

## Origen y desarrollo del estudio de la administración pública en México

José Juan Sánchez González

*Universidad Autónoma del Estado de México / cameralista@hotmail.com*

**Abstract:** The purpose of this article is to describe the origin and historic development of the study of Public Administration in Mexico, from theoretical treaties and issues related to this discipline, as from the nineteenth and twentieth centuries until the beginning of this one. Within this theoretical development, several scholars who contributed with their works to the formation and evolution of Public Administration as a field of study are distinguished. This is a research line scarcely explored and which requires the attention of the discipline scholars to ascertain their historical roots, the trajectory of its main authors as well as the contributions to this field of knowledge.

**Key words:** public administration, administrative theory, administrative science.

**Resumen:** El propósito de este artículo es describir el origen y desarrollo histórico del estudio de la administración pública en México, a partir de tratados teóricos y de temas relacionados con la disciplina, desde los siglos XIX y XX hasta los inicios de la presente centuria. Dentro de este desarrollo teórico destacan diversos estudiosos que contribuyeron con sus obras a la formación y evolución de la administración pública como campo de estudio. Se trata de una línea de investigación poco explorada y que requiere de la atención de los cultivadores de la disciplina, para conocer sus raíces históricas, la trayectoria de sus principales autores y las aportaciones vertidas al campo de conocimiento.

**Palabras clave:** administración pública, teoría administrativa, ciencia administrativa.

## Presentación

El estudio de la administración pública en México es prácticamente inexplorado y desconocido, salvo algunos autores que han hecho aportaciones en esta materia.<sup>1</sup> La primera referencia es Sierra (1956), quien publica un artículo en la revista del reciente creado Instituto de Administración Pública; la segunda es un artículo excelente de Chanes (1979) sobre los antecedentes y desarrollo teórico de la disciplina; y algunos capítulos en la obra de Guerrero (1985), en los que a partir de Chanes (1979) y con su propio conocimiento explora de manera notable el campo disciplinario.

Nuestro propósito es contribuir al estudio disciplinar en nuestro país, desde una perspectiva teórica, a partir de las obras que analizan el fenómeno administrativo con sus aportaciones y contribuciones desde diferentes áreas de conocimiento. En particular, nos interesa enfatizar su sentido histórico, ya que constituye indudablemente nuestra memoria administrativa. Recuperar este cúmulo de conocimiento es una necesidad para las nuevas generaciones de estudiantes, académicos y profesionales de la administración pública.

Para abordar este complejo tema, el presente artículo se estructura en cuatro grandes apartados. En el primero se sugiere un marco referencial para el estudio de la administración pública que nos permita abordar de manera panorámica nuestro objeto de disertación. En el segundo son revisados y analizados los trabajos teóricos más representativos publicados en el siglo XIX, desde el periodo independentista, de la Reforma y hasta la etapa porfiriana, destacando la obra fundadora de Luis de la Rosa (1853). En el tercer apartado se examinan cronológicamente los trabajos editados durante el siglo XX y los inicios del XXI —etapas revolucionaria, contemporánea y moderna—; por lo que se trata de un listado propositivo, no limitativo. Por último, se exponen unas breves

---

<sup>1</sup> Este artículo es un adelanto de una investigación de mayor alcance que se encuentra en proceso de publicación bajo el título de: *Estudio de la Administración Pública en México*. El propósito de conformarlo a manera de ensayo es destacar la relevancia de las obras y los autores que fueron precursores y después cultivadores de la administración pública, por lo que son una referencia para entender el desarrollo disciplinario en la teoría administrativa en nuestro país.

conclusiones en torno al futuro del estudio disciplinario y la bibliografía citada.

### **Marco referencial para el estudio de la administración pública mexicana**

Durante el desarrollo histórico del virreinato de la Nueva España, a pesar de la diversidad de actividades que fueron adquiriendo las instituciones novohispanas, puede afirmarse que no existen obras que sean consideradas como verdaderos orígenes de nuestra disciplina. Sólo podría citarse como una referencia histórica relevante *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España*, escrita a fines del siglo XVIII por Hipólito Villarreal y publicado por primera vez en 1830. A Villarreal se le considera uno de los cultivadores de la ciencia de la policía en este periodo (Guerrero, 1984).

No obstante el débil desarrollo de las ciencias administrativas en la Nueva España, y en particular en el virreinato, a nuestro parecer existen cuatro tipos de documentos que deben ser vistos como antecedentes remotos del estudio de la administración pública en México. El primero es el *Informe General del Visitador* de José de Gálvez en el año 1771, que describe los resultados de la implementación de las reformas borbónicas en la Nueva España (Gálvez, 1830). El segundo corresponde al dictamen de Revillagigedo sobre la puesta en marcha de las intendencias en la Nueva España en 1791, como parte de la reorganización de la administración territorial que consistió en la desaparición de los corregimientos y alcaldías mayores (Revillagigedo, 1934).

La tercera fuente son las *Disposiciones, Órdenes o Instrucciones*, dadas por el rey y su Consejo a sus representantes en la Nueva España, al gobernador y capitán general, los presidentes y oidores de la Primera y Segunda Audiencias, así como a la mayoría de los virreyes, desde don Antonio de Mendoza, hasta Juan O'Donojú (1535-1821), quienes gobernaron el reino de la Nueva España. Se trata de documentos invaluable para conocer las instrucciones, órdenes y resultados de las mismas en la administración novohispana (De la Torre, 1991). Un cuarto conjunto de documentos son las *Relaciones, Memorias, Advertimientos o Informes Generales*, que, por disposición de la ley, esos gobernantes a partir del primer virrey tenían que dar a sus sucesores y también al monarca. En estos documentos es posible establecer el diagnóstico de determinados ramos de la administración virreinal, los problemas más urgentes por atender y

las recomendaciones pertinentes para tratar de solucionarlos (De la Torre, 1991).

En nuestra opinión, el estudio de la administración pública tiene una enorme deuda conceptual con la época virreinal. No obstante, aunque se han realizado estudios históricos destacados y sistemáticos en torno a esta época como los de José Ignacio Rubio Mañe (1963), Silvio Zavala (1990), Ernesto de la Torre Villar (1991) y Francisco José Díaz Casillas (1987), entre otros, también es cierto que hace falta continuar profundizando en torno a lo sucedido en materia de administración pública. En las raíces novohispanas se encuentra el origen de una variedad de ilustres instituciones administrativas heredadas de ese periodo y que requieren de un análisis de mayor alcance para el campo disciplinario de conocimiento.

La administración pública en México, tanto desde su etapa como nación independiente como en su devenir histórico —durante los siglos XIX, XX e inicios del XXI—, ha conformado un campo de estudio sistemático e incremental de conocimiento en torno a la actividad organizada del Estado. Los especialistas de otros campos de conocimiento, profesionales que ejercieron responsabilidades en la función pública y más recientemente, estudiosos y expertos en la disciplina, han realizado aportaciones a la teoría general de la administración pública, así como en el ámbito particular de nuestro país.

Para decirlo en términos de Dimock (1967: 20), el estudio de la administración pública mexicana cuenta con ocho tradiciones (Guerrero, 1985), las cuales representan campos de interés dentro de la disciplina. Entre ellas se encuentran: 1) estudios de la burocracia; 2) estudios de organización y reorganización administrativa; 3) estudios de la administración estatal; 4) estudios de la administración municipal; 5) trabajos de administración financiera; 6) tratados teóricos y de temas relacionados con la ciencia de la administración pública; 7) estudios jurídicos con aportaciones al campo de estudio; y 8) estudios de reforma administrativa.<sup>2</sup>

La tradición de tratados teóricos dentro de la trayectoria histórica del estudio de la administración pública representa una de las grandes

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que en este artículo se efectúa un análisis de las obras de tratados teóricos y aquellos relativos a temas de la ciencia de la administración pública. Las otras líneas de investigación son exploradas en la obra que está en proceso de edición.

aportaciones de destacados estudiosos y cultivadores mexicanos al campo disciplinario. Ilustres pensadores que realizaron notables obras de administración pública y nos dejaron un legado histórico que hoy es necesario recuperar, destacar y proyectar en el presente y futuro del campo de conocimiento. Del siglo XIX pueden verse las siguientes obras y autores en el cuadro 1.

Cuadro 1

**Tradición de tratados teóricos en el siglo XIX en México**

<b>Autores</b>	<b>Obras y año de publicación</b>
Simón Tadeo Ortiz	<i>México considerado como nación independiente y libre</i> (1832)
R. M. Veytia	<i>Opúsculo de derecho constitucional y administrativo</i> (1852)
Teodosio Lares	<i>Lecciones de derecho administrativo</i> (1852)
Luis de la Rosa	<i>Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla</i> (1853)
Francisco de Paula Madrazo	<i>Manual de administración</i> (1857)
José María del Castillo Velasco	<i>Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano</i> (1874)
Charles Nordhoff (y Eduardo Ruiz)	<i>La ciencia política al alcance de los jóvenes</i> (1885); aparecida después en 1890, con el título <i>La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes</i>
Manuel Cruzado	<i>Elementos de derecho administrativo</i> (1895)

Fuente: Elaboración propia.

En estos trabajos se encuentra una parte relevante de la memoria histórica del estudio de la administración pública en nuestro país y que ahora debe ser analizado en forma profunda y especializada. Por lo que corresponde al siglo XX e inicios del XXI, se presenta una lista de autores y sus obras representativas en materia administrativa en el siguiente cuadro.

Cuadro 2

**Tradición de tratados teóricos en los siglos XX y XXI en México**

<b>Autores</b>	<b>Obras y año de publicación</b>
Lucio Mendieta y Núñez	<i>La administración pública en México</i> (1942)
José Galván Escobedo	<i>Tratado de administración general</i> (1962)
Miguel Duhalt Krauss	<i>La administración pública y el desarrollo en México</i> (1970)
Omar Guerrero	<i>Teoría administrativa de la ciencia política</i> (1976)

Álvaro Rodríguez Reyes	<i>Organización: un enfoque dialéctico</i> (1978)
José Chanes Nieto	<i>La investigación sobre la administración mexicana</i> (1979)
José Castelazo	<i>Apuntes sobre teoría de la administración pública</i> (1979)
Omar Guerrero	<i>La administración pública del Estado capitalista</i> (1980)
Ignacio Pichardo Pagaza	<i>Introducción a la administración pública en México</i> (1980)
Ricardo Uvalle Berrones	<i>El gobierno en acción</i> (1983)
Federico Reyes Heroles	<i>Política y administración a través de la idea de la vida</i> (1983)
Luis F. Aguilar Villanueva	<i>Los objetos de conocimiento de la administración pública</i> (1983)
Omar Guerrero	<i>Introducción a la administración pública</i> (1984)
Omar Guerrero	<i>La teoría de la administración pública</i> (1986)
Enrique Cabrero	<i>Evolución y cambio en la administración pública: del administrador al gerente público</i> (1991)
Ricardo Uvalle Berrones	<i>La teoría de la Razón del Estado y la administración pública</i> (1992)
Enrique Cabrero	<i>Del administrador al gerente público</i> (1995)
David Arrellano	<i>Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte</i> (1995)
José Chanes Nieto	<i>Administración y política</i> (1997)
Ricardo Uvalle Berrones	<i>Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea</i> (1997)
Omar Guerrero	<i>Principios de la administración pública</i> (1997)
Omar Guerrero	<i>Teoría administrativa del Estado</i> (2000)
José Chanes Nieto (comp.)	<i>La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa</i> (2000)
José Luis Méndez (comp.)	<i>Lecturas básicas de administración y políticas públicas</i> (2000)
José Juan Sánchez	<i>La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio</i> (2001)
Omar Guerrero	<i>Gerencia pública en la globalización</i> (2003)
Omar Guerrero	<i>La nueva gerencia pública</i> (2004)
José Castelazo	<i>La administración pública: una visión de Estado</i> (2007)
Luis Aguilar Villanueva	<i>Gobernanza y gestión pública</i> (2007)
José Martínez Vilchis	<i>La nueva gerencia pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México</i> (2007)

Fuente: Elaboración propia.

En esta tradición de la administración pública mexicana se concentra el mayor número de obras y trabajos que realizan aportaciones en el campo de estudio. Desde diferentes enfoques teóricos y posturas científicas los estudiosos han elaborado trabajos ricos en contenido conceptual, en el

que se muestran las diversas escuelas de la administración pública moderna. Esta tradición administrativa será una de las que deberá continuarse y motivarse para contribuir al debate del campo disciplinario. Pasemos a revisar los tratados teóricos más representativos del siglo XIX, entre ellos el del fundador de la administración pública en México, Luis de la Rosa (1853).

### **Los estudios teóricos de la administración pública en el siglo XIX**

Los tratados teóricos en administración pública en México en el siglo XIX son escasos en número, pero ricos en su contenido, alcances teóricos y conceptuales, con sugerentes aportaciones al conocimiento disciplinario. Algunos proceden del derecho administrativo, y otros, como el de Luis de la Rosa, como ensayo fundador de la administración pública en México en 1853, da inicio a una larga tradición de estudio en la materia.

Primero se revisa la obra de Simón Tadeo Ortiz, *México considerado como nación independiente y libre*, editada en 1832; en un segundo momento, el *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo*, de R. M. Veytia, publicado en 1852; en tercer lugar las *Lecciones de derecho administrativo*, de Teodosio Lares, editado también en 1852; en cuarto lugar, la obra de Luis de la Rosa, *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla*, aparecida en 1853, con la cual se funda el campo disciplinario en nuestro país; en quinto lugar, el trabajo de Francisco de Paula Madrazo, *Manual de administración*, publicado en 1857; en sexto lugar, de José María del Castillo Velasco su *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, aparecido en 1874; en sexto lugar, de Charles Nordhoff (y traducido por el Lic. Eduardo Ruiz) *La ciencia política al alcance de los jóvenes*, aparecida en el año de 1885, publicada después en 1890, con el título *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*, en 1890; finalmente y no menos importante, la obra de Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo*, editada en 1895.

#### **Simón Tadeo Ortiz: *México considerado como nación independiente y libre* (1832)**

Simón Tadeo Ortiz de Ayala es considerado por Chanes (1982) como el primer teórico de la administración pública en México. Tadeo Ortiz fue autor de obras relevantes, entre ellas dos significativas para este ámbito: *Resumen de la estadística del Imperio mexicano* (1822) y *México considerado como nación independiente y libre* (1832), en las cuales realiza aportaciones importantes para nuestro campo de conocimiento y en el que explora diversas temáticas concernientes a la actividad administrativa.

Guerrero (1985) afirma que uno de los posibles motivos por los cuales Simón Tadeo Ortiz de Ayala no tenga el reconocimiento que merece se debe a que fue cultivador de una disciplina que en su tiempo estaba ya en proceso de extinción: la ciencia de la policía. En la Nueva España, la policía no fue objeto de estudio universitario, pero sí de reflexiones teóricas y medidas prácticas. Tadeo Ortiz es el más grande teórico de esta ciencia en México durante el siglo XIX (Guerrero, 1985: 3).<sup>3</sup>

Chanes (1982) desarrolla una interpretación magnífica acerca de los aportes de Tadeo Ortiz relativos a la administración pública, por lo que seguimos su excelente artículo (Chanes, 1982). En su *Resumen de la estadística del Imperio mexicano* (1822), Tadeo Ortiz señala a la estadística como el punto de partida para proponer su primer plan de desarrollo económico y social de México. La obra está dividida en cinco partes destinadas a tratar el medio geográfico, la población, la capital del Imperio, las fuentes de riqueza y los problemas del gobierno. Guerrero (1985: 239) indica que el *Resumen* de Tadeo Ortiz tiene una formación de capítulos que recuerdan las materias tratadas en los libros sobre la policía.

Guerrero (1985) sostiene que *México considerado como nación independiente* es un tratado de ciencia de la policía. A excepción de un par de capítulos que estudian las instituciones políticas y las relaciones internacionales, con gran lucidez, los diez restantes son estrictamente de policía, como lo muestra el plan de la obra. Con Tadeo Ortiz (1832) encontramos problemas abordados por Zavala (1828), Mora (1837) y Otero (1847), como la empleomanía y el aspirantismo, al igual que ellos critica a la administración colonial. En particular, señala la necesidad de cimentar la mejora de la administración sobre “la ciencia de la administración social” (Guerrero, 1985: 244). Asimismo, en el tema de la colonización coincide con Zavala (1828), Alamán (1838), Mora (1837) y Otero (1847), en la necesidad de contar con una política de población en el norte del país, para evitar la separación e independencia de dichos territorios.

En suma, Simón Tadeo Ortiz de Ayala (1832) es el primer teórico de la administración pública en nuestro país, por la manera de abordar el

---

<sup>3</sup> Señala Guerrero (1983) al respecto: “Nuestro propósito es destacar a Tadeo Ortiz no como un cultivador de la moderna ciencia de la administración, que ya lo ha hecho magistralmente Chanes Nieto, sino resaltar su labor como estudioso de la policía en el sentido original del término”.

problema de la actividad administrativa, así como las propuestas que realiza en los diversos ramos de la administración pública mexicana. Su obra es de las más prolíferas en materia administrativa, debido a que propone acciones para el mejoramiento de la administración pública, así como medidas tendientes para establecer un plan de desarrollo económico y social.

**R. M. Veytia:** *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo (1852)*

En el año de 1852 apareció el cuarto y último tomo del *Nuevo Febrero Mexicano* (editado por Mariano Galván Rivera entre 1851 y 1852), que contiene de las páginas 213 a 378 un trabajo casi desconocido: el *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo*, cuyo autor es M. R. Veytia. Según Guerrero (1985: 244-245), se trata de una obra de valor inestimable en la que se aprecia, desde la perspectiva del derecho constitucional y administrativo, la organización política y administrativa del país a partir de la segunda parte del siglo XIX.

El *Opúsculo* está integrado por cuatro tomos: el primero comprende el régimen federal; el segundo, la división de poderes; el tercero, la organización general de la administración; y el cuarto, la administración estatal y municipal. En este cuarto tomo, sin embargo, en buena parte se dedica al derecho castrense, y sólo un centenar y medio de páginas comprenden el valioso *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo* compuesto por M. R. Veytia (1852).

En cuanto al régimen federal, Veytia (1852) dice que no hará juicio alguno, sino una descripción de lo que existe, es decir, en la forma actual en que se encontraba. En relación con el derecho administrativo afirma que es tan antiguo como los gobiernos que rigen la sociedad, definiéndolo como “el conjunto de medios por los cuales se hacen obedecer las leyes”. Extiende su exposición señalando que del mismo modo “no puede concebirse una sociedad sin gobierno; así tampoco puede haber gobierno sin administración” (Veytia, 1852: 196).

La obra de Veytia (1852) interesa por otro motivo, es el producto de la pluma de un liberal y federalista, trata de la Constitución de 1824, quizá la única obra que lo hace. Hasta donde se sabe, este *Opúsculo* es el primer tratado de derecho constitucional mexicano. El más cercano es el *Catecismo político constitucional mexicano* de Nicolás Pizarro, publicado en 1861, es decir, diez años después. El *Opúsculo* es un texto sin grandes pretensiones intelectuales que por el carácter de Veytia (1852) como

“descubridor” tiene en sí la importancia doctrinaria, no sólo para el derecho constitucional sino también para el administrativo, toda vez que inicia en México —junto con el derecho administrativo de Teodosio Lares (1852)— esta materia.

El autor indica que en 1824 se sentaron las máximas constitucionales sustentadoras del régimen federal: independencia, integración territorial, soberanía nacional, religión, forma de gobierno, partes integrantes y división de poderes. Hace una reseña del gobierno interior de los estados, de la historia de éstos y examina la división de poderes, comenzando por el bicameralismo (incluye los requisitos para acceder a las diputaciones y senadurías), así como las que Veytía (1852) indica que pasará a estudiar la administración pública, “transcribiendo al efecto las doctrinas de uno de los más celebres y modernos escritores, amoldándolas a nuestra actual forma de gobierno”. Guerrero (1985: 200) afirma que el autor no dice de quién se trata, pero se deduce que sea algún extranjero, francés o español.

En la ciencia de la administración, uno de los supuestos consiste en la definición del poder ejecutivo separado en poder administrativo y poder judicial. Veytía (1852) señala al primero la tarea de ejecutar las leyes de carácter general, y al segundo la aplicación de las leyes a casos particulares. Del mismo modo, desarrolla la separación entre poder ejecutivo y poder legislativo, igualmente básica como presupuesto del estudio de la administración pública y de la división de poderes.

### **Teodosio Lares:** *Lecciones de Derecho Administrativo (1852)*

En el año de 1852 aparecen publicadas las *Lecciones de Derecho Administrativo* de Teodosio Lares, impartidas en el Ateneo Mexicano. Fueron catorce lecciones, y, según se asienta, éstas concluyen el 19 de agosto del año anterior (Lares, 1852). Abogado de prestigio, Lares (1852) escribió una obra sobre derecho administrativo que, a decir de Antonio Carrillo Flores, “contiene concepciones que conservan —o han conquistado— validez y vigencia” (Carrillo, 1978: VI). A Teodosio Lares (1852) le tocó actuar en la vida política mexicana en una etapa de nuestra historia en que se buscaba el camino para construir al Estado, para unificar a la población y para darle al país una estructura política que permitiera fincar su consolidación como nación independiente.

En opinión de Lares (1852), la unidad es el fundamento de la acción administrativa y la combinación entre las “atribuciones del poder público” y “los intereses y derechos de los particulares”, que ambos resumen dan lugar a la ciencia del derecho administrativo. Por lo tanto, el

derecho administrativo se sustenta en “principios racionales”, siendo por extensión las instituciones administrativas “la realización o consecuencia de tales principios” (Lares, 1852: 81).

Lares (1852) afirma que una vez alcanzada la independencia, “los actos de la administración se han ejercido sin un plan fijo, sin un sistema general y uniforme”, basados sobre los fundamentos de la ciencia, “abrazase los diversos ramos de la administración pública” (Lares, 1852: 83). Añade que en México las instituciones administrativas y el derecho administrativo se encuentran dispersos en distintas fórmulas jurídicas que atañen a los diferentes ramos de la administración pública, como ocurre con la confusión entre el contencioso administrativo y el orden civil. Todo esto exige el nacimiento de una ciencia, la de la administración, en México.

Lares (1852), como todo doctrinario de la ciencia de la administración, sostiene la separación entre gobierno y administración pública. Empieza por señalar que “el poder social” al que se le ha concedido la misión de ejecutar las leyes, se llama “poder ejecutivo” (Lares, 1852: 85). En torno al poder ejecutivo, lo considera dividido “en poder ejecutivo puro o propiamente dicho, y poder administrativo, o administración activa”. Por extensión, explica que “gobernar” implica poder administrativo *strictu sensu*, y “administrar” implica administración activa.

En suma, la obra de Lares es relevante para comprender las fronteras entre el derecho administrativo y la administración pública, así como un paso necesario para conformar una disciplina independiente de nuestro campo de estudio.

**Luis de la Rosa:** *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla (1853)*

Esta obra representa para Guerrero (1985) el estudio más importante escrito sobre la materia durante el pasado y el presente siglos (Guerrero, 1985: 272-273). En él, Luis de la Rosa (1853) no se concretó a señalar las líneas que convenía trazar en la vida nacional, también efectuó un estudio pormenorizado del país, con el objeto de conocer a fondo sus problemas y, al mismo tiempo, proponer soluciones. Este ensayo es, sin lugar a dudas, la obra fundadora de la administración pública en México (Sánchez, 2007).

Chanes (2000: 325) señala que *El Siglo Diez y Nueve*, en su sección de avisos, anunciaba a sus suscriptores la edición en diez entregas de 40 páginas y una cubierta de papel rosa. “La obra irá adornada para sólo los

suscriptores con una litografía que representa una hermosa vista interior de la penitenciaría de Filadelfia”. De esta obra instauradora de la ciencia de la administración pública en México sólo ha sido posible rescatar las dos primeras entregas, que hacen un total de 91 páginas. Siete de prospecto y las demás de texto, con una apostilla manuscrita en la página 84 que dice: “No se publicó más”. Esto se debe a que Luis de la Rosa (1853) y otros compañeros del partido liberal moderado fueron expulsados o desterrados de la Ciudad de México a la capital de Puebla, por ser opositores políticos al régimen del presidente Antonio López de Santa Ana (Chanes, 2000: 326).

Luis de la Rosa considera falso que la administración pública no haya empeorado luego de la consumación de la Independencia, error que, declara, se propone combatir porque se conservaban y sostenían faltas del gobierno colonial. Cree que se han cometido errores que residen no en la novedad, sino en el pasado, y que los mexicanos conservan “muchos errores administrativos del gobierno colonial”. Reconoce que las discrepancias internas entorpecieron el establecimiento de “un sistema completo de administración”, pues las cuestiones políticas han ido envenenando y confundiendo a los mejores talentos del país con cuestiones que “irritan al espíritu” y “extravían las más nobles pasiones” (De la Rosa, 2000: 333-334).

En uno de los pasajes menciona que Teodosio Lares publicó en 1852 sus *Lecciones de derecho administrativo*. Aclara que su obra no versa sobre esta materia, sino de la ciencia de la administración cuando dice: “La obra del Sr. Lares examina las materias legales relativas a la administración; yo me propongo examinar *la teoría de la administración pública* en su aplicación a la moral y la economía” (De la Rosa, 2000: 333).

Luis de la Rosa (1853) señala que en algunas páginas del *Ensayo* habla de un escrito como un *programa administrativo*, aplicable principalmente al estado de Zacatecas. Aunque debido a las circunstancias políticas del país, ha revisado esta obra y ampliado sus alcances “no sólo para los intereses particulares de un solo Estado, sino los intereses generales de la nación” (De la Rosa, 2000: 334).

De la Rosa (1853) divide su *Ensayo* en ocho grandes secciones, fraccionadas, que a su vez se subdividían en párrafos. La primera sección contiene *Ideas generales sobre la administración*, importancia para el bienestar de la nación y la diferencia que se establecía entre gobierno y administración. La segunda sección trata de la *administración general de la*

*República*, y en ella examina diversas materias. La tercera sección correspondería a la *administración del interior de los estados*, en la que analiza las atribuciones más recurrentes a ese nivel. La cuarta sección comprende exclusivamente de la *administración particular del Distrito Federal y territorios de la República*. La quinta sección se refiere a la *administración municipal*, mientras que la sexta trataría de la *Estadística como base de una buena administración*. La séptima sección examinaría la *organización del ejército, de la marina, de la guardia nacional y el sistema de defensa militar*, así como la octava trataría de la *moral pública y del catecismo en sus relaciones con la administración*.

El *Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla*, aunque incompleto, otorga una gran proyección a Luis de la Rosa (1853), quien entendió la necesidad de encontrar los males que aquejaban al país. Para él, la administración pública se convertía en un instrumento prioritario, pues a partir de ella se lograría instaurar un orden en la nación, se proyectaría el desarrollo del país y se aprovecharían los recursos disponibles de México. Con el *Ensayo* de Luis de la Rosa (1853) queda demostrada la importancia de la administración pública como instrumento fundamental para lograr un mejor desarrollo económico y social, en el que era necesaria una mayor intervención del Estado en los asuntos de la economía y de la sociedad.

### **Francisco de Paula Madrazo: *Manual de administración* (1857)**

En el año de 1857 fue publicado el *Manual de administración* de Francisco de Paula Madrazo, pero no en España sino en México, formando parte de la Enciclopedia Popular Mexicana. El autor es discípulo de Posada de Herrera; su obra está inspirada en las *Lecciones* de éste, aunque es de menor extensión que la de su maestro. Se trata de una especie de síntesis de la obra de Posada de Herrera, quien, junto con Oliván, es el más grande pensador administrativo español y uno de los más eminentes del mundo durante la moderna época de la ciencia de la administración (Guerrero, 1985: 252).

El *Manual de Administración* de Francisco de Paula Madrazo (1857) se encuentra conformado por 39 temas, de manera extensa y detallada. Para De Paula Madrazo (1857) la administración pública tiene tres acepciones que deben tomarse en cuenta, para entender más claramente su naturaleza teórica y práctica: como ciencia, arte e institución política. Si la consideramos desde el primer aspecto, comprenderá las máximas, las teorías y los principios en que debe fundarse; si desde el segundo, abarcará las reglas con las cuales debe dirigirse; y si la miramos, por último, como

institución política, deberá trazar las atribuciones y facultades de los ayuntamientos, de las diputaciones provinciales y de todas las autoridades administrativas que gobiernan el país.

La obra de Francisco de Paula Madrazo es una referencia necesaria para establecer el desarrollo del estudio de la administración pública mexicana. Se trata de un manual amplio con una diversidad de tópicos relativos a la actividad organizada del Estado.

**José María del Castillo Velasco:** *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano (1874)*

Otro ilustre precursor de la disciplina en el siglo XIX es José María del Castillo Velasco (1874). Para Guerrero (1985: 254), Castillo Velasco es uno de los más distinguidos pensadores de la administración pública en México. Autor del texto *Derecho constitucional* (1879) y de *Ensayo de derecho administrativo mexicano* (1875). Además, fue profesor de derecho administrativo y constitucional en la Escuela Especial de Jurisprudencia de México.

La ciencia de la administración, según la perspectiva de Castillo Velasco (1875: 213), es muy amplia, progresiva y positiva, versa sobre aquello que es común a las naciones y de aquello otro que se vincula con el desarrollo y la prosperidad, sin la cual vendría la decadencia y el empobrecimiento. La ciencia de la administración que “provee al bien del hombre desde antes de su nacimiento y lo sigue durante la vida y lo acompaña a su sepulcro”.

La ciencia administrativa tiene que ver con el mejoramiento de las razas, el progreso de las generaciones, la difusión de la enseñanza, la preservación de las costumbres, la salvaguarda de la industria, el comercio y las artes, el desenvolvimiento del talento y el trabajo, así como la eliminación de la miseria, “haciendo sentir por todas partes su benéfica influencia, logra el bien de las sociedades y el bien de los individuos” (Castillo, 1875: 213). En este contexto, el autor destaca la importancia de la “acción administrativa”, la cual “está confiada a los funcionarios investidos del poder público, se ejerce para asegurar el bien común y el interés particular”, buscando reprimir “todo agravio contra el uno o contra el otro conciliando toda divergencia entre ambos, y dando a este efecto una dirección adecuada al particular” (Castillo, 1875: 214-215).

Para el autor, la administración pública debe ser esencialmente activa, “pero imitando a la naturaleza cuya acción es incesante y nunca

precipitada, ni violenta, ni opresiva”, además debe estar “siempre fundada en la razón y en la justicia: buscando siempre su apoyo en la verdad y en la ciencia” (Castillo, 1875: 217). Castillo Velasco (1875) muestra, con su obra, un mayor grado de avance en la definición, naturaleza e identidad de la administración pública, aunque todavía la divide de la ciencia política, más para fines de estudio que para tratar de separarla de la realidad.

**Charles Nordhoff (y Eduardo Ruiz):** *La ciencia política al alcance de los jóvenes (1885)* y *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes (1890)*

En 1885 apareció en México una obra titulada *La ciencia política al alcance de los jóvenes*, escrita originalmente en inglés por Charles Nordhoff y “traducida al castellano y arreglada a las instituciones y el carácter mexicano por el Lic. Eduardo Ruiz”. En 1890 hubo una segunda edición titulada *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*, la cual fue producida por la Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento.

En el libro no aparece ninguna aclaración que explique el porqué del cambio de título de 1885 a 1890; sin embargo, la variación queda justificada en el contenido, mismo que es la primera edición con algunos agregados propios de nuestro país. Guerrero (1985) señala que en la edición de 1890 desapareció el capítulo 18 relativo a la deuda pública, y el 22 dejó de llamarse “de la usura” para denominarse “del préstamo con intereses”. En esta edición aparecen dos nuevos capítulos: el poder judicial (15), el Distrito Federal y los territorios (33). Resulta probable que los dos últimos hayan inspirado a Eduardo Ruiz (1890) para cambiar el antiguo título de ciencia política a ciencia administrativa.

Según se desprende de la introducción, el nombre original de la obra es: *La ciencia política al alcance de los jóvenes norteamericanos*, del que el estudioso mexicano omitió “norteamericanos”; y que después en 1890 cambió por *ciencia administrativa*. Más que poner atención en las palabras de Nordhoff (1890), conservó el espíritu del libro cuidando las cuestiones propias “de la enseñanza universal”.

Los autores refutan la idea de que el gobierno es un mal necesario, señalando que tiene por objeto cuidar los intereses comunes de la sociedad. Sus funciones principales son: “conservar la paz y administrar la justicia”, que no es otra cosa que la protección de la vida y propiedad de los ciudadanos, pero sus actividades comprenden el acopio de recursos para solventar las necesidades sociales.

### **Manuel Cruzado:** *Elementos de derecho administrativo* (1895)

Manuel Cruzado es para Guerrero (1985: 260) el último doctrinario de la ciencia de la administración. Elabora un libro de texto que aparece en 1895 con el título *Elementos de derecho administrativo*, con la idea principal de “poner de manifiesto la alianza entre la teoría y la práctica de la administración”. Para Cruzado (1895), la autoridad política no podría ejecutar con acierto las leyes si careciera de una “guía luminosa” que la conduzca:

La realización de este deber es el objeto de la ciencia administrativa, la más extensa y complicada, pues comprendiendo de otras ciencias accesorias, requiere de un estudio prolijo del cual depende la eficiencia de su aplicación. Su carácter es esencialmente positivo y se funda en las observaciones que diariamente nos sugiere la experiencia. Su principal tendencia es la de formar administradores hábiles, y pugna en cuanto a la índole con todos aquellos principios que tengan una aplicación meramente práctica (Cruzado, 1895: 270).

Cruzado (1895) define en una primera aproximación a la ciencia administrativa como aquella “que detalla el conocimiento exacto acerca del mecanismo u ordenamiento de los servicios públicos y de las bases relativas a la organización”. Para el autor, “la ciencia administrativa ha existido siempre”, no obstante que “no formara un ramo separado del saber”, ya que “sus principios permanecieron mezclados y confundidos con los de las otras ciencias de diverso objeto y aplicación”.

Cruzado (1895) centra el concepto de administración en función del suministro de servicios públicos y al conjunto de reglas que dirigen la relación de dichos servicios. La administración es entonces el conjunto de reglas que dirigen la relación entre la autoridad administrativa y los particulares.

Incluso dice que la administración y el poder ejecutivo se asimilan, y extendiéndose en su intención de precisar el concepto, agrega: “La administración considerada abstractamente, es la intermediaria entre el Estado y sus miembros por efecto de las relaciones que determinan las leyes”.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Señala Cruzado que “en un gobierno regular la administración no puede ingerirse en la confección de las leyes sino es para hacer observaciones sobre ellas, y aclarar su

Manuel Cruzado (1895), como último representante de la ciencia de la administración, no olvida que “el oficio de la administración” está orientado a mejorar al hombre, desde su nacimiento, a través de toda su vida y aun después de muerto. Afirma que la administración es activa, independiente y responsable, sujeta, al mismo tiempo, a cuatro condiciones: 1) “ser esencialmente civil”, esto es, “extendiendo su dominio a los intereses generales de la sociedad, y representar al pueblo en la universalidad de sus exigencias y necesidades”; 2) procurar en forma constante la gestión de los intereses públicos; 3) actuar con prontitud; y 4) hacerlo en forma enérgica (Guerrero, 1985: 262).

En Manuel Cruzado (1895) no existe ya, sino en cuanto a elementos mínimos y básicos, la ciencia de la administración. Ésta se ha convertido en la ciencia de la organización administrativa. Trata la organización y atribuciones de las autoridades federales y locales. Ha desaparecido la materia administrativa, y con ella la médula de la ciencia de la administración (Guerrero, 1985: 263). Nace entonces la ciencia administrativa en México.

En suma, los tratados teóricos fueron escritos por verdaderos precursores de la administración pública como son: Simón Tadeo Ortiz (1832), M. R. Veytia (1852), Teodosio Lares (1852), Luis de la Rosa (1853), Francisco de Paula Madrazo (1857), José Castillo Velasco (1874), Charles Nordhoff (1890), traducido por Eduardo Ruiz, y Manuel Cruzado (1895). En sus escritos aparece de manera más clara y definida parte del objeto de estudio (actividad) de la disciplina. A partir del derecho administrativo y la separación de ciencia política y administración pública se asoman las raíces del campo de estudio. Pero ninguno de estos precursores del campo de estudio logra los alcances y perspectiva disciplinaria logrados por Luis de la Rosa: fundador de la administración pública en México.

### **Los estudios teóricos de la administración pública en el siglo XX e inicios del XXI**

En el siglo XX hubo dos acciones durante la década de 1950 que contribuyeron para que la administración pública mexicana sentara las

---

verdadero sentido, ni tampoco mezclarse en la aplicación de la justicia si no es para otorgarle la fuerza y protección necesarias”.

bases institucionales, que le permitirían su mayor difusión y desarrollo, tanto como actividad como disciplina. Primero, la creación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública; segundo, la formación del Instituto de Administración Pública (IAP) que con el tiempo adquiere el nombre de Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), con la publicación de la *Revista de Administración Pública* (RAP), la impartición de cursos, talleres y una variedad de actividades para capacitar a los servidores públicos, hasta llegar a su prestigioso Premio INAP. Aunque no es motivo de estudio en este artículo, no puede dejar de mencionarse a dos instituciones que han sido baluartes para el desarrollo del campo de estudio.

En este apartado, iniciamos con dos trabajos que por su importancia son analizados de manera separada. Dentro de los estudios teóricos en el siglo XX destaca la obra de Lucio Mendieta y Núñez (1942) con el primer trabajo sociológico de administración pública. De hecho, a Lucio Mendieta y Núñez se debe la creación de la mencionada Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales.

Asimismo, otra obra de enorme valor teórico es la de José Galván Escobedo (1962), que es una contribución genuina al campo disciplinario y a la administración de negocios. Otro autor que se destaca por sus aportaciones al estudio del campo disciplinario es Omar Guerrero, quien con su prolifera obra ocupa un lugar sobresaliente dentro de la ciencia de la administración pública. Posteriormente, son revisadas las contribuciones de autores mexicanos de manera cronológica, por décadas, con el fin de agruparlas y mostrar de forma sucinta sus obras.

### **Lucio Mendieta y Núñez: primer trabajo sociológico de la administración pública mexicana (1942)**

Para Guerrero (1985: 332), *La administración pública en México* de Lucio Mendieta y Núñez publicada en 1942 es la obra más importante en México durante la época contemporánea. Mientras que para Sierra (1956: 65) la relevancia de este libro radica en que el tema de la administración pública se trata con preocupación científica. El mismo autor señala las limitaciones de su estudio y registra una serie de problemas, subrayando la urgencia de abordarlos.

Mendieta y Núñez (1942) explica que se había establecido el segundo curso de derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la

Universidad Nacional Autónoma de México y no se contaba con un libro de texto adecuado (Guerrero, 1985: 240). Para el autor, una de las razones para realizar esta obra obedece a la intención de comprender las funciones, cada vez más amplias, del Estado, debido a que éste ha aumentado progresivamente su esfera de acción en la sociedad. “El Estado aspira a absorberlo todo, a intervenir en todas las actividades sociales del hombre y por ello el número de leyes y reglamentos administrativos aumentan en forma asombrosa” (Mendieta y Núñez, 1942: 5).

Pero Mendieta y Núñez (1942) está lejos de permanecer en el derecho administrativo —según Guerrero (1985: 333)—, su mérito estriba en trascenderlo y fijar de nueva cuenta el estudio de la administración pública vuelto hacia la sociedad, rompiendo la camisa de fuerza con que se le había sujetado desde la perspectiva jurídica de Castillo Velasco (1879) y Cruzado (1895). El derecho administrativo es la base para la formación de la ciencia administrativa, también hay que agregar que quedó confinado a una sola dimensión, perdiendo entonces su enorme riqueza social y política.

Mendieta y Núñez (1942) formula un novedoso planteamiento de la ciencia administrativa al situarla en estrecha relación con la sociología, pero sin alcanzar el espíritu de antaño.

Toda sociedad humana, en cuanto adquiere cierta importancia y complejidad, se organiza para responder a exigencias internas de la vida colectiva y a exigencias que pudiéramos llamar externas frente a otros grupos sociales. El Estado, por primitivo que sea, se estructura administrativamente de acuerdo con un plan que deriva de la sociedad misma; o en otras palabras, que le imponen los hechos sociales (Mendieta y Núñez, 1942: 11).

Mendieta (1942) concluye que la relación entre el empleado público y el Estado es de suyo distinta a la que existe entre el obrero y el capitalista, en la cual media la ganancia del segundo y con ello el abatimiento de los costos de la mano de obra. Agrega que el Estado, en sus funciones meramente de administración pública, organiza los servicios públicos hacia la comunidad para atender problemas generales, por lo que las relaciones con sus empleados son diferentes a las de las empresas privadas con los suyos. El Estado no pretende obtener ganancias.

En suma, la obra de Lucio Mendieta y Núñez (1942) es de las más importantes para la administración pública en México, debido a que lleva a cabo su estudio con un enfoque histórico y social, pero a partir del tipo de Estado en el que se desarrolla. Además de profundizar en el análisis de

la burocracia mexicana y sus características más singulares que la hacen un objeto de estudio en la disciplina.

### **José Galván Escobedo: primer trabajo teórico de la administración general (1962)**

Guerrero (1985: 242) afirma que desde 1942, fecha en que Mendieta y Núñez elaboró su texto, no se había escrito con propósitos teóricos ningún trabajo hasta 1962 en que aparece el *Tratado general de la administración* de José Galván Escobedo, publicado en Costa Rica por el Instituto Centroamericano de Administración Pública. La obra no fue hecha específicamente para México, sin embargo su autor es mexicano; la versión más reciente se editó en nuestro país.

El acto administrativo existe desde los albores de la humanidad, pues la administración no es sino una manifestación de la condición gregaria del hombre. Siempre y dondequiera que los hombres unen sus esfuerzos para lograr un propósito, se encuentra presente el acto administrativo, no importa cuán elementales sean los componentes que lo integran. Todo núcleo social, cualquier que sea su tamaño, importancia o condición, requiere cierta dosis de administración para hacer posible su convivencia y funcionamiento y, por ende, alcanzar sus propósitos; de una buena o mala administración depende el desarrollo armónico y eficaz, o conflictivo y torpe del mismo (Galván, 1962: 5).

Se trata de un texto bien documentado, con el gran mérito de representar una alternativa a los estudios de derecho administrativo entonces dominantes, por el cual se abre un nuevo cauce para comenzar a analizar de manera sistemática y ordenada a la administración pública.

En el primer capítulo se refiere a la importancia y conceptos de la administración pública, su campo de estudio y su concepto como proceso y función. La relevancia de la administración queda demostrada, debido a que el autor menciona conceptos como la especialización, coordinación, política, método, dinámica y complejidad; el proceso administrativo; tipología de la administración pública (pública, privada y mixta); comparación entre la administración pública y privada; y las interpretaciones científicas y tecnológicas de la administración. En este capítulo afirma que la administración pública no es todavía una “ciencia completa”, pero, según Galván Escobedo (1962), la categoría de los conocimientos de esta disciplina en su estado actual “no pasa todavía satisfactoriamente la prueba del rigor científico”.

Para Galván Escobedo (1962) se puede afirmar contundentemente que existe en desarrollo una teoría general, que se puede denominar indistintamente administración o gerencia, preocupada por “estudiar los

procesos administrativos fundamentales que son esenciales en cualquier situación en la que un grupo de individuos se organiza para lograr propósitos” (Galván, 1962: 21).

En suma, la obra de Galván Escobedo (1962) refleja fielmente el tiempo en el que fue escrita y en la cual predominaba la concepción de la administración como una disciplina única, indivisible. Una ciencia que no distingue entre lo público y lo privado. En fin, es un tratado de administración general. El mérito de este autor es haber escrito a principios de la década de 1960 una obra explicativa de los problemas teóricos de la administración pública, cuando en esa época predominaban el derecho administrativo y los estudios meramente técnicos (Guerrero, 1985: 243). Sin lugar a dudas, con este trabajo la administración pública en México comienza a abrirse paso entre las otras disciplinas, para delimitar el objeto de estudio de nuestro campo de conocimiento.

### **La administración pública mexicana en la década de 1970**

Los estudios teóricos de la disciplina en la década de 1970 son pocos, pero ricos en cuanto a sus alcances y aportaciones. A partir de estos trabajos se sientan las bases de un campo de estudio en pleno auge y desarrollo. Son obras teóricas que analizan la naturaleza del campo de conocimiento, su definición, su relación con diversas disciplinas como la ciencia política, el derecho, la economía, la administración, la psicología; pero al mismo tiempo indagan sobre aspectos de organización y métodos, tan en boga en ese tiempo.

Uno de los primeros estudiosos en esta época es Miguel Duhalt Krauss, quien escribió *La administración pública y el desarrollo en México*, en el año de 1970. Esta obra trata del perfil del administrador público, el plan de estudios de la carrera de administración pública, la administración pública como actividad, el desarrollo, la planeación, la reforma administrativa, así como otros tópicos administrativos.

En ese mismo año, destaca el trabajo de Álvaro Rodríguez Reyes, un texto general que tiene como título *Administración pública del sector público*, el cual actualiza viejos problemas de la ciencia administrativa.

Años después aparece uno de los primeros trabajos publicados de un joven investigador: Omar Guerrero. Su *Teoría administrativa de la ciencia política* (1976) se distingue por plantear los argumentos que tendrán como propósito despojar del estudio de la administración pública a uno de sus

más incómodos lastres: la difundida dicotomía política-administración pública.

Posteriormente, a partir de su experiencia docente, José Castelazo editó sus *Apuntes sobre teoría de la administración pública* en 1977. Se trata de un glosario sistematizado del programa de estudios de las asignaturas Teoría de la Administración I y II, de las que impartió clase. Publicado por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, es un trabajo pionero en tratar de sistematizar el conocimiento apartado en ese momento en el campo de conocimiento de nuestra disciplina.

Otro trabajo de Álvaro Rodríguez Reyes fue *Organización: un enfoque dialéctico*, editado en 1978, en el que realiza una disertación entre la administración y la cibernética. De esta obra es de elogiarse su capítulo sobre la organización de los aztecas, abordado con gran novedad y acierto.

Por último, en esta década destaca un ensayo sobresaliente de José Chanes Nieto: “La investigación sobre la administración mexicana” (1979). A Chanes Nieto corresponde uno de los artículos más importantes para entender el desarrollo del estudio de la administración pública mexicana. En el mismo destaca la relevancia del Instituto Nacional de Administración Pública, que además de su *Revista de Administración Pública (RAP)*, publicó obras en la materia. Se trata de un ensayo en el que de manera magistral sólo un especialista como Chanes Nieto pudo haber abordado tan complejo tema. En el artículo describe las mayores contribuciones de autores en administración pública durante los siglos XIX y XX, hasta el año de 1979.

### **La administración pública mexicana en la década de 1980**

El desarrollo disciplinario en la década de 1980 tiene un inusitado crecimiento y expansión por el número de obras y por el contenido de los trabajos presentados. El estudio de la administración pública se encuentra en pleno auge con libros de enorme alcance teórico, en los que se intenta indagar sobre los antecedentes remotos de la disciplina, el desarrollo disciplinario en los diferentes países —tanto desarrollados como en desarrollo— para ubicar el caso mexicano; otros en los que se realizan aportaciones significativas en nuestro país, algunos como textos de enseñanza que explican la forma de organización y funcionamiento de la administración pública mexicana, órganos, entidades e instituciones administrativas; en general, el campo disciplinario muestra una evolución acelerada.

Esta década inicia con la tesis doctoral de Omar Guerrero: *La administración pública del Estado capitalista* (1980), con la cual obtiene el Premio Instituto Nacional de Administración Pública. Este trabajo es calificado por Mariano Baena del Alcázar como “[...] la obra quizás más importante en lengua española desde una perspectiva marxista” (Baena, 1990: 36). Su director de tesis doctoral decía al respecto:

Los interesados en el tema confiamos que este trabajo trascienda las fronteras de nuestro país. Sin optimismos exagerados estamos seguros que ello habrá de ocurrir. Queda la gran satisfacción para los latinoamericanos en general, los mexicanos en particular y sin duda para el propio Omar Guerrero, que de este país haya surgido el primer cuestionamiento a la teoría de la administración pública que por años exportaron los países hegemónicos del capitalismo mundial. Quizás así tenía que ser (Rodríguez, 1980: 13).

Con esta obra, Guerrero (1980) avanza en el conocimiento de la administración pública, pero desde la perspectiva del Estado capitalista, por lo que describe su naturaleza política. Para el autor la administración pública es una instancia situada entre el Estado y la sociedad, por lo que sirve de mediación política y administrativa.

Ignacio Pichardo Pagaza con su *Introducción a la administración pública en México* (1980) escribió la contribución más importante al estudio de la administración pública mexicana en la década de 1980, contenida en un abundante trabajo que trata de la situación existente. La obra retorna a la fértil tradición de textos para la enseñanza con el fin de dar a conocer la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana. Adicionalmente, el autor explora con extensión los anchos ámbitos organizativos de la administración pública desde los marcos jurídicos, constitucionales y políticos, para luego proceder al estudio del régimen federal, el papel de los partidos, y concluir con el examen de las atribuciones y facultades del poder ejecutivo.

Posteriormente, Ricardo Uvalle Berrones escribió en 1983: *El gobierno en acción*, una atinada disertación sobre los aspectos funcionales de la administración pública (1983). Se trata de su tesis de maestría, en la que pueden percibirse los temas fundamentales que le preocupan a lo largo de su vida académica.

En ese mismo año, Federico Reyes Heróles publicó su *Política y administración a través de la idea de la vida*, un interesante trabajo reflexivo sobre temas variados de la administración pública, entre ellos la burocracia y la tecnocracia. También aparece el ensayo de Luis F. Aguilar Villanueva: “Los objetos de conocimiento de la administración pública”

(1983), un artículo considerado relevante, desde el punto de vista teórico, en el que Aguilar aborda los “objetos de conocimiento” de la administración pública contemporánea.

Un año después, Omar Guerrero publica su *Introducción a la administración pública* (1984). El autor comenta que es un texto sintético donde se integran aportes de diverso origen, por lo que explica generalidades y señala particularidades, motivo por el cual se establece un esquema de historia de las ideas administrativas en nuestro país y una crestomatía de los principales estudios administrativos de ayer y hoy. Sostiene una hipótesis de trabajo que habrá de continuar durante su vida investigativa:

Creemos que la administración pública es un objeto científico de estudio; que hay un gran aporte mexicano a este campo; que éste se comprende mejor en su desenvolvimiento histórico; y que es una ciencia sistemática transmisible mediante la cátedra, la investigación y la difusión (Guerrero, 1984: XXVIII).

Coincide con esta afirmación Chanes (1984), en el sentido de que Guerrero muestra que “la ciencia de la administración fue una preocupación permanente de los pensadores mexicanos (y) que la ciencia administrativa lo sigue viendo”. A partir de realizaciones propias, enraizadas en nuestra realidad, se pueden construir elaboraciones generales y elucidar los principios confrontados con experiencias, sin recurrir a meras especulaciones.

Dos años después también aparece otra obra relevante *La teoría de la administración pública* (1986). Siguiendo con su línea de investigación, Guerrero señala que desde que impartió la cátedra de Teoría de la administración pública tuvo múltiples interrogantes, y que su enseñanza estuvo determinada por los progresos de la investigación a los que se había abocado desde 1972. Durante ese lapso, la inconformidad permanente con la literatura imperante para ese tipo de asignatura, incrementó su empeño por encontrar otras alternativas. Realiza una afirmación que muestra claramente su posición teórica en relación con la disciplina:

Nunca acepté como válidas las enseñanzas traídas desde la administración privada; siempre dudé de las proposiciones nacidas de las teorías organizacionales; poco me atrajeron las modas venidas del funcionalismo o los sistemas. Mi convicción era y sigue siendo que la teoría de la administración pública se refiere al Estado y sólo a él.

[...] sabemos igualmente, que esta ciencia es antigua y la galardonan títulos de nobleza intelectual; que tiene su propio objeto de conocimiento; que es una, entre las diversas ciencias sociales (Guerrero, 1986: XV).

Al respecto, Pichardo (1986) sostiene que con pleno conocimiento del objeto de estudio Guerrero demuestra que el desarrollo de la administración pública “se vincula a las condiciones económicas que influyen en su composición”, como a la “naturaleza de los regímenes gubernamentales y a las formas de Estado. Demuestra que el pensamiento administrativo no tiene un carácter formal, sino que se inspira en la relación estructural del Estado y la sociedad” (Pichardo, 1986: XXII).

### **La administración pública mexicana en la década de 1990**

En la década de 1990 los estudios teóricos de la disciplina muestran los diversos enfoques prevalcientes en la administración pública contemporánea. Enfoques teóricos como las políticas públicas, la gerencia pública y la gestión pública como herederos del *public management*, hasta llegar a la nueva gerencia pública —para otros nueva gestión pública—, como temas centrales de las nuevas corrientes que alimentaron el debate sobre las propuestas para mejorar la administración pública en un nuevo entorno mundial, global, interdependiente y rápido avance tecnológico.

Un primer trabajo representativo es el de Enrique Cabrero, *Evolución y cambio en la administración pública: del administrador al gerente público*, editado en 1991. Cabrero dio los primeros pasos en México para introducir el temario y la expresión gerencia pública, y a él se deben las exploraciones originales en torno del desarrollo de empresarios y gerentes públicos para el sector público en el sector paraestatal.

Continuando con su línea de investigación, Ricardo Uvalle Berrones publica *La teoría de la razón del Estado y la administración pública*, en 1992. Se trata de su tesis doctoral en el que Uvalle aborda las contribuciones de la Teoría de Estado a la administración pública.

Cinco años después, Enrique Cabrero publica una versión más actualizada de su obra, bajo el nombre de *Del administrador al gerente público*, en 1995. Con esta investigación Cabrero hace un adecuado análisis de las funciones del gerente público en la administración pública moderna. Más recientemente, sus investigaciones se encuentran ligadas a temas municipales y a gestión de recursos en el ámbito local.

Un discípulo de Cabrero, David Arrellano, publica un artículo denominado “Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”, en 1995. Señala Guerrero (2000) que a favor de una explicación rigurosa del *management* anglosajón, David Arrellano es autor de uno de

los trabajos más lúcidos sobre este fenómeno en Estados Unidos, al que visualiza sin omitir sus virtudes, pero tampoco sus vicios, de modo que es un documento de consulta obligada sobre el tema. No obstante ser un artículo, destaca la profundidad con que Arrellano aborda los enfoques del *management* en Estados Unidos, sus fortalezas y debilidades en su implementación. Un texto necesario para comprender los orígenes de la gestión pública norteamericana.

Nuevamente, José Chanes Nieto edita su *Administración y política*, en el año de 1997. Por ello, señala Guerrero (2000), Chanes ha beneficiado desde tiempo atrás a nuestra especialidad con su importante labor de investigador. Chanes es autor de un libro relevante para entender nuestra administración, cuyo título sugestivo nos recuerda sus estrechas relaciones con la política.

También en 1997 Ricardo Uvalle Berrones publica su libro *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. Se trata de una obra que debe destacarse, pues es la recopilación de una buena parte de sus conferencias y ensayos que, bajo un título sugestivo, aborda temas relevantes de la vida pública de nuestro tiempo. Uvalle ha realizado una obra digna de analizar, cuyo foco de interés son las transformaciones institucionales producidas por el Estado y la administración pública contemporánea, así como los efectos derivados de esta estrecha vinculación.

Omar Guerrero también publica sus conferencias en un volumen denominado *Principios de la administración pública*, en 1997. Este investigador señala que la finalidad es “compendiar los principios esenciales” que le dan fundamento a la administración pública, tanto como materia de estudio como ejercicio profesional. Al respecto agrega que:

El espíritu de trabajo es acercar el estudio de la administración pública a quienes por primera vez tienen noticia de esta materia, así como favorecer la actualización de aquellos otros que ya son indicados en el tema. Se trata, por consiguiente, de un trabajo que sacando fruto de las labores investigativas del autor, ha sido preparado como material de enseñanza. Tal es el motivo por el cual su temario, obviando el tradicional método de confección por capítulos, optó por una secuencia a través de siete lecciones (Guerrero, 1997: 9).

Por ello, Guerrero afirma que el título del libro es mucho más modesto de lo que a primera vista parece, pues no es un tratado sobre el tema, sino más bien pretende destacar los aspectos fundamentales y generales que entrañan los asuntos relativos a la administración pública.

Posteriormente, Omar Guerrero publica una obra relevante *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, en 1999. En ella describe el origen y trayectoria y critica al *public management*, traducido como gerencia pública. En este trabajo, como su nombre lo indica, el autor sostiene la tesis de que más que necesitar un Estado gerencial, lo indispensable es contar con un Estado cívico, donde predomine el ciudadano por encima de la visión del cliente.

### **La administración pública mexicana en el inicio del siglo XXI**

El estudio de la administración pública mexicana inicia el siglo XXI con obras maduras que incluyen temas de la teoría administrativa contemporánea, así como temas referidos a los ámbitos de estudio del desarrollo y evolución de la práctica administrativa de nuestro país. Temas relativos a los enfoques teóricos como las políticas públicas, la nueva gestión pública, la gobernanza —como enfoque reciente—, la gerencia pública en la globalización, así como la mejor compilación de la obra del fundador de la administración pública mexicana: Luis de la Rosa.

Para iniciar esta centuria, Omar Guerrero elabora un libro que marca un retorno a un tema que conoce muy bien, *Teoría administrativa del Estado*, publicado en el año 2000. En su introducción Guerrero cita a Dwight Waldo, quien había declarado que, sin lugar a dudas, todo Estado es administrativo o no es Estado. Por lo cual apunta los alcances de una teoría administrativa estatal:

La materia prima del Estado es la política y la administración. En el ancho mundo del Estado, cuya esencia son los asuntos de todos los ciudadanos, los asuntos del público, se congregan una variedad de ciencias sociales y políticas que lo visualizan a través del color peculiar de su cristal. Tiene aquí su lugar la administración pública, cuyo cultivo científico entraña a la teoría administrativa del Estado o, lo que es lo mismo, el punto de vista administrativo del Estado.

La administración del Estado, pues tal es un sinónimo de administración pública [...] (Guerrero, 2000: xvii).

Guerrero señala que el libro pretende destacar la relevancia teórica de la administración pública en tres sentidos. En primer lugar, trata a la disciplina como un conocimiento acumulado de antaño. En contraste con la sociología, la ciencia de la administración pública es acumulativa, y existen puentes de entendimiento entre sus fundadores más que puntos de divergencias. En segundo lugar, se trascienden algunas de las estrategias expositivas contemporáneas, dedicadas a circunscribir el estudio de la administración pública a su puro diseño organizativo y a su

mera ingeniería de operación. Por último, el autor señala que la realidad administrativa no sólo está integrada por las prácticas, sino también por los valores. En la exposición del texto afirma que la administración pública es la “ciencia del interés público”.

En ese mismo año, uno de los más importantes especialistas en administración pública mexicano, José Chanes Nieto, nos ofrece la compilación completa del fundador del campo de estudio bajo el nombre de *La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa* (2000). Una enorme contribución al estudio de la administración pública en México fue la compilación ordenada y sistematizada de la obra del fundador del campo de estudio en nuestro país: Luis de la Rosa. En ella puede encontrarse la trayectoria política, administrativa, profesional y humanista de De la Rosa. Obra esencial para entender a la disciplina en México.

También José Luis Méndez presenta una compilación de *Lecturas básicas de administración y políticas públicas* (2000), de una antología de escritores que pertenecían al Colegio de México.

El que escribe elaboró un libro con el título *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio* (2001). La propuesta teórica supone examinar a la disciplina desde el punto de vista de su objeto de estudio (actividad, materia) y de su estudio del objeto (disciplina), para sostener la tesis de que la administración pública es una ciencia social, independiente, autónoma y en pleno desarrollo. Se trata de una ciencia aplicada, es una ciencia política y una ciencia del Estado.

Al año siguiente, también el que escribe publicó una obra titulada *Gestión pública y governance* (2002), como resultado de su seminario de posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. En el mismo se analiza al *public management* como gestión pública, su definición, desarrollo teórico y experiencias en los países anglosajones de la nueva gestión pública. Asimismo, se realiza un análisis inicial de la *governance* (gobernanza) como nuevo enfoque teórico en la administración pública.

Omar Guerrero publica dos libros relativos al tema de la gerencia pública. El primero es *Gerencia pública en la globalización* (2003), en donde profundiza los alcances y limitaciones de la gerencia pública en el mundo contemporáneo y en su entorno global. Posteriormente aparece *La nueva gerencia pública* (2004), en el que vuelve a revisar esta corriente del pensamiento administrativo, desde sus orígenes teóricos, sus fundamentos ideológicos y sus prácticas administrativas. Con estos

títulos Guerrero contribuye al debate teórico del origen, desarrollo y enfoques de la nueva gerencia pública.

Durante el año 2007 se publicaron tres obras dignas de considerar dentro de los tratados teóricos. La primera corresponde a José Castelazo, con su libro *La administración pública: una visión de Estado*, en donde sostiene que el Estado es fundamental para entender a la administración pública, por lo que se trata de una administración estatal.

La segunda es el libro de Luis Aguilar Villanueva: *Gobernanza y gestión pública*. Aquí el autor analiza a la gobernanza como enfoque político y resalta las implicaciones que tiene con la administración pública. Al mismo tiempo, examina la gestión pública en sus modalidades de gestión estratégica y gestión de calidad.

En tercer lugar, la obra de José Martínez Vilchis: *La nueva gerencia pública en México. Un análisis comparativo de la administración estatal en México* es una investigación que analiza los efectos de la nueva gestión pública en doce entidades federativas, para conocer los alcances y las innovaciones realizadas desde este enfoque teórico. Se trata de un estudioso que actualmente es Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México.

El análisis de la administración pública mexicana sigue produciendo obras de enorme riqueza conceptual, enfoques contemporáneos y aplicaciones a nuestra realidad. Esperamos que esta tradición continúe con mayor vigor en nuestra disciplina y que nuevas generaciones de investigadores aporten mayor conocimiento sobre la actividad organizada del Estado, tanto en el presente como en el futuro que viene.

## **Conclusiones**

La administración pública en México es una línea de investigación prácticamente olvidada e inexplorada. Las razones parecen injustificadas tratándose de un tema relevante para los estudiosos de la disciplina, como los profesionistas en la función pública. Salvo tres autores que han realizado trabajos como son Sierra (1956), Chanes (1979) y Guerrero (1985), no nos equivocamos si afirmamos que se trata de un campo virgen que requiere ser examinado.

El estudio de la administración pública en México tiene sus orígenes como nación independiente. Aunque existen algunos antecedentes remotos en el virreinato —la obra de Hipólito Villarroel y el *Informe* de José de Galvés—, estos documentos no cuentan con los merecimientos

teóricos necesarios para ser considerados como cimientos sólidos disciplinarios. Dentro de los tratados teóricos y relacionados con la ciencia de la administración pública, durante el siglo XIX, primero debe colocarse a Simón Tadeo Ortiz (1832), R. M. Veytia (1852), Teodosio Lares (1852), Luis de la Rosa (1853), fundador de la disciplina en México, Francisco de Paula Madrazo (1857), José María del Castillo Velasco (1874), Charles Nordhoff, y traducido por Eduardo Ruiz (1885 y 1890), y Manuel Cruzado (1895). Esta tradición de notables pensadores y cultivadores de la disciplina constituye los cimientos del campo de conocimiento durante el transcurso del siglo decimonónico.

En el siglo XX el estudio de la administración pública mexicana muestra un inusitado desarrollo y expansión teórica. En la mitad de la centuria, surge la obra de Lucio Mendieta y Núñez (1942), notable sociólogo que aporta conocimiento al campo disciplinario. También relevante es el trabajo de José Galván Escobedo (1962), que aparece como un tratado teórico propio de la ciencia de la administración. Pero, sin lugar a dudas, se inicia una etapa de evolución en este ámbito con las investigaciones de Omar Guerrero, como un experto de la ciencia de la administración pública.

El estudio de la administración pública en nuestro país se ha visto enriquecido por destacados publiadministrativistas, quienes ejerciendo la función pública contribuyen al conocimiento del campo disciplinario. Algunos investigadores de otros campos de conocimiento como derecho y economía nos aportan, con sus obras, mayores herramientas de análisis en el campo fenoménico de la disciplina. Asimismo, especialistas que han dedicado su vida a la academia y a la investigación nos indican, mediante sus trabajos, los diferentes caminos a seguir en los enfoques teóricos prevalecientes.

Notables estudiosos provenientes del ejercicio profesional emanados del Instituto Nacional de Administración Pública, del campo académico como la Universidad Nacional Autónoma de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Colegio de México y de universidades públicas estatales, como la Universidad Autónoma del Estado de México, muestran que el análisis de la administración pública en nuestro país tiene un futuro promisorio, pero que requiere de nuevas generaciones de investigadores para seguir expandiendo el conocimiento en nuestra disciplina. Sea ésta una invitación a volver la mirada a nuestro pasado disciplinario para conocernos mejor como campo de estudio.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis (2007), *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Luis (1983), “Los objetos de conocimiento de la administración pública”, en *RAP*, núm. 54, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Alamán, Lucas (1982), “Examen de la Organización General de la Administración Pública”, en *RAP*, núm. 50, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arellano, David (1995), “Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México.
- Baena de Alcázar, Mariano (1990), *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. I, Madrid, España: Tecnos.
- Cabrero, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cabrero, Enrique (1991), *Evolución y cambio en la administración pública: del administrador al gerente público*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carrillo, Antonio (1978), “Prólogo”, en *Lecciones de derecho administrativo de Teodosio Lares*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castelazo, José (2007), *Administración Pública: una visión de Estado*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Castelazo, José (1977), *Apuntes sobre teoría de la administración pública*, México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- Castelazo, José (2007), *Administración pública: una visión de Estado*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chanes, José (1982), “Ensayo sobre la administración pública y medios para mejorarla”, en *La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México. (Existe una versión en: *RAP*, núm. 50, México, Instituto Nacional de Administración Pública).
- Chanes, José (1979), “La Investigación sobre la Administración Mexicana”, en *RAP*, Conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Chanes, José (1982), “Uno de los primeros teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala”, en *RAP*, núm. 50, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chanes, José (1997), *Administración y política*, México: Universidad de Guanajuato.
- Chanes, José (2000), *La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Cortiñas-Peláez, León (1986), “Estudio preliminar”, en Guerrero, Omar, *Teoría de la Administración Pública*, México: Harper y Row Latinoamericana.
- Cruzado, Manuel (1895), *Derecho Administrativo*, México: Antigua Imprenta de Eduardo Murguía. (Hay una versión en la *RAP*: “Elementos de Derecho Administrativo”, México: INAP. Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, 1982.)
- De la Rosa, Luis (1853), *Ensayo sobre la administración pública y medios para mejorarla por Luis de la Rosa, Prospecto*, México: Ignacio Cumplido.
- De la Torre, Ernesto (1991), *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, México: Porrúa.
- De Paula, Francisco (1983), “Manual de Administración”, en *RAP*, abril-junio 1982, núm. 51; octubre-diciembre 1982, núm. 52, y enero-marzo 1983, núm. 53, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Del Castillo, María (1879), *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México: Imprenta de Castillo Velasco e Hijos.
- Del Castillo, María (1875), *Ensayo de Derecho Administrativo*, México: Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874-1875. (Dos tomos. Hay una versión en la *RAP*: “Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano”, *RAP*, México: INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, 1982.)
- Díaz, Francisco (1987), *La administración pública novohispana*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Dimock, Marshall y Gladys Dimock (1967), *Administración Pública*, México: Uteha.

- Duhalt, Miguel (1970), *La administración pública y el desarrollo en México*, México: Asociación Nacional de Administradores Públicos.
- Galván, José (1962), *Tratado de administración general. Desarrollo de la teoría administrativa*, México: Trillas.
- Gálvez, José (1867), *Informe General*, México: Imprenta de Santiago White.
- Guerrero, Omar (1985), “Tadeo Ortiz: un cultivador mexicano de la ciencia de la policía”, en *Los Universitarios*, vol. XIII, núm. 30, México.
- Guerrero, Omar (1999), *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México: Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero, Omar (2003), *Gerencia Pública en la Globalización*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero, Omar (1984), *Introducción a la administración pública*, México: Harper y Row Latinoamericana.
- Guerrero, Omar (1981), *La administración pública del Estado capitalista*, Barcelona, España: Fontamara.
- Guerrero, Omar (2004), *La nueva gerencia pública*, México: Fontamara.
- Guerrero, Omar (1986), *La teoría de la administración pública*, México: Harper y Row Latinoamericana.
- Guerrero, Omar (1997), *Principios de administración pública*, Santafé de Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.
- Guerrero, Omar (2000), *Teoría administrativa del Estado*, México: Oxford University Press.
- (s/a) (1873), *Instrucciones que los Virreyes Dejaron a sus Sucesores*, México: Imprenta de Ignacio Escalante, dos tomos.
- Lares, Teodosio (1982), “El Derecho Administrativo. La Ciencia de la Acción y la Competencia del Poder Ejecutivo”, en *RAP*, núm. 50, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lares, Teodosio (1852), *Lecciones de derecho administrativo de Teodosio Lares*, México: Universidad Nacional Autónoma de México [1978].
- Méndez, José [comp.] (2000), *Lecturas básicas de Administración y Políticas Públicas*, México: El Colegio de México.
- Martínez, José (2007), *Nueva gerencia pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México*, México: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Miguel Ángel Porrúa.

- Mendieta, Lucio (1942), *La administración pública en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mora, José (1837), “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía”, en *Obras sueltas*, México: Porrúa [1963].
- Nordhoff, Charles (1853), *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*, México: Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento [1890]. [Hay una versión en la RAP: “La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes”, en *RAP*, núm. 52, octubre-diciembre, México: INAP [1982].
- Nordhoff, Charles (1852), *La ciencia política al alcance de los jóvenes*, México: Villada.
- Otero, Mariano (1847), “Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847”, en *Obras*, México: Porrúa [1995].
- Pichardo, Ignacio (1986), “Presentación”, en Guerrero, Omar, *Teoría de la Administración Pública*, México: Harper y Row Latinoamericana.
- Pichardo, Ignacio (1984), *Introducción a la administración pública en México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Reyes, Federico (1983), *Política y Administración a través de la idea de la vida*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rodríguez, Octavio (1981), “Prólogo”, en Guerrero, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Barcelona, España: Fontamara.
- Rodríguez, Álvaro (1970), *Administración del sector público*, México: Herrero Hermanos.
- Rodríguez, Álvaro (1978), *Organización: un enfoque dialéctico*, México: Editores Asociados.
- Rubio, José (1963), *El Virreinato*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica [2005].
- Sánchez, José (2002), *Gestión Pública y Governance*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sánchez, José (2007), “Rescatando del olvido a Luis de la Rosa: fundador de la Administración Pública en México”, en *Revista LAPEM*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sánchez, José (2001), *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, México: Instituto de Administración Pública en el Estado de México, Plaza y Valdés.

- Secretaría de Industria y Comercio (1934), *Dictamen del Virrey Revillagigedo sobre la Ordenanza de Intendencias de la Nueva España*, México.
- Sierra, Catalina (1956), “Estudios sobre Administración Pública en México”, en *RAP*, núm. 1, México: Instituto de Administración Pública.
- Tadeo, Simón (1832), *México considerado como nación independiente y libre*, tomo I, núm. 5 y 6, Guadalajara: ITG. [Prólogo por Ricardo Delgado Román y bibliografía de Simón Tadeo Ortiz de Ayala por Ramiro Villaseñor y Villaseñor. Biblioteca Jalisciense, 1952, tomo I.]
- Uvalle, Ricardo (1983), *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Uvalle, Ricardo (1992), *La Teoría de Estado y la administración Pública*, México: Plaza y Valdés.
- Uvalle, Ricardo (1997). *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Veytia, M. (1982), “Naturaleza, límites y organización general de la administración”, en *RAP*, México, INAP. [Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga].
- Villarroel, Hipólito (1830), *Enfermedades políticas que padece la capital de la Nueva España en casi todos los cuerpos de que se componen y remedios que se le deben aplicar para su curación si se quiere sea útil al Rey y al público*, México: Miguel Porrúa [1979].
- Zavala, Lorenzo (1937), *Obras*, México: Porrúa, El Periodista y el Traductor [1966].
- Zavala, Silvio (1990), *El mundo americano en la época colonial*, México: Porrúa.

**José Juan Sánchez González.** Maestro y Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Premio INAP 1997 y Mención Honorífica del Premio IAPEM 2001. Miembro de Número del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y miembro del Instituto Nacional de Administración Pública. Perfil PROMEP, investigador nacional nivel I en el Sistema Nacional de

Investigadores (SNI). Actualmente es profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, campus Zumpango. Sus líneas de investigación son: teoría de la administración pública y administración pública federal en México. Publicaciones recientes: *Gestión pública y governance*, México (2001 y 2006); *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México (2004 y 2005); *Estudio de la Ciencia de la Administración*, México (2007).

Envío a dictamen: 17 de octubre de 2008.

Aprobación: 24 de noviembre de 2008.