 1981, 25-28). Por su parte, la administración privada no tiene, ni con mucho, la base fundacional que la administración pública.

5.3. Funciones y misiones administrativas

En el abordaje de las funciones de la administración pública, advertimos que tanto Gournay como Debbasch establecen una perspectiva de sistema donde las partes tienden hacia una interrelación reguladora. Precisamente por esa visión no es posible desmembrar el conjunto integrado por un autor con el propósito de relacionarlo con el del otro. De hecho, vemos que sus propuestas comparten entre sí características comunes pero obedecen a diferentes lógicas de integración.

De entada, Gournay afirma que en la segunda mitad del siglo XX la administración se ocupa prácticamente de todo, por lo que no es sencillo establecer qué hace ésta y sus funcionarios. Para tal fin, el autor hace una primera distinción entre las grandes funciones principales, las realizadas directamente para atender en general a la colectividad, y las grandes funciones auxiliares, que brindan soporte a las primeras. Hay unas terceras

funciones comunes se incrementan, hasta obtener la diferenciación administrativa propia de los Estados modernos desarrollados, en los que la administración es la reguladora de toda la vida social. “Esto explica las tensiones administrativas que conocen los países subdesarrollados. Por causa de la debilidad del nivel técnico y cultural, los administradores se sitúan en el nivel del empirismo y de la aproximación. Pero los fines sociales son globales, imitados de los países desarrollados. Existe, por tanto, un desfase entre la ambición social los medios administrativos de que disponen para obtenerla” (1981: 26-27).

actividades que es importante diferenciar de aquéllas, las grandes funciones de mando propias del ejercicio de la autoridad pública.

De tal manera, “las funciones principales son las tareas en vista de las cuales los servicios públicos son instituidos por el poder político”, el autor las clasifica en cuatro grandes grupos. Las funciones de soberanía, las primeras de ellas, implican la defensa, las relaciones exteriores, la policía, la justicia, el estado civil, las relaciones con las instituciones religiosas, el funcionamiento de las instituciones políticas, y la información de carácter político. En tanto, las segundas, las funciones económicas, abarcan las atribuciones del Estado respecto a la moneda, las actividades productivas, inversoras, crediticias, tributarias y de comercio exterior, así como la coordinación general de la política económica. Después aparecen las funciones sociales, con materias de salud pública e higiene, habitacionales, urbanísticas, de defensa de los derechos e intereses de los trabajadores, la redistribución de la riqueza y la mejora del ambiente. Al final, las funciones educativas y culturales constan de la investigación científica, la enseñanza general de la niñez y la juventud, la educación de adultos, así como las actividades recreativas y artísticas (Gournay, 1972: 7-10).

Por su parte, las grandes funciones auxiliares no atienden al público directamente sino se destinan a los funcionarios y a las administraciones, tales como la selección, formación y administración de personal, la gestión y adquisición de recursos materiales, el presupuesto y la contabilidad, las funciones jurídicas y contenciosas, así como los registros documentales.

En cambio, las terceras grandes funciones, las de mando, son propias de “ciertos funcionarios y ciertas células administrativas que realizan funciones asociadas de manera muy estrecha al ejercicio de la autoridad, a la elaboración de la política de servicios”. Así, debido a su naturaleza intrínseca, “esas funciones, donde el trabajo de concepción tiene un lugar preponderante, han recibido el nombre de funciones de mando o funciones de

estado-mayor” destinadas al abordaje de los “problemas más delicados” (Gournay, 1972: 11-42).

En el área de competencia de las funciones de mando, el autor advierte que hay cuatro tareas inherentes: los estudios, previsiones y programas; la organización de servicios; el control, y las relaciones públicas.

En el terreno de los estudios, las previsiones y la elaboración de programas y de decisiones, Gournay establece un punto cardinal -que debió haber sido y debe ser fundamento para la formación de los administradores públicos- cuando repara en que “la administración está encargada de preparar las decisiones de los hombres políticos responsables ante la nación. Debe prever, y prever a largo plazo”, para luego rematar que la previsión será necesariamente endeble si no se basa en la observación del presente, sólo así podrá tener efectos concretos en los programas de acción y en las decisiones específicas que deban tomarse.

La observación del presente exige que la administración esté informada con exactitud y rapidez. El conocimiento de los hechos, ligado ostensiblemente a su interpretación, es una función de mando a la cual debe someterse la eficacia de otras actividades. En este marco la investigación estadística reviste gran importancia en todos los rubros de la vida pública, tal y como lo reconocía también Pérez de Arce. De modo general, la administración debe afanarse en la previsión de las necesidades que deberá satisfacer, la medida en que tiene que adaptar sus medios, estructuras y métodos a ellas e, igualmente, debe controlar la validación de sus previsiones. Ahora bien, el autor reconoce que es preciso diferenciar las nociones de decisión y de programa o plan: aquélla es un “acto aislado”, mientras el último es un “conjunto jerarquizado y escalonado de decisiones que responde al análisis de una situación global y propone la realización de objetivos mayores” (Gournay, 1972: 42-45), por lo que en ruta lógica el programa aparece después de la observación y la previsión.

La organización de servicios, como segunda función de mando en la óptica de Gournay, es una responsabilidad mayor, fundamental y permanente de los dirigentes en la administración pública. En este renglón hay tres categorías de problemas: de estructura o de organización general, de organización de procedimientos, y los de organización del trabajo administrativo. La tercera función es el control y su importancia radica en que no hay administración eficaz sin él, hay dos tipos: el control preventivo y el a posteriori. Ambos ofrecen como ventaja la corrección procedimental y corren el riesgo de volver lentos los procedimientos, de restar responsabilidad al desempeño de funcionarios y sus áreas cuando los asuntos van por camino equivocado. Habitualmente las administraciones públicas están subcontroladas (1972: 50-52).

Finalmente, Gournay otorga a las relaciones públicas un papel sustancial porque la administración pública debe proponerse una política de mejora sistemática en su nexo con el público, dado que “la autoridad no es efectiva si no es aceptada”. En continuo, las relaciones públicas necesitan informar a la población sobre los servicios que la administración pública ofrece, su realización -lo que también se conoce como implementación-, los medios para llevarlos a cabo y los problemas enfrentados. Hay dos maneras para lograr la comunicación: diferentes materiales impresos, ahora también digitales, videos, exposiciones y visitas; además del uso de grandes medios de comunicación, entre los que destaca la prensa. Los documentos administrativos podrían llegar con más facilidad a públicos amplios si se evita el estilo jurídico y la redacción rebuscada (1972: 52-54).

En otro orden de ideas y a pesar de su vínculo fundacional con el poder político, Debbasch advierte con desconcierto que el tema del poder de la administración pública poco se aborda habitualmente. Más bien las teorías han optado por desdeñar su origen político que debería percatarse como evidente. Con el paso del tiempo, la administración ha desplegado un poder autónomo determinado por las relaciones reales instauradas con el poder político. La fuente de la función administrativa procede de los regímenes políticos

por lo que puede comprenderse que la administración es, de suyo, “el instrumento de realización de opciones políticas”. En virtud de su carácter de intermediaria, la administración pública asegura tanto el proceso representativo como el vínculo entre los gobiernos y los ciudadanos.

En la óptica del autor, la administración pública realiza cuatro funciones administrativas generales: informar, preparar la decisión, prever y ejecutar, todas ellas aparecen diferenciadas de las misiones experimentadas por la misma administración.

La información es la primera función de la administración del cuerpo social que se lleva a cabo mediante herramientas de recolección y difusión. Con el propósito de transitar del proyecto a la decisión administrativos se requiere recopilar la mayor información acerca del funcionamiento del aparato estatal, las relaciones con los administrados, sus expectativas actuales y futuras. Con ello se cumple el papel de la administración pública de hacer predominar lo general sobre lo particular. El autor nos advierte que la información debe ser socializada porque si se pone únicamente a la disposición del gobierno no se permite propiciar las funciones democráticas.

Ahora bien, es en el ámbito de la administración pública donde se preparan las decisiones del poder político y es justamente éste el que confía la toma de innumerables decisiones a aquélla. En las decisiones tomadas por el poder político, los funcionarios públicos se obligan en la preparación de varias opciones para tal fin.

Dado que la administración pública puede considerarse también como “la memoria del cuerpo social, el lazo entre el pasado, el presente y el porvenir”, es claro situar en esa trama continua, imposible de ser interrumpida, a la función de previsión. Debbasch expone cómo la administración pública en el siglo XIX y principios de XX era conservadora porque se limitaba a la gestión cotidiana de los asuntos públicos, a irlos resolviendo diariamente, con base en las orientaciones generales que recibía del poder

político. No obstante, con los cambios habidos en la segunda mitad del último siglo, “una de las funciones esenciales de la organización social ha sido prever el orden futuro más que conservar el ya existente”. El autor señala que en teoría la administración pública es la suministradora de elementos para la previsión sobre los que decide el poder político, pero que de alguna manera esa afirmación es inexacta porque, de hecho, es “la administración la única que posee los medios técnicos suficientes para realizar previsiones serias. Así, la administración tiende a monopolizar la función de previsión. Por su conocimiento del presente, por la información de que dispone, tiene las llaves del futuro”.

Finalmente, la ejecución se centra en el paso de la decisión política a la acción, siendo la administración pública la gran intermediaria entre ambas funciones; esto implica tanto llevar a cabo los fines superiores decididos por el poder político, como condicionarlos a los casos concretos en que ha de manifestarse. Ahora bien, esa intermediación no se constriñe a la atención rutinaria de servicios, sino que para la ejecución de decisiones políticas es preciso seleccionar los medios, adecuarlos a los obstáculos hallados o a las coyunturas, por lo que se trata de acciones complejas que requieren de mejoras continuas (Debbasch, 1981: 45-49).

Cabe señalar que Debbasch hace una diferenciación clave entre las cuatro funciones administrativas ya expuestas, mismas que son constantes en todos los regímenes, y las misiones de la administración pública que son variables, ya que lo comprendido como relevante en una época particular no necesariamente lo es en otro momento o en otro Estado; así, “el campo de actuación y el bloque de intervenciones administrativas no son estables”. En sentido relativo, argumenta el autor, las misiones de la administración pública “no son fundamentalmente diferentes de las misiones del Estado; es a través de la administración como el Estado ejerce sus misiones. Las misiones administrativas son el reflejo de las misiones del Estado”.

Lo anterior lleva a Debbasch a alejarse de la concepción orgánica porque justamente el estudio de las misiones administrativas no se restringe a un organigrama de los servicios del Estado: esa concepción con frecuencia plantea la necesidad de sustituir la presentación orgánica de las misiones por otra manera de clasificación. En virtud de esto, el autor propone cinco maneras para enfocar las misiones: por proyección geográfica, por utilización del poder público, en función del objeto, en función de los sujetos y en función de un fin.

Por proyección geográfica, las misiones pueden ser a nivel nacional, regional o local y se explican y comprenden por sí solas. La evolución administrativa de buena parte de los países muestra que las misiones nacionales descansan en los ministerios o secretarías de Estado y en organismos especializados a nivel central, mientras que las locales se asocian con el centro mediante administraciones especializadas o descentralizadas.

Por cuanto a la utilización del poder público, las misiones están intrínsecamente ligadas a la soberanía y garantizan los objetivos fundamentales de la institución estatal: es el caso de los asuntos exteriores, la defensa nacional, la gobernación interna que, a su vez, son administrables. Estas misiones se encuentran en desarrollo continuo y son extensivas a diferentes esferas de la acción pública que no podrían estar en manos de particulares.

En función del objeto, entre las misiones hay algunas que tienen que ver con la investigación, la meditación y la previsión administrativas y otras con aspectos generales o de gestión. A menudo, hay servicios administrativos que abarcan todas esas misiones y otros que se destinan sólo a ciertos de ellos.

Por su parte, las misiones con mira en los sujetos admiten diferentes destinatarios particulares, tales como niños, jóvenes, campesinos, personas de la tercera edad, personas privadas de su libertad, y requieren cierta especialización administrativa.

Por último, las misiones en función del fin se dividen en dos, las externas y las internas. Las primeras se orientan a la atención del público y en su origen son de índole soberana porque atienden a la ciudadanía en términos de defensa, representación, policía y procuración judicial, a las que se agregan misiones económicas, sociales, educativas y culturales. En tanto, las internas se destinan al funcionamiento de la administración y a asegurar los medios que favorezcan el ejercicio de las misiones externas (Debbasch, 1981: 45-52).

5.4. Poder administrativo y contactos con fuerzas fronterizas

Podemos observar que los dos autores franceses reconocen varios vínculos dinámicos entre el poder administrativo y otros poderes reales, cuyas modalidades y expresiones posibles requiere conocer el futuro administrador público que se forma en el tercer nivel educativo, con el propósito de distinguir el medio sutil y las relaciones complejas en los que se insertará al trabajar en la administración pública. Gournay, por ejemplo, tras admitir que la diferenciación entre política y administración puede ser fructífera sólo en un primer momento de análisis, acepta que los puntos en los que factualmente se asocian son irrefutables, al grado que habla de una “interpenetración” entre ambas esferas. El autor concibe ligaduras de la administración con siete poderes diferentes: las ideologías políticas, los regímenes políticos, las fuerzas políticas en servicios centrales, las fuerzas políticas a nivel de administraciones regionales y locales, los funcionarios y la política, los grupos, así como con el papel político de los técnicos.

Por su parte, Debbasch también establece linderos activos de la administración pública con siete fuerzas y en algunas coincide con Gournay: el poder político, el régimen gubernamental, el sistema de partidos, los grupos de presión, el sistema de derecho y la legalidad, los factores históricos y el factor humano. A continuación, exponemos esas relaciones acompañadas por la gama diversa en que se pueden manifestar.

5.4.1. Poder político

El poder administrativo descansa en las relaciones entre la administración pública y el poder político, por lo que Debbasch discurre sobre los principios generales que explican dicho vínculo: la dependencia y la autonomía.

El principio de dependencia de la administración pública respecto al poder político expresa que aquélla no tiene autonomía ideológica dado que está regida por la filosofía del poder político. En todo caso, lo que hace la administración es ofrecer las opciones viables para que el poder político manifieste su voluntad en lo concreto, por lo que es claro que son iguales los principios que animan la creación de instituciones políticas y los de la administración pública.

En cuanto al principio de autonomía, aunque siempre hay sujeción al poder político, la administración pública tiene una independencia relativa demostrada por motivos sociológicos y técnicos. Una vez que la administración conoce del poder político qué debe hacer, tiende a crear una atmósfera cerrada a los órganos políticos en la que sus agentes imponen su voluntad en la gestión de los asuntos públicos. A esta explicación sociológica se añade la técnica: si bien es cierto que la administración pública se orienta por fines políticos, ostenta una parcial autonomía en los medios para alcanzarlos; así, esta suerte de espacio le ofrece algunas prerrogativas acotadas y revocables por el poder político. Justo aquí es que la libertad de la administración pública en la selección de los medios puede ser más o menos considerable. Por ejemplo, si se presentan las circunstancias para el trabajo asociado y hay disposición para éste, la actividad de la administración pública se compagina estrechamente con las vías pronosticadas por el poder político; y a la inversa, hay momentos en que puede ejercerse el poder discrecional administrativo, que nunca es un poder total, al haber condiciones para su despliegue.

Las posibilidades de esa autonomía, sin embargo, están marcadas por una realidad continua que es la dialéctica entre fines y medios. En esa dinámica, la administración pública no es independiente a cabalidad en la elección de medios, ya que el poder político

tiene una aguda injerencia en ese rubro. Sin embargo, la administración también puede seleccionar medios que hagan titubear los fines estipulados por el poder político con el propósito de evidenciarlos como inviables u opuestos a la racionalidad administrativa. En suma, dado que hay “un enmarañamiento de fines y de medios que favorecen la intrusión de un órgano sobre el otro”, Debbasch (1981: 53-55) concluye que en los hechos no hay fines puramente establecidos por el poder político ni una ejecución administrativa aislada.

5.4.2. Régimen político

Al versar sobre la administración pública y el régimen político, Gournay cita a su coterráneo Henry Puget (1894-1966), en algún momento Consejero de Estado Honorario y ensayista sobre estos temas, quien afirmaba que “la administración soporta profundamente la influencia del régimen político establecido en el Estado donde funciona. Este régimen, desde muchos puntos de vista, la modela a su imagen”. Así, la historia de las administraciones públicas occidentales a partir de la Revolución francesa ha demostrado que en los regímenes democráticos liberales la organización de los servicios estatales reúne características ideales como la neutralidad política de la administración pública, descentralización territorial, concesión de derechos y garantías a los funcionarios públicos, subordinación de la administración pública al control parlamentario y existencia de jueces independientes. Por el contrario, los regímenes autoritarios se caracterizan por la politización de los servicios públicos y la eliminación de administraciones locales autónomas (Gournay, 1972: 93-94).

Al coincidir con Gournay, Debbasch considera igualmente que en el marco de las democracias occidentales, la administración pública es influida por el reparto de poder al interior del régimen político, así como por la confluencia de los partidos políticos y grupos de presión. De tal manera, las actividades reales de la administración pública y su poder dependen de los márgenes de posibilidad constitucionales generales, así como de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, lo que nos hace evocar a Oliván, Pérez de

Arce y Muñoz Amato. Por ello, en un régimen autoritario de “confusión de poderes”, las funciones otorgadas al aparato administrativo no son distinguibles porque el poder político es omnipresente y se encarga de todo. No es así en los regímenes presidenciales y en los parlamentarios.

En el régimen presidencial, el titular y sus ministros o secretarios de Estado no son responsables ante el parlamento por lo que la administración pública está a expensas del legislativo⁶⁴, particularmente en materia presupuestal. Esta situación impide a la administración robustecerse porque con frecuencia es doblegada por los requerimientos del legislativo. De tal manera, la administración llega a tener dos “amos políticos” convirtiéndose en “uno de los frentes en que están en lucha el poder ejecutivo y el poder legislativo.

Por su lado, el régimen parlamentario ofrece a la administración pública un espacio de autonomía más amplio del que goza en el presidencial. Es así porque en realidad el gobierno es el representante de la mayoría parlamentaria y tiene a su cargo el control de la administración: ésta y el parlamento tienen como intermediario al gobierno, de modo que cuando el parlamento cuestiona a la administración pública responsabiliza simultáneamente la gestión gubernamental. Asimismo, el control del titular del ejecutivo es incompleto sobre la administración ya que los ministros son jefes de ella, tienen como función formal comunicar la decisión política en la estructura administrativa que les corresponde dirigir, lo que los sitúa como agentes solidarios de la administración que encabezan y en su virtud procuran defenderla frente al legislativo (Debbasch, 1981: 55-57). Como es apreciable, la administración pública guarda mayor autonomía en sistemas parlamentarios que en presidenciales.

⁶⁴ En un régimen parlamentario la administración pública cuenta con una suerte de “pantalla protectora” ante el parlamento, toda vez que éste desahoga sobre el gobierno la función de control de la administración pública (Debbasch, 1981: 55-56).

Gournay nos ofrece dos aportaciones adicionales: la primera, la asociación entre la administración pública y las fuerzas políticas a nivel central, expresada incontrovertiblemente en la figura del ministro o secretario de Estado como ejemplo por excelencia de ese vínculo ya que es un agente dual: es miembro del gobierno en turno y además jefe de un grupo de servicios administrativos. Así, las designaciones de los puestos altos de la administración se hacen desde la discreción gubernamental, se trata de los cargos públicos que son considerados lo “suficientemente políticos” para escapar del reclutamiento por métodos administrativos. Por su parte, la segunda, es el nexo entre la administración y las fuerzas políticas a nivel de administraciones regionales y locales que patentiza “la imbricación del administrador y del político en la vida pública local” (1972: 98-102).

5.4.3. Sistema de partidos

El tipo de relación entre administración pública y partidos políticos es proporcional al tipo de sistema que haya en un país. Por ejemplo, en los regímenes fascistas, marxistas y de países subdesarrollados, observamos que la administración pública está totalmente dominada por el poder político del partido único, real portador de la soberanía en torno a la cual los ciudadanos se aglutinan. Construir o reconstruir a la sociedad es su función primordial y, por ello mismo, se vale de la administración pública y no le confiere márgenes de autonomía. En ese terreno, ingresar en la administración supone ser miembro del partido y únicamente sus altos dirigentes pueden ocupar encomiendas directivas en ella.

De manera diferente, en las sociedades donde hay pluralismo ideológico y multipartidismo la administración pública tiene espacios autónomos respecto al poder político, matizados por las tradiciones nacionales (Debbasch, 1981: 57-58).

Por su parte, Gournay aborda la relación entre la administración pública y las ideologías políticas, entiende que aquélla es un “engranaje de importantes mecanismos políticos” por lo que sus desafíos están sujetos a las polémicas ideológicas sobre lo que debe hacerse en el ámbito público. Un claro ejemplo es la descentralización, sus partidarios la ven como el freno efectivo al poder concentrado, lo cual implica una convicción de proyecto⁶⁵.

5.4.4. Grupos de presión

Gournay (1972: 110) sostiene que los grupos de interés y los ideológicos, entendidos en su generalidad, tienen un influjo notorio tanto en las condiciones del ejercicio de las funciones de la administración como en la forma en que se toman las decisiones y, aún más, sobre la evolución de las estructuras del Estado mismo.

Mientras tanto, Debbasch alude a grupos de presión específicamente económicos. En la toma de decisiones de la administración pública ellos pueden influir, afirma el autor, dependiendo su grado de vulnerabilidad, de la atmósfera política general e, igualmente, de algunas características del sistema administrativo. Dichos grupos pretenden influenciar sobretodo en el sector económico porque ahí la actividad administrativa puede perjudicarlos más. La creación de administraciones especializadas en los rubros de actividad asociados a los grupos de presión tiende a incrementar la vulnerabilidad de la administración pública, dado que los directivos de ambas partes tienden a relacionarse cercanamente y ello genera conflictos entre las administraciones especializadas y las

⁶⁵ Gournay rememora la visión marxista decimonónica respecto a la administración como superestructura de dominación de una clase sobre otra y, a menos de que se aboliesen las clases sociales, esa situación prevalecería a perennidad. Esta idea solía generar grandes sobresaltos y recelos. Como muestra de ello, el autor narra cómo mucho tiempo después cierto ministro de la cuarta República francesa, entre 1946 y 1958, se opuso a que un individuo sospechoso de ser comunista ingresara a la ENA (Escuela Nacional de Administración) y cita otros casos que ejemplifican cómo pueden incidir particularmente las ideologías en la administración pública (1972: 92).

generales. Asimismo, cuando representantes de grupos de presión se integran a procesos consultivos se propicia la probabilidad del logro de sus propuestas (1981: 59-60).

5.4.5. Sistema de derecho y legalidad

El poder de la administración pública también está en función del sistema jurídico en el que tiene lugar, ya que “toda administración se encuentra encerrada en una reglamentación jurídica, formulación de los principios del poder político”, nos comenta Debbasch (1981: 63).

Así, observamos que el sistema jurídico puede tomar dos manifestaciones: como ordenador del funcionamiento interno de la administración sin involucrar a la sociedad, o bien como ordenador de los principios que conducen las relaciones de la administración con la sociedad, lo cual se constituye como temática base del poder de la propia administración.

La subordinación de la administración pública -y de todos los aspectos de la vida en sociedad- a reglas de derecho constituidas es el cimiento del Estado liberal⁶⁶, se trata del Estado de derecho con estructuras establecidas y estables. Los administrados tienen derechos frente a la administración, sobre todo el de exigir que ella respete las leyes del derecho vigente en el marco de la jurisdicción. Así, en teoría, las personas tienen la seguridad de que la acción administrativa se llevará a cabo de manera objetiva, lo que implica cabalidad, y no parcialidad. En la práctica, el principio de legalidad no se admite en los países con movimientos revolucionarios en curso y se encuentra fuertemente marginado en las democracias liberales.

⁶⁶ De manera contraria al Estado de policía en el que la administración es abiertamente autónoma en su accionar (Debbasch, 1981: 63).

Ahora bien, cuando hay un proceso revolucionario encaminado a la supresión del antiguo orden, la legalidad se coloca prometedoramente en el futuro, está en fase germinal. En contexto diferente, la idea de legalidad asentada por las democracias liberales en un primer momento es restrictiva porque obliga a la administración a respetar la ley, a sujetarse al derecho mediante la certidumbre de la ley que condensa la voluntad general formulada por el legislativo. Progresivamente, la noción de legalidad se extiende para abarcar tanto el conjunto de normas jurídicas, así como las elaboradas por la propia administración. Dicha extensión, afirma Debbasch (1981: 63-64), ha tenido efectos provechosos y otros por demás ominosos.

5.4.6. Factores históricos

La emergencia de los sistemas administrativos corre paralela al proceso de adhesión de los grupos sociales producto de la condensación de las relaciones sociales. De esta forma,

La administración aparece cuando un querer vivir colectivo animado por una filosofía común se manifiesta en una sociedad. Este querer vivir puede desarrollarse por motivos desinteresados; así, las administraciones religiosas han sido entre otras, las primeras organizaciones. Puede también reforzarse ante la presencia de un peligro exterior: numerosos sistemas administrativos derivan su origen de la organización militar. La creación y el desarrollo de la administración dependen de este modo de valores filosóficos que agrupan individuos en una sociedad coherente. La administración está subordinada a estos valores: ella está destinada a conservarlos. Ello explica dos leyes de evolución de los sistemas administrativos: el conservadurismo, la tendencia al desarrollo del poder administrativo (Debbasch, 1981: 71).

En el momento del establecimiento de un régimen, la administración permite entrar en los hechos a la filosofía dominante con la cual está conciliada. Luego, generalmente, cuando nuevas ideas surgen encuentran animadversión en el medio administrativo que custodia la

filosofía establecida. Debbasch indica que la repulsión del conservadurismo al cambio es un común denominador en los sistemas administrativos, es natural porque la misma administración fue concebida para preservarlos. Aquí, sin embargo, consideramos que el punto de reflexión estriba en que la evolución de la sociedad puede peligrar si la administración obstruye los cambios indispensables, de este modo puede convertirse en “un factor de esclerosis”.

Ahora bien, en el marco del conservadurismo Debbasch distingue tres pautas generales de evolución administrativa: la adaptación retrasada del sistema administrativo a los cambios sociales, el desarrollo de una administración del futuro paralela a la administración del pasado, y la prevalencia de la esclerosis administrativa en la generalidad del sistema con el pronóstico de un enfrentamiento social.

En la otra dinámica posible, la tendencia al desarrollo del poder administrativo puede presentarse mediante lo que el autor denomina tres estadios históricos: la confusión de la administración con el poder político, la distinción de la administración del poder político, y la competencia de la administración con el poder político.

El primer estadio pone de manifiesto la fragua de una nueva sociedad con una diferente concepción del mundo en sustitución del antiguo orden, en medio de entornos políticos conflictivos. La ideología emergente, afirma Debbasch, detenta la fuerza de una religión y genera esperanza. Los portadores de la nueva ideología pugnan contra los partidarios del orden antiguo y, generalmente, se persiguen las suertes de herejía. En este escenario los fines de la sociedad aspirada están a tal grado acentuados que embeben todos los otros aspectos de la vida estatal. Esto explica que los órganos encomendados para ejecutar los nuevos fines estén tan ceñidos a la voluntad del poder político que no gocen de autonomía, ya que deben testificar con sus actos una plena lealtad a los imperativos políticos. En este sentido, el poder político absorbe a la administración pública.

Se accede a la segunda etapa histórica, donde la administración se diferencia del poder político, en la ocasión del asentamiento de la nueva ideología, cuando ya no requiere protegerse de sus adversarios y se convierte en la legitimadora del poder político; en consecuencia, abandona su papel propagador y pasa a dirigir los intereses de la colectividad establecida. Es en ese momento cuando el aparato ejecutor de su voluntad política, la administración pública, se emancipa del poder político paulatinamente y puede dar inicio al reclutamiento de personal con base en el mérito en detrimento de alternativa de selección política. Con ello, el valor técnico y especializado conduce a la administración pública a decisiones basadas en imperativos racionales. No habrá pugnas entre políticos y administradores mientras la ideología en que descansa el poder político sea lo necesariamente robusta; al contrario, si la ideología se hostiliza con severidad y duración el poder político suele someter a la administración (Debbasch, 1981: 72).

La última y tercera fase histórica advierte la contienda entre la administración pública y el poder político. Al tiempo en que la primera concibe e instaura un medio social peculiar derivada de las técnicas de reclutamiento y sus atribuciones, tiende a conducirse como entidad independiente. Para que la administración sea un poder contrincante del poder político es preciso que la reputación del poder político se desgaste por el declive de los valores fundamentales de la sociedad: esta decadencia permite asomar tan sólo un destello de una transformación aún más recóndita que expresa que el poder político no cuenta con un sistema de valor articulado o bien provisto de consenso real. En tal situación, la administración no puede reemplazar ese conjunto axiomático por lo que puede avecinarse un orden técnico conservador. En todo caso, esa suerte de toma del poder por parte de la administración difiere de los cambios políticos pero no puede detenerlos (Debbasch, 1981: 71-72). Como podemos ver, el autor nos expone el desarrollo histórico de la administración pública en relación estrecha con el poder político bajo una visión compleja que podríamos enmarcar en el institucionalismo histórico.

5.4.7. Factor humano

Hay un punto de encuentro entre los funcionarios públicos y la política que sobrepasa a la propia administración pública. Gournay señala que en la mayoría de los países los individuos efectivos que trabajan en ella equivalen, por lo menos, a un diez por ciento de la población económicamente activa, por lo que “el comportamiento político de una masa tal puede tener una gran influencia también en la vida nacional como en la administración misma” (1972: 108). Y es Debbasch, precisamente, quien pormenoriza las modalidades que dicho comportamiento puede adquirir; por ejemplo, señala que el administrador público no se reduce a ser un ejecutor impasible y mecánico, sino que el sistema administrativo puede llevarlo a configurar su personal concepción del interés general que, incluso, puede conducirlo a intentar reemplazar al político introduciéndose en el engranaje del poder político.

Se trata, como podemos notar, de la zona fronteriza dilemática que oscila entre el interés general y la racionalidad administrativa. Teóricamente los órganos políticos determinan el interés general, pero con frecuencia la administración también delimita su propia versión desde su actividad diaria. Ajenos a esa cotidianidad obligatoria, los políticos no necesariamente experimentan la continuidad suficiente en sus cargos como para integrar una perspectiva cabal del interés general mientras que los administradores sí la viven. Esta situación a menudo lleva a los administradores a apropiarse de la obligación de considerar las demandas del interés general.

Llegado este punto, el autor explica cuatro modos diferentes en que los administradores públicos pueden aproximarse a dicha noción: un interés general técnico, un interés general conservador, un interés general corporativo y un interés general de influencia variable, que podríamos asociar con la puesta en marcha de la ética profesional.

El primero de ellos plantea que el interés general administrativo obedece a premisas puramente técnicas. Así, en la óptica del administrador público “el interés general corresponde a lo que es razonable, y es razonable lo que va en el sentido de los imperativos técnicos”, lo que lo lleva a asumir que “la solución técnicamente posible es políticamente realizable”. Por ello, justamente, “cuanto más técnica sea la decisión más insensato parece a los administradores que un político incompetente discuta su elección”. Ahí reside el origen de las controversias entre políticos y administradores públicos. En este sentido Debbasch aconseja a los administradores entender que la eficiencia no es un fin por sí misma, sino un medio para conseguir objetivos definidos a menor costo.

El autor tiene la idea de que el interés general administrativo es conservador porque el administrador público piensa la sociedad futura con base en el modelo de sociedad actual, de modo que “el administrador establece efectúa la unión entre el pasado, el presente y el porvenir”. Desde luego, este agente hará las adecuaciones necesarias contando las tendencias demográficas, índices económicos, entre muchos otros, pero, sostiene, “no preverá ninguna transformación de fondo” porque la experiencia ha confirmado que en lo general “cualquier cambio brutal de la concepción del interés general decidida por los políticos tendrá la oposición de los administradores”.

También el interés general del administrador público suele ser corporativo dado que lo percibe desde los intereses específicos de sus pares, de manera que “la administración pública intenta considerarse como la finalidad última del servicio público”. Finalmente, dicho interés puede tener “influencia variable” ya que su peso cambia según la unidad más o menos grande de la función pública, de su reconocimiento social y de su independencia respecto a las personas privadas. Así, “los Estados en los que los cuerpos poco numerosos monopolizan desde varias décadas las funciones más importantes de la administración son aquellos en los que el interés general administrativo tiene las mejores posibilidades de triunfar sobre el interés político general”.

El otro fenómeno del factor humano es la inserción del personal administrativo en los mecanismos del poder político con base en la noción administrativa del interés general (Debbasch, 1981: 73-74).

Finalmente, es preciso destacar el papel político que juegan los técnicos para Gournay, en la época de publicación de su obra, el autor refiere el aumento de los técnicos en la administración y la necesidad de especialistas para enfrentar los problemas públicos. No obstante, concluye que es errado estimar a los técnicos de la administración como un grupo dominante, pensar en el gobierno de los técnicos orientados por premisas totalmente técnicas sería “la más detestable de las tiranías” (1972: 114-118).

5.5. Decisión administrativa

Debbasch atribuye a la decisión administrativa un peso central y determinante en la vida de la administración pública. En la formación del administrador público resulta aleccionador comprender las seis diferentes aristas que el autor adjudica a la decisión administrativa: clasificación, características, repartición del poder decisonal al interior de la administración, sistema de comunicación y de decisión, así como su elaboración y ejecución, que sin proponérselo el autor, vemos que se relacionan de alguna manera con el ciclo instrumental de las políticas públicas.

5.5.1. Clasificación

La decisión administrativa expresa la intensión de la administración pública para llevar a cabo su misión y con ello exterioriza su autonomía relativa. Debbasch la concibe como “una manifestación de voluntad de la administración realizando una elección y precediendo a una acción”: la decisión consume la voluntad administrativa al traducirse en acción. El autor clasifica la decisión administrativa por la jerarquización, el grado de generalidad y el poder discrecional.

En cuanto a su jerarquización puede ser formal en tanto que alude al sitio que su autor ocupa en la jerarquía jurídica -véase secretario, subsecretario, gobernador, por mencionar algunos- y que de suyo expresa la importancia de la decisión misma por ser respetada por los niveles inmediatos inferiores. No obstante, el autor matiza la noción de decisión formal con la de real en virtud del órgano que de hecho prepara la decisión; así, “los órganos superiores están absorbidos por los fines; los mandos inferiores, por la ejecución material; ello permite decir que el concepto de medios se sitúa a un nivel medio”.

El grado de generalidad refiere que las decisiones son abstractas mientras que los actos son concretos e, igualmente, la decisión abstracta puede servir también como de base de otros actos.

Asimismo, algunas decisiones administrativas implican grados de libertad de apreciación por parte de su autor, en esto radica el poder discrecional; en otros casos, la autoridad administrativa tiene una competencia estrictamente vinculada a otros factores para la toma de sus decisiones.

También hay decisiones programadas porque las actividades por desplegar son repetitivas y rutinarias. Las no programadas no están dispuestas anticipadamente. En todo momento, advierte el autor, “el arte del administrador es apreciar en cada caso si puede aplicar sin riesgos un modelo preestablecido al caso que se le ha sometido, o si, por el contrario, debe innovar” (Debbasch, 1981: 85-87).

5.5.2. Características

Debbasch reconoce seis características inherentes a la decisión administrativa: colegialidad, coherencia, autoridad, formalismo, derecho y tiempos.

Habida cuenta que la decisión es el producto de un proceso complejo en el que participan diversos agentes, es posible decir que la decisión tiene un carácter colegiado que manifiesta cierto anonimato en la acción administrativa. Así, la colegialidad puede disolver de alguna manera las responsabilidades administrativas.

Otra de sus características es la coherencia. Debido a que lo existente en la administración se asocia con las decisiones tomadas en el pasado, inexcusablemente orienta las decisiones futuras. Ello coloca a la administración como el respaldo de la unidad y continuidad de una política. Para Debbasch la coherencia en la decisión administrativa es la articuladora entre pasado, presente y futuro.

Ahora bien, no es posible desprender la decisión administrativa de la relación de autoridad entre un superior y un inferior jerárquicos, aunque el último esté en desacuerdo. De esta manera, la autoridad estriba en el poder de tomar decisiones que orientan, a su vez, las decisiones de otros. A menudo un individuo puede reconocer la autoridad de un agente en ciertas ocasiones y en otras desconocerla; entonces es posible hablar de una zona de aceptación que es preciso preparar, en las que los subordinados acatan las decisiones del superior y éste debe desarrollar habilidades de persuasión y sólo en casos de conflicto acudir a su autoridad.

En relación con el formalismo, el autor subraya que “el respeto a las formas en la publicación de los actos administrativos es una de las reglas fundamentales de la maquinaria administrativa”, ya que, por un lado, garantiza que los principios fundamentales que protegen los derechos de los particulares serán observados por los administradores públicos; y, por el otro, permite que éstos reconozcan qué trayectoria deben seguir los asuntos públicos sin tenerla que inventar cada vez que se suministran. El lado débil del formalismo es que suele derivar en conservadurismo porque la reiteración de formalismos obstaculiza distinguir la diversidad de casos particulares y acaba por minimizar los ejercicios de imaginación propositiva. Hay tres tipos de formalismos: las

formas previas a la decisión, las posteriores a éstas y los códigos de procedimiento administrativo. Las primeras permiten consultar a los individuos interesados previamente a la publicación de un acto administrativo; las segundas sugieren que el acto administrativo debe darse a conocer a los administrados por notificación o publicación y, las últimas, refieren a la necesidad de reunir las reglas en códigos de procedimiento administrativo.

Por su parte, la relación con el derecho es una característica fundamental de la decisión administrativa en virtud de que adquiere relevancia superior si se formaliza mediante actos jurídicos.

En cuanto al tiempo, la última característica de la decisión administrativa, es evidente que la lentitud es una constante hartamente denunciada. Sin embargo, advierte el autor, la decisión sobre acciones de suma importancia no puede darse en breve tiempo ya que implica la consulta a varios grupos involucrados en la preparación de la decisión (Debbasch, 1981: 88- 94). Lo importante es que como resultado sí se lleguen a tomar decisiones administrativas responsables.

5.5.3. Reparto del poder de decisión al interior de la administración

Un punto total por comprender es que la mejora en la eficacia de la organización administrativa depende de la repartición del poder de decisión en ella. Existen dos principios fundamentales para tender hacia esa distribución que no son complementarios sino contradictorios: la especialización y la unidad de mando.

Ahora bien, hay varios criterios de especialización, según advierte Debbasch: según la finalidad, las técnicas, el factor geográfico y la población destinataria. Cabe agregar que el mismo Simon demostró que esa clasificación puede ser relativa. En cuanto a la unidad de mando, es claro que los agentes públicos se insertan en una jerarquía predeterminada

liderada por un superior que representa la autoridad sobre el resto de los individuos. Sin embargo, debe entenderse que este principio no es absoluto ya que puede dar al traste con la especialización. Si bien es cierto que el poder debe recaer en una sola autoridad ésta también debe permitir a los especialistas hacerse cargo de los asuntos del rango de su conocimiento delegando extensamente sus prerrogativas en ellos. Asimismo, la distribución del poder debe tener invariablemente en cuenta el factor humano: las características físicas, las habilidades, las aptitudes, la prontitud de reacción, la pasividad y la capacidad de trabajo (1981: 96-99).

5.5.4. Sistema de comunicación

Con el objeto de cumplir su misión, Debbasch (1981: 100-103) nos ilustra que la administración pública debe integrar un sistema de comunicación coherente -una suerte de “red de emisión y recepción de mensajes”- por el que se distribuyan los componentes requeridos para la decisión administrativa entre los agentes. Este sistema implica el conocimiento de los órganos de decisión e, igualmente, asegura la cohesión del aparato administrativo en menoscabo de actividades desordenadas y dispersas. Es una herramienta de la autoridad, pero no se reduce a ella.

Los sistemas de comunicación pueden ser de índole formal e informal: la primera se realiza por los canales institucionales, siendo el medio escrito el más relevante y el que constituye la memoria de la administración pública; la otra se refiere a la comunicación que puedan tener entre sí los agentes administrativos y, en el mejor de los casos, son un medio para humanizar las relaciones. El proceso de comunicación como unidad consta de tres etapas: la concepción, la transmisión y la percepción del mensaje.

Al asociar la comunicación con la organización administrativa, es posible observar que se articulan relaciones verticales y horizontales. Las verticales evidencian la jerarquía: de arriba hacia abajo se manifiesta el poder de la autoridad, mientras que a la inversa se permite emitir únicamente la información que la base pretenda hacer llegar a la autoridad.

Por su parte, las relaciones horizontales fomentan la coordinación e impiden la duplicidad de actividades, pero pueden obstaculizar el flujo de información.

5.5.5. Elaboración

Es necesario precisar las fuerzas que intervienen en la decisión administrativa. Por su origen, la iniciativa de la decisión puede surgir del poder político como producto de la presión de diferentes actores sobre el gobierno y, por otra vía, también puede ser el resultado de la propuesta de los administradores al poder político con base en las realidades que experimentan en sus funciones cotidianas. Ahora bien, en la esfera misma de la administración pública puede suceder que se vislumbre la necesidad de una decisión, pero se opte por esperar que el poder político emita la propuesta; por el contrario, hay momentos en que el poder político se contiene en decidir y la administración se ve obligada a tomar la decisión.

El administrador público requiere saber que hay dos formas para preparar la decisión. El preparativo unilateral en el que la administración pública formula y decide sin considerar a otros actores y que, de suyo, es una actuación decisoria que no compagina con la democracia. En la circunstancia contraria, se consultan e integran a más actores, se agregan más participaciones con el propósito de democratizar la decisión; de hecho, es la manera en que últimamente se mueven las decisiones públicas. En este rubro, también se incorporan aspectos jurídicos y técnicos.

El elemento documental juega un papel relevante en la decisión administrativa. En la medida en que la decisión debe fundarse en estudios previos, es importante reunir los documentos de consulta necesarios: reglamentaciones, informes, estudios, cuadros estadísticos, opiniones, programas, evaluaciones, por mencionar algunos. Cabe señalar que es frecuente el uso político de la documentación, por lo que se requiere contar con un

área oficial que resguarde clasificadamente la documentación general y la preserve actualizada.

Dado que la decisión administrativa implica una elección, su racionalidad está en función de la cantidad y calidad de la información existente en equipos computacionales que permitan analizarla y presentarla bajo diferentes modalidades (Debbasch, 1981: 105-116).

5.5.6. Ejecución

A cabalidad indiscutible, advertimos que el trayecto de la ejecución concierne a la administración pública: es la etapa que tiene lugar totalmente en su esfera de acción. Y lo es a tal grado que el mismo Debbasch puntualiza que “la intervención del poder político, legítimo en la concepción de la decisión, no lo es ya a nivel de ejecución. Ello no quiere decir que la administración no sufra las presiones de orden político cuando actúa” (1981: 124). Es esperable que algunos actores políticos pretendan obstaculizar la ejecución o de virarla en un derrotero que les beneficie. Aun así, la ejecución debe sujetarse a la decisión tomada, aunque en los hechos a menudo la administración no se somete siempre a ella: si a la decisión se le llega a catalogar de inviable, se procurará demorar o cambiar el contenido de las medidas tomadas para la ejecución.

5.6. Estructuras administrativas

Los problemas relativos al ámbito estructural de la administración pública son de lo más abordado por los ciudadanos, los políticos y los funcionarios mismos, tal y como lo podemos ver en nuestro país. Por ser un dilema frecuente, Gournay remarca la exigencia de comprender que “estudiar las estructuras de la administración de un país determinado es investigar cuáles son los órganos que asumen diversas misiones y funciones y que disponen de los poderes de decisión correspondientes”. Al tener órganos centrales y locales, la estructura administrativa de todo país expresa la forma en que las funciones y

el poder han sido repartidos en aquéllos. Ahora bien, la distribución de tareas en vigor en un momento específico entre los ministerios centrales es “el producto de la historia administrativa, por lo tanto de las costumbres, las circunstancias, las consideraciones de personas o de contingencias políticas”, y no tanto “una elección deliberada, tampoco *a fortiori* un cálculo racional” (1972: 55-56).

Por su parte, Debbasch señala que la disposición administrativa se organiza en tres diferentes niveles. La organización expandida en todo el territorio corresponde a la estructura central o centralizada; la organización especializada en determinada extensión geográfica atañe a la estructura de la administración territorial; la organización o institución especializada en la atención de necesidades específicas compete a la estructura autónoma con objeto de acción claramente delimitado. En el marco de esas tres estructuras administrativas, Debbasch (1981: 127) coloca el tema de la reforma administrativa. De manera análoga con la salvedad de agregar una cuarta estructura, Gournay (1972: 61-62) indica que en cuanto a la asignación de funciones entre instancias centrales, colectividades y cuerpos administrativos, el Estado tiene cuatro maneras de repartir las misiones y los poderes en su interior: la centralización, desconcentración, descentralización y *devolución*⁶⁷, las tres últimas pueden coexistir.

Ahora bien, ambos autores manifiestan que un factor influyente entre la centralización, desconcentración y descentralización es la marcación territorial. En Francia, por ejemplo, en la época en que Gournay escribe su obra, a menudo se criticaba la artificialidad de las divisiones político-administrativas vigentes desde las asambleas revolucionarias, pero las voces del *statu quo* las defendieron porque, argumentaban, sí fueron inicialmente fronteras ficticias que con el tiempo adquirieron vida propia. Por su parte, las instituciones con

⁶⁷ Aquí Gournay habla de organismos autónomos cuyas funciones y decisiones no se encuentran jerárquicamente en el poder ejecutivo, sus dirigentes son electos por grupos o asociados, no por ciudadanos mediante sufragio universal (1972: 62)

poderes autónomos obedecen a la voluntad de transferirles ciertas misiones o funciones del Estado (Gournay, 1972: 63-66).

Enseguida se presentan los temas de las estructuras de las administraciones central y territorial, así como las instituciones administrativas especializadas, temas fundamentales en la formación del administrador público.

5.6.1. Administración central

La lógica de la especialización rige las estructuras de la administración pública central o centralizada. El carácter de especialidad orienta la razón de ser del ministerio o secretaría de Estado, cada uno de los cuales se establece por separado de los otros y, por eso justamente, se necesita habilitar el recurso de coordinación entre todos ellos.

Para la distribución de funciones en los ministerios o secretarías de Estado hay varios tipos de criterios. La división de los asuntos públicos bajo forma vertical es el más usual⁶⁸, a cada uno de ellos le atañe atender todas las materias, cuestiones y problemas correspondientes a un sector o grupo de sectores de actividad, así, por ejemplo, los hay de relaciones exteriores, educación, agricultura, por señalar algunos. Esta adjudicación posibilita la especialización técnica de los ministros o secretarios, pero arriesga la unidad de la administración general porque lo favorable para un sector puede no serlo para otro. Esta amenaza se presenta porque “cada ministro tiende a tratar los problemas relativos a

⁶⁸ Existen otros dos criterios. El primero de ellos opera en el régimen parlamentario: el número de ministerios, sus facultades y sus titulares se eligen en el parlamento, y están en función de factores políticos. Los gobiernos frágiles optan por un número mayor de ministerios a fin de obtener mayoría; los robustos con mayoría están en posición de eludir tal dispersión sin que eso signifique la inexistencia de eventualidades políticas. El otro criterio es el geográfico, donde los ministerios se establecen para tratar asuntos y problemas de un territorio específico, lo que tiende a aumentar la posibilidad de autonomía de la región por lo que esta modalidad es escasamente puesta en marcha. Se usa para la administración de regiones autónomas (Debbasch, 1981: 127-128).

su sector aislándolos de un contexto general”. En consecuencia, ese gran desafío hace necesaria la combinación de la división vertical con la estructura horizontal, de modo que esta última estructura posibilite al mismo ministerio o secretaría atender uno o varios asuntos y problemas comunes a todo el conjunto de sectores. Por ejemplo, las actividades educativas, geográficas o inversoras pueden ser común a varias dependencias por lo que amerita la existencia de un área temática en cada una de ellas (Debbasch, 1981: 127-128).

En el marco de los ministerios o secretarías de Estado especializados con trabajo administrativo que se encamina naturalmente hacia lo que Debbasch llama parcelación, se manifiesta necesaria la actividad coordinadora. La parcelación implica la heterogeneidad en la acción de las dependencias ya que cada una interpreta la normatividad a la luz de sus actividades en función de su específico interés general, lo que obstaculiza la homogeneidad y las “operaciones de síntesis” en el conjunto de la acción estatal. Por ello exactamente es inexcusable la política de coordinación en la administración pública mediante estructuras que aseguren el orden de los diversos servicios administrativos en una acción organizada. Ahora bien, con frecuencia se considera que disminuir el número de dependencias reagrupando actividades sectoriales puede contrarrestar la falta de coordinación, no obstante, Debbasch (1981: 149-150) repara en que es una salida ficticia porque el problema de coordinación persiste pero desplazado hacia el interior de la dependencia aglutinadora.

5.6.2. Administración territorial

La disposición de la estructura de la administración territorial está en función de la alternativa general entre los principios de centralización y descentralización. La finalidad de estas estructuras es asegurar la ejecución de las tareas administrativas en todas y cada una de las partes del territorio, para lo que se requiere la relación con la localidad que confirme la homogeneidad mínima suficiente en su acción administrativa, sin su concurso la unidad nacional se desintegra. Asimismo, las diversas localidades pueden tener

iniciativas particulares legítimas no desdeñables. En virtud de esa coexistencia “al imperativo de unidad corresponde la centralización; a la reivindicación de diversidad, la descentralización”. En efecto, la administración local casi siempre opta por “una dosificación inteligente entre las dos fórmulas”. Entonces, es observable que en cada sistema, la unidad y la diversidad son consideradas en diferentes niveles. Por lo que es posible concluir que “la centralización excesiva y la autonomía absoluta aparecen igualmente condenadas en favor de una colaboración de los centros de decisión nacionales y locales”.

Ahora bien, por una parte, la centralización permite en cualquier lado del territorio la existencia de funcionarios nombrados desde el centro para tomar decisiones con la representación estatal considerando las necesidades locales. De esta forma, la centralización se extiende por la desconcentración. Por la otra, la descentralización reposa en la noción y efecto de gestión por los administrados sobre los asuntos públicos que les atañen inmediatamente, además de ser una “excelente fórmula de organización del trabajo en el Estado”. Con ella, surgen dos nuevas personas públicas autónomas: las colectividades territoriales con competencia -vágase- territorial, o los organismos públicos con competencia limitada; descentralización territorial y descentralización técnica, respectivamente. Su importancia es vital al grado que Debbasch (1981: 160-162) afirma que la descentralización es para la organización administrativa lo que la democracia es para la organización constitucional.

Es necesario admitir que la descentralización tiene límites. La diferencia entre federalismo y descentralización se explica en el nivel jurídico. El primero es un sistema de distribución del poder político inherente al Estado desagregado en materias legislativas, ejecutivas, judiciales en jurisdicciones. Por el contrario, la descentralización se ubica en el plano administrativo y en su virtud la colectividad descentralizada adquiere competencias administrativas determinadas por la ley: está en función de la voluntad del legislador y requiere ser tutelada.

Igualmente, hay una asociación cercana entre el sistema político y la descentralización: el régimen liberal la hace florecer mientras que el autoritario la hostiliza. En este sentido, Debbasch retoma a Guizot: “Cuando el poder superior está encargado a la vez de gobernar con libertad y administrar con centralización, la tarea es casi imposible” (1981: 165-167).

5.6.3. Instituciones administrativas especializadas

Insertas en la tendencia de aparición de diversas instituciones públicas que expresan el propio desarrollo del Estado moderno, las instituciones administrativas especializadas - conocidas también como organismos autónomos- son administraciones independientes destinadas a atender necesidades peculiares por lo que su objeto de su acción está delimitado puntualmente. Obedecen a la intención de descentralizar servicios del área de competencia directa del gobierno con el propósito de volverlos eficientes, a través de mejorar y flexibilizar su gestión. Al separarlos de la influencia central, se amplía la responsabilidad de sus nuevos titulares, así como su “espíritu de empresa” que les permite adaptarse mejor a ciertos métodos del sector privado. Debbasch percibe que la creación de este tipo de organismos es con frecuencia irreversible y éstos corren el riesgo de injerencia de grupos de presión a los que habría que controlar.

Las finalidades por las que se crean las administraciones especializadas u organismos autónomos ponen de relieve los descomunales problemas derivados de las atrofias formadas en la administración pública con el paso del tiempo. Así, de cara a los obstáculos dos vías se presentan como viables: la sustitución de antiguas estructuras por entidades adecuadas a los tiempos actuales, o bien la coexistencia de esas vetustas estructuras y las nuevas administraciones especializadas. En torno a esta situación dilemática, el autor retoma a Edgard Pisani (1918-2016) quien en 1956 opuso las nociones de administración de gestión y la administración de misión. La primera se enfoca en las tareas cotidianas, tiene una óptica general, se esparce por todo el territorio nacional y en todas las ramas de acción, es fija, estable y formal; no obstante, carece del factor temporal. Por su parte, la

administración pública de misión opera en lo nuevo, se orienta hacia la agilidad y la coordinación en los servicios, funciones eficaces, nuevas iniciativas; así, Debbasch sostiene que “en razón del carácter sintético que presentan las nuevas tareas del Estado, existe la necesidad de crear una administración nueva” (1981: 291-295).

5.7. Reforma administrativa

Un propósito ha sido una constante en la vida pública, “desde que existen las administraciones, los individuos pretenden reformarlas” (Gournay, 1972: 119). Se trata de un tema de interés permanente que pretende adaptar la administración pública a las misiones por llevar a cabo. Es importante detectar que la idea de reforma administrativa obtiene cierta fuerza cuando hay crisis específicas que requieren atenderse. Por ejemplo, las crisis financieras sugieren una reforma administrativa que se presente como sustento de una mejora económica; las crisis sociales y políticas plantean una reorganización administrativa. Para Debbasch (1981: 311-312, puede haber tres tipos de reformas administrativas: la reforma institucionalizada, la reforma brutal y el método experimental.

La primera de ellas considera que hay una ley común de envejecimiento que requiere nuevas propuestas dinámicas desde las instituciones para responder a la realidad. Para ello, es importante fomentar en los agentes administrativos la “psicología del cambio” con el objeto de propiciar la adaptación de la administración tanto a la evolución de las finalidades políticas como a las necesidades de los administrados.

En tanto, la reforma administrativa brutal intenta obstaculizar que grupos de presión eviten su puesta en marcha, su ventaja es que los cambios que institucionalice son a menudo irreversibles; no obstante, requiere que el órgano que la oficialice tenga un gran prestigio. Su punto débil es que en ella no participan los administrados ni los funcionarios públicos.

El método experimental, por último, actúa en áreas específicas previamente a la generalización de la reforma administrativa, involucrando los hábitos de trabajo de los funcionarios, la normatividad y los recursos disponibles.

Estimamos que la óptica de Gournay sobre la reforma administrativa sirve de complemento a la de Debbasch. Existe acuerdo en que su propósito es agilizar la eficacia de la acción administrativa, aminorar los cargos que representan los servicios públicos para la colectividad, simplificar y agilizar los procedimientos. Sin embargo, nos persuade el primer autor, frecuentemente se le confunde con la oportunidad de eliminar algunas funciones del Estado. En función de cuestionar sobre qué puntos deben reformarse los servicios públicos, generalmente se argumenta que debe haber condiciones previas de índole política y financiera para la reforma de la administración pública.

Ahora bien, hay tres acercamientos dilemáticos a la idea de la reforma administrativa. En el primero de ellos, de un lado se encuentran los partidarios de hacer una suerte de tábula rasa de la organización existente, redefinir las funciones del Estado, reasignar en su totalidad las actividades entre los ministerios o secretarías, así como rediseñar la traza de las divisiones territoriales, así como redeterminar la noción de funcionario público, por mencionar algunas. A la inversa, otros consideran que debe tomarse como punto de partida la situación prevaleciente, proceder incrementalmente, con adaptaciones y correcciones progresivas.

La segunda aproximación plantea el dilema de si los problemas deben abordarse desde la cima o por la raíz, es decir, si las medidas de reforma deben ser las mismas para servicios públicos semejantes o bien si deben transformarse cada uno por separado. Por su parte, la última cuestiona si lo que hay que reformar son las estructuras o bien los métodos. Algunas voces proponen que es menester resolver los problemas estructurales y que posteriormente los métodos pueden mejorarse, explican que sin las estructuras adecuadas no puede haber progreso real en los métodos de trabajo. Otros criterios aseguran que es necesario

comenzar por los métodos porque es la pauta menos utópica, principiar por las estructuras implica grandes riesgos en virtud de las fuerzas reales que se oponen a las reformas.

A modo de colofón, conviene hablar de los organismos encargados de la reforma administrativa. Según Gournay, un gobierno o dependencia que pretende promover acciones de este tipo puede seguir varios caminos: acudir a organismos o servicios existentes o bien instaurar organismos para ese fin. En el primer caso, es posible encomendar los trabajos a un área central o bien a asociaciones profesionales de funcionarios públicos, universidades, como, según el autor, se ha hecho en varios países. En el segundo, se puede crear un organismo temporal específicamente para tal fin, encabezado por una persona o por una comisión. Desde la Segunda guerra mundial las administraciones públicas de muchas naciones han cambiado continuamente. Cuando las estructuras no fueron modificadas, los métodos o los funcionarios fueron renovados de forma sucesiva. Gournay (1972: 119-124) advierte que los cambios son constantes porque lo primordial es progresar al ritmo del siglo.

5.8. Agentes de la administración pública

La función pública aglutina a los individuos que están a disposición del poder político para garantizar la puesta en marcha de los servicios públicos, por lo que los funcionarios públicos constituyen los más importantes agentes de la función pública.

Históricamente, indica Debbasch, es preciso observar que la función pública corre aparejada con la evolución del Estado moderno; en su surgimiento, las funciones políticas y las administrativas no estaban diferenciadas, tal y como Weber lo sostenía. Por lo general, al alcanzar el aparato estatal cierto grado de estabilidad, las apreciaciones políticas se van desvaneciendo y cobran relevancia los méritos de los agentes públicos. Esto explica que un régimen de función pública estructurado tiene lugar y se extiende cuando el aparato estatal ha logrado una dimensión alta de desarrollo. En otros términos:

la emergencia de la función pública autónoma del poder político equivale a la prerrogativa de las capacidades sobre las elecciones políticas.

Con las revoluciones liberales se auspició el acceso igual a todos los empleos públicos, por lo que paulatinamente individuos de extracción social modesta fueron incorporándose a la función pública, la cual por largo tiempo en el siglo XX registró una democratización creciente. Debbasch (1981: 319-322) sostiene que de acuerdo con su espíritu nacional, los Estados instauran con más o menos exactitud un estatuto general que define los derechos y las obligaciones de los funcionarios.

La premisa fundamental para ingresar a la función pública es la igualdad de acceso, por la que se prohíbe la discriminación política, religiosa, racial y de sexo, actualmente conceptualizado como de género. Este principio no evade la exigencia de capacidad y de condiciones cívicas, de probidad y buena salud, remata Debbasch (1981: 346).

5.8.1. Formación del agente administrativo, especialización y polivalencia

La formación de los funcionarios públicos puede estar a cargo de la misma administración pública o las instituciones de educación superior o bien una suerte de mixtura entre ambos ámbitos. Así, la formación *en y por* la misma administración pública puede darse en un grupo mismo del área de trabajo o en una escuela especializada, ambos casos tienen la ventaja de que la formación estará vinculada estrechamente a las necesidades mismas de la práctica y la acción. La enseñanza a cargo de funcionarios experimentados en situaciones y problemas específicos forma a los próximos agentes en los asuntos públicos del marco situado; sin embargo, la desventaja es que origina funcionarios sumamente especializados y cortos de entorno. Además, sostiene Debbasch, “esta formación aísla al funcionario de los dirigentes de las empresas privadas y contribuye a forjar barreras entre el sector público y el sector privado”.

A la inversa, la formación en instituciones de educación superior es más general y puede ensanchar la óptica de los estudiantes e impulsarlos a la movilidad, habilitándolos para ser funcionarios polivalentes. La desventaja es que generalmente obtienen una formación abstracta y apartada de las realidades que enfrentarán en el sector público (1981: 354).

Lo anteriormente expuesto trae a relucir la controversia entre la especialización y el generalismo o polivalencia. En la primera, el agente se forma en la especificidad o tecnicidad de la función administrativa del cargo. Aquí habría que insistir en la necesidad de polivalencia formativa en él, así como en el desarrollo de habilidades de adecuación ya que “la evolución de las funciones administrativas exige una adaptación constante de los agentes, y un técnico con competencia reducida se arriesga a ser rápidamente sobrepasado si no tiene esa facultad de adaptación”. Asimismo, la especialización genera aislamiento entre los grupos de funcionarios lo que inexorablemente provoca problemas en la coordinación al interior de la administración pública. Por el contrario, “la movilidad borra las barreras entre los ministerios y favorece la formación de una función pública allí donde la especialización engendra funciones públicas”. Una solución media es combinar ambas modalidades: transitar “de la especialización a la polivalencia, y de ésta a aquélla por un movimiento pendular”. Debbasch proporciona una información reveladora cuando indica que “los tipos de cultura exigidos a los funcionarios reaccionan sobre el contenido de las formaciones que reciben” (1981: 357-359).

5.8.2. Relaciones genéricas entre agentes

Generalmente se olvida que la administración pública es también un conjunto de seres humanos que a su vez la crean, que pueden dinamizarla por colaboración u obstaculizarla por oposición de acuerdo a sus creencias e intereses. Este básico aspecto humano y social de los fenómenos administrativos, advierte Gournay, permaneció sin investigarse por mucho tiempo hasta que llegaron los estudios de encuestas psicológicas y sociológicas.

El autor dice que “la administración no es un hecho socialmente neutro. Está ligada al medio social donde se origina y que ella rige. Su estructura y su acción interfieren con las relaciones de clases y de grupos. La administración no puede ser la misma en estructuras sociales diferentes” (Gournay, 1972: 71)⁶⁹. En su interior, el autor aprecia cuatro tipos de relaciones genéricas posibles: verticales, horizontales, entre grupos, entre administración y público.

Las relaciones humanas verticales expresan a todas luces el orden jerárquico en la administración pública. Por lo general, los ocupantes de puestos operativos no establecen relación con los altos mandos, únicamente la tienen con el cargo intermedio entre ambos. Por su lado, los altos funcionarios acuden más a la orden que a la persuasión generando contratiempos de comunicación y eficacia administrativas en los tres niveles. El problema común en las relaciones verticales consiste en la falta de poder efectivo en ciertos individuos con alta jerarquía en la administración pública, dado que no cuentan con la trayectoria, la experiencia y las habilidades requeridas en los asuntos públicos que les corresponde dirigir.

En cuanto a las relaciones horizontales, habidas entre agentes del mismo o casi mismo nivel, exteriorizan el apoyo mutuo y voluntario entre ellos o bien el individualismo y la desconfianza. Las explicaciones posibles involucran actitudes, existencia de grupos, ideas sobre remuneraciones y sanciones, entre las más frecuentes.

⁶⁹El autor comenta que los puestos medios administrativos eran ocupados por personas provenientes de ambientes obreros, pequeños comerciantes y campesinos, mientras que en los puestos altos había personas de la gran burguesía y medios nobiliarios. Esa situación, añade, comenzó a cambiar un poco en las décadas anteriores al momento en que publica su obra. La aparición de la ENA (École National d'Administration) en 1945 fue “una política de promoción social al interior de la función pública”, al igual que la nacionalización de la Escuela libre de Ciencias Políticas y la creación de los Institutos de Estudios Políticos en las provincias (1972: 73-74).

En las relaciones entre grupos hay que buscar los denominadores de sus mentalidades. Dentro de los grupos hay camarillas⁷⁰ cohesionadas por una mentalidad común compartida por sus integrantes, quienes son reclutados de la misma manera, con expectativas de carrera similares y con una idea de superioridad respecto a otras camarillas percibidas como opuestas. En la administración pública esa suerte de pequeño clan generalmente se basa en una comunidad de origen, como los antiguos alumnos de tal o cual escuela diferenciada de otros, de modo que puede haber tensiones y rivalidades entre ellos. Otro posible antagonismo suele darse entre funcionarios centrales y locales, creyendo los primeros que los segundos tienen una visión provincial o regional. Hay un tercer prototipo, los grupos informales u oficiosos compuestos por círculos confesionales, filosóficos, políticos y culturales, que ejercen cierta influencia en la administración de los servicios, acceden a determinados cargos y pueden relacionarse con sus iguales de cargos incluso lejanos a la naturaleza de los suyos o bien crear animadversiones con ellos.

Respecto a las relaciones con el gran público, la administración como “constelación de grupos” se sitúa en una sociedad global con la que se urden influencias mutuas. La percepción general del público acerca de la administración es casi siempre desfavorable por su morosidad, desorganización, inhumanidad, o bien autoritarismo / paternalismo, pero cambia según se va particularizando por temporalidad, tipo de institución pública, ubicación geográfica. Igualmente, la opinión de los individuos tiende a ser más sensible por lo que el Estado les quita que por lo que les brinda, en todo caso las actividades burocráticas nunca dejan de generar suspicacia (Gournay, 1972: 71-86).

⁷⁰ En francés la palabra empleada por Gournay es *corps*, *l'esprit de corps*.

5.9. Medios de la acción administrativa

Hay dos clases de medios para la acción administrativa: la vía de organización y métodos y la presupuestaria.

5.9.1. Organización y métodos

Bajo la denominación de organización y métodos se alude al “conjunto de técnicas destinadas a mejorar el funcionamiento de la administración”. Por organización puede entenderse “la función que consiste en buscar los medios a aplicar para determinar: el grado de eficacia del servicio, su rentabilidad, así como su facultad de adaptación al medio exterior”. En tanto, el método es “el proceso de reflexión abstracta que permite la aproximación a los problemas de organización”. De tal modo, la organización y los métodos se encuentran cercanamente vinculados: los métodos posibilitan indicar los cambios deseables en la organización porque son una suerte de “arte de proceder” imprescindible para revelar estructuras ideales. El interés por la organización y los métodos está ligado al del costo y rendimiento.

Debbasch sugiere que la primera actividad del agente organizador debe ser la elaboración de un estudio analítico de la célula administrativa, considerando cinco elementos: objeto y estructura, agentes de servicio, documentos de posición, instalaciones, circuitos de decisión, información o consulta (1981: 421-425).

5.9.2. Presupuesto

La administración es fundamental en el proceso presupuestario por dos motivos elementales: porque la acción administrativa depende de las asignaciones presupuestales y porque la administración tiene un desempeño preeminente en la elaboración del presupuesto y en el control de su ejecución.

En general, el jefe del ejecutivo o del gobierno es la autoridad responsable del procedimiento administrativo del presupuesto. Esta técnica coliga decisiones gubernamentales y operaciones administrativas en tres fases. En la inicial se definen las disposiciones generales del presupuesto, establece el incremento de los gastos públicos, las condiciones de su equilibrio y el ministerio o secretaría de Estado que lo maneja informa a las entidades las perspectivas del próximo presupuesto anual. Luego, al interior de cada entidad inicia la segunda fase determinando proposiciones de gasto y prioridades, lo que deriva en una serie de peticiones, con frecuencia exageradas, que regresan a la dependencia centralizadora del presupuesto para su negociación. La tercera fase se encarga de vincular a las entidades gastadoras con la central. Posteriormente, la versión final del proyecto presupuestal se envía al poder legislativo para su consideración.

La racionalización de las elecciones presupuestarias tiene que ver con la manera en que se reparten los recursos limitados entre actividades sectoriales específicas para satisfacer las necesidades de la sociedad. El proceso de racionalización consta de tres gestiones: análisis sistemático de la materia de acción del servicio, definición de los objetivos y censo exhaustivo de medios que permitan lograr los objetivos establecidos. Así, se colocan en relación los objetivos y los medios, procurando definir en qué grado cada medio coadyuva a la puesta en ejecución de un determinado objetivo: de modo que se constituyen los programas.

Como es esperable, el método de racionalización modifica verdaderamente el funcionamiento del sistema administrativo, sus consecuencias son de tipo global, en el reparto del poder decisorio, así como en el mismo proceso presupuestario y de control sobre él. Finalmente, la ejecución el presupuesto requiere de control tanto legislativo como ejecutivo, además del propio de algunos tribunales (Debbasch, 1981: 424-445).

5.10. Control de la administración pública

Debbasch, (1981: 469-470) nos participa que la actividad básica del control de la administración es confirmar la adaptación de la actividad administrativa a las normas fundamentales establecidas por el poder político. Éste, por detentar el ejercicio de la soberanía controla al administrativo, posee la ventaja de tener el aspecto legal a su favor; no obstante, es difícil de llevar a todos los rincones de las dependencias públicas, dado que “la masa de actos administrativos controlables sería muy amplia, y exigiría la puesta en marcha de una importante máquina burocrática de control que tendería a constituir una verdadera administración paralela”. Por ello, “el control político valedero para campos limitados, puede, pues, ser difícilmente generalizado”.

Por su parte, el mundo administrativo puede parcialmente solucionar el problema del control mediante el poder jerárquico, el obstáculo ahí presente es la predisposición a la solidaridad en la que el superior jerárquico protege al inferior por resquemor a futuras represalias en circunstancias inversas.

Ahora bien, el control político y el administrativo se diferencian en sus objetivos: el primero persigue cumplir el interés general definido por los órganos políticos, el segundo, además de compartir ese objetivo resguarda la eficacia del aparato administrativo.

Asimismo, hay un tercer tipo de control, el jurisdiccional, por el que “los ciudadanos reciben el poder de perseguir ante los tribunales a la administración para obligarla al cumplimiento del derecho”. En términos generales, la mayor parte de los países combinan los tres tipos de control.

Algunas consideraciones

Gournay y Debbasch constituyen una dupla autoral que se apoya implícitamente en el siglo y medio de institucionalización de la administración pública en el marco del Estado

nación; bien dice el segundo de ellos que previo a ese momento el fenómeno administrativo no se encontraba diferenciado de la esfera política. Sin embargo, las problemáticas expuestas por ellos no son de corte fundacional. En sus obras, podemos apreciar un gran horizonte de aspectos relacionales entre actores, estructuras, circunstancias y decisiones que, sin duda, manifiestan dinámicas complejas en un aparato administrativo diversificado.

El punto inicial del que parten ambos autores es la consumación de un acontecimiento central: la independencia de la administración pública respecto al derecho administrativo en términos de ubicación disciplinar, teoría y práctica, así como del monopolio de la enseñanza disciplinar y de ocupación de cargos públicos por parte de los juristas. Necesitamos advertir que no es un hecho lejano, data, según Debbasch, de la década de los años cincuenta del siglo pasado. Asimismo, los dos autores otorgan a las características sociales y culturales de la población un lugar decisivo por considerar desde la disciplina y en el servicio público.

Si Pérez de Arce en las postrimerías del siglo XIX decía que la administración pública era advertida por todos, tenemos que Gournay asevera que en la segunda mitad del siglo XX prácticamente se encarga de todo y que, en su virtud, paradójicamente, ya no resulta fácil notar qué ésta hace ni tampoco qué hacen los funcionarios en su interior. Esto es: nos encontramos en un escenario público complejo en tanto la diversidad social y la visibilidad de la ejecución de las dependencias públicas. De cara a ello, los autores establecen las actividades de la administración pública en términos de funciones y misiones y, ultima Debbasch, que las misiones administrativas son un reflejo de las estatales.

En el siglo XX los aparatos de las administraciones públicas occidentales habían alcanzado tal robustez que el mismo Debbasch habla del poderío administrativo donde reposa la asociación de la misma administración pública y el poder político. Autonomía y vinculación, medios y fines, decisión y ejecución dan cabida al tejido complejo de la administración pública de la segunda mitad de la centuria. Además, los autores nos

permiten observar un número más extenso de actores en el escenario público: poder legislativo, partidos políticos, grupos de presión, asociaciones, todos ellos con intereses y demandas propios. No obstante el peso del ahora, Debbasch nos recuerda que siempre habrá un lugar estratégico para la consideración histórica: al tomarla en cuenta sobre la mesa de ajedrez será posible ponderar la creación de nuevas estructuras públicas como los organismos descentralizados y autónomos, por ejemplo, versus armazones esclerotizados.

En el conocimiento de ese intrincado andamio, es menester formar al administrador público en las instituciones de educación superior porque al ingresar al mundo laboral estará inserto en los contrastes y condicionantes que en tiempo real hilan los actores concomitantemente con las estructuras y funciones organizacionales. Justo por ello, su formación también se ha complejizado, dado que son múltiples las aristas por tomar en cuenta.

Por lo antes expuesto, finalmente, podríamos enmarcar las obras de Gournay y Debbasch en un tipo de institucionalismo en el que confluyen el histórico, el sociológico, el de la representación de intereses y el internacional.

6. Tres ejes transversales

A lo largo de la investigación, hemos visto que desde el siglo XIX a nuestros días continuamente ha habido en el país una demanda social de contar con un profesional en asuntos administrativos estatales (Guerrero 1995: 62). En virtud de ello, en los tres últimos capítulos expusimos la pertinencia de diversos componentes temáticos generales en la formación del administrador público en el tercer nivel educativo, a partir de la comprensión del pacto fundacional del que emana la administración pública. Ahora, en este capítulo, corresponde abordar los tres ejes transversales que proponemos permeen esos contenidos temáticos. En el capítulo siguiente, el último de este trabajo, se presenta la mira que consideramos debe orientar dichos esfuerzos formativos: el Estado social y democrático de derecho, como idea, finalidad y efecto performativo.

Por consiguiente, habría que repensar esa necesidad social teniendo como propósito específico la vertiente administrativa de la propuesta del Estado social y democrático de derecho, con la firme determinación de desalojar la visión neoliberal de la nueva gerencia pública en la formación del administrador público. Bajo esa posible nueva dirección cobran relieve tres ejes transversales ahora ineludibles⁷¹ en los planes de estudio de la licenciatura en administración pública: el aprendizaje contextualizado como estrategia didáctica, el *ethos* profesional y la capacidad de agencia práxica.

⁷¹ De igual manera, habría que incluir más ejes, relativos a la multiculturalidad, equidad de género, respeto de las minorías, de orientación sexual, de diversidad, por señalar tan sólo algunos.

6.1. Aprendizaje contextualizado

La consideración del contexto puede aportar el principio de realidad al futuro administrador público, de modo que ante él se decanten relacionamente las teorías sociopolíticas y administrativas incluidas en el currículo que lo forma, en el marco del pensamiento complejo. Esto implica una visión constructivista en los procesos de enseñanza y aprendizaje (Bellido, 2011). De frente al panorama contextual se esperaría que el estudiante pueda advertir que la nueva gerencia pública es una propuesta descontextualizada tanto teórica como pragmáticamente. Ahora bien, cabe señalar que la formación contextualizada no es un planteamiento nuevo dado que está presente en autores como Von Stein ([1870] 2016), Pérez de Arce ([1884] 2015), Bascuñán (1963), Muñoz Amato ([1954] 1966) y Guerrero (1995), por mencionar tan sólo algunos.

A través del aprendizaje contextualizado es posible llevar a cabo varias modificaciones incrementales, siendo seis las principales: de inicio, diversificar las actividades educativas del profesor con la finalidad de fomentar en el estudiante el pensamiento complejo, así como repensar la cultura de la evaluación educativa. La segunda, promover la capacidad de discernimiento en el estudiante a través de la ruta cognoscitiva general siguiente: el conocimiento de realidades, fenómenos o problemas contextuales como primer momento, su análisis y crítica como segundo, para, finalmente, establecer propuestas de intervención plausibles y sustentables. Tercera, auspiciar, con base en lo anterior, el pensamiento complejo, antes mencionado, que permita dinamizar en el estudiante lo relacional, lo analítico, lo reflexivo, lo propositivo y lo implementable.

La cuarta modificación incremental es transitar de la participación periférica hacia la participación central del estudiante. La quinta, estimular la performatividad en él, es decir lo realizativo, que implica la capacidad de migrar las ideas hacia acciones y actitudes para cambiar el entorno, por más pequeño que éste sea, las relaciones interpersonales, las estructuras y los procedimientos, en el marco de la toma de decisiones. La última, construir

el *ethos* profesional del administrador público desde que es estudiante orientado hacia la capacidad de agencia práxica.

6.2. Formación del *ethos* profesional

Advertimos que se necesita ubicar a la enseñanza y el aprendizaje basados en el contexto, en el círculo concéntrico mayor de la ética profesional. Si ésta es “la indagación sistemática acerca del modo de mejorar cualitativamente y elevar el grado de humanización de la vida social e individual, mediante el ejercicio de la profesión” y, para ello, hay que entenderla como “el correcto desempeño de la propia actividad en el contexto social en el que se desarrolla”, es preciso que brinde “pautas concretas de actuación y valores que habrían de ser potenciados”. De manera que “en el ejercicio de su profesión, es donde (el ser humano) encuentra los medios con qué contribuir a elevar el grado de humanización de la vida personal y social” (Fernández y Hortal, 1994, en López Calva, 2011: 109).

En esa línea discursiva, la ética de las profesiones se presenta como una zona de intersección entre la ética general, que orienta el actuar humano en todo tiempo y hecho, y la ética aplicada, que guía la actuación en circunstancias específicas. Así, el profesional hace extensivo en su trabajo diario los conocimientos adquiridos y las capacidades desarrolladas en relación con su ser ético, dado que “... no acaba de poder ser considerada persona éticamente aceptable quien en todos los ámbitos actuase bien y cumpliera con sus deberes, menos en el ejercicio de sus responsabilidades profesionales” (Hortal, 2002: 89). Toda la narrativa anterior enmarca, igualmente, a las actividades y acciones futuras que el administrador público en formación realice en la esfera laboral.

Bajo este tenor y porque el servicio público es el campo de trabajo natural del administrador público, se confía que en su futuro desempeño el estudiante observe los tres principios de la ética profesional: beneficencia / no maleficencia⁷², autonomía y justicia.

El primero de ellos es la beneficencia y abarca dos preceptos complementarios: no originar daño y maximizar beneficios minimizando perjuicios. Implica “hacer bien una actividad y hacer el bien a otros mediante una actividad bien hecha” (Hortal, 2002: 116). Podemos ver que si la licenciatura en administración pública se orienta a formar idealmente a su estudiante en capacidades científico-tecnológicas y decisionales inscritas en el proceso de complejización de la gestión estatal, habilidades de liderazgo, actitud para el cambio y alineación con valores propios del interés público del contexto donde labore, local, estatal, regional o federal (Kliksberg, 1983: 71-85), entonces el futuro profesionalista tendrá que formarse en las instituciones de educación superior en esos rubros con el fin de beneficiar a la figura destinataria de sus servicios: la ciudadanía, la sociedad.

La autonomía, el segundo principio, permite ver que el usuario de los servicios profesionales es una persona diferente al suministrador, cuyas convicciones, creencias, criterios, preferencias y opiniones merecen respeto (Hortal, 2002: 135); y, además, es portadora de su propia ciudadanía, no una anodina y pasiva receptora (López Calva, 2013: 46). Por su contenido, este principio de la ética profesional convoca a que el servicio ofrecido se oriente al exterminio de “la relación de dependencia o paternalismo a partir del establecimiento de una relación horizontal y participativa” (López Calva, 2013: 50). La autonomía reviste una importancia central en la formación del administrador público, ya que deberá colaborar a reducir el paternalismo hasta, idealmente, desaparecerlo como manifestación residual del presidencialismo.

⁷² Inicialmente había cuatro principios, el restante es la no maleficencia actualmente incorporada en la beneficencia.

El último principio, el de justicia, se aboca a acompañar el servicio del profesional por una “visión de justicia, individual, social, cultural y planetaria en su acción cotidiana” (López Calva, 2013: 51). A menudo se considera que es el principio menos desarrollado porque demanda tener una concepción de la sociedad y de las relaciones sociales que refiera, ineludiblemente, la noción misma de justicia y su traducción en prácticas específicas (MacIntyre en Hortal, 2002: 151). Por ello, se conmina al futuro administrador público a meditar acerca de la justicia en su estrecha asociación con los otros dos principios de la ética profesional. Así, Honneth (2014: 93) sostiene que “cuando tenemos en claro la ética consideración por (el) otro en nuestro actuar común contamos con el punto de vista que nos brinda los patrones necesarios de nuestro justo actuar”. En el caso del administrador público, además de tomar en cuenta el sistema jurídico, podemos recuperar a Honneth cuando sostiene que en el horizonte metateórico se deberá reconocer el significado de justicia en su relación con los valores éticos; al faltar ese vínculo la idea de comportarse con justicia respecto a otras personas no indica en qué sentido habrá que hacerlo.

6.3. Desarrollo de la capacidad de agencia

De nueva cuenta, observamos que la enseñanza y el aprendizaje basados en el contexto, así como el *ethos* profesional requieren morar en un círculo concéntrico aún más amplio, de expresión práctica: la capacidad de agencia del administrador público por la que se vehiculiza, admítase la reiteración, tanto el *ethos* profesional como el referente contextual. Y es preciso construirla desde su formación en las instituciones de educación superior.

Zygmunt Bauman (1925-2017) nos dice que la agencia es “... la capacidad de influir sobre las circunstancias de la propia vida, formular el significado del bien común y hacer que las instituciones sociales cumplan con ese significado, mediante un poder colectivo en el que convergen intereses” (Bauman, 2000, en Yurén, 2013: 10). Tres tipos son posibles: la

pseudo-agencia, la agencia autoreferencial y la agencia práxica, siendo las dos primeras remedo de la tercera.

El profesionista ejerce una pseudo-agencia cuando contribuye a preservar y defender las estructuras sociales injustas, por menores que éstas sean, de manera que es un pseudo-agente reproductor. Practica una agencia autorreferencial cuando en su desempeño diario el profesionista procura modificar dichas estructuras pero únicamente para beneficiar a un individuo, clase social, grupo, empresa, asociación o corporación, transformándose en un agente autorreferencial. Contraria a las dos anteriores, el profesionista desarrolla una agencia práxica al proponerse, una y otra vez, articular los conocimientos teóricos, técnico-instrumentales y metodológicos adquiridos en su formación con su práctica y actitud cotidianas, orientándolas a asediar la inercia injusta de las estructuras imperantes, por pequeño que sea su radio de influencia. De tal forma, se empeña en atender las necesidades y demandas de quienes requieren sus servicios profesionales con la finalidad de ennoblecer la vida personal y social: entonces se convierte en un agente prxico con real capacidad de agencia (Yurén, 2013: 11.12). En este sentido, Emmanuel Lévinas (1906-1995) nos recuerda que la heteronomía es la “exigencia de responder a la interpelación del otro” (Patiño González, 2011: 309), por lo que el administrador público en formación debe tener claro que la otredad en sus servicios no radicar en la clientela, sino en la ciudadanía: en el otro ciudadano.

Algunas consideraciones

De todo lo expuesto, podemos concluir que incentivar los contenidos académicos del currículo por el que se forma el administrador público con la perspectiva del aprendizaje contextualizado, así como propiciar la conformación del *ethos* profesional y de la agencia práxica en el estudiante, posibilitará que esos dispositivos se dinamicen cuando se desempeñe en el servicio público. En otras palabras, se trata de considerar la licenciatura en administración pública como el espacio en las instituciones de educación superior para cultivar la formación integral de su agente.

7. De la embestida noeliberal hacia el Estado social y democrático de derecho

Hemos visto los ciclos prefundacional y fundacional de la administración pública en México y los diferentes e incesantes esfuerzos habidos para formar a su agente, así como el posterior proceso de institucionalización de la licenciatura correspondiente en las instituciones de educación superior. Después, abordamos los contenidos temáticos generales básicos en la formación del administrador público y los tres ejes que precisan recorrerla de manera transversal. Finalmente, como parte del proceso de institucionalización de esa licenciatura, en este capítulo exponemos el reto inminente que dicha formación enfrenta en la actualidad y planteamos la figura conceptual en la cual es posible colocar la mira para derribar ese desafío.

Para el propósito anterior, este capítulo se integra por cuatro apartados. El primero versa sobre el tránsito de la agenda del Estado bienestarista hacia la neoliberal; en segundo término, se exponen las premisas generales sobre las que descansa el neoliberalismo para luego, en tercer lugar, plantear el contenido de su propuesta formativa en administración pública: la nueva gerencia pública. Al final, se presenta el Estado social y democrático de derecho como modelo alternativo hacia el cual es posible reorientar la formación del administrador público a fin de salvaguardar la coherencia entre el pacto fundacional de la administración pública y su teleología. Se trata de un modelaje que ha estado presente en el mundo de las ideas y del acontecer público desde mediados del siglo XIX.

Antes de entrar a los apartados capitulares, vale la pena hacer un esbozo histórico del neoliberalismo. Configurado en 1938 en la reunión cumbre de París que congregó a varios intelectuales encabezados por Ludwig von Mises (1881-1973) y su discípulo Friedrich Hayek (1899-1992), y reafirmado en Mont-Pèlerin en 1947 con la concurrencia de 258 intelectuales, el neoliberalismo es una doctrina erigida en la inquietud de ese momento sobre “el destino del liberalismo como pensamiento y acción” ante el ascenso del fascismo y el comunismo. Ante éstos, la novel doctrina vislumbró como prioridad la redeterminación de las funciones del Estado, así como “distinguir nítidamente al orden

liberal y al orden ‘totalitario’, establecer requisitos mínimos para el funcionamiento del mercado y explorar los alcances de los credos opuestos a la libertad” (Guerrero, 2009: 103).

En México, sus más destacados seguidores y difusores iniciales fueron el contador público Luis Montes de Oca (1894-1958), titular de la Contraloría General de la Nación en el régimen callista y secretario de Hacienda y Crédito Público en esa administración y en la siguiente, para luego encabezar el Banco de México, además del abogado Gustavo R. Velasco (1903-1982), ex-rector de la Escuela Libre de Derecho.

Entre 1979 y 1990, siendo Margaret Thatcher (1925-2013) primera ministra de Reino Unido, la doctrina neoliberal permeó en todos los programas de su gobierno. Bajo su influencia, a mediados de los años setenta, en Chile se instrumentaron programas de privatización de amplio espectro. Se requería de una reforma del Estado consistente en privatizarlo con la acción de gerentes con perspectiva privada que, primero, expulsaran al Estado del mercado y, luego, fomentaran el mercado dentro del Estado (Guerrero, 2009: 223 y 235): dicha idea y sus efectos se exportarían a muchos otros países.

7.1. Agenda del Estado benefactor y el paso a la acometida neoliberal

En términos generales, la agenda política del Estado benefactor prevaleció en los países latinoamericanos presentando varias equivalencias con la agenda socialdemócrata europea hasta los años ochenta aproximadamente. Las expresiones esenciales e ideales de esas agendas fueron reconocer los derechos sociales como derechos de ciudadanía, garantizar el empleo, auspiciar la protección económica de la ciudadanía frente a los embates del mercado y los desafíos de los diferentes ciclos de vida, fomentar la paz social nacional e internacional, regular la vida económica desde los gobiernos y promover la economía mixta, todo ello en el marco del Estado de bienestar que se construyó a partir de la década de 1930. A lo largo de ese tiempo, por cinco décadas poco más o menos,

tuvieron lugar amplias reformas administrativas, tal y como ya lo hemos visto anteriormente en el caso mexicano, encaminadas a incrementar los mecanismos estatales en función de dicha agenda. Es posible decir, en términos simples, que al Estado liberal de derecho del siglo XIX se agregaron todas esas expresiones de la agenda política y dieron como resultado una suerte de Estado bienestarista.

No obstante, las crisis económicas occidentales de los años setenta, ochenta y noventa del siglo pasado orillaron a los gobiernos de los países a desincentivar prestaciones socioeconómicas de modo que las agendas benefactoras y socialdemócratas se constriñeron hasta casi desaparecer del escenario, al no encontrar un modelaje nuevo para que pudieran subsistir. En esa secuencia, de 1980 a 2000 cobró impulso otra agenda, la neoliberal, cuya simiente se dio entre 1938 y 1947, hasta llegar a dominar el mundo occidental, permeando los ámbitos políticos, económicos, administrativos y educativos de manera sustancial. En suma, el “debate acerca del Estado de bienestar se perdió por parte de la sociedad y generó, hacia el final del siglo, una creciente acumulación de la riqueza y multiplicación de la pobreza” (Valadés, 2016: 14).

En esta secuencia de ideas, el Estado nacional moderno, en lo general en occidente y en lo particular en México, actualmente sigue enfrentando los embates de la propuesta neoliberal y sus efectos antisociales. Esta acometida basa sus actividades en la economía de libre mercado que auspicia bienes de consumo rápido y en cantidades desmesuradas para ser desechados en muy corta temporalidad. A través de ello se recrean grandes capitales mayoritariamente transnacionales.

De tal manera, en un lapso relativamente corto que puede ubicarse a partir de los años ochenta, podemos observar, siguiendo a Bauman, que el mercado de consumo se ha convertido en un “extraño soberano” carente de oficinas ejecutivas, legislativas, o judiciales, incluso ha llegado a ser más soberano que la mismísima soberanía política,

además de establecer los “veredictos de exclusión” y de no aceptar “instancias de apelación” (2007: 93).

En este marco general, el predominio del libre mercado ha vulnerado la soberanía del Estado nación y, más aún, se ha propuesto perturbar sus fundamentos con el fin de que le ceda funciones intrínsecas a su razón de ser: una y otra vez, persiste en derribar a la ciudadanía como “punto de referencia y árbitro definitivo de las normas políticas” (Bauman, 2007: 94), así como despojar a la política de su poder de actuar y de su competencia para establecer las reglas en los asuntos públicos. No es de sorprendernos que la lógica del libre mercado neoliberal se haya propuesto sustituir la noción de ciudadano por la de cliente y la de servidor público por la de gerente; se obstina en deshabitarlos de su contenido soberano, para verlos también como bienes de consumo.

Justamente en ese entorno general líquido, para usar la noción de Bauman, con exiguo campo para la solidez, los actuales administradores públicos formados en las instituciones de educación superior realizan sus actividades profesionales en los diferentes organismos públicos.

7.2. Tesis generales del neoliberalismo

Esa doctrina, de acuerdo a Joan Prats i Català (1942-2010) (2005: 56-57), presenta cinco características que también podemos considerar como tesis principales. De inicio, la idea del Estado ineficiente: los problemas fundamentales de la sociedad son los desaciertos del Estado y, en consecuencia, hay que aminorar la importancia del gobierno, restringir su intervención, achicar su estructura y su gasto, así como reubicar las decisiones económicas en el mundo del mercado y, en materia social, menguar el impulso de la igualdad para favorecer la conformación de programas de protección para la población que no pueda subsistir por sí sola.

Segunda, la competitividad a toda costa: los gobiernos neoliberales se fijan como gran objetivo el fomentar la competitividad de las economías nacionales en el marco del mercado abierto, para lo cual es preciso la desregularización y la revaloración de la cultura empresarial.

Tercera, el mercado como factor económico: la percepción de que el equilibrio macroeconómico es el requisito de la certidumbre económica, la merma de la economía mixta a favor del mercado, la centralidad de la oferta y de las políticas monetaristas y, desde luego, el desmantelamiento del Estado de bienestar por motivos económicos.

Cuarta, la oleada de privatización: el auspicio de políticas desreguladoras y privatizadoras, la flexibilización del mundo laboral, la minoración de cargas fiscales y prestaciones sociales, la revaloración de la certeza jurídica económica, la desburocratización de servicios públicos para someterlos a la competencia del mercado, el recrudescimiento de estatus migratorios y la posibilidad de aumento en el gasto de defensa, de policía y de policía privada.

Última, los sustentantes de la agenda neoliberal: los grupos empresariales, los individuos que ejercen profesiones liberales y el autoempleo, las “nuevas clases medias” conformadas por quienes trabajan en macroempresas competentes en el mercado, los sectores conservadores tradicionales, las juventudes que se mueven en las múltiples oportunidades y que no tendrán trabajos vitalicios, así como las nuevas derechas, por mencionar los más importantes.

Ahora bien, en la literatura reciente hay otro abordaje al Estado de cisura neoliberal, el de Béatrice Hibou (2013). La autora parte de la tesis de Susan Strange (1923-1998), quien hablaba de la retirada del Estado por su baja centralización y derrumbe de su acción administrativa, debido a la difusión del poder -difusión en términos de expansión, dilatación, ampliación- que ha permitido la participación de agentes e instituciones

privadas. Según Hibou, pensar en la privatización de los Estados es “permitirse eventuales y novedosas formas de poder y de gobierno, es entrever nuevas representaciones de lo político” (2013: 15-17). Tras estudiar países africanos y magrebinos y afirmar que hay coincidencias entre ellos y los países asiáticos y europeos orientales, la autora gala sostiene que los nexos entre prácticas de poder y acumulación económica imposibilitan advertir la diferencia entre Estado y mercado, entre lo público y lo privado, de modo que “la privatización puede ser considerada como un nuevo intervencionismo del Estado... (y) no impide cierto dominio sobre la sociedad ni, en ocasiones, la capacidad de consolidación del poder central” (2013: 39-40).

Como prologuista a la obra de Hibou, Fernando Escalante Gonzalbo (1962-) comenta que, bajo el beneplácito de organismos internacionales, la privatización es el pivote primordial de esa propuesta de Estado porque “es la única solución lógica y moralmente defendible para la retórica neoliberal”. De manera adversa para el Estado mismo, “en el clima cultural de los últimos treinta años las empresas privadas y las ONG son más confiables que el Estado”, de modo que la privatización se exhibe como “una solución natural, y en estricto sentido no política”. En consecuencia, el gasto del aparato administrativo se sustrae del Estado y se instalan nuevos dispositivos técnicos. Además, se alojan mecanismos de dominación insólitos, como “el control al acceso a los mercados informales, a los mercados ilegales” (Escalante Gonzalbo, 2013: 13).

Ahora veamos la ruta de implementación del neoliberalismo en la región latinoamericana y caribeña. El Consenso de Washington, denominación acuñada por John Williamson en 1989, destinó a los países en vías de desarrollo sus diez políticas centradas en reforma y disciplina fiscales, liberalizaciones comercial y financiera, resguardo de las inversiones, desregularización de mercados internos, privatización de las empresas estatales, tipos de cambio competitivos, redirección del gasto público y política permisiva de inversión extranjera. Más adelante y en esa línea, en 1998, el Consenso de Santiago notó que además de las políticas económicas y de ajuste estructural también las instituciones eran importantes en el desarrollo, por lo que se propuso una agenda de reformas institucionales

orientadas a los sectores financiero, judicial, educativo y a la administración pública en general.

Justo en octubre de 1998, el Consenso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) celebrado en Madrid se erigió como “el primer manifiesto de la recepción formal de las tesis de la NGP (nueva gerencia pública) en América Latina y el Caribe y el reconocimiento de su importancia y validez, aun si formula críticas y mejoras al gerencialismo angloamericano, particularmente cuando éste se inclina a posiciones de franco corte mercantil o neoliberal en sentido peyorativo (sic)” (Aguilar Villanueva, 2007: 190-191 y 199). En suma, el decenio de los años ochenta en América Latina es identificado por la temática de la reforma del Estado en cuyo núcleo se asienta la polémica en torno a su eficacia. La crisis fiscal trascendió amplias barreras ocasionando crisis políticas y la intervención estatal en la economía fue satanizada (Cunill Grau, 1996: 353), oportunidad clave para el neoliberalismo.

En 1999, de acuerdo con Guerrero (1999: 233-234) los saldos generales del neoliberalismo eran el acaparamiento de la riqueza, el desgaste del servicio civil de carrera, el desempleo abierto y el empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad. Tres lustros después, Escalante Gonzalbo (2015: 293-297) recién ha afirmado que la trayectoria del neoliberalismo aún no ha sido clausurada, aunque la época de su máxima producción intelectual ya quedó atrás y ha concluido -apoteósico para su partidarios- que “sigue siendo el esqueleto del sentido común de nuestro tiempo”. El historiador añade que el neoliberalismo incluso se ha constituido en una suerte de imaginario social con el que se vislumbra la vida cotidiana, las ideas, los valores, las relaciones sociales y el mundo del trabajo, por referir algunos rubros, lo cual nos remite a Bauman. Su sobrevivencia es debida a muy diferentes causas, de las que exponemos tan sólo cuatro: la inexistencia del ciclo bienestarista, la libre circulación de capitales a nivel global, la alteración de lo que

se discernía como espacio público⁷³ y, la medular, la variación en el sentido común que ahora demanda un entendimiento simple, fácil, indudable, así como rentable. Y esa lógica de pensamiento soez ha permeado el sistema educativo incluyendo el nivel superior. En su oposición, paradójicamente, Edgar Morin (1921-) nos propone el pensamiento complejo. Como podemos observar la embestida del neoliberalismo todavía no ha podido ser minimizada: ha calado en lo más hondo de la condición humana.

Entonces, la pregunta obligada es ¿cuál sería el modelo alternativo de organización político, social y económico a la corrosiva doctrina neoliberal?

7.3. Nueva gerencia pública, propuesta neoliberal en la formación del administrador público

La lógica neoliberal coloca a la educación en la competencia desembocada del juego del mercado, requiriendo en los planteles educativos lo mismo que le demanda a la empresa privada, es decir, únicamente productividad y beneficios; por ello, su óptica propone y pugna por la privatización de la educación. Por el otro, dos consecuencias torales de dicha lógica son la reificación y la atomización. La primera, se propone transformar a los sujetos en objetos, de ahí que las personas -y su calidad de ciudadanas- sean consideradas como clientes, productoras y consumidoras. La segunda, en tanto, tiende a la disgregación de lo público, es decir, la desarticulación social (Torres, s/f: 12-91). En suma, como vemos el

⁷³ Llama la atención una diferenciación terminológica que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) hace en su publicación de 2015 *Replantear la educación*. Al hablar sobre educación, precisa que “La noción de bien común va más allá del concepto instrumental de bien público, según el cual el bienestar humano está enmarcado por una teoría socioeconómica individualista. Desde el punto de vista del ‘bien común’, no es tan sólo la ‘buena vida’ de los individuos lo que cuenta, sino también la bondad de la vida que los seres humanos tienen en común”. Como podemos apreciar, para el organismo internacional el bien público es equiparable a una visión socioeconómica e individualista, por lo que habría que utilizar el término de bien común para denotar un círculo concéntrico de mayor espectro al del bien público.

neoliberalismo pretende privatizar todo proceso o servicio que pueda ser convertido en capital privado.

Para efectos de esta investigación es pertinente reparar en que las tesis de la agenda neoliberal requieren *sine qua non* ser transferidas a la esfera de la administración pública para operar y, desde luego, formar al administrador público en esa doctrina, bajo la categorización de gerente público. Bien nos dice Prats i Català que “la agenda neoliberal ha influido claramente en el cuerpo de ideas que ha dado en llamarse la Nueva Gestión Pública” (2005: 57). El autor sostiene que esta propuesta, polimórfica, en los casos prácticos donde fue instrumentada entre 1980 y 2000, originó diversos tipos de reforma porque fue montada en los esquemas institucionales ya existentes en cada país que la adoptó y dinamizó, de acuerdo a los actores habidos y sus valores.

En términos generales, sobre su lógica puede reconocerse que la teoría de las fallas del Estado formulada por la escuela de economía de Chicago fue su influencia inicial, toda vez que enuncia la desregularización, la privatización y la guía de los mercados como referentes para las reformas del sector público. A tal grado llegó el impulso y la extensión de la nueva gerencia pública en el mundo académico y en los gobiernos que Guerrero (2004a) la concibe crítica e inequívocamente como neoliberalismo en administración pública.

Durante la época aludida, Osborne y Gaebler (1993) en su libro *La reinención del gobierno*⁷⁴, prescribieron abandonar la percepción del “sector público como un conjunto de reglas para administrar de modo imparcial y cumplir los requerimientos de la equidad y el Estado de derecho para pasar a verlo -desde la óptica de la ‘gestión pública’- en

⁷⁴ La noción de reinención del gobierno alude a “la transformación fundamental de las organizaciones y sistemas públicos a fin de cambiar a fondo su eficacia, eficiencia, adaptabilidad y capacidad de innovación. La transformación se logra al cambiar el propósito, los incentivos, la responsabilidad, la estructura de poder y la cultura de las organizaciones públicas”, Osborne y Plastrick (1997), *La reducción de la burocracia*, en Aguilar Villanueva (2007: 146).

función de alcanzar metas y realizar objetivos” (Prats i Català, 2005: 58). Su “propuesta-fuerza” se centró en la incorporación de los mercados al sector público mediante distintos lemas. En consecuencia, la premisa cardinal de la empresa privada es el lucro maximizado por “relaciones voluntarias y simétricas”, en tanto que el principio de la administración pública es el poder que opera a través de “vínculos obligatorios y jerárquicos” (Guerrero, 2004a: 13), de manera que la pretensión del neoliberalismo de transferir el primer principio al segundo ha sido una transgresión con resultados sociales y políticos incalculables.

La nueva gerencia pública opera mediante dos movimientos identificados por Guerrero (2004a: 55): la exprivatización del Estado que implica la traslación de la producción de bienes y servicios al mundo de la empresa privada colocando al Estado fuera de la mira; mientras que el segundo flujo es la endoprivatización del Estado, orientada a sustituir a la administración pública en los asuntos públicos nacionales para depositarlos en la gerencia privada, de tal suerte que el mercado migra hacia dentro del propio Estado.

Para vehicular lo anterior, la nueva gerencia pública se vale de cuatro ejes: la orientación al cliente, la privatización, el mercado y la competencia, derivados de la esencia misma de las premisas neoliberales. Así, se trata de empoderar al cliente, adoptar las herramientas del sector privado en el sector público, establecer mercados al interior de la administración pública y observar el fin de lucro, respectivamente. Para su logro, se requiere la reforma neogerencial del Estado consistente en una nueva organización a base del enfoque empresarial / gerencial, la gerencia por objetivos y resultados y la agenciación (Guerrero, 2004a: 58-66). En ese tenor, Diana Vicher (2009: 63-64) concentra a las reformas neogerenciales en cinco ejes: modificación de las formas de organización; garantía de resultados, control y responsabilidad; desarrollo de la competencia y ampliación de las posibilidades de elección; orientación al cliente, y mejora de la calidad en reglamentación.

Ahora bien, aquí cabe explicitar una situación que ha generado problemas en la administración pública: generalmente se considera que la eficiencia y eficacia gravitan, se cultivan y rinden resultados en la atmósfera de la administración privada. A tal grado se ha dado por cierta esa idea que varios autores buscaron en ese ámbito técnicas para importarlas al sector público: el *management* es la más emblemática de ellas. Esto acarreo que algunas escuelas de negocios y consultorías privadas adoptaran un papel formativo en la administración pública. Prats i Català identifica en esta intromisión una equivocación mayor. El desacierto superior fue considerar que la gestión privada y el marco institucional de la gestión pública atendían los mismos principios, valores y normas: ello derivó en arbitrariedades de poder y, por consecuencia, en la posibilidad de escalar la corrupción. “Hoy sabemos que el *management* empresarial privado no puede trasladarse miméticamente a las Administraciones Públicas” (2005: 70).

Hay otro desatino adicional no menos importante: en el desconcierto causado por la migración del *management* privado al público, el derecho administrativo quedó impedido para comprender e interactuar con el *management* público⁷⁵.

Tampoco es posible ubicar dónde en la nueva gerencia pública y el *management* podrían adscribirse la transparencia, la rendición de cuentas y el ataque a la corrupción propias del Estado de derecho.

Vicher nos advierte que la nueva gerencia pública -y sus sinónimos: posburocratismo, gerencialismo, nueva administración pública basada en el mercado o bien gobierno

⁷⁵ Prats i Català sostiene que “... la sustantividad o especificidad científica del Derecho administrativo, construida trabajosamente entre el último tercio del siglo XIX y el primero del XX, se ha plasmado en un paradigma que atiende y resuelve los problemas de legitimidad del Estado liberal de Derecho, pero que ha sido irrelevante e indiferente al desarrollo del Estado social y democrático⁷⁵ y, además, resulta ajeno cuando no contradictorio, con el desarrollo de la racionalidad gerencial pretendida por el *management* de hoy. (...) Un fantasma de desazón recorre el Derecho administrativo en todas las democracias occidentales” (2005: 71).

empresarial- se constituyó como proyecto global de las reformas de las administraciones públicas bajo un molde estandarizado. Específicamente, se presentó “como el guión dictado para reformar a la administración pública hispanoamericana desde la década de 1990, aunque es bien cierto que lo que ofrecía no (era) nada cercano a lo que efectivamente ha podido traducir en resultados” (2009: 61). Sus difusores más importantes fueron el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Así, teniendo como telón de fondo lo expuesto por Guerrero, Prats i Català y Vicher, la nueva gerencia pública también desde los años noventa ha incursionado en los planes de estudio de las instituciones de educación superior del país que forman al administrador público, ya sea como asignatura, como grupo de asignaturas o bien horizontalmente al currículo. Se trata de un contrasentido a los fundamentos mismos de la razón de ser de la licenciatura en administración pública, en virtud de que su fuente reside en el pacto político de la organización estatal para atender a la sociedad. En este orden discursivo, podemos concluir que la mira de la nueva gerencia pública es de suyo una teoría antiestatal por la que el Estado se desocupa de la política, su razón vital, y se colma de economía neoliberal (Guerrero 2004b: 85), por lo que a todas luces no puede sustentar la formación del administrador público.

7.4. Hacia el Estado social y democrático de derecho

Para abrir este apartado colocamos las reflexiones centrales de tres autores. A finales del siglo XX, Cunill Grau (1996) cavilaba que el tipo de Estado deseable era un debate todavía en tratamiento; no obstante, apuntaba algunas líneas esperables de incluirse en el tema. La primera de ellas es la modernización económica con equidad, también entendida como transformación productiva, que requiere de funciones únicamente desplegadas desde el Estado -por lo que su aparato público debe necesariamente ser eficiente- en las esferas productiva, no con un desempeño subsidiario, educativa, ambiental, institucional y de

infraestructura. La segunda, la democratización que demanda del Estado varias capacidades instaladas para poder asegurar la autonomía democrática. La representatividad, como tercera línea, en virtud de la diversidad social. Y, como última, la capacidad institucional a fin de orientar el proceder ciudadano mediante un orden normativo instaurado por el Estado. En suma, las cuatro vertientes convocarían a la reconstrucción de la institucionalidad estatal con el objeto de contar con un Estado robustamente institucionalizado, “con cubrimiento territorial y sectorial (amplitud) y con capacidad de penetración vertical (profundidad) en cuanto a hacer cumplir el orden normativo democrático” (1996: 358-359).

Poco después, Guerrero (1999), tras advertir que el Estado administrativo cedió paso al Estado gerencial bajo la acometida neoliberal, propuso dar cabida al Estado cívico: se trata de una oportunidad para los países latinoamericanos de reflexionar y criticar el modelo gerencial y orientarse activamente hacia el proceso de configuración del Estado cívico, que es un ordenamiento de derecho encauzado al desarrollo de medidas redistributivas en abono de la equidad y la justicia, que implica un gobierno por discusión y una administración pública de corte humanista (1999: 7, 200, 233 y 266).

En un plano concreto, Prats i Català (2005) reparó que en las dos últimas décadas del siglo XX Nueva Zelanda y el Reino Unido echaron a andar reformas en el sector público encaminadas a dismantelar el Estado de bienestar, mientras que en otros países europeos occidentales, como los nórdicos, los esfuerzos se destinaron a protegerlo y consolidarlo (2005: 59)⁷⁶. De modo que la agenda política neoliberal no guardó relación con otra propuesta surgida en esos mismos decenios, encarrilada a agregar a “la legitimación legal tradicionalmente exigida a las Administraciones Públicas” una base proclive a “la exigencia de los valores de equidad social y participación planteados por la transición al

⁷⁶ Guerrero reconoce que los Estados sociales nórdicos continuaron siendo vigorosos porque pudieron readaptar algunos planteamientos de la nueva gerencia pública para no fragilizarse (1999: 11-12).

Estado social y democrático de Derecho”, así como “nuevas exigencias de eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos” (Prats i Català, 2005: 70). Sea cual fuere el contexto nacional específico, desde principio de los años 2000 las administraciones públicas vienen enfrentando nuevos retos originados por los procesos de globalización y de cambio hacia la sociedad del conocimiento; asimismo, han fortalecido la interdependencia desigual y la sociedad del riesgo. Dichos procesos se han presentado en términos de complejidad, diversidad y dinamismo nunca antes vistos. Lo anterior, puntualiza el autor catalán, modera o modifica contundentemente las actividades tradicionales de las administraciones públicas, reclama nuevas tareas e impone la consideración de todas ellas en otros términos (2005: 38).

Consideramos que hay comunes denominadores entre las reflexiones de Cunill Grau, Guerrero y Prats i Català, aunque no se sepa bien a bien cómo denominar ese ordenamiento estatal alternativo, o bien se nombre Estado cívico, o Estado social y democrático de derecho. Lo relevante, en todo caso, es advertir que si el Estado de derecho fue la contestación propositiva de cara al Estado absolutista, para el siglo XXI el planteamiento del Estado social y democrático de derecho puede conceptuarse como la opción plausible para orientar los esfuerzos públicos, la administración pública y la formación de su agente. A continuación, haremos un breve recorrido del manejo autoral del Estado social.

Remontémonos a un dato histórico de ciclo largo. En la consideración de Manuel García Pelayo (1909-1991) el Estado social es el esfuerzo de adaptar el Estado liberal burgués a las condiciones sociales prevalecientes en la civilización industrial y posindustrial. Esa pretensión de ajuste, tenemos que ver, no es una acción nueva, de hecho se trata de revisiones cualitativas que ya existían en el siglo XIX. El carácter modélico de su propuesta tiende a la estabilidad estatal y democrática, por lo que se erige como una opción estructural por su comprensión del ser humano, agregando a su ámbito político y jurídico las esferas económica, social y cultural. Lo relevante, en todo caso, es que apreciemos su propósito de frenar el individualismo a ultranza a través de esquemas intervencionistas y

de activar la marcha de los derechos sociales. De tal forma, el Estado social de derecho entró en algunos países como la alternativa a la crisis del Estado liberal de derecho que durante el siglo XIX e inicios del XX fue desafiado por las controversias sociales y económicas de la propia industrialización (García Pelayo en Fernández-Miranda Campoamor, 2003: 146-148 y Gómez Izasa, 2006: 75-76): no dejemos de lado que surge y se dinamiza en las economías de mercado.

La puesta tácita de la idea del Estado social de derecho en el ámbito constitucional se encuentra en dos ordenamientos supremos de principios del siglo XX: el mexicano de Querétaro, de 1917, y el alemán de Weimar, de 1919 (Fernández-Miranda Campoamor, 2003: 151 y Gómez Izasa, 2006: 88, Valadés, 2016: 10-11)⁷⁷. En ese sentido la mexicana, estimada como la primera constitución socialista del mundo (Huntington: 1997: 280), no pudo traducirse en hechos debido al autoritarismo presente en las estructuras políticas y en la cultura social del momento. En el segundo caso, la República de Weimar se demolió en 1933 tras la imposibilidad de trascender la plataforma institucional del antiguo Estado prusiano⁷⁸. No obstante, la idea de ese Estado fue propagada por dos autores señeros: Lorenz Von Stein (1815-1890)⁷⁹ y Hermann Heller (1891-1933).

⁷⁷ Valadés comenta que el “constitucionalismo social, representado en el siglo XVIII por la Constitución francesa y en el XIX por la de 1848, en el siglo XX fue reiniciado con las constituciones de México (1917) y de Alemania (1919). Con esa modalidad del constitucionalismo se generó un nuevo enfoque del Estado de derecho... De esta suerte, el capítulo económico del Estado Social de Derecho en Europa y Latinoamérica se integró por rubros diferentes: industrial y comercial en el primer caso; urbano y agrícola en el segundo... La primera vez que se utilizó la expresión ‘Estado democrático y social’ fue durante la revolución de París de 1848... Un siglo más tarde, la Ley Fundamental de Bonn, de 1949, fue la primera disposición constitucional que incluyó el concepto de Estado de derecho democrático y social” (2016: 10-11).

⁷⁸ Como dato adicional, Guerrero menciona que en la Constitución de Weimar el derecho funcional se encontraba regulado sobre los principios robustos habidos en la materia desde la mitad del siglo XIX (1997: 597).

⁷⁹ Viene al caso puntualizar que García Pelayo (1985) en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, refiere a Von Stein y a Lasalle como autores decimonónicos que abordaron el tema del Estado social (Meil Landwerlin, 1984: 212).

En palabras de Guerrero, Von Stein realizó “una refundación de la ancestral ciencia de la policía bajo la forma alemana de ciencia de la administración, sin distanciarse del todo como Bonnin, y centró su desarrollo en las funciones sociales del Estado” (2016: 11): observemos que en la última premisa se encuentra nuestra clave. En su sistema, el fundamento de la sociedad es el concepto de comunidad humana que enmarca a todos los individuos bajo derechos igualitarios. En otras palabras, la comunidad humana configura a la sociedad humana y es ahí, justamente, donde se generan y perciben las disparidades en bienes y circunstancias personales, económicas y también espirituales, añadiría Von Stein. Después, esas disimilitudes se convierten con el tiempo en diversidad. En ese sentido, la diversidad no es un tan sólo un hecho, sino que se traduce en el máximo principio orgánico de la vida de la humanidad (Von Stein, ([1870] 2016: 564).

Apoyado en lo anterior, el fundamento del derecho de la sociedad radica en las condiciones generadas por la diferencia habida entre los individuos y son base de la reciprocidad viviente. Así, la vida jurídica se presenta como un ordenamiento jurídico, acéptese la repetición, dominado por el ordenamiento de la sociedad: ello explica que cada derecho vigente es siempre e incondicionalmente el resultado de la acción recíproca entre la esencia pura e igual de toda personalidad individual y social. De modo que la filosofía del derecho lo enseña como derivación de la esencia pura de la personalidad, en tanto que la ciencia del derecho brinda el conocimiento del derecho vivo en su relación positiva con la vida económica y social (Von Stein, ([1870] 2016: 567). Ahí radica el derecho social⁸⁰.

Ahora bien, en materia de administración social hay principios y un sistema. Von Stein los explica de la siguiente forma. En cuanto a los principios, el Estado por sí mismo no

⁸⁰ Von Stein sostiene que cada ordenamiento social está integrado por tres clases -la superior, la media y la inferior- y que dicha diferenciación es orgánica y no es suprimible. En ese marco, cada individuo debe tener la posibilidad de movilidad social, éste es el principio de libertad social, ésta no es igualdad social. La sociedad es mejor y más noble cuando permite el movimiento orgánico de clases ([1870] 2016: 569-570).

puede formar la sociedad ni orientar el ordenamiento ya configurado: más bien, “los ordenamientos y los fenómenos sociales se forman a sí mismos, al igual que sucede en la economía social” ([1870] 2016: 571). En esta línea de ideas, habría que preguntarnos, entonces ¿en qué reside la participación del Estado? El autor manifiesta que éste es convocado a “crear las *condiciones* que el individuo *ya no puede procurarse* por su propia fuerza en el ordenamiento social dado que para *ascender* de la clase inferior a la superior”, de tal manera que el “principio de la autodeterminación personal exige que la actividad del Estado comience *sólo ahí donde* la fuerza del individuo es, por su *naturaleza*, incapaz de hacer realidad esa meta” ([1870] 2016: 571). Como es ostensible a nuestros ojos, la cita anterior reviste una extraordinaria vigencia para el Estado deseable que Cunill Grau formula al principio.

Por su parte, el sistema de la administración social no es el sistema de la sociedad, más bien tiene tres esferas: la libertad social por la que el Estado retira las barreras jurídicas contrarias al propio sistema de la administración social; el cuidado del Estado por la penuria social: otorgamiento al individuo de los presupuestos físicos para la autonomía personal; y el desarrollo social que auspicia el movimiento ascendente de las ([1870] 2016: 572). Como podemos observar el armado del Estado social en el pensamiento de Von Stein presenta una lógica cristalinamente vinculatoria entre lo jurídico, lo administrativo y lo social, se trata de ámbitos asociados que a su vez guardan cierta autonomía entre ellos, subyaciendo la idea de lo social como prioridad discursiva.

Mencionaremos someramente a Heller. En 1930, en su artículo *Rechtsstaat oder Diktatur?*, al abordar aspectos del Estado de derecho el jurista de orientación socialista agregó a ese término la palabra *social* con el objeto de clarificar que no aludía al Estado liberal pero tampoco a propuestas totalitarias de Estado, tales como la bolchevique o la nacionalsocialista de la época (Meil Landwerlin, 1984: 211), sino más bien a una concepción social del ordenamiento estatal.

Tras Von Stein y Heller, veamos que a partir de los enclaves de París y Mont-Pèlerin, hasta la afirmación de Strange sobre la retirada del Estado, el neoliberalismo sencillamente se ha propuesto derruir al Estado. No obstante, desde la economía misma, irónicamente, y tras realizar un exhaustivo estudio de las relaciones entre población, ingreso, capital, trabajo, impuestos y desigualdad, del siglo XVIII al XX con proyección al XXI, Thomas Piketty (1971-), bajo una visión de conjunto, propone “modernizar el Estado social, no desmantelarlo” (2014: 531). Funda su planteamiento en la vigorosa adhesión actual, dice, que existe en torno al modelo social europeo consolidado durante el siglo pasado, acompañado de los derechos a la educación, la salud y la jubilación. Para modernizar el Estado social, el autor formula como clave el vínculo entre las tasas impositivas y el bienestar social⁸¹.

Tras la crisis financiera mundial iniciada entre 2007 y 2008, más grave aún que la de 1929, Piketty plantea el “regreso del Estado” -afirmación que obliga suponer que se había ido, agregaría el autor-, de una forma diferente a la década de 1930 dado que “la crisis actual se traduce al mismo tiempo en una acusación a los mercados y un planteamiento crítico del peso y el papel del poder público” y, asimismo, porque en el decenio de 2010 “el peso del Estado es mucho mayor hoy de lo que era entonces y, en cierta medida, es aún mayor de lo que jamás ha sido” (2014: 521).

⁸¹ Al respecto, el autor indica que “Ninguna corriente de opinión significativa, ninguna fuerza política de importancia, considera seriamente regresar a un mundo en el que la tasa de recaudación volviera a bajar a 10 o 20% del ingreso nacional y en el que el poder público se limitara a las funciones mínimas de soberanía. (...) ... en todos los países hoy en día desarrollados, el proceso de construcción de un Estado fiscal y social fue un elemento esencial de la fase de modernización y desarrollo. Todas las experiencias históricas sugieren que, con un 10-15% del ingreso nacional en recaudaciones fiscales, es imposible llegar mucho más allá de las funciones de soberanía tradicionales: si se desea que la policía y la justicia funcionen correctamente, no queda casi nada para financiar a la educación y la salud. (...) En todo caso, la cuestión del desarrollo de un Estado fiscal y social en el mundo emergente adquiere una importancia capital para el porvenir del planeta (Piketty, 2014: 531 y 543-545).

Algunas consideraciones

Para cerrar este capítulo, retomamos a Gavin Drewry (2013: 20), profesor emérito de administración pública en la Universidad de Londres, cuando sostiene que la nueva gerencia pública⁸² desafió el esquema weberiano de la burocracia legalista y dominó durante el decenio 1980-1990 la agenda de las ciencias administrativas, pero, agrega, sus fórmulas actualmente “se han desvanecido a la irrelevancia o convertido en clichés de sabiduría popular”. A pesar de toda la serie de argumentos presentados a lo largo del capítulo y el del mismo Drewry, en México todavía se siguen considerando los planteamientos de esa doctrina en los programas de licenciatura y maestría en administración pública, no como un episodio intercalado en la historia de la disciplina sino en calidad de asignatura formativa, lo cual es ya un contrasentido, un anacronismo y, más aún, un retraso en términos de conocimiento. Lo cierto es que las propuestas privatizadoras del Estado continúan formulándose y reformulándose sin tregua.

No obstante lo anterior, consideramos que desde el tercer nivel educativo se podría reorientar integralmente la formación del administrador público hacia las ideas fundamentales del Estado social y democrático de derecho. Desde el siglo XIX, atravesando el XX e iniciando el XXI, la reflexión sobre ese ordenamiento estatal presenta las grandes pautas siguientes:

⁸² Se trata de un movimiento promovido, según el autor, por “una media verdad doctrinaria de que la administración pública tradicional no ha logrado aprender lecciones relevantes de la experiencia administrativa del sector privado (que) resuena significativamente en la misión histórica de las ciencias administrativas, que busca formas de construir puentes entre el mundo del gobierno y el mundo de los negocios” (Drewry, 2013: 20-21).

En el Estado social y democrático de derecho se incluyen la tutela del individuo y de sus derechos de participación política, y las relaciones de clase, instituyendo mecanismos de distribución de riqueza a través del salario, del ejercicio de derechos colectivos y de un conjunto de prestaciones que atienden al bienestar. Lo característico de esta forma de Estado es la vinculación entre los contenidos sociales y los principios del pluralismo (Valadés, 2016: 11).

Finalmente, nos es posible concluir que la nueva gerencia pública de cuño neoliberal no encuentra la más mínima cabida en alguno de los planteamientos autorales del Estado social y democrático de derecho, desde el clásico Von Stein hasta el contemporáneo Piketty.

A manera de conclusión

Presentamos los seis diferentes hallazgos encontrados a lo largo de la investigación.

i. Primer hallazgo prefundacional y fundacional: Convergencia multifactorial para instituir la administración pública en México

La actividad humana desempeñada cotidianamente para colaborar con el entorno social ha evolucionado a tal grado que las ahora entendidas profesiones sólo guardan la continuidad simbólica con los oficios del medioevo. Ello se debe a que la división social del trabajo refinó las producciones manuales y gremiales involucrando procesos intelectuales complejos y especializados, dando por resultado la diversidad de los campos de conocimiento emergentes en el siglo XIX. Dos cismas habidos -las rupturas epistemológicas entre teología y filosofía, y luego entre filosofía y ciencia- fueron cincelandos por goteo las mentalidades del Renacimiento y de la Ilustración europeos hasta socializar entre ellas, en muy diferentes grados, el contenido de las nuevas epistemes.

Tras los acontecimientos de 1492 y 1521, los individuos de la costa española a la izquierda atlántica no podían ser vistos como soberanos de sus propias regiones porque no lo permitía la concepción del ordenamiento plurijurisdiccional de la monarquía hispana desarrollada durante los siglos XVI y XVII con extensión al XVIII.

Dicho ordenamiento plurijurisdiccional descansaba y encontraba su legitimidad en la disposición natural de las cosas cuyo eje toral era Dios. Igualmente, el derecho natural asentaba sus premisas en Dios. La piedra de toque residía en la asociación natural habida entre Dios y el monarca en turno. Así, por citar un ilustrativo ejemplo, en relación con las Leyes de Indias “el monarca no ‘creaba’ la ley; por el contrario, la ‘interpretaba’” (Castro Gutiérrez, s/f: 345); de tal manera, el rey gobernante hacía que el orden divino prevaleciera

y se perpetuara. En este punto, además, se aseguraba y consolidaba el significado central de jurisdicción, el *juris dictum*, el decir el derecho mas no crearlo.

No obstante, este poder de decir derecho iba más allá de la figura del mismo monarca extendiéndose a otros actores que en su nombre también lo decían, de ahí su carácter plurijurisdiccional. También dentro de ese orden natural de las cosas las personas no eran percibidas ni tratadas como iguales, la diferencia social estaba legitimada. Así, como figura central y aval de la armonía, una de las encomiendas del monarca era asignar a cada cual lo que le correspondiese según tal diferencia.

En cuanto a su configuración la hispánica era una monarquía compuesta: el rey era una persona que poseía diversos reinos con cortes diferenciadas, donde operaban leyes peculiares y con dinámicas sociales disímboles. El poder era patrimonial: “una posesión personal de los reyes”, de modo que “la idea de estado como entidad abstracta y del gobierno como algo distinto al gobernante existía sólo de una manera incipiente e incompleta” (Castro Gutiérrez, s/f: 345).

En los intersticios de ese contexto, las renovadas formas de entender el mundo y actuar en él requirieron de normatividades regulatorias para lo cual se pudo echar mano de la producción clásica del derecho romano que tiempo más tarde sólo quedaría como referente histórico. Así, la profesión de la abogacía y su sistema de transmisión de conocimientos, ambos ya institucionalizados, ofrecieron estructura normativa a las innumerables relaciones sociales afloradas en lo que Pietschmann (1998) propuso llamar el espacio atlántico o, más aún, la civilización atlántica. Visto desde la actualidad, el derecho, como disciplina y profesión, ocupa un sitio prefundacional clave respecto a la ciencia de la administración pública.

En consecuencia, el fenómeno administrativo, de suyo tan antiguo como la vida misma en sociedad, requirió de un momento civilizatorio en el que las mentalidades estuvieran

emancipadas mínimamente del dominio de figuras royales de designio divino para dar paso al entendimiento del ser humano como portador de derechos ciudadanos: en este punto cismático lo administrativo se comprendió lumínicamente en su relación con el pacto político constituyente y en su teleología: el servicio al ciudadano. Así, podemos afirmar que la administración pública es la expresión depurada del proceso civilizatorio alcanzado por la modernidad.

Para la novel ciencia social hubo un momento altamente enriquecedor en la primera mitad del siglo XIX con despliegue hacia la segunda: los individuos de ambos litorales atlánticos dinamizaron sus ideas de una manera históricamente extraordinaria en cuanto valía discursiva, difusión vehemente y recepción aplicable a la luz del entorno propio. En consecuencia, las ideas bonninianas eran respirables en ambas costas. En medio de esa fertilidad, la profundización de los campos de conocimiento permitió el asomo del derecho administrativo y de la economía política. En los Estados nación emergentes el escenario admitía, además, una amplia libertad en el mundo de las ideas: independencia política, nueva ciudadanía y nuevas ideas al margen de la universidad. En ese marco tienen lugar los cálculos, las propuestas y reflexiones del viajero Ortiz de Ayala, así como los razonamientos críticos más aterrizados de De Zavala, Alamán, Mora, De la Rosa y Díaz Rugama. Vemos que pronto se entendió que el agente natural de la ciencia de la administración pública tendría que ser necesariamente formado ya que su relación con el trabajo público no es espontánea, premisa que aún no acaba por comprenderse.

Hasta aquí, y con base en lo expuesto y analizado en el capítulo 1, podemos apuntar la primera confluencia histórica, inscrita en el trayecto civilizatorio, entre estos tres componentes: la evolución de la actividad productiva humana hasta la noción y el efecto de la profesión, la necesidad de explicar y atender las realidades sociales desde abordajes cognitivos diferentes al derecho en el contexto propio, y la configuración del Estado nacional de derecho acompañada de áreas y funciones administrativas. Es, justamente, en esta concurrencia de factores complejos que, reconocemos, emerge la administración

pública como expresión estatal, como ciencia social desarrollable y como profesión para la que es preciso educar. En suma, en la convergencia histórica de esos tres componentes hallamos el momento instituyente de la administración pública en México, mismo que no correría parejo con el proceso de institucionalización de la profesión en administración pública.

**ii. Segundo hallazgo fundacional:
Dificultades para instituir la profesión en administración pública
en México y sus consecuencias**

Los acontecimientos independentistas de principios del siglo XIX propiciaron las diferentes tomas decisionales sobre el tipo de gobierno que se daría a sí la novel nación - monarquía, centralismo o federalismo. En ese conflictivo encuadre habría que administrar el país compaginando la administración legada con los nuevos dispositivos constitucionales, al tiempo de volver temático el asunto atemático de la formación del administrador público.

De tal manera, empezó a urdirse el lerdo entramado institucional para establecer la profesión en administración pública en México en el tercer nivel educativo. Se trató de un largo interjuego en el que participaron varias instituciones en diferentes momentos de intervención; en otras palabras, fue un interjuego que aprovechó las instituciones ya instaladas para proyectar la nueva institucionalidad y preparar el piso para cimentarla.

La ruta del basamento de planteles educativos, expuesta en el capítulo 2, testimonia el inicio del espacio fundacional de la formación en administración pública. El Instituto Comercial establecido en 1845 por el Tribunal de Comercio de la Ciudad de México, cerrado dos años más tarde para abrirse de nuevo en 1854 como Escuela Especial de Comercio, preparaba a funcionarios y empleados públicos: su reapertura implicó dos decretos publicados en ese mismo año, uno para su instauración y otro para ubicar a sus

egresados en oficinas públicas (Decreto que establece la Escuela de Comercio, 1854, y Decreto de gobierno sobre la colocación preferente de los alumnos de la Escuela de Comercio, 10 julio 1854, en Guerrero, 2011: 151-152). Como podemos observar se asoció el plantel educativo con el soporte normativo para su funcionamiento y colocación de egresados en el mundo laboral. En la década siguiente, en 1867, se fundó la Escuela Nacional Preparatoria.

La conceptualización de la enseñanza de las ciencias políticas dentro de la universidad se objetivó en 1881 cuando Justo Sierra colocó en la agenda pública el asunto del establecimiento de una universidad y en su interior situó la enseñanza de esas ciencias, propuesta que hizo desde la arena legislativa (Proyecto de ley suscrito por el diputado Justo Sierra, sobre el establecimiento de la Universidad Nacional, 7 abril 1881, en Alvarado, 2014: 57-62). Desde ahí y dentro del ropaje de la instrucción pública se abordó la necesidad de contar con una universidad renovada. El ambiente era proclive para ello: para la segunda mitad del siglo XIX se habían organizado cerca de medio centenar de asociaciones diferentes para la investigación; entre ellas, sin embargo, no había ni una sola relativa a las ciencias sociales.

En 1902, como subsecretario de Instrucción Pública, en el Consejo Superior de Educación con Díaz a la cabeza, Sierra destacaba la relevancia de estudiar las ciencias políticas y sociales.

Para 1905, en la Escuela Superior de Comercio y Administración empezó a impartirse la carrera de perito empleado de la administración pública. Cinco años más tarde se estableció la Universidad Nacional de México en 1910, siendo Sierra secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, sin alusión a la esperada Escuela de Ciencias Políticas. No obstante, un par de meses antes de ese establecimiento Sierra y su grupo continuaban insistiendo en la formación universitaria en ciencias políticas y sociales. Se trata de 29 años de tenacidad sobre el tema. Sierra falleció en 1912.

En 1920 la Contraloría, con apoyo de la Secretaría de Educación Pública, patrocinó la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, de manera autónoma a la Escuela Superior de Comercio y Administración, y académicamente dependiente de la Universidad Nacional de México. Para 1926 esa escuela estaba adscrita a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Con la autonomía universitaria, en 1929 quedó adscrita a la Facultad de Comercio y Administración (Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma, DOF 26 julio 1929).

Pudimos observar, en ese mismo capítulo, que el tema del servidor público profesionalizado continuó estando presente en el escenario público como expectativa y como requisito para mejorar la administración pública. En 1920 Alvarado mencionaba que ante la desorganización administrativa ameritaba la educación del personal público, Duplán en 1930 reiteraba el tema y Mendieta y Núñez lo reafirmaba en 1932 y 1942.

Bardach dice que “las condiciones que causan problemas son también un problema” (2008: 20): así, advertimos que las dificultades para institucionalizar el poder político en el México posrevolucionario y más aún la cultura autoritaria prevaleciente, no permitieron atender la profesionalización de los servidores públicos. Entonces, vimos que la iniciativa se ofreció desde el exterior del país a través de dos impulsos: en 1948 la Organización de las Naciones Unidas instauró el Programa de Administración Pública para auspiciar institutos o escuelas docentes sobre la materia, y en 1949 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura formuló establecer asociaciones y escuelas de ciencias políticas y sociales en los países participantes. De modo que el interjuego se reactivó contando en el entorno con más iniciativas para entablar la articulación institucional.

En 1930 apareció la Ley sobre Planeación General de la República que marcó el propósito gubernamental de racionalizar sus actividades integrales, a la vez que diferentes voces proponían la profesionalización de los servidores públicos. Ese ordenamiento jurídico

iniciaba desde el gobierno la determinación de organizar y sistematizar sus funciones: de manera implícita ello requería de personas profesionalizadas.

Tras la creación en 1951 de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México, con la primera reforma al plan de estudios de 1958 se consideró que la carrera de ciencias políticas tendría que enseñarse en función de la administración pública del país y, así, tuvo lugar la primera licenciatura en ciencias políticas y administración pública. Con ésta finaliza la etapa fundacional de la formación en administración pública iniciada en 1845 cuando el Instituto Comercial formaba a funcionarios y empleados públicos de la época: son 113 años de distancia.

Como podemos observar, el ciclo fundacional de esa profesión fue un proceso prolongado de carácter multilateral, por todas las instancias que participaron en el interjuego. Temporalmente dilató muchas décadas en condensarse y no guardó una sincronía relativa con el momento instituyente de la administración pública en México como expresión estatal, ocasionando consecuencias perjudiciales de gran envergadura al progreso gubernamental, al desarrollo del país, así como al proceso de institucionalización de dicha profesión, tal y como enseguida veremos.

**iii. Hallazgos desde aportaciones autorales:
Administrador público y conocimiento de su ciencia social**

La delimitación del ámbito de estudio de la administración pública como ciencia social, su relación con las demás ciencias sociales y el derecho, así como la formación del administrador público constituyen tres aspectos nodales de la disciplina. En esta investigación se trató la evolución disciplinaria durante más de una centuria, entre 1843 y 1972, a través de la revisión de seis destacadas aportaciones autorales habidas en esa temporalidad, las de Oliván, Pérez de Arce, Bascuñán, Muñoz Amato, Gournay y Debbasch.

Para la primera centuria, advertimos que las aportaciones de Oliván son el botón de muestra de los avances conceptuales alcanzados en la época en algunas latitudes europeas, en particular la española, que influyeron en el modelaje del pensamiento hispanoamericano. Por su parte, Pérez de Arce nos dio cuenta del amplio y versátil campo de acción reconocido para la administración pública a finales del siglo XIX, así como de la pertinencia de formar al administrador público.

En el XX, Muñoz Amato y Bascuñán nos ilustraron sobre la capacidad abarcativa de la administración pública mediante sus enfoques sistemáticos. La idoneidad de la dupla autoral obedece a que sus obras se ubican en el radio temporal en que en México inicia la formación del administrador público en el tercer nivel educativo, específicamente en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ellos nos ofrecieron una aproximación nítida tanto del desarrollo autoral como de las inquietudes y los desafíos que prevalecían en la región latinoamericana y caribeña en cuanto a los tres aspectos torales de la disciplina ya señalados.

En ese mismo siglo, las visiones de Gournay y Debbasch, sobre todo la de este último autor, nos presentaron el mundo complejo alcanzado por la administración pública, así como la multidimensionalidad que ha llegado a forjar y para la cual hay que formar al administrador público en las instituciones de educación superior.

Con base en lo anterior, en el nivel más general, entre 1843 y 1972, trayecto donde tienen lugar las seis obras autorales, el itinerario expuesto nos ha dado cuenta de dos tendencias cruciales de largo plazo y amplio alcance en la administración pública, ya que captan los movimientos conceptuales intrínsecos a ella, así como el proceso de su autodesarrollo. La primera tendencia es la diferenciación de la disciplina respecto al derecho y de divergencia relativa respecto a las demás ciencias sociales y tiene por fin delimitar su ámbito de estudio. En esta primera fase se abre el proceso de institucionalización de la administración pública como ciencia social específica, robusteciéndose como tal cuando

reconoce al administrador público como su agente natural y establece la necesidad de su profesionalización. En la segunda propensión surge una lenta y dispar necesidad de concurrencia de la administración pública con las otras ciencias sociales y el derecho, sin afectar su singularidad disciplinar, que la propulsa a buscar otras conexiones extrínsecas, explicativas e instrumentales para enfrentar nuevos y diversos desafíos. Podemos ubicar la primera tendencia en buena parte del siglo XIX, mientras que la segunda en el XX.

En este orden de ideas, observamos que las obras de los seis autores abordan la diferenciación de la administración pública respecto al derecho sin romper el vínculo fundamental con la esfera jurídica inherente al Estado-nación y en la cual aquélla opera. Así, las obras de Oliván y Pérez de Arce ejemplifican el momento de divergencia relativa con las demás ciencias sociales, para culminar con el esfuerzo de concurrencia, también relativa, planteado por Bascuñán y con más vigor por Muñoz Amato, así como por Debbasch.

**iv. Primer hallazgo en el proceso de institucionalización:
Desaprovechamiento de la oportunidad histórica para monopolizar actividades del sector público para el licenciado en administración pública**

Con la creación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México en 1951, del Instituto de Administración Pública en 1955, y de la primera licenciatura en administración pública en aquella escuela en 1958, se abrió una nueva pauta para el administrador público como profesionista del tercer nivel educativo. La licenciatura para formar a ese agente estaba recién instituida de modo que ahí empezó su historia institucional, su periodo de institucionalización.

Ahora bien, desde el gobierno a partir de 1965 se reconocía la necesidad de una suerte de sistema operativo de planificación central al interior de la administración pública mexicana. Posteriormente, las administraciones echeverrista y lopezportillista efectuaron

las más significativas reformas administrativas del siglo XX, con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1967 y, más aún, con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos (CGEA) de la Presidencia de la República en 1977. Las actividades realizadas por este último organismo fueron claves en la historia gubernamental porque se efectuó una verdadera ordenación administrativa en el gobierno federal desempeñándose, de alguna forma, como órgano central de dirección administrativa. La gran mayoría de los individuos de esa coordinación general eran licenciados en derecho, algunos de ellos con posgrados en administración pública o bien vinculados al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) o a institutos internacionales del ramo, así como profesores de administración pública. Al concluir el sexenio lopezportillista finalizó la fase de reformas administrativas en México e inició la de los programas administrativos; hasta la actualidad cada nueva administración propone los suyos.

No obstante, a lo largo de esos 15 años, de 1967 a 1982, dichos organismos gubernamentales o sus integrantes, o bien los miembros del Instituto Nacional de Administración Pública o del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. (CONLA), no promovieron alguna iniciativa de ley que permitiera otorgar al licenciado en administración pública, cuya primera generación de egresados tuvo lugar entre 1963 y 1964, el monopolio de determinadas actividades que únicamente ese profesionista del tercer nivel educativo pudiera realizar en las administraciones públicas federal, estatal, municipal o paraestatal. De hecho, se contaban con todos los recursos para ello: de corte histórico, de desarrollo e interjuego institucional y de poder factual.

Con esa falta de iniciativa, reiteramos, se perdió la ocasión de monopolizar para los egresados de dicha licenciatura actividades exclusivas de la propia administración pública del Estado, que ningún otro profesionista pudiera desempeñar. Bardach dice que, en efecto, “perder una oportunidad es un problema” (2008: 21) y en este caso la pérdida fue histórica y prospectiva. Se trató de una puerta de oportunidad irrepetible, dado que en

2015, poco más de 56 años después de crearse la primera licenciatura, existían más programas de maestría, -112 en total: 57 en instituciones educativas públicas, 55 en privadas- que licenciaturas en administración pública o nomenclaturas afines -57 en total: 26 en públicas, 31 en privadas. En ese último año, el número de maestrías casi había duplicado el número de licenciaturas. Es decir, con esas nuevas cifras los términos de una propuesta de monopolizar actividades estatales para el licenciado en administración pública serían diferentes a los que pudieron esgrimirse a lo largo de aquellos 15 años. En suma, se perdió una extraordinaria e incalculable oportunidad histórica para tal propósito.

v. **Segundo hallazgo en el proceso de institucionalización:
Desafío neoliberal a la formación del administrador público en México
y argumentos en su contra**

Si bien es cierto que la nueva gerencia pública como planteamiento neoliberal tuvo alcance mundial, su paso por los gobiernos y el ámbito académico se encuentra en fase de salida o incluso en varios países se percibe como algo situado en el pasado. Tan es así que Drewry considera que “Hay poco que decir hoy en día de la NGP -probablemente porque algunos de sus tropos, tan novedosos en la época, o se han desvanecido a la irrelevancia o convertido en clichés de sabiduría popular”. No obstante, él mismo añade que “el compromiso de Thatcher para retroceder las fronteras del Estado se mantiene como un tema recurrente del discurso político en una época de crisis financiera y austeridad fiscal autoflagelante” (2013: 20). Bajo la óptica de Drewry observamos un primer deslinde entre la nueva gerencia pública como herramienta gubernamental y académica y la persistencia del discurso privatizador del Estado que, como vimos, está presente en la reciente investigación de Hibou.

Ahora bien, desde el campo disciplinar estricto de la administración pública advertimos a lo largo de la investigación y desde las aportaciones autorales abordadas que esa ciencia social encuentra su origen en el pacto político constitucional y su teleología en el servicio

a la ciudadanía, a la sociedad. En el marco de la narrativa de ese acto fundacional, de ese momento instituyente, la nueva gerencia pública no encuentra ningún tipo de acomodo discursivo. Si bien es cierto que la administración pública como ciencia social es dinámica porque está inmersa en el mundo público que de suyo es vital, porque los avances tecnológicos le permiten actualizar su instrumental técnico y porque los progresos en otros campos de conocimiento lateralmente la invitan a innovar, también es cierto que, como Stephen Toulmin (1922-2009) lo sostiene, “cada disciplina, aunque mutable, exhibe normalmente una continuidad reconocible” (Toulmin, 1972, en Becher, 2009: 39). Por ello, la nueva gerencia pública no halla residencia en el pacto fundacional de la administración pública hasta ahora vigente, en virtud de que sus preceptos no guardan nexos científicos reconocibles ni con su origen tampoco con su teleología: en otras palabras, no presenta una continuidad reconocible con ella.

Aunado a lo anterior, la nueva gerencia pública también puede ser irrefutablemente desafiada desde la ética de las profesiones, en particular la que debería regir al administrador público. En ese marco, vemos que sus preceptos son incompatibles con los principios de la ética de las profesiones -beneficencia, autonomía y justicia- dado que todos ellos se consuman en la teleología misma de la administración pública: el servicio a la ciudadanía, portadora de derechos fundantes del pacto instituyente constitucional.

Más aún, el nuevo gerente público únicamente desarrollaría una pseudoagencia o bien una agencia autoreferencial porque a partir de los postulados de la nueva gerencia pública sólo puede apoyar la preservación de estructuras sociales injustas en función de su miope alcance. El administrador público con agencia praxica se fija como objetivo cotidiano, una y otra vez, asociar sus conocimientos teóricos, técnico-instrumentales y metodológicos obtenidos en su formación con su práctica y actitud diarias, para trastocar la inercia injusta de las estructuras vigentes, por mínimo que sea su ámbito de influencia. Desde luego, la ética profesional y la capacidad de agencia praxica del administrador público ideal solamente pueden expresarse desde la consideración del referente contextual donde se

desempeño. La formación del *ethos* profesional del administrador público continúa siendo un desafío para las instituciones de educación superior.

A pesar de haber esclarecido con los argumentos anteriores la fugacidad de la nueva gerencia pública -y la inconsistencia de su agente, el nuevo gerente público- ésta sigue imperando anacrónicamente en el currículo de la licenciatura en administración pública de instituciones de educación superior mexicanas, ya sea como asignatura formativa o bien como línea transversal.

**vi. Último hallazgo en el proceso de institucionalización:
Perspectiva actual del administrador público en México**

Tras la extensa trayectoria fundacional de 113 años para que México tuviera un agente profesional de la administración pública y del proceso de institucionalización de la licenciatura en esa disciplina a partir de 1958, así como del embate neoliberal por ella enfrentado, podemos concluir que en la segunda década del siglo XXI continúa vigente la demanda social, señalada por Guerrero, de contar con un profesional “... en cuestiones administrativas inherentes a la naturaleza del Estado, que carreras administrativas no-públicas no pueden satisfacer. Como cualquier organización compleja, el Estado precisa de profesionales con inclinaciones propiamente públicas y para su propia administración” (1995: 62).

Ante la acometida neoliberal que ha afectado la visión de los gobiernos y pretendido socavar los fundamentos mismos de la administración pública como ciencia social y transfigurar a su agente natural en una suerte de gerente con preceptos privados, ahora podría ser una extraordinaria oportunidad histórica para que las instituciones de educación superior que imparten la licenciatura en administración pública reorientaran la formación de su estudiante hacia premisas del Estado social y democrático de derecho. Con ello, se podría propiciar vanguardia en sus conocimientos teóricos, instrumentales y prácticos

-estatus de ciencia social de la administración pública, sus vínculos con otras disciplinas, los principios generales, el carácter dinámico de su relación con los administrados, su amplio poder a través de la diversidad de las funciones en diferentes estructuras institucionales, las actividades de planeación y presupuestación, así como las realidades multidimensionales por considerar en los procesos decisionales y de implementación públicos, por puntualizar tan sólo siete grandes rubros temáticos-, y dotarlo de dispositivos éticos acordes con los principios de la administración pública, teniendo como expectativa su despliegue cuando se incorpore al mundo laboral. En otras palabras, desde el tercer nivel educativo es posible, actualmente, catapultar al administrador público hacia perspectivas plausibles del ejercicio profesional distintas a las generalmente visibles en las administraciones públicas de los gobiernos.

Si bajo una mirada braudeliana de amplio espectro consideramos el ciclo prefundacional y el fundacional de la formación del administrador público, así como el proceso de institucionalización de la licenciatura en administración pública en el tercer nivel educativo de México, podemos ver que en esa extensa temporalidad las propuestas evolutivas significativas vinieron de muy diversos actores -tales como autores señeros que marcaron nuevas rutas conceptuales, o personas representantes de grupos progresistas que una y otra vez aprovecharon el andamiaje institucional disponible para colocar iniciativas de avanzada sobre la temática-, según las pautas marcadas por las circunstancias históricas. Así, en algunos momentos los nuevos planteamientos se formularon mediante la colaboración autoral, otras veces en la tribuna legislativa, los planteles educativos existentes, las instituciones internacionales o bien desde ciertos grupos gubernamentales. Hoy, en el marco de ese espectro y en los albores del siglo XXI, la propuesta de reorientar y renovar la formación del administrador público podría emerger desde el mismo mundo educativo, en las mismas instituciones de educación superior progresistas, teniendo como propósito la construcción paulatina del Estado social y democrático de derecho.

Bibliografía

Aguilar Villanueva (2007), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Aguirre Salvador, Rodolfo (2011), “La regionalización de los estudios en Nueva España y la formación de las elites letradas”, en: Clara Isabel Carpy, *Miradas históricas de la educación y de la pedagogía*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Estudios de Posgrado en Pedagogía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Ediciones Díaz de Santos, México, D. F.

Alamán, Lucas ([1838], 1982), *Examen de la organización general de la administración pública*, Revista de administración pública, número 50, abril-junio, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D. F.

_____, ([s/f], 2006), “Examen imparcial de la administración del General Vicepresidente D. Anastasio Bustamante, con observaciones generales sobre el estado presente de la República y consecuencias que éste debe producir”, en: Andrés Lira (selección y prólogo), *Lucas Alamán*, colección Los Imprescindibles, Cal y Arena, México, D. F.

Alonso de Diego, Mercedes (2005), “La vida cotidiana en la ciudad de México a mediados del siglo XVIII en los sermones de Francisco Barbosa”, Anuario de Historia de la Iglesia, número 14, Universidad de Navarra. En: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35514015>, fecha consulta: 4 abril 2016.

Alvarado, María de Lourdes, comp. (2014), *El proceso de creación de la Universidad Nacional de México a través de las fuentes documentales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Ayala Jiménez, Graciela, Olivia Solís Hernández y Elia Socorro Díaz Nieto (s/f), *100 años de la contaduría en México: caso Santiago de Querétaro*, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Autónoma de Querétaro. En: http://www.cegea.upv.es/congresos_y_jornadas/2007_Empresa_y_Sociedad/cd/201e.pdf, fecha consulta: 4 abril 2016.

Azuela, Luz Fernanda (2013), “Las relaciones internacionales en la creación del Instituto Geológico de México (1891)”, en: Luz Fernanda Azuela y María Luisa Rodríguez-Sala, coords., *Estudios históricos sobre la construcción social de la ciencia en América Latina*, Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Bardach, Eugene (2008), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D. F.

Barragán Barragán, José (2013), “Los diputados novohispanos en las Cortes de Cádiz”, en: Daniel Barceló Rojas y José Ma. Serna de la Garza, coords., *Memoria del seminario internacional: conmemoración del bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Senado de la República, México, D. F.

Bartoli, Annie, et. al. (2011), *Vers un management public éthique et performant*, Revue française d'administration publique, École National d'Administration, París. En: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique>, fecha consulta: 28 octubre 2013.

Bascuñán Valdés, Aníbal (1963), *Elementos de ciencia de la administración pública*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.

Bauman, Zygmunt (2007), *Vida de consumo*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Bazant, Milada (1982), “La República restaurada y el Porfiriato”, en: Francisco Arce Gurza, et. al., *Historia de las profesiones en México*, El Colegio de México, México, D. F.

Becher, Tony (2009), *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*, Gedisa, Barcelona.

Bellido Castaños, María Esmeralda, coord. (2011), *Estrategias de enseñanza y aprendizaje*, Facultad de Estudios Superiores Zaragoza, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Bonnin, Charles-Jean ([1808, 1809, 1812] 2013), *Principios de administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

_____ ([1812] 2013), “Ciencia administrativa o principios de administración pública”, en: Charles-Jean Bonnin (2013), *Principios de administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Cabello, Alejandra y Edgar Ortiz (2013), *Políticas públicas de innovación tecnológica y desarrollo: teoría y propuesta de educación superior*, Convergencia, volumen 20, número 61, enero-abril, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Carboni, Nadia (2010), *Professional autonomy versus political control: how to deal with the dilemma. Some evidence from the Italian core executive*, Public Policy and Administration, Sagepub, Reino Unido. En: <https://www.journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0952076709356886>, fecha consulta: 12 febrero 2013.

Carpy Navarro, Clara Isabel (2011), “Los Congresos Nacionales de Instrucción Pública de 1889-1890 y 1890-1891”, en: Clara Isabel Carpy, *Miradas históricas de la educación y de la pedagogía*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Estudios de Posgrado en Pedagogía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Ediciones Díaz de Santos, México, D. F.

Casanova Cardiel, Hugo (2009), “La universidad pública en México y la irrupción de lo privado” en: Humberto Muñoz García, coord., *La universidad pública en México*, Seminario de Educación Superior- Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

Castañeda Sabido, Fernando y Rina Marissa Aguilera Hintelholher (2015), *La administración pública en el debate contemporáneo de las ciencias sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Castro Gutiérrez, Felipe (s/f), “El gobierno de Nueva España: un paternalismo autoritario”, en: *Gran historia de México ilustrada*, México, D. F.

Cleaves, Peter S. (1985), *Las profesiones y el Estado: el caso de México*, El Colegio de México, México, D. F.

Colmenero, Sergio (2003), *Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1951-2001*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Constitución de Apatzingán (1814). En: <https://www.diputados.gob.mx> > const-apat, PDF, pp. 47-61, fecha consulta: 2 mayo 2015.

Constitución Política de la República Mexicana (1857), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. En: <https://www.juridicas.unam.mx> > conshist > pdf, fecha consulta: 5 mayo 2015.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), que reforma la de 5 febrero 1857, Diario Oficial de la Federación, 5 febrero 1917. En: <https://www.diputados.gob.mx> > ref > cpeum, fecha consulta: 5 mayo 2015.

Contreras, Oscar F. y Cristina Puga Espinoza, coords. (2015), *Informe sobre las Ciencias Sociales en México*, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A. C. y Foro Consultivo Científico y tecnológico, A. C., México, D. F.

Córdoba Ramírez, Irina (2013), *Manuel Payno Cruzado: ¿un “erudito a la violeta” al frente de la economía nacional?*, Estudios de historia moderna y contemporánea de México, núm. 46, julio-diciembre, México, D. F.

En: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185262013714142>, fecha consulta: 9 marzo 2016.

Correa Ballester, Jorge (2001), “Ciencia jurídica y enseñanza: la parte general de los manuales de Derecho Civil en la época liberal (1823-1923)”, en: Enrique González González y Leticia Pérez Puente, coords., *Colegios y universidades II. Del antiguo régimen al liberalismo*, Centro de Estudios sobre la Universidad, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Covarrubias, José Enrique (1996), “Prólogo, selección y notas”, en Tadeo Ortiz de Ayala ([1832] 1996), *Páginas sobre historia y geografía de México (con base en: México considerado como nación independiente y libre)*, Biblioteca del estudiante universitario, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

_____ (2005), *En busca del hombre útil. Un estudio comparativo del utilitarismo neomercantilista en México y en Europa, 1748-1833*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

_____ (2012), “Humboldt y la aritmética política: el ensayo novohispano como un estudio de miras generales y prácticas”, en: José Enrique Covarrubias y Matilde Souto Mantecón, *Economía, ciencia y política. Estudios sobre Alexander von Humboldt a 200 años del Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, Instituto Mora e Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Cunill Grau, Nuria (1996), *Modernización administrativa y nueva institucionalidad pública en América Latina*, Revista Vasca de Administración Pública, número 45 (II), Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao. En: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/8699>, fecha consulta: 22 abril 2017.

Debbasch, Charles ([1972] 1981), *Ciencia administrativa. Administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid.

Diamond, John y Joyce Liddle (2012), *Reflections and speculations on teaching and learning in public administration*, Public Policy and Administration, Sagepub, Reino Unido. En: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0952076712450046>, fecha consulta: 29 marzo 2013.

Díaz Casillas, Francisco José (1988), *Retrospectiva y actualidad en la formación profesional en ciencias políticas y administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, D F.

Decreto del Presidente Álvaro Obregón por el que se constituyen “las Facultades de Ciencias, Graduados, Escuela Normal Superior y Filosofía y Letras”, Diario Oficial de la Federación, 13 octubre 1924.

Drewry, Gavin (2013), *Las ciencias administrativas, del pasado al futuro (por una vía indirecta)*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, volumen 80, número 1, marzo 2014, Instituto Nacional de Administración Pública, sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 2015, México, D. F.

Duplán, Carlos (1930), *El problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución*, Talleres Gráficos de la Nación, México, D. F.

D’Ormesson, Jean (1995), *Una batalla de las fronteras*, en: *Diogène* (1995), enero-marzo, número 169, reproducido en español por *Diógenes* (2000), revista trimestral, número 169, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

De Gortari, Eli (1980), *La ciencia en la historia de México*, Grijalbo, México, D. F.

De la Rosa, Luis (1852), *Sobre la administración pública de México y medios para mejorarla*, en: Revista de Administración Pública, número 50, abril-junio 1982, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D. F.

El Colegio de México (s/f), *Guía de las memorias de Hacienda (1822-1910)*, En: <http://memoriasdehacienda.colmex.mx/index.php/ministros>, fecha consulta: 2 abril 2016.

Ekelund, Robert B. Jr. y Robert F. Hébert (1992), *Historia de la teoría económica y de su método*, McGraw-Hill, Madrid.

Escalante Gonzalbo, Fernando (2013), “Prólogo” en: Béatrice Hibou (2013), *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

_____ (2015), *Historia mínima del neoliberalismo*, El Colegio de México, México, D. F.

Fernández Fuentes, Luis Humberto (2016), *Fundamentos para la ciencia de la administración pública en el siglo XXI*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D. F.

- Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso (2003), *El Estado social*, Revista española de derecho constitucional, año 23, número 69, Madrid. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=55789>, fecha consulta: 8 febrero 2017.
- Fernández Pérez, Jorge A. (2007a), “Presentación”, en: Jorge A. Fernández Pérez (comp.), *Profesión, ocupación y trabajo. Eliot Freidson y la conformación del campo*, Pomares, Barcelona.
- _____ (2007b), “La profesión desde la sociología de las profesiones”, en: Jorge A. Fernández Pérez (comp.), *Profesión, ocupación y trabajo. Eliot Freidson y la conformación del campo*, Pomares, Barcelona.
- Fernández Ruiz, Jorge (1998), “Desarrollo en México del derecho administrativo durante el siglo XX”, en: *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.
- Ferraris Carlo F., ([1878] 2017), *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, Universidad de Sonora, Hermosillo.
- _____ (1879), *Saggi di scienza dell’amministrazione e di economia politica*, Loescher, Roma. En: <https://www.omarguerrero.org>, fecha consulta: 12 septiembre 2013.
- Figuroa-Huencho, Verónica de Lourdes, et. al. (2014), *Desafíos a la formación de los futuros directivos públicos del siglo XXI*, Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, volumen 21, número 64, enero-abril, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- Flores Caballero, Romeo (1978), *Del centralismo primitivo al ilustrado en la política y la administración*, Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, número 34, abril-junio, México, D. F.
- García Díaz, Tarsicio (1968), “Estudio preliminar, revisión de texto, notas y anexos”, en: Simón Tadeo Ortiz de Ayala ([1822] 1968), *Resumen de la estadística del Imperio Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.
- García Salord, Susana (2009), “El devenir de la Universidad como espacio público: una trayectoria larga e incierta”, en: Humberto Muñoz García, coord., *La universidad pública en México*, Seminario de Educación Superior- Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.
- Gómez Izasa, María Cristina (2006), *La historia del Estado social de derecho*, Universidad de Antioquía, Medellín. En: <http://biblat.unam.mx> › Inicio › Revista › Estudios de derecho, fecha consulta: 7 febrero 2017.
- Gonzalbo Aizpuru, Pilar (2012) “El virreinato y el nuevo orden”, en: Pablo Escalante Gonzalbo, et. al., *La educación en México*, El Colegio de México, México, D. F.
- González González, Enrique (2001), “¿Era pontificia la Real Universidad de México?”, en: Enrique González González y Leticia Pérez Puente, coords., *Colegios y universidades II. Del antiguo régimen al liberalismo*, Centro de Estudios sobre la Universidad, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.
- Gournay, Bernard (1972), *L’Administration*, cuarta edición, Presses Universitaires de France, París.

Guerrero, Omar (1984), *El Departamento de Contraloría, 1917-1933*, en: Revista de Administración Pública (2016), número 139, volumen LI, número 1, edición conmemorativa del 60 aniversario de la revista, 1956-2016, antología de números 1-137, tomo II, México, D. F.

_____ (1995), *La formación profesional de administradores públicos en México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. y Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

_____ (1997), *La carrera administrativa en México, entre la policy y la política*, en: Revista de Administración Pública (2016), número 139, volumen LI, número 1, edición conmemorativa del 60 aniversario de la revista, 1956-2016, antología de números 1-137, tomo I, México, D. F.

_____ (1999), *Del Estado gerencial al Estado cívico*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, México, D. F. En: <https://www.omarguerrero.org>, fecha consulta: 12 marzo 2017.

_____ (2004a), *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en administración pública*, Fontamara, México, D. F.

_____ (2004b), “El mito del nuevo *management* público” en: Omar Guerrero, coord., *Gerencia pública: una aproximación plural*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

_____ (2009), *El neoliberalismo. De la utopía a la ideología*, Fontamara, México, D. F.

_____ (2010a), “La Administración Pública durante la lucha de Independencia y la Primera República (Federal) (1810-1836)” en: Diego Valadés y Daniel Márquez Gómez, coords., *200 años. Administración Pública en México. Base legal y programática*, tomo 1, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D. F.

_____ (2010b), *La administración pública a través de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

_____ (2011), *Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, D. F.

_____ (2013), “Estudio introductorio. VI. El administrador público” en: Charles-Jean Bonnin ([1808, 1809, 1812] 2013), *Principios de administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

_____ (2015), *El abogado en el bufete, el foro y la administración pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

_____ (2016), “Estudio introductorio” en: Lorenz Von Stein ([1870] 2016), *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

Hirsch Adler, Ana y Rodrigo López Zavala (2010), *Ética y valores profesionales. Trece experiencias de investigación universitaria en México*, Universidad Autónoma de Sinaloa,

Universidad Autónoma de Yucatán, Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Universidad Iberoamericana Puebla, Universidad de Monterey, Culiacán.

_____ (2012), *Ética profesional en la docencia y la investigación*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, Ediciones del Lirio, Culiacán.

Hibou, Béatrice (2013), *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Honneth, Axel (2014), *El derecho a la libertad. Esbozo de una eticidad democrática*, Katz, Madrid.

Hortal, Augusto (2002), *Ética general de las profesiones*, Desclee de Brouwer, Bilbao.

Huntington, Samuel P. (1997), *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Barcelona.

Instituto Nacional de Administración Pública (2005), *INAP, medio siglo de contribuir al mejoramiento de la administración pública*, Coordinación de investigación, Antología conmemorativa, Revista de Administración Pública, número 111, tomo I, volumen XL, México, D. F. En: https://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_111_1.pdf, fecha consulta: 25 marzo 2017.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2001), *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000)*, México, D. F.

En: <https://www3.inegi.org.mx/sistemas/componentes/.../vista.aspx?arch=>, fecha consulta: 25 febrero 2014.

Journal of Public Affairs Education, 18 (2). En: <https://www.naspaa.org>, fecha consulta: 28 abril 2013.

Kelly, Josie y Anneliese Dodds (2012), *Public Administration in an age of austerity: the future of the discipline, Public Policy and Administration*, Sagepub, Reino Unido. En: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0952076712440006>, fecha consulta: 20 abril 2013.

Kliksberg, Bernardo (1983), *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Labastida Muñoz, Horacio (1985), “Prólogo”, en: Lorenzo de Zavala ([1845], 1985), *Ensayo histórico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, Instituto Cultural Helénico, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Ley Orgánica de la Universidad Nacional, Diario Oficial de la Federación 26 julio 1929. En: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/158.pdf>, fecha consulta: 25 agosto 2016.

López Calva, Martín (2011), “Hacia una visión compleja de la ética profesional”, en: Militza Montes López, Ana Hirsch Adler y Jesús Santillán Gutiérrez, *Aportes de la investigación en educación y valores en México*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Red Nacional de Investigadores en Educación y Valores, A. C., Morelia.

_____ (2013), “Ética profesional y complejidad. Los principios y la religación”, en: Perfiles educativos, *Ética profesional en la educación superior*, tercera época, volumen XXXV, número 142, suplemento 2013, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México; México, D. F.

López Sánchez, Erika (2010), “La divergencia histórica de la legitimidad y la legalidad”, en: Adrián Giménez-Welsh H. y Pedro F. Castro Martínez, coords.: *Sistema político mexicano, ayer y hoy. Continuidades y rupturas*, Senado de la República, LXI Legislatura, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales y Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

Lourau René ([1970] 2007), *El análisis institucional*, quinta reimpresión, Amorrortu, Buenos Aires.

Loyo, Engracia (2012), “La educación del pueblo”, en: Pablo Escalante Gonzalbo, et. al., *La educación en México*, El Colegio de México, México, D. F.

_____ y Anne Staples (2012), “Fin del siglo y de un régimen”, en: Pablo Escalante Gonzalbo, et. al., *La educación en México*, El Colegio de México, México, D. F.

Marx, Eleonora (s/f), *Mi padre*, Partido Obrero de Unificación Marxista, España, En: <https://www.fundanin.org>, fecha de consulta: 14 octubre 2015.

Meil Landwerlin, Gerardo (1984), *El Estado social de derecho. Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones teóricas para dos posiciones políticas*, Revista de Estudios Políticos, número 42, Madrid. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26806>, fecha consulta: 8 febrero 2017.

Mendieta y Núñez, Lucio (1942), *La administración pública en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Mijares Palencia, José (1936), *El Gobierno Mexicano, su organización y funcionamiento*, Sociedad Mexicana de Publicaciones, Talleres Gráficos de la Nación, México, D. F.

Mora, José María Luis ([1837] 1986), *Revista política de las diversas administraciones que ha tenido la República hasta 1837*, Biblioteca mexicana de escritores políticos, Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

Moreno Rodríguez, Rodrigo (1979), *La administración del personal público*, en: Revista de Administración Pública (2016), número 139, volumen LI, número 1, edición conmemorativa del 60 aniversario de la revista, 1956-2016, antología de números 1-137, tomo I, México, D. F.

Muñoz Amato, Pedro ([1954] 1966), *Introducción a la Administración Pública. Teoría general, planificación, presupuestos*, tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Nava Campos, Gabriela (1997), *Los estudios de caso en la enseñanza de la administración pública: uso y preparación*, documento de trabajo número 42, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D. F. En: <https://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/3555/1/DOCT2064524.PDF>, fecha consulta: 29 agosto 2017.

Oliván, Alejandro, (1843), *De la administración pública con relación a España*, Roix Editor, Madrid.

- Olmedo, Raúl (2001), *La Universidad en la era de la globalización*, Comuna, México, D. F.
- Pacheco Méndez, Teresa (2005), “Las profesiones universitarias en ciencias sociales, en el contexto de las sociedades complejas”, en: Pacheco Méndez, Teresa y Ángel Díaz Barriga, coords., *La profesión universitaria en el contexto de la modernización*, Pomares, Barcelona-México, D. F.
- Pardo Prado, María del Carmen (2000), *Viabilidad política del servicio civil de carrera en México*, en: Revista de Administración Pública (2016), número 139, volumen LI, número 1, edición conmemorativa del 60 aniversario de la revista, 1956-2016, antología de números 1-137, tomo I, México, D. F.
- Patiño González, Susana Magdalena (2011) “Heteronomía y responsividad ética. Reflexiones para una educación en valores desde la interpelación del otro”, en: Militza Montes López, Ana Hirsch Adler y Jesús Santillán Gutiérrez, *Aportes de la investigación en educación y valores en México*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y Red Nacional de Investigadores en Educación y Valores, A. C., Morelia.
- Pérez de Arce, Hermógenes ([1884] 2015), *El administrador público. Principios generales de administración*, Instituto Nacional de Administración Pública de México y Colegio de Administradores Públicos de Chile, A. C., edición facsimilar, México, D. F.
- Peters, B. Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1972), *Diez años de planificación y administración pública en México, Ensayos*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D. F.
- Pietschmann Horst ([1972] 1996), *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- _____ (1998), *Historia del sistema atlántico. Un marco de investigación en Hamburgo*, Memoria y civilización, anuario de historia, número 1, Universidad de Navarra, Navarra.
- Piketty, Thomas (2014), *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Pliscoff, Cristián, comp. (2014), *Enseñanza y aprendizaje de administración y políticas públicas en las Américas*, Ril Editores, Santiago de Chile. En: <https://www.uchile.cl/publicaciones/.../ensenanza-y-aprendizaje-de-administracion-y-politica>, fecha consulta: 7 febrero 2017.
- Pontón Ramos, Claudia Beatriz (1997), “El corporativismo como expresión social”, en: Teresa Pacheco Méndez y Ángel Díaz Barriga, *La profesión. Su condición social e institucional*, Centro de Estudios sobre la Universidad-Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.
- Prats i Català, Joan (1996), *Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado en América Latina. El redescubrimiento de las instituciones*, Revista Vasca de Administración Pública, número 45 (II), Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao. En: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/8699>, fecha consulta: 22 abril 2017.

_____ (2005), *De la burocracia al managment, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid.

Rives Sánchez, Roberto (1984), *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D. F.

Rodríguez Gómez, Roberto (2013), “La forja del ideario universitario: 1910-1945”, en: Roberto Rodríguez Gómez, coord., *El siglo de la UNAM. Vertientes ideológicas y políticas del cambio institucional*, Seminario de Educación Superior- Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

Rodríguez, Ramón (1875), *Derecho Constitucional. Escrito para servir de texto a los alumnos del Colejio Militar*, México, D. F. En: <https://biblio.juridicas.unam.mx> >libros, fecha consulta: 5 mayo 2015.

Rodríguez Rodríguez, Libardo (2005), “La explicación histórica del derecho administrativo”, en: David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera, coords., *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, tomo I, Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Ruiz Gaytán, Beatriz (1954), *Apuntes para la historia de la Facultad de Filosofía y Letras*, Junta Mexicana de Investigaciones Históricas, México, D. F. En: <https://ru.ffyl.unam.mx/handle/10391/3533>, fecha consulta: 24 enero 2017.

Sánchez González, José Juan (2009a), *Historia del estudio de la administración pública en México*, Cámara de Diputados, LX legislatura, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

_____ (2009b), *La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda del Buen Gobierno*, revista Espacios Públicos, volumen 12, número 24, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. En: <https://www.redalyc.org/html/676/67611167002>, fecha consulta: 28 marzo 2017.

Santana Rabell, Leonardo (2000), *Tendencias curriculares en la enseñanza de la administración pública en Estados Unidos*, Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, número 17, junio, Caracas. En: <https://old.clad.org/.../revista...reforma-democracia/>, fecha consulta: 29 agosto 2017.

Schliesky, Utz (2014), “Verfassung und Verwaltung bei Lorenz von Stein”, en: Stefan Koslowski, ed., *Lorenz von Stein und der Sozialstaat*, Nomos, Baden-Baden.

Snow, Charles Percy ([1959] 1961), *The two cultures and the scientific revolution*, Cambridge University Press, Nueva York.
En: https://sciencepolicy.colorado.edu/students/envs_5110/snow_1959.pdf, fecha consulta: 15 febrero 2016.

Solórzano Marcial, Carmen y Karla Valverde Viesca, coords. (2009a), *Estrategias de enseñanza en ciencias sociales: una aproximación a la experiencia docente*, UNAM-Gernika, México, D. F.

_____ (2009b), *Experiencias docentes en ciencias sociales para la educación superior*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Staples, Anne (1982), “La constitución del Estado nacional”, en: Francisco Arce Gurza, et. al., *Historia de las profesiones en México*, El Colegio de México, México, D. F.

_____ (2012), “El entusiasmo por la independencia”, en: Pablo Escalante Gonzalbo, et. al., *La educación en México*, El Colegio de México, México, D. F.

Tanck de Estrada, Dorothy (1982), “La Colonia”, en: Francisco Arce Gurza, et. al., *Historia de las profesiones en México*, El Colegio de México, México, D. F.

_____ (1984), “Ilustración y liberalismo en el programa de educación primaria de Valentín Gómez Farías”, en: *Historia mexicana*, volumen 33, número 4, El Colegio de México, México, D. F.

_____ (2012), “El siglo de las luces”, en: Pablo Escalante Gonzalbo, et. al., *La educación en México*, El Colegio de México, México, D. F.

Teaching Public Administration Conference, TPAC (2011), *34th Annual Teaching Public Administration Conference*, Journal of Public Affairs Education, En: https://www.naspaa.org/.../Article/.../12_16n04_TPACcallforpapers.pdf, fecha de consulta: 12 abril 2013.

Tormo Camallonga, Carlos (2006), “Felipe Benicio Navarro y Aliguer y la primera cátedra de economía política en la Universidad de Valencia”, en: Leticia Pérez Puente y Enrique González González, coords., *Permanencia y cambio II. Universidades hispánicas, 1551-2001*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Torres, Carlos Alberto (s/f), *Educación y neoliberalismo. Ensayos de oposición*, Editorial Popular, México, D. F.

Uvalle Berrones, Ricardo (1997), *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. y Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

_____ (2003), *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., Toluca.

_____ (2005), *La transformación procedimental y democrática de la administración pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., Toluca.

Valadés, Diego (2016), *Visión panorámica del constitucionalismo en el siglo XX*, Coordinadas 2050, Cuadernos de la Coordinación de Humanidades, número 3, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.

Vázquez, Josefina Zoraida (1982), “Historia de las profesiones. Introducción”, en: Francisco Arce Gurza, et. al., *Historia de las profesiones en México*, El Colegio de México, México, D. F.

Vicher García, Diana Mónica (2009), *Reflexiones sobre las reformas neogerenciales ¿hacia una nueva reforma administrativa?*, en: Revista Chilena de Administración Pública, número 13, junio,

Santiago de Chile. En: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3329711.pdf>, fecha consulta: 10 abril 2017.

_____ (2012), *Antecedentes, desarrollo y democratización de la rendición de cuentas*, en: Revista de Administración Pública (2016), número 139, volumen LI, número 1, edición conmemorativa del 60 aniversario de la revista, 1956-2016, antología de números 1-137, tomo II, México, D. F.

Von Justi, Juan Enrique ([1756] 1996), *Ciencia del Estado*, Comunidad de Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Instituto Nacional de Administración Pública de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Gobierno del Estado de México, Toluca.

Von Mentz, Brígida (2012), “¿Espía prusiano?, ¿cortesano liberal?, ¿científico apolítico? Notas en torno al autor del *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España* y del *Cosmos*, y el contexto prusiano-alemán en el que vivió (1769-1859)”, en: José Enrique Covarrubias y Matilde Souto Mantecón, *Economía, ciencia y política. Estudios sobre Alexander von Humboldt a 200 años del Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, Instituto Mora e Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Von Stein, Lorenz ([1870] 2016), *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

Wallerstein, Immanuel ([1991], 2010), *Impensar las ciencias sociales, Siglo XXI*-Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

_____ (1995), *Abrir las ciencias sociales*, discurso de presentación del libro del mismo nombre, pronunciado en el Social Science Research Council de Nueva York, 24 octubre, traducción de Fernando Cubides, profesor del Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, documento digitalizado por Red Académica. En: <https://www.paginasprodigy.com/peimber/Wallerstein.pdf>, fecha consulta: 21 septiembre 2015.

White, Jay D. ([1999] 2013), *Tomar en serio el lenguaje, Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Yurén, Teresa (2013), “Ética profesional y praxis. Una revisión desde el concepto de ‘agencia’”, en: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la educación, *Ética profesional en la educación superior*, volumen XXXV, número 142, suplemento 2013, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Zavala, Lorenzo de ([1845], 1985), *Ensayo histórico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, Instituto Cultural Helénico, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.