



RAP

REVISTA DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA



**70 ANIVERSARIO DEL INSTITUTO
NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
INAP**

166

**Volumen LX, No. 1
(enero-abril 2025)**

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

166

Volumen LX, No. 1
(enero-abril 2025)

**70 aniversario del Instituto Nacional de
Administración Pública
INAP**

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

70
AÑOS
mejorando a las instituciones públicas
1955-2025

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México -Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110. Alcaldía de Cuajimalpa
Ciudad de México
Teléfono (55) 5081 2657
[http:// www.inap.mx](http://www.inap.mx)
contacto@inap.org.mx

ISSN: 0482-5209

Publicación periódica Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Consejo Directivo 2023-2026

Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente

Olga Sánchez Cordero
Vicepresidenta

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza
Vicepresidente para los IAPs de los Estados 2025-2026

CONSEJEROS

Rina Aguilera Hintelholher
Eber Omar Betanzos Torres
Esther Nissán Schoenfeld
David Villanueva Lomeli
Susana Libién Díaz González
Gerardo Felipe Laveaga Rendón
Laura Enríquez Rodríguez
Luis Humberto Fernández Fuentes

Armando Alfonzo Jiménez
Secretario Ejecutivo del INAP

Rafael Martínez Puón
Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Ricardo Corral Luna
Director del Centro de Consultoría en Administración Pública

Luis Armando Carranza Camarena
Director de Administración y Finanzas

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo
Carlos Reta Martínez

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

N° 166

Volumen LX, No. 1 (enero-abril 2025)

70 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública INAP

Coordinador del número:

Luis Miguel Martínez Anzures

COORDINACIÓN EDITORIAL

Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Rafael Martínez Puón
Director

Subdirección de Desarrollo y Difusión de la Cultura Administrativa

Iván Lazcano Gutiérrez
María Guadalupe Ocampo Rosas
Irma Hernández Hipólito

COMITÉ EDITORIAL

Víctor Alarcón Olguín	Universidad Autónoma Metropolitana -Unidad Iztapalapa
Adán Arenas Becerril	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Eber Omar Betanzos Torres	Auditoría Superior de la Federación
Mariana Chudnovsky	Centro de Investigación y Docencia Económicas
Alicia Islas Gurrola	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Yanella Martínez Espinoza	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Arturo Pontifes Martínez	Instituto Ortega y Gasset México
Arturo Sánchez Gutiérrez	Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM. Ciudad de México.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

166
Volumen LX, No. 1
(enero-abril 2025)

70 aniversario del Instituto Nacional de
Administración Pública
INAP

ÍNDICE

Presentación

Luis Miguel Martínez Anzures 11

Mensajes Conmemorativos del 70 aniversario

Luis Miguel Martínez Anzures 15

Alejandro Carrillo Castro 21

José Natividad Gonzáles Parás 29

José R. Castelazo 37

Laura Lizette Enríquez Rodríguez 41

DOCUMENTOS HISTÓRICOS

49

El Instituto de Administración Pública de México

Antonio Carrillo Flores 51

Estudios sobre Administración Pública en México

Catalina Sierra Casasús 55

El Instituto Nacional de Administración Pública
en su sexta década de vida

Omar Guerrero 63

Indicaciones para los colaboradores

97

Presentación

Tengo el particular agrado de poner a disposición de la comunidad el presente número de la Revista de Administración Pública porque recoge las intervenciones alusivas al setenta aniversario de nuestro Instituto Nacional de Administración Pública.

Como el público conoce el INAP nació en 1955 como resultado de un proyecto entusiasta de especialistas y funcionarios mexicanos por consolidar un espacio para el fomento de las ciencias administrativas en nuestro país. Esta labor debe comprenderse a la luz de esfuerzos similares que se estaban desarrollando en otros países bajo el impulso de las Naciones Unidas.

Desde su fundación el INAP ha mantenido su vocación como foro abierto al análisis crítico, a la docencia especializada y a la difusión de la cultura administrativa. A lo largo de su historia, ha acompañado los esfuerzos del desarrollo nacional, colaborando con los tres poderes de la Unión y los distintos órdenes de gobierno.

Durante estos 70 años, el Instituto ha recorrido un largo y a veces, sinuoso camino, no exento de obstáculos, pero satisfactoriamente, también de enormes logros. Este recorrido ha sido evolutivo y esta evolución se ha consolidado en varias etapas:

Fundación (1955–1961): Definición de principios institucionales y vínculos con organismos nacionales e internacionales.

Expansión (1962–1971): Impulso a la investigación, creación del Premio de Administración Pública y fortalecimiento académico.

Consolidación (1972–2002): Crecimiento sostenido, obtención de patrimonio propio y ampliación de programas educativos.

Reestructuración (2002–2020): Reforma estatutaria, reposicionamiento internacional y modernización organizacional.

Modernización (2020–2026): Transformación institucional ante nuevos desafíos, con énfasis en innovación, autonomía y diversificación de servicios.

No es fácil alcanzar siete décadas de vida para cualquier organización. Menos aún para una que se encuentra rodeada por la incertidumbre de la política. Sin embargo, este logro es el resultado del compromiso indeclinable de generaciones de profesionales por construir mejores gobiernos e instituciones sólidas y capaces de generar valor público en interés de la ciudadanía. En este sentido, todo el trabajo que hemos emprendido de cara a la celebración de nuestro setenta aniversario debe concebirse como un homenaje y reconocimiento hacia quienes nos antecedieron en esta responsabilidad, pero también como un compromiso de cara hacia el futuro de nuestro Instituto y de nuestro país.

Las páginas de nuestra publicación insignia se ven engalanadas por la presencia de textos de destacadas figuras de nuestra vida institucional como lo son la de nuestros expresidentes Alejandro Carrillo Castro, Natividad González Parás y José R. Castelazo, así como el de Antonio Carrillo Flores y de Catalina Sierra, miembros fundadores, pero también el destacadas figuras como Omar Guerrero, y de nuestro actual Consejo Directivo como Laura Lizette Enríquez, y por supuesto de quien escribe estas líneas.

En el contexto actual, el INAP continúa su labor con independencia económica, fortaleciendo su oferta educativa, sus servicios de consultoría y su presencia nacional e internacional. La implementación de nuevas tecnologías, la formación de capital humano y el impulso a la investigación aplicada, son pilares de una estrategia institucional.

Con 70 años de historia, el INAP reafirma su compromiso con la excelencia, la ética pública y el fortalecimiento de la administración pública en México. Larga vida para el INAP, la casa de la administración pública.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente del INAP

Conmemoración INAP 70 años de historia¹

Luis Miguel Martínez Anzures*

Es un placer dar la bienvenida a los presentes, especialmente a las asociadas y asociados que nos acompañan en este día, así como a nuestros Miembros Honorarios y del Consejo Directivo. De manera particular, un saludo a nuestros expresidentes y miembros del Consejo de Honor: Alejandro Carrillo Castro y Natividad González Parás, así también, saludo a Antonio Fraga Mouret y Gabino Fraga Mouret, hijos de nuestro fundador Gabino Fraga Magaña y también para Amalfi Martínez Mekler, hija de Gustavo Martínez Cabañas y finalmente, a nuestra vicepresidenta Olga Sánchez Cordero.

El INAP, desde su fundación realizada el 07 de febrero de 1955, asumió la responsabilidad de constituirse como un foro de estudio de investigación y docencia en la Administración Pública Mexicana. Nuestros 25 miembros fundadores determinaron el propósito, el objetivo, las motivaciones y los medios del entonces Instituto de Administración Pública (IAP), constituyéndose como un foro abierto a la reflexión, al libre examen, al análisis propositivo, a la enseñanza y a la difusión de la cultura administrativa.

El Instituto, desde su inicio, ha liderado la evolución de la disciplina mediante la promoción y ampliación de sus objetos de estudio. Por ello, sus acciones se expresan en

¹ Mensaje pronunciado el 6 de febrero de 2025, con motivo de la celebración del 70 aniversario del INAP.

* Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

el libre ejercicio académico y en la unidad administrativa, como las diversas corrientes de investigación y difusión de la ciencia administrativa. Durante estos 70 años, nuestro instituto ha acompañado al proyecto que cada 6 años conduce los esfuerzos del desarrollo nacional, manteniendo estrechas relaciones con las autoridades de los 3 poderes de la unión y órdenes de gobierno, sin menoscabo de la libre investigación, discusión crítica de los problemas administrativos e incidiendo en la capacitación y formación de servidores públicos, así también, en el análisis, diseño, formulación e implementación de políticas para la modernización de la administración pública.

Hoy reconocemos que, gracias a la comprometida labor de la ciencia administrativa, nuestro Instituto pasó, desde sus inicios y fundación en la generosa hospitalidad de los despachos particulares de Don Gabino Fraga, primer presidente del Consejo Directivo, y de Don Gustavo Martínez Cabañas, quien lo sucedió, por las subsecuentes diez presidencias y sus consejos directivos, constituyendo el INAP que conocemos actualmente. Así, tenemos al fin un panorama de cuál ha sido la evolución del Instituto, del cual haré una breve referencia a las cinco etapas en las que se puede reducir su vasta historia.

Primer periodo, orígenes y fundación: Este periodo va de 1955 a 1961, el cual se destaca por la aprobación de los elementos que normaron la institución, así como sus fines y las relaciones con las autoridades gubernamentales y con el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA).

Segundo periodo, expansión institucional, representación institucional y apoyo gubernamental: El periodo inicia en 1962 y finaliza en 1971, durante estos años el IAP logró obtener un par de lugares apropiados para despachar y se delimitaron las proyecciones en las que el IAP debía abocarse para los próximos años, teniendo estructura y funcionamiento de los organismos públicos, tales como: aspectos humanos, planeación presupuestal, estructura fiscal y administrativa financiera del Estado, organización y funcionamiento de las instituciones descentralizadas, las empresas de participación estatal, estudios jurídicos sobre la actividad administrativa del Estado, conminación, organización y control inherentes a la esfera de la acción estatal, nuevos

sistemas de trabajo y métodos de simplificación de trámites y, finalmente; estudios sociológicos de la administración pública en México. Asimismo, se institucionalizó la promoción de la investigación en la administración pública y los trabajos que han contribuido al desenvolvimiento de la teoría y la práctica administrativa, los cuales son resultado de la creación del premio de administración pública.

Tercer periodo: Abarca de 1972 a 2002, durante estos años se obtuvo un apoyo económico de manera regular, que garantizó se pudieran cumplir las metas y objetivos en el desarrollo del INAP ante el innegable crecimiento en funciones y desarrollo de sus programas académicos y acciones capacitadoras. El INAP también gestionó, como patrimonio propio, la donación del edificio que hoy nos alberga, una acción fundamental para la consolidación futura del Instituto.

Cuarto periodo: Abarca de 2002 a 2020, se logró una reforma estatutaria que permitió ampliar el mandato de los consejos directivos hasta por 2 periodos de 3 años. En este ciclo, por primera vez, se disminuyeron los recursos de apoyo por parte de la federación. No obstante, el proyecto heredado por sus miembros fundadores, la experiencia institucional acumulada a lo largo de casi medio siglo y la convicción colectiva del Consejo Directivo se convirtieron en palancas de apoyo para afrontar los retos planteados por un entorno adverso, logrando salir adelante.

Por ello, se propuso reposicionar internacionalmente al INAP, a través del propio Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), al igual que manteniendo presencia en la ONU y la creación del Grupo Latinoamericano de Administración Pública, logrando un nuevo funcionamiento del Instituto para reagruparse con las áreas, gracias al nuevo manual de organización interna, el cual está basado en un diagnóstico y reingeniería de procesos.

Finalmente, la quinta etapa: De 2020 a 2026 podemos ubicar la actual presidencia en sus dos periodos y consejos directivos, el primero de 2020 - 2023 y el segundo de 2023 - 2026, en ambos se implantaron enfoques de modernización e innovación en todas las áreas y ámbitos de Instituto, con el fin de lograr un futuro con independencia y autonomía.

Durante los gobiernos del presidente Lic. Andrés Manuel López obrador y de la presidenta Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, mi gestión al frente del Instituto ha tenido retos, pues no ha recibido financiamiento económico de la federación, cabe recordar que nuestro Instituto siempre dependió del subsidio directo ejecutivo.

Además, enfrentamos la pandemia COVID-19, que trajo consigo el cierre parcial de todas las actividades a nivel nacional. Ante tal escenario, tomamos decisiones de cambiar de paradigma para la actuación y organización de la vida institucional del INAP, permitiendo diseñar un futuro soberano, planteando nuevas bases de gestión futura para la independencia económica, innovación de procesos y autonomía en sus decisiones.

En nuestro primer periodo de gestión, 2020 – 2023, continuamos con un centro de estudios relevante para la formación de profesionales, que impulsa la inclusión, la innovación, el desarrollo científico y tecnológico de la gestión pública en México. Logramos proveer servicios especializados de educación continua, consultoría, certificación y divulgación de la cultura administrativa, siempre observando los valores éticos y ponderando los fines del Estado.

Aunado a esto, en un punto más crítico de la pandemia, nuestro Instituto logró superar las adversidades e instrumentó una nueva política donde la remodelación y modernización de sus instalaciones hoy es reflejo de innovación de los servicios que prestamos, además, de la forma de comunicar a la distancia por medio de la adquisición de herramientas tecnológicas.

Para ello, fue fundamental lograr la continuidad y normalidad de nuestras operaciones de capacitación y programas educativos, así como volver a satisfacer servicios de consultoría y capacitación en el sector público y privado, diversificando la oferta a los ámbitos de gobierno, poderes de la federación y sector social.

En el segundo periodo, después de ser privilegiado con la ratificación y confianza del voto de los asociados, con la actual presidencia y Consejo Directivo 2023 – 2026, hemos establecido nuevas propiedades bajo el eje de

modernización y consolidación de programas educativos, de capacitación y consultoría. Todo ello, con el objeto de mantener la solidez y el prestigio que la historia de 70 años nos distingue como un centro académico competitivo y de vanguardia.

Los medios que hemos desarrollado para lograr, son la aplicación del conocimiento a través de los servicios de consultoría y asistencia técnica, el impulso de soluciones tecnológicas en el entorno de una era digital, el desarrollo y aprovechamiento del capital humano, la formación académica por medio de la oferta dirigido a los altos cuadros del gobierno, el fomento de la investigación, la reducción de la cultura administrativa y la prevención e intercambio del conocimiento a nivel nacional e internacional, con el propósito de seguir cumpliendo con los mismos objetivos planteados en su tradición de 70 años, pero ahora con un diseño institucional moderno que se acerca cada vez más a una autonomía e independencia económica, que desarrolla la ciencia administrativa e integra a nivel nacional los esfuerzos en las 32 entidades de la República Mexicana.

De esa manera, en el INAP tenemos la responsabilidad de continuar trabajando para conquistar independencia, resolver crisis, transformar y mejorar las condiciones de nuestro instituto en un futuro siempre cercano, como en todo gran emprendimiento hay tres etapas: el rumbo que fijamos, el ritmo que imprimimos y el relato que será de ustedes. Muchas gracias.

Conmemoración, INAP 70 años de historia¹

Alejandro Carrillo Castro*

Muchas gracias por la invitación a mi querido amigo, el Dr. Luis Miguel Martínez Anzures, actual Presidente de nuestra institución, quien nos invitó junto con el Licenciado Natividad Gonzales Parás y Olga Sánchez Cordero a estar presentes en este 70 aniversario de nuestro instituto, tan importante y extremadamente cercano al desarrollo de mi vida personal e institucional. Una aclaración, cuando la maestra Selene Vázquez Alatorre dijo que nos unía una relación familiar, quiero decir que tuve el gusto, el honor y la gran satisfacción de que su padre fue efectivamente uno de los tres subdirectores que me autorizó el Presidente Luis Echeverría y el entonces subsecretario cuando se creó la dirección de estudios administrativos en la Presidencia de la República que sustituyó a la anterior comisión de administración pública, en la que por cierto, contamos con la colaboración de otra gran administradora y amiga personal María del Carmen Pardo que no está aquí con nosotros, alguien de quien hemos aprendido muchísimo en el campo de la operación.

Yo quisiera irme por otras veredas porque ya vi que, con la inteligencia artificial, muy probablemente la próxima vez que nos inviten o que inviten a mi familia y amigos de mi familia, pues, ya apareceré a través de esta nueva tecnología.

¹ Mensaje pronunciado el 6 de febrero con motivo de la celebración del 70 aniversario del INAP.

* Expresidente del INAP. Director General de la Fundación Miguel Alemán.

Y como dicen las gentes que trabajan ahora, lamentablemente, dentro del gabinete del presidente de los Estados Unidos “quién sabe qué cosas lo hagan decir a uno”.

Cuando estábamos poniéndonos de acuerdo en qué hablaríamos, no esperaba que el Dr. Natividad Gonzales Parás, como solemos hacer cuando nos invitan a los distintos eventos del instituto y los institutos estatales que, por razones obvias de edad, hablara yo primero y después hablaría él, siempre me presenta como “el cronista” de la administración pública o de la reforma administrativa como lo decía también mi muy recordado y querido amigo el maestro Martínez Cabales, que en un prólogo de uno de mis libros puso: “porque ser reconocido como “el cronista” de la administración pública” y yo estoy seguro de que el Dr. Gonzales Parás pronto hablará no del cronista sino del arqueólogo de la administración pública, porque estamos festejando los 70 años de nacimiento del instituto. Y como decía la ministra Olga Sánchez Cordero, viendo probablemente la llegada de la cuarta o quinta generación de administradores públicos en México, si se toma en cuenta que cuando se creó esta idea de las generaciones, los sociólogos dicen que la población del mundo o de un país, integra a una generación más o menos cada 25 años.

Yo tengo la desgracia de haber nacido en 1941, no en el sentido que muchos piensan malpensados, sino que es la generación de los *baby boomers*, o sea de los que ya, al término de la Segunda Guerra Mundial, pensaban que finalmente llegaría la época de la paz y la tranquilidad en el mundo entero. Sin saber que esto no es posible, porque como decía uno de los primeros filósofos de los que tenemos registro en la historia de la antigua Grecia, Heráclito de Éfeso, hace unos 2500 años dijo algo que tiene mucho que ver con lo que ha pasado en estos 70 años de vida del Instituto Nacional de Administración Pública, decía: “La guerra es la madre de todas las cosas” así como decía que “el agua es el principio fundamental para el desarrollo del universo”. Los famosos físicos o fisiólogos como les llamaban los griegos decían que eran los cuatro elementos, pues Heráclito desde ese entonces señalaba que la guerra, es decir, las disfunciones, los choques de intereses, las concepciones diferentes, lamentablemente son un asunto de todos los días en todas partes en el mundo. A eso me refiero porque el INAP no fue ajeno a

tener un nacimiento difícil hace 70 años, al igual que lo tuvo el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas que desde sus inicios en 1955, cuando 24 ó 25 mexicanos y una mexicana, como bien lo recordaba ahorita que pasaba Doña Olga, no dejes de hablar de las mujeres, y no voy a dejar de hablar de ellas. Como decía en su famosísima obra “Fausto Mefistófeles” regañaba a Fausto decía “no me hagas hablar de las madres porque son el origen de muchas cosas importantes” y desde luego, en nuestro país son el origen y el determinante y muy importante de lo que hacemos todos los días hombres y mujeres a lo largo de nuestra vida.

El INAP cuando en realidad adquiere esa “N” muchos años después de haber nacido, nace curiosamente en 1955, pero como resultado de una discusión y de un choque de intereses muy importantes dentro de la propia administración pública de nuestro país, al igual que el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas que curiosamente empieza a trabajar en torno a la sistematización y el estudio sistemático de lo que en ese entonces se llamó las ciencias administrativas nada menos y nada más que en el 1910, cuando se inicia la Revolución mexicana. El primer congreso de ciencias administrativas tiene lugar en Bruselas y se establece una comisión permanente para organizar sucesivos congresos, en Bruselas el 23, en París el 27 y el de Madrid en 1930, en donde se toma la determinación de crear el Instituto de Ciencias Administrativas. También tiene una vida difícil, pero que tiene una anécdota como mencionó el Dr. Gonzales Parás, una que quiero compartir con ustedes y es que cuando nace el Instituto Internacional en Bruselas ahí estaba el embajador mexicano Don Ramón P. Denegri, él inscribe a México como país en el recientemente creado Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, todavía no existía ni el IAP ni el INAP.

Luego viene curiosamente la preparación de la Segunda Guerra Mundial y se iba a llevar a cabo un congreso en 1939 similar en Berlín, Hitler estaba feliz de llevarse al Instituto Internacional de su sede en Bruselas y quería que el Instituto fuera un vehículo para difundir la nueva filosofía del Tercer Reich. Afortunadamente, sabemos lo que pasó, pero se destruyen muchos archivos del Instituto Internacional durante la guerra, y se pierde la

información de que México hubiera participado como país en el Instituto Internacional en 1934, como seguramente Don Carlos Alvada, que fue el primer secretario del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas lo que lo equipara al mérito del primer presidente el maestro Martínez Cabañas y el segundo presidente mexicano del Instituto, el querido Ignacio Pichardo, pero a partir de ahí surgen las Naciones Unidas y en 1945 hacen dos cosas interesantes, empieza a brindar, a través del consorte de asistencia técnica de las Naciones Unidas, apoyo a los países que lo solicitaban, para poder quemar etapas y poder alcanzar un nivel de desarrollo que no tenían la mayoría de los países del mundo.

La existencia de esta asistencia técnica hace que lo primero que soliciten los países, algunos incluso de Latinoamérica, es que Naciones Unidas les envíe expertos en administración pública que no eran los que originalmente estaban fundamentalmente interesados en el desarrollo económico que se había pensado. Entonces sea la división de administración pública de las Naciones Unidas donde curiosamente un joven mexicano que había estudiado en la universidad de Georgetown en Washington, porque aquí en México en esa época los estudiosos de las ciencias económicas habían empezado a mandar a jóvenes mexicanos becarios a estudiar administración pública a Europa, ya no Derecho, sino las nuevas técnicas e ideas sobre la administración pública. Entonces ocurre, casi en paralelo, que se discute qué deben hacer las Naciones Unidas, si crear una escuela mundial para capacitar funcionarios en administración pública o como lo habían hecho ya en Francia, crear la Escuela Nacional de Administración Pública. Esas ideas y discusiones también llegarían a México porque entre otras cosas en la Facultad de Derecho invitan a Andrés Serra Rojas después de convertirse en el primer vicepresidente del Instituto a que vaya a ver lo que están haciendo en el campo del derecho administrativo, porque originalmente en México al igual que en muchos lugares, en Roma se pensaba que la administración pública debería ser básicamente una disciplina orientada a estudiar las disposiciones jurídicas y el derecho administrado que, no me dejara mentir aquí Doña Olga, era aburridísimo.

Estudiar la naturaleza jurídica de los impuestos, la naturaleza jurídica de los derechos, los aprovechamientos no tenía ningún atractivo, en cambio, egresados de la Facultad de la primera Escuela Nacional de Economía de la UNAM y después al crearse la primera Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, surgen dos corrientes muy similares a las que están discutiendo en Europa ¿Qué hacer sin una gran Escuela Nacional de funcionarios públicos para poder prestar asistencia técnica a nivel mundial a países en desarrollo?, pero en el momento en que están discutiendo en Naciones Unidas, aquí en México, se está discutiendo si debe crearse una escuela similar a la ENAP de Francia. Alguien les recuerda que primero, México es un país federal no es un país unitario, no es un país de una sola constitución en donde hemos estado abrevando conceptos de administración, pero no aplica en nuestro país la idea de una escuela nacional porque nosotros tenemos estados entidades federativas y municipios, somos un país centralizado ese modelo no opera.

A nivel mundial, también Naciones Unidas abandona esta idea, sobre todo porque desde Bruselas surgen las voces de ¿Para qué quiere crear Naciones Unidas una gran escuela a nivel mundial si ya está el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas?

Aquí en México esos dos modelos empiezan a chocar, pero fundamentalmente por razones de tipo político-administrativo y de grupos políticos que entran en México en la época en la que se había creado la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, quitándole dos Direcciones muy importantes a la Secretaría de Hacienda que nunca se lo perdonó. El régimen de aquella época además había creado la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales y el primer egresado fue Fernando Solana, que fue uno de los grandes campeones para pedir que aquí en el IAP no se dieran y no se impartieran clases de administración pública y ciencias políticas porque para eso se había creado la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y eso nunca lo olvidaron los egresados de la Facultad que siempre quisieron venir a dirigir el INAP, como finalmente hicieron en los últimos 14 años, pero también porque la Secretaría de Hacienda, quería rescatar la idea no sólo de que le regresaran esas Direcciones, sino que le regresaran las funciones de encargada de orientar la administración

pública: es cuando nace el IAP.

La Secretaría de Hacienda promueve la creación del IAP en lugar de la escuela Nacional de Administración Pública y sobre todo para quitarle a la Secretaría de Bienes Nacionales de Administración Pública esa facultad.

Entonces viene un problema que es el pleito entre los economistas y los abogados por saber a qué se debe dedicar el Instituto de Administración Pública que se crea en 1955, para rescatar por parte de la Secretaría de Hacienda a grandes funcionarios que habían estado estudiando todas estas cosas. Hay que recordar esto, parece hasta un drama familiar, que el primer presidente Don Gabino Fraga, que sus hijos nos hacen el favor de acompañarnos aquí, no solamente era abogado sino que había escrito el libro de administración pública que usaban casi todos en la Facultad de Derecho, salvo algunos que no tuvimos esa suerte porque el vicepresidente del maestro Andrés Serra Rojas que escribió cerca de 800 páginas que costaba bastante trabajo realmente de estudiar, y era mucho más difícil que esa sencillez que había logrado el maestro Fraga. Lo que estoy diciendo puede parecerles a algunos una exageración, sin embargo, ahí van dos testimonios, el de una persona de gran elegancia, fundador del INAP junto con el maestro Fraga, de los 25 si tomamos en cuenta a Adolfo Rodríguez Reyes que fue secretario del IAP y también egresado de la Facultad de Economía, la elegancia del maestro Antonio Carrillo Flores cuyo nombre tiene esta biblioteca aquí en el instituto, simplemente dijo: “La sección mexicana cuando nace el IAP del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas que hoy celebra su sesión inaugural obviamente en la Secretaría de Hacienda, responde a una necesidad de un propósito, agrupar los esfuerzos de personas que están o han estado empeñadas en rentar el cultivo de las ciencias”, o sea, había un interés importante en que los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y del sector financiero de México no se quedaran fuera del Instituto de Administración Pública, y ya los habían quitado de la Facultad de Ciencias Políticas.

Entonces el instituto nace en 1955 con 25 personas con una sola mujer y nace con la presidencia de Gabino Fraga, pero el segundo presidente es nada menos que uno de los jóvenes que había ido a estudiar administración

pública a los Estados Unidos y que regresaba aquí, había sido el segundo de a bordo para esos efectos, nada menos que del maestro Alfonso Caso, que al segundo año nadie lo pelaba, nadie le hacía caso a las recomendaciones que la Secretaría de Bienes Nacionales hacía en torno a la administración pública y entonces el segundo presidente del INAP es precisamente un egresado de la Facultad de Economía y de la Universidad de Georgetown en Washington, y el tercer presidente es el hijo de Don Alfonso Caso, Andrés Caso Lombardo, y así se va ligando de alguna manera esta discusión tan interesante que se da en torno de qué hacer con las dos secretarías.

Dirán que soy muy exagerado, por eso cito a Rafael Urrutia Millán que dice: “el origen de las personas, de los miembros fundadores tiene dos ramas, la primera el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y la segunda la constituyen personas relacionadas con la Universidad y con la Escuela Económica de Derecho”, por eso el IAP nace de los 25 miembros originales; 14 eran de la Secretaría de Hacienda y Crédito, cuatro de la Secretaría de Economía y sólo cuatro de la UNAM.

Este edificio que tenemos ahora que es la sede del instituto, donde estamos celebrando sus 70 años, antes era el escritorio de Don Gabino Fraga en el Banco de México; la sede de la segunda camada del IAP era la Secretaría, es decir, la oficina que tenía Martínez Cabañas en la torre latinoamericana y cuando viene el hijo del maestro Caso que ya era Oficial Mayor de la Secretaría de Obras Públicas, ocurre algo muy importante, por primera vez el IAP puede ir a visitar todas las sedes que tenía la Secretaría de Obras Públicas y va sembrando la idea aquella de que siendo un país federal ¿Por qué no se empiezan a crear institutos de administración pública en los estados? Y al crearse los primeros institutos de administración pública en los estados, pues, ya al IAP hay que agregarle una “N” porque ya es nacional; y ocurre otra cosa importante, el Presidente Echeverría transforma la Comisión de Inversión Pública en la Dirección de Estudios Administrativos y expide tres acuerdos para crear y volver obligatoria la creación de unidades de organización y métodos y la de las comisiones internas de administración pública.

Nosotros decíamos IAP'S, aunque los periodistas de entonces crearon a los homicidas de la administración pública y a partir de ese momento, las secretarías y los organismos descentralizados empiezan a decir ¿Dónde se aprende organización de métodos?, y entonces por primera vez el INAP empieza a dar cursos sobre unidades de organización de eventos y esa es la semilla que hace que 70 años después, ya en el INAP serán no sólo maestrías, no sólo cursos académicos sino licenciaturas y doctorados y así va evolucionando esta institución que como alguna vez definió Portillo cuando era presidente de la Comisión de Administración Pública: "Una institución es aquello que perdura o permanece dentro de lo que cambia" y esta institución ha permanecido gracias al empeño, al apoyo que a veces viene y se va, pero la idea ha sido tan útil que hoy estamos celebrando 70 años de esta institución que ya está viendo la cuarta o quinta generación de funcionarios que vienen a preparar al INAP.

Como dijo el Dr. González Parás que bajo la presidencia del licenciado del Dr. Luis Miguel Martínez Anzures que curiosamente es egresado de la Facultad de Contabilidad de Nuevo León, que vean cómo ha fructificado la idea de que el INAP es, efectivamente, una institución nacional y que le da cabida a egresados de todas las instituciones de educación superior en el país y todo porque por encima de cualquier diferencia, por encima de esa guerra a la que se refería Heráclito hace 2500 años que es el origen y la naturaleza de todas las cosas, ha estado el empeño y el deseo de muchas mujeres y muchos hombres que han querido que el INAP siga cumpliendo con la función que se le asignó por sus 25 fundadores en el año de 1955, larga vida al INAP y muchas más.

Conmemoración, INAP 70 años de historia¹

José Natividad Gonzáles Parás*

Buenas tardes a todos. Quiero agradecer especialmente al Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública INAP, Dr. Luis Miguel Martínez Anzures, que me haya dado el honor de dirigirme a esta comunidad y amigos del INAP, en esta ocasión tan especial en que nuestro instituto celebra 70 años, muchas gracias. También me siento muy honrado de estar en este presidio acompañado de dos personas que respeto y admiro, la doctora ministra de la Corte, Sánchez Cordero y de Alejandro Carrillo Castro que fue mi jefe y ha sido durante muchos años mi maestro y mi amigo.

Iniciaría por señalar algunos conceptos sobre la administración pública, que es el objeto social de este instituto, y plantearía dónde inscribir a la administración pública. Yo la ubico en una tríada: donde está el Estado, el Gobierno y la Administración. El Estado —lo recuerdo con frecuencia a mis alumnos— es la representación política de la sociedad, que ejerce una autoridad o poder de dominación conforme a ciertos valores colectivos mayoritarios, en determinada población, en determinado territorio; esos valores colectivos mayoritarios están en la Constitución y en el Estado de Derecho.

El Gobierno es el instrumento del Estado para alcanzar sus fines, de acuerdo con su filosofía; y, por su parte, la administración pública es el aparato con el cual

¹ Mensaje pronunciado el 6 de febrero con motivo de la celebración del 70 aniversario del INAP.

* Ex Presidente del INAP. Miembro del Consejo de Honor.

el Gobierno, sirviendo y representando al Estado, realiza —a través de un conjunto de interacciones y en un marco legal, mediante estructuras y procesos, recursos humanos, financieros y materiales— los bienes y servicios que la colectividad demanda.

Esta es una de las definiciones clásicas de la administración pública. En este contexto, aparecen las estructuras y las funciones de la administración. Las estructuras están determinadas en el marco constitucional, de acuerdo con el régimen de gobierno que este país ha adoptado; y en ellas están los Poderes de la Unión, están los niveles estatales y municipales de gobierno, está la administración pública federal, con su sector central y paraestatal, y también los organismos constitucionales autónomos. Todo esto constituye el gobierno de la República.

Este marco de actividades se inscribe también en lo que se denominan funciones; y están, en primer lugar, las funciones adjetivas, o aquellas que se refieren a la inteligencia o la dirección del gobierno y de su administración. Ahí están las funciones de planeación, programación, presupuestación, información, evaluación y control.

Están también las funciones sustantivas, que son aquellas mediante las cuales se prestan los servicios que la comunidad y el Estado, en cierto momento, demanda. Ahí están esas funciones: los servicios de educación, de salud, de seguridad nacional, de seguridad pública, de infraestructura, de promoción de la economía, de defensa, de muchos valores que están consignados en la Constitución.

Y, por otro lado, están las funciones de apoyo administrativo; y ahí están los recursos humanos: administración y desarrollo de los recursos humanos, en donde una de las partes de ese capítulo es la capacitación y profesionalización de los servidores públicos. Están también las relaciones laborales, la contratación del personal, los estímulos, recompensas, etcétera. Ese es un gran apartado en materia de apoyo administrativo.

Están los recursos financieros, en donde no están solamente los estrictamente fiscales o hacendarios; están también los temas de financiamiento, de la deuda pública, de la presupuestación, los ingresos. Y están los recursos materiales, donde está la parte de adquisiciones, bienes, inventarios, suministros. Es decir, hay todo un entramado de funciones y de estructuras que empiezan a ser objeto del estudio, de la promoción y de la profesionalización del servicio público.

Esto es relativamente nuevo. Primero apareció el hecho administrativo después de la Revolución Francesa, y nos encontramos a los primeros tratadistas de la administración pública a principios de 1800, con Charles, más adelante con Taylor, y el propio Wilson habría de escribir sobre administración pública.

En México —no recuerdo exactamente—, uno de los estudiosos de la administración pública fue Simón Tadeo Ortiz, y también Luis de la Rosa. En 1832 y 1853 surgen, al mismo tiempo, instituciones que consideran importante que haya un aparato académico-práctico que integre teoría y praxis, para contribuir al mejoramiento de la administración pública. Y así aparece el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, el primero en la historia.

En 1930 surgió una propuesta de España, en acuerdo con Francia y otros países europeos, y tuvo su sede en Bruselas. Más adelante, en Francia —un país célebre en materia de derecho y administración pública—, Michel Debré crea, en 1945, la Escuela Nacional de Administración: una escuela de élite, de donde salen los funcionarios más importantes de la administración francesa. De allí es egresado, por cierto, el presidente Macron.

Y, un poco después, en 1966, también vinculado con la ENA, se crea el Instituto Internacional de Administración Pública, donde muchos de los que hemos pasado por esta institución fuimos a estudiar. Yo fui uno de ellos.

Se crea también, la escuela de administración pública en Canadá, en España, y en México. En 1955 se fundó este instituto. Esta parte de los orígenes, seguramente la va a dar con mayor amplitud el doctor Alejandro Carrillo.

Surgen también algunas disciplinas de la ciencia administrativa. En México, estaba vinculada a las ciencias políticas. En la UNAM era la carrera de Ciencias Políticas y Sociales; ahí se inscribió la materia de administración pública en 1951, pero en el 58 se convirtió en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Se crearon también, en otras universidades, estas instituciones. Yo recuerdo haber sido maestro fundador, en 1976, de la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Comercio y Administración, ubicada en alguna parte. Y surgen instituciones como el Tecnológico de Monterrey, el CIDE y otros. Es decir, la administración pública se convierte en una disciplina, y esto hace que surja, en su momento, esta institución y que hoy pueda cumplir 70 años.

Como estoy yo vinculado al INAP, desde luego la vocación y las circunstancias dominan mucho la vida de las personas. En 1971, conocí a Carrillo Castro, quien me abrió las puertas de un programa para poder presentar un examen y aspirar al Instituto Internacional de Administración Pública. Pude ir, por eso tuve una maestría en la administración pública y, luego, hice un doctorado en ciencias políticas, donde, por cierto, mi tesis de doctorado se llamaba La administración pública en el análisis sistémico del político mexicano, donde hablaba de la tecnocracia y de la mucha administración y la poca política de la época.

A mi regreso a México, tuve el privilegio de dar clases de administración pública y de ciencia política, en la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Colegio de México, que abrió la licenciatura de administración pública allá por 1978-1979. Más adelante, pues, eh... ser parte de la Dirección de Estudios Administrativos de la entonces Secretaría de la Presidencia, y después, durante seis años, en esa gran laboratorio de análisis y de promoción de la eficiencia y eficacia administrativa que fue la Coordinación General de Estudios Administrativos, encabezada por Alejandro Carrillo Castro, donde hubo un apoyo verdaderamente notable del entonces presidente de la República, José López Portillo, que gracias a él se construyeron estas edificaciones.

Esa interacción me permitió estar cerca del instituto y conocer a personajes, maestros de aquí del servicio público, tan prestigiosos como Miguel, Jesús Rodríguez y Rodríguez, el propio maestro Martínez Cabañas, Fernando Solana, la cancillería, Andrés Caso, Sergio García Ramírez, y del ámbito académico, personas tan valiosas como Omar Guerrero, María Carmen Pardo, Ricardo de Aguilar, Diego Valdez, entre otros. Todos ellos, en su trinchera, con función pública o en la academia, interactuaban con esta institución.

Fui, en 1993, primero consejero y luego vicepresidente de la administración, de 1993 a 1997, con Adolfo Lugo Verduzco, quien también fue mi jefe en el Partido Revolucionario Institucional. Después, con la simpatía del presidente, tuve el privilegio de ser presidente del Consejo Directivo de 1997 a 2002. El equipo estaba formado por Néstor Fernández, Valentín Yáñez y la incansable y memorable maestra, quienes fueron una parte importante de esta administración.

En mi periodo, que recuerdo a grandes rasgos, continuamos con el camino que habían dejado los antecesores. Conseguimos hacer un tercer piso y establecer allí los primeros programas de formación a distancia. Creamos una sala de producción y, a través de los satélites, comenzamos con programas de capacitación, como diplomados.

Hacia los estados, echamos a andar algunas nuevas áreas de conocimiento en administración que algunas han perdurado. Recuerdo particularmente la de seguridad nacional, la Secretaría de la Defensa y la Secretaría de Gobernación; la de administración parlamentaria, con el Senado y la Cámara de Diputados; la administración del deporte, con los organismos mexicanos del deporte; el sector público y de mejora regulatoria, y otros temas.

Recuerdo particularmente las largas sesiones de discusión para otorgar el Premio Nacional de Administración Pública, donde algunos de quienes están aquí presentes insistían en mayor seriedad en todos esos procesos, en los que participó Fernando Solana. Premios que, por cierto, se otorgaron en alguna ocasión con la presencia del presidente de la República en Los Pinos. Entonces, el presidente Ernesto Zedillo.

Tuve el privilegio de pasarle la estafeta de dirección a Alejandro Carrillo Castro, mediante una elección democrática en la que participó otro personaje valioso, José Chávez Nieto, quien legitimó con generosidad la elección al estar presente en la toma de posesión de Carrillo. Más adelante, pues, vendrían José Castelazo, Carlos Reta Martínez, y el actual presidente, Luis Miguel Martínez Anzures. Por cierto, quiero expresar un reconocimiento especial, porque, en tiempos difíciles presupuestarios, han mantenido vivo al INAP.

Otra cosa qué decir, vi la primera, que tuvo que ver con otro personaje: Ignacio Pichardo Pagaza. En alguna ocasión, se abrió la elección para la presidencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Nacho Pichardo era embajador de México en Holanda. Entonces,

conversando con algunas personas, dijimos: “Nacho, ¿por qué no lo postulamos?” Me dijo: “Imposible, no. Además, estoy en el servicio exterior.” Hablamos con la entonces canciller, amiga del instituto, Rosario. Ella habló con el presidente y dijo: “Que participe, que postule.” Ya tenían armado todo con los europeos, y el presidente iba a ser un rector italiano en administración pública. Pero, audazmente, nos fuimos a Europa, Luis García Cárdenas y su servidor, y empezamos a cavilar con estados que ignoraban los europeos: los estados árabes, los asiáticos, los africanos. Por ahí encaminamos a un consejero francés, y se hizo la votación en Bruselas. ¡Ganamos por un voto! Y entonces, en ese momento, decidieron desconocer el resultado de la elección y convocar un receso. Pedí la palabra y dije que no nos esperábamos eso de personajes que se distinguían por su talante democrático.

Después hubo un receso, hablaron, y se retiró el candidato italiano. Fue electo por unanimidad Ignacio Pichardo Pagaza, quien fue un gran presidente, como lo fue en su momento también Gustavo Martínez Cabañas. En esta institución, pudimos asegurar las primeras columnas generales muy bien servidas en Bruselas.

La otra anécdota fue que, en el año 2000, después de las elecciones presidenciales, un personaje valioso, amigo, Porfirio Muñoz me llama e invita al seminario y me dice: “Te traigo dos noticias: hablé con el presidente. La primera

noticia es que se le va a cambiar el nombre al Instituto Nacional de Administración Pública para denominarlo Instituto de la Reforma del Estado, y la segunda noticia es que yo voy a ser el presidente.”

Entonces, respondí con respeto, porque era un personaje querido para mí. Yo le expliqué que no era una dependencia del Ejecutivo y que, pues, era una buena carta para que en la siguiente elección se postulara, pero que no iba a tener posibilidades. No aceptamos que eso sucediera. Yo era senador de la República también, además de ser presidente del instituto. Y bueno, él se retiró. Lo comento como anécdota. Y entonces, dos años más adelante, vino la elección de Alejandro Carrillo.

Quiero terminar haciendo un comentario general sobre la situación actual de la Administración Pública en México y el reto que tiene el Instituto. Soy de aquellos que piensan que un estado ineficaz, ineficiente, es un estado débil. Sé que ha habido tiempos de mucha administración y poca política, y tiempos de mucha política y poca administración. Lo que debe de haber es buena política y buena administración. Es importante que, en la acción de los gobernantes, de la sociedad y de quienes integran el poder público, tengan la visión de que, además de las libertades, debe de haber capacidad. Debe de haber profesionalización en el servicio público.

Hay que transitar del sistema de despojo (SPO System) al servicio civil de carrera, que recientemente, y hace mucho, se detuvo en el país, lo cual evitaría muchas cosas indebidas en la gestión administrativa. Hay que utilizar las herramientas de la planeación, realmente, no simularla. Hay que hacer de la coordinación, de la concertación armónica, del diálogo entre los poderes y niveles de gobierno un criterio elemental de funcionamiento del aparato público. Hay que propiciar la participación ciudadana. Hay que evitar la hipertrofia del aparato del Estado. Hay que alejarse de ese concepto que Octavio Paz denominaba “ojo filantrópico”, que termina por revertirse en contra del interés superior de la nación.

Yo he advertido algunos aires de esperanza al leer el Plan México, lo que representa entonces el Plan Global de Desarrollo, donde hay algunos capítulos relacionados

con la administración pública, sobre todo en el uso de métodos modernos, nuevas tecnologías, inteligencia artificial, administración digital. También he advertido que hay más profesionalización en algunos puestos directivos del Ejecutivo Federal. Hay más personas con formación profesional, egresando de nuestra máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México. Y hay también algunos espacios que generan esperanzas para que haya mayor diálogo y concertación, que tanto requiere la nación, que haya claridad en la aplicación del Estado de derecho y, desde luego, que haya una administración eficiente y eficaz para el bien de México.

Ojalá así se den las cosas. Y, en ese contexto, el Instituto Nacional de Administración Pública viva muchos años más, presente en la vida nacional. Muchas gracias.

Mensaje Conmemorativo por el 70 ANIVERSARIO DEL INAP**

José R. Castelazo*

En primer lugar, mi agradecimiento al Dr. Luis Miguel Martínez Anzures, Presidente del INAP, por la invitación que me hace para participar en este evento conmemorativo, especialmente saludo al Dr. Alejandro Carrillo Castro, con quien he tenido muchísimas experiencias muy productivas para mí y para la administración pública, porque ha sido realmente un eje de muchos de nosotros; fue mi maestro en la Facultad de Ciencias Políticas. Ya le decíamos desde entonces “Mister reforma administrativa” y estaba con Luis Echeverría en la Dirección de Estudios Administrativos, todavía no estaba el Lic. López Portillo, que le dio la encomienda de la reforma administrativa que ha perdurado durante muchos años y todos hemos sido beneficiados con ella. Gracias Alejandro por tu presencia.

Distinguidos miembros del presidio, el papel del INAP ha sido apoyar el desarrollo de la administración pública mexicana desde Gabino Fraga, su primer Presidente, el INAP ha tenido una vinculación profesional con los distintos Gobiernos de la República desde hace décadas; es una relación difícil porque por un lado es muy crítica y por otro lado, es cooperativa, crítica y cooperativa al mismo tiempo, pero orientada a la mejora constante.

** Mensaje pronunciado con motivo de la presentación del Billeto de Lotería Nacional el XX de XX de 2025.

* Ex Presidente del INAP. Miembro del Consejo de Honor.

Lo que ha distinguido al régimen mexicano desde la Revolución, es saber conjugar el cambio con la estabilidad, en eso ha trabajado el INAP durante décadas, a veces con mejor fortuna, a veces con menor fortuna, pero siempre presente.

Tenemos una memoria sin olvido porque normalmente se habla de la memoria y el olvido, pero en esta institución tenemos una memoria sin olvido por don Gabino Fraga, Gustavo Martínez Cabañas, Andrés Castro, Luis García Cárdenas, Ignacio Pichardo Pagaza, Raúl Salinas Lozano, Natividad González Parás y vuelvo a mencionar a Alejandro Carrillo Castro porque después de él, me tocó el privilegio de dirigir el INAP, pero, elogio en boca propia es vituperio, entonces con él, y ahora que tenemos a Luis Miguel Martínez Anzúrez, las tensiones, ha habido tensiones constantes entre la autonomía del INAP y la dependencia del INAP, ¿Cómo ser autónomos? Si somos dependientes para ser libres y autónomos no tendríamos que depender, pero nuestra disciplina es la administración pública, cómo no podríamos tener una codependencia con el Gobierno de la República y con los Gobiernos estatales y municipales y con los tres poderes; de manera que somos parte de estos, nada más que nosotros, yo así lo interpreté, servimos para criticar, pero también para cooperar, el remedio y el trapito.

Desde 1917 estamos conscientes de que México es un Estado social de Derecho, empezamos en la universidad y nos decían “este es un Estado social de Derecho” y todos decíamos que sí, pero nos preguntábamos ¿Qué es eso de Estado social de Derecho? Lo cual se traduce muy fácilmente en el apego a la ley y sus diversas interpretaciones, porque la ley, para que sea ley, debe tener la posibilidad de interpretarse, si no, estaría estancada y estaría destinada realmente a perder su sentido. México es un Estado social de Derecho, porque tiene como finalidad garantizar las libertades y respetar los derechos humanos de los individuos y la Comunidad, de esta forma el concepto de bienestar tiene una consecuencia institucional porque de otra forma sería demagogia, si el proyecto no se institucionaliza, se convierte en demagogia y eso es muy peligroso para cualquier régimen, de ahí la pertinencia de ese instituto en el camino de apoyar la institucionalización del país en su ya largo camino; capaz de asumir la circunstancia de

estar conformados por 130 millones de mexicanos, cuya tasa de natalidad fue brutal en los años cincuenta, los sesentas y hasta los setentas para llegar a estabilizarse hasta estas fechas y ahora nos preocupa lo contrario; en 2050 no tendremos la suficiente fuerza de reemplazo de la población de los de la tercera edad que ya no producen y no tendremos suficientes jóvenes para entonces, y la población infantil se va achicando. Fíjense qué contradicciones tenemos que afrontar en México; las altísimas tasas de natalidad, nada más en el Gobierno de Luis Echeverría, la población creció 9 millones; en el anterior Gobierno que era el de Gustavo Díaz Ordaz crecieron 6 millones y en el anterior Gobierno otros 6 millones y en el anterior otros 6 millones; entonces crecimos sin ningún proyecto de cómo albergar a 130 millones de mexicanos y como garantizarles el bienestar a esos 130 millones, es muy difícil. Entonces las instituciones deben ser muy fuertes y si no lo son, hay fallas de gobierno porque de ahí es importantísimo entender que la administración pública sirve al bienestar y sirve a la concordia nacional, si la administración pública no sirve al bienestar o a la concordia, entonces se pierde en un mar burocrático.

Felicitaciones a todas y a todos ustedes, principalmente a la comunidad de esta maravillosa institución, a las niñas y niños de la Lotería Nacional. Muchas gracias por acompañarnos y muchas gracias por otro billete conmemorativo de una edad muy respetable para el INAP, los 70 años. Felicidades a todas y todos.

Mensaje Conmemorativo por el 70 ANIVERSARIO DEL INAP*

Laura Lizette Enríquez Rodríguez**

Muy buenas tardes. Voy a romper un poco el protocolo, ya que el doctor rompió el tiempo; entonces, yo también lo haré, pero de otra manera no con el tiempo, sino contándoles una historia.

Mi abuelita, Esperanza Mesa que en paz descanse, hasta los últimos días en que le fue posible, mantuvo dos hábitos que nunca dejó. El primero: ir a comprar su mandado. Yo calculo que eran unos 800 metros los que caminaba desde su casa; no estaba tan lejos el súper, pero ella, cada semana religiosamente, iba a La Mega y hacía su súper.

El segundo hábito era ir a la tienda de la esquina, que estaba como a 300 metros de su casa.

Pero les estoy hablando de que mi abuela falleció a los 98 años. Iba sola, caminando, con esa vitalidad, ¡caray!, ojalá yo también llegue así a los 98, si es que llego. Todas las semanas bajaba a la tienda a comprar su cachito. La verdad, era sorprendente ver cómo esas caminatas y esa esperanza la mantenían viva y con ánimo.

* Mensaje pronunciado con motivo de la presentación del Billeto de Lotería Nacional el XX de XX de 2025.

** Integrante del Consejo Directivo del INAP 2023-2026. Comisionada Presidenta del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

En particular, le emocionaba el sorteo de septiembre, que es de los más esperados. Dicen que es uno de los más nutridos y donde más se gana. La Lotería Mexicana es parte de nuestra cultura. Y aquí quiero hacerles una pregunta, levanten la mano, pero sean honestos consigo mismos: ¿quién ha comprado alguna vez en su vida un cachito? Algo que tenga que ver con la cultura del azar. Sin miedo, que los que nos están viendo a la distancia no alcanzan a verlos, pero yo diría que más o menos un 40% sí lo ha hecho y los demás se están haciendo. Definitivamente, la lotería es parte de nuestra cultura. Cada año se recaudan más de 18 mil millones de pesos tan solo por parte de la Lotería Nacional. Estamos hablando de que más de 70 millones de mexicanas y mexicanos, de alguna forma, están involucrados con el tema del azar.

Y entre todos esos juegos de azar, hay uno que se destaca: la Lotería Nacional. Porque tiene una tradición, un arraigo en nuestro país. Conmemora más de 250 años desde su creación, en 1770. Desde entonces, esta tradición ha sido reflejo de una aspiración, de una esperanza, como el nombre de mi abuelita, de esa esperanza del pueblo mexicano que está profundamente impresa en nuestro ser, en nuestro ADN como mexicanas y mexicanos.

Saludarlas y saludarlos a todas y todos en esta linda tarde más o menos fresca, aquí, en este gran instituto: el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

Saludo con mucho gusto a mis compañeras, compañeros y amigos del presidium, y por supuesto, quiero iniciar con un saludo muy especial a mi querido Dr. Luis Miguel Martínez, nuestro presidente del Instituto. Gracias por guiarnos, por impulsarnos y, sobre todo, por no detenerte. Con ese vigor, aquí seguimos y vamos por muchos años más.

Quiero saludar también, por supuesto, al maestro Manuel Camacho, de la Lotería Nacional. Gracias por tu representación y por acompañarnos en esta celebración tan significativa, en el marco de los 70 años del INAP.

Saludo también con mucho cariño al doctor José Rafael Castelazo. Además, tengo el gusto de coincidir personalmente con una gran entusiasta de la materia de

Derechos Humanos, que es justamente Laura Castelazo. Así que, qué alegría que esta mesa sea la que hoy nos convoque.

Saludarte con mucha alegría, querido doctor Ricardo Corral. Muchas gracias por conducir de manera tan magnífica el evento del día de hoy.

A todos nuestros amigos integrantes del Consejo Directivo que nos acompañan, un cordial saludo. También quiero saludar con mucho afecto a mis amigas, amigos, a todo mi equipo, y por supuesto, a los directivos, profesoras y profesores del INAP, así como a las autoridades que hoy nos honran con su presencia. Gracias por estar aquí una vez más y por atender al llamado del INAP.

Amigas, amigos, y muy especialmente a ustedes, niñas y niños gritones, que son ya un verdadero símbolo. Ustedes forman parte esencial de lo que representa la Lotería Nacional en nuestro país. Su indumentaria, su porte, y esa forma tan particular de anunciar los números, semana tras semana, al dar a conocer a los ganadores y ganadoras, es parte viva de una tradición.

Su voz es la esperanza de muchas y muchos mexicanos. Así que gracias por estar hoy aquí con nosotros, lindas y lindos, y por compartir esta celebración tan especial.

Me siento muy honrada de participar en este momento, en esta develación que representa algo verdaderamente importante. Ya han sido dos ocasiones anteriores, pero no es fácil llegar a los 70 años y algunos aquí podrán dar fe de que no es tarea sencilla.

Son 70 años de constancia, 70 años de trabajo, de generosidad, pero también de adversidad. Son 70 años de construir equipo, de construir una familia, que es justamente lo que vemos reflejado el día de hoy: asociadas, asociados, profesoras y profesores que han acompañado estos trabajos a lo largo de las décadas, con entereza y con pasión.

Por eso, esta develación del billete conmemorativo tiene un valor tan especial. Celebra los 70 años de vida del INAP, una institución que ha dejado huella y sigue construyendo futuro.

Sepan ustedes que, sí, la Lotería Nacional nos gana por bastantes años hay que reconocerlo, pero con sus más de 250 años de historia, sigue llevando esperanza, felicidad y bienestar a millones de mexicanas y mexicanos que participamos año con año.

Yo también participo en esta ocasión. Y si ustedes aún no lo han hecho, les recomiendo que se acerquen a la mesa y compren su serie. Porque, seamos honestos, hay más posibilidades de ganar con una serie completa que con un solo cachito.

Así que aquí lo tienen: yo ya tengo mi cachito de la suerte. Y lo digo abiertamente, con toda transparencia como corresponde al instituto que represento, para que quede claro que sí lo compré y me salió como en 200 pesitos. Así que, por favor, ustedes también anímense y aprovechen al salir.

La develación que hoy nos convoca representa, sin duda, un reconocimiento muy importante. No sólo para nuestro gremio como administradoras y administradores públicos porque yo también lo soy, gracias a mis estudios de posgrado, sino para todo el país, para todo México.

Es un reconocimiento a las múltiples aportaciones que el INAP ha hecho a lo largo de estos 70 años a la administración pública en todos sus niveles: federal, estatal y municipal.

Hoy, el INAP es una institución consolidada, un verdadero referente nacional e internacional en materia de educación superior, investigación y divulgación de la cultura administrativa. Ha contribuido con actividades de altísimo nivel en la profesionalización del servicio público, formando decenas de generaciones de personas servidoras públicas, investigadoras e investigadores, académicas y académicos, a través de los diversos programas que ha sabido construir y consolidar con el paso del tiempo.

A lo largo de estas siete décadas de vida, el INAP no sólo se ha consolidado como ese referente en la profesionalización del servicio público que tanto nos enorgullece y que, con justa razón, nos hace “parar el cuello” sino que además ha construido capacidades que hoy le permiten mirar hacia

el futuro y afrontar los retos y desafíos de un México en constante transformación, de un mundo contemporáneo y de una era digital que nos llama a reinventarnos.

Estos son apenas los primeros 70 años, pero muchos más están por venir. Y, sin duda, los desafíos que se aproximan lo harán a un ritmo mucho más vertiginoso que el de estas primeras siete décadas. Pero precisamente para eso estamos hechos: somos personas que nos hemos capacitado y profesionalizado, que hemos acompañado el crecimiento del INAP, que hemos generado comunidad y redes dentro de este Instituto.

Y con esa base, con ese compromiso y esa visión, estaremos en condiciones de enfrentar los retos del futuro y de esta era digital que ya está aquí.

En este sentido, el legado del INAP no se mide únicamente por los logros que ha alcanzado. Y como bien señaló quien me precedió en el uso de la palabra, tiene muchísima más experiencia que yo. También debemos valorar al INAP por su capacidad para adaptarse a los retos que impone la nueva realidad pública, así como por su habilidad para proyectarse hacia los desafíos del futuro.

El INAP ha apostado por la innovación, buscando nuevos espacios relacionados con la transformación digital, la inclusión social y la sostenibilidad, temas que se han convertido en valores y pilares fundamentales de la Administración Pública contemporánea. Esta Administración Pública moderna debe centrarse en el bienestar de las personas, porque no debemos olvidar que nuestra función principal es servir a la ciudadanía. Aunque pueda parecer obvio, es importante recordarlo: somos servidoras y servidores públicos, y nuestra razón de ser es servir a las personas.

Eso debe estar en el corazón de todas nuestras acciones, en la orientación de nuestras decisiones, y en poner siempre en el centro de esas decisiones a las personas y a la sociedad.

Este momento no es sólo una ocasión de celebración, sino también una invitación a redoblar esfuerzos desde la trinchera en la que nos encontremos: algunos en el ámbito

público, otros en el ámbito académico, algunos en la sociedad civil, otros en la investigación. A todos nos toca redoblar esos esfuerzos por un futuro más prometedor, porque vamos por el camino correcto. Sigamos contribuyendo, como Consejo Directivo, y seguiremos haciéndolo.

Yo veo ese compromiso en cada una de nuestras sesiones, veo el compromiso de este cuerpo directivo y de este consejo, por guiar a este Instituto y por ofrecer los resultados que se merecen las personas y los servidores públicos de nuestro país.

Es importante que sigamos contribuyendo también como asociados, sumando cada vez más voluntades, haciendo esta red y esta comunidad más grande, más comunicada, más integrada. Ayúdennos a seguir creciendo esta comunidad. A ustedes, académicas y académicos, a quienes tanto cariño les tenemos en el INAP, gracias por no bajar la guardia, por seguir fieles a lo que creen, a lo que han estudiado y a lo que siguen capacitando, transmitiendo su conocimiento sin reservas.

A los investigadores y a las personas servidoras públicas de nuestro país, sigamos redoblando esfuerzos para lograr la profesionalización de nuestro servicio público. Yo también, desde mi institución, estoy comprometida con ello, porque es un derecho de quienes trabajan con nosotros, pero también refleja mucho de la visión y la empatía que tenemos como líderes y autoridades, al transmitir la necesidad de seguir profesionalizándonos.

Profesionalizarse no es sólo un mandato normativo o legal; es una convicción de querer servir mejor a nuestro país. Y creo que estamos caminando bien hacia esa Administración Pública plural, incluyente y democrática que merecemos. Entendiendo, insisto, siempre al servicio público como una oportunidad: una oportunidad que nos convoca a dar lo mejor de nosotros mismos, poniendo siempre en el centro de nuestra labor a las personas y a sus derechos humanos. En esta misión, creo que la labor del INAP es fundamental.

Enhorabuena por estos primeros 70 años, de muchos más que, por supuesto, estoy segura le quedan a nuestra institución y a nuestra casa. Hoy, con la develación de este

billete de lotería conmemorativo, estamos inmortalizando el paso del INAP por la cultura y la vida administrativa de nuestro país. Este boletito, que seguramente llegará a las manos y a los hogares de muchas mexicanas y mexicanos, es un símbolo de nuestro legado.

Muchísimas gracias y, nuevamente, enhorabuena. Gracias por acompañarnos en este día tan especial.

DOCUMENTOS HISTÓRICOS

El Instituto de Administración Pública de México*

Antonio Carrillo Flores

La sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, que hoy celebra su sesión inaugural, responde a una necesidad y a un propósito: agrupar los esfuerzos de personas que están o han estado empeñadas en alentar el cultivo de las distintas ciencias que se ocupan de la Administración Pública, convencidas de que nuestro país cuenta con tradiciones y con experiencias merecedoras de ser sistematizadas para ocupar el rango que les corresponde, lo mismo en el derecho que en la técnica de la administración, y convencidas también de que dentro del marco de esas tradiciones y de nuestro sistema constitucional y político, así como de nuestra estructura social y económica, el cuerpo cuya vida se inicia puede ser un canal eficaz para que México se beneficie con el fruto de otras meditaciones que constantemente están realizándose en los diversos Estados miembros del Instituto Internacional.

Dicen los estatutos aprobados en Estambul, en septiembre de 1953, que el propósito de las secciones nacionales es promover el progreso del arte y de la ciencia de la Administración Pública en los diferentes países y de contribuir, mediante la comparación internacional, a un estudio más completo de aquéllos. En todas partes, los últimos 30 años han contemplado una extensión y una complejidad cada vez mayores en las tareas estatales o paraestatales en sus procedimientos y en su organización.

* Publicado originalmente en la Revista de Administración Pública, Número 1 en 1956. Nota del Editor: El Instituto nació en 1955 como Instituto de Administración Pública, el carácter Nacional lo adquirió hasta 19XX cuando cambió a su denominación actual.

En México el proceso ha respondido a dos grandes objetivos: primero, realizar las aspiraciones de justicia que la Revolución mexicana incorporó en la Constitución de 1917 y en sus leyes reglamentarias, y después, promover el desarrollo social, cultural y económico de la nación. Como al propio tiempo nuestro país ha sido siempre fiel a los principios fundamentales del Estado democrático, que concretamente, por lo que toca a la Administración Pública, se traducen en el respeto a los derechos de los particulares, en la legalidad como condición y supuesto de toda acción pública y en la división de poderes, el problema de lograr que los grandes objetivos se cumplan en armonía constante con la libertad y con el derecho y dentro de la mayor eficacia posible en la acción gubernamental, es no sólo una cuestión viva y permanente, sino algo que interesa por igual a gobernantes y gobernados.

La presencia en esta junta de algunos funcionarios no tiene otro significado que mostrar el interés del gobierno en los futuros trabajos del Instituto y de ofrecerle toda la colaboración a su alcance, lo cual –innecesario resulta casi decirlo– no supone limitación de ningún orden para la libertad en la investigación y en el examen de las cuestiones. Estas son muchas. Apuntaré unas cuantas de orden muy general: la administración mexicana, conforme a los textos constitucionales, se desenvuelve principalmente a través de las secretarías de Estado. Sin embargo, es ya impresionante el número y la importancia de las entidades autónomas a quienes se ha encargado el cumplimiento de varias tareas, que en algunos casos son de autoridad y regulación, en otros, de prestación de servicios públicos, en unos más, de ejecución de obras públicas, de administración de industrias, de intervención marginal en los mercados. Varias de tales entidades son corporaciones públicas, en cuya estructura se han seguido modelos europeos; otras son comisiones autónomas, algunas son sociedades anónimas. Una investigación sistemática acerca de estos organismos y de sus conexiones con los órganos directos del Estado para valorar frutos y marcar sugerencias, es un tema apasionante.

Tenemos luego la acción estatal en el desarrollo económico. La planificación, coordinación y ejecución de las inversiones públicas. Determinar los criterios mejores que permitan que la elaboración de los presupuestos se

acomode en la forma más adecuada para el interés público, a las necesidades de sano progreso económico, dentro de las peculiaridades propias de México, otro tema del más alto interés.

Los problemas relativos a la Administración Pública Federal han sido ya objeto, entre nosotros, de valiosos tratados, lo mismo en el siglo anterior que en éste. Baste con citar la clásica obra de don Gabino Fraga. Hasta hoy la administración local no ha sido vista con el mismo interés. Ojalá que de este grupo pudiera surgir un estudio serio acerca de tan vital aspecto de la vida jurídica y social de México.

Hay un antecedente que quiero recordar acerca del valor real que en el desarrollo del derecho administrativo mexicano tuvieron –en época no muy remota–, los trabajos del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas: la influencia de las conclusiones del Congreso de Varsovia de 1936 en la elaboración de la ley de Justicia Fiscal, que organizó el Contencioso en garantía de los contribuyentes, antecedente del Código Fiscal de la Federación.

Quiero cerrar estas breves palabras expresando la complacencia tan grande de que estén aquí antiguos colegas y amigos míos, de cuyos trabajos, lo mismo en el libro, que en la cátedra o en la administración, hay tantas huellas en lo que es la técnica y la realidad del derecho y de las prácticas administrativas en nuestro país. Estas materias son áridas, carecen de la emoción y del encanto que rodea a las grandes cuestiones políticas y sociales de nuestro tiempo; sin embargo, por altos y certeros que sean los propósitos del gobierno en el más preciso sentido de la palabra, su virtud se frustra si no tienen el indispensable complemento de una buena administración. De ahí la capital importancia de los estudios relativos a ésta.

Estoy seguro de que el entusiasmo de los miembros de este Instituto hará muchas contribuciones importantes para el bien de México.

Estudios sobre Administración Pública en México*

Catalina Sierra Casasús

Antecedentes

La Administración Pública en todo el mundo surgió y se desarrolló como respuesta a necesidades inaplazables mucho antes que se la hiciera objeto de una disciplina científica y se beneficiara de la aplicación de sus técnicas. Este atraso en el campo de la ciencia ha sido más marcado en los Estados Unidos que en algunos países del Continente Europeo, descuido del que se quejan los técnicos de esta materia, y al que atribuyen en buena medida errores y fallas de la administración norteamericana.²

Aun después de aceptada universalmente como ciencia con técnica propia, el crecimiento de las demandas de la realidad ha sido tan rápido que la solución científica se ha rezagado en numerosas ocasiones.

En México ese atraso ha sido más considerable por el doble mecanismo de un aumento muy acelerado en el número e importancia de los problemas administrativos, y una mayor lentitud en la penetración y aceptación de las enseñanzas y técnicas científicas.

La Administración Pública considerada como un todo, ha crecido por yuxtaposición, en varios aspectos sin planificación previa y en otros excediéndola, todo ello

* Publicado originalmente en *la Revista de Administración Pública*, Número 1 en 1956.

² Leonard O. White. *Introduction to the study of Public Administration*. New York, 1948.

a la velocidad y ritmo que el país exige, obligando a una continua integración y reorganización, que no siempre es posible realizar correctamente.

Desde un punto de vista histórico, la Administración Pública Mexicana nace con un fuerte e ineludible impacto que le deja de herencia la Corona Española, va a copiar en parte estilos y métodos norteamericanos, a fines del siglo XIX sufre la corriente general de penetración de la cultura

francesa, para que, finalmente, es decir, en la actualidad, sean otra vez los Estados Unidos el país que ejerza mayor influencia. México añade a todo el mosaico heredado su aporte propio que en algunos campos lo coloca en posición progresista y en otros lo mantiene en anacrónico retraso, formando estos contrastes una de nuestras más conocidas características.

La tradición académica en la investigación social mexicana es casi nula, situación conocida por todos –cuyo análisis escapa a la índole de este trabajo–, y que contrasta en cambio con la bien cimentada que tienen, por ejemplo, los estudios de carácter histórico y jurídico. Así se encuentran con facilidad estudios valiosos y prolijos sobre asuntos muchas veces que carecen de verdadera importancia; en cambio, no podemos contar con un estudio que abarque el problema de la Administración Pública Mexicana.

Las fuentes de información son muy rudimentarias, su escasez, e incluso en algunos casos la carencia total de las mismas es un grave problema. Tal estado de cosas entorpece y dificulta la labor del investigador, quien tiene que tomarse el trabajo de formular, de estructurar, por decirlo así, las fuentes que posteriormente formarán la base fundamental de su análisis. Ejemplo muy concreto es el siguiente: no existe fuente de donde tomar el dato simple y grueso del número de empleados que integran la Administración Pública Mexicana, problema señalado por el economista Ernesto Lobato en su artículo “La Burocracia Mexicana”³. Dedicando cierto tiempo y esfuerzo este dato podría obtenerse, por lo que se refiere a la Administración Federal, pero si se piensa en los estados las dificultades son casi insuperables.

³ Ernesto Lobato. *Revista de Economía*. México, 1951, tomo XIV, Núm. 1, pp. 307-312.

Asimismo, no se dispone de equipos de técnicos y recursos económicos suficientes, y la mayoría de las investigaciones se han limitado a lo que los norteamericanos llaman *chair investigation*, es decir, investigación de escritorio.

Las numerosas críticas de que ha sido blanco la Administración Pública Mexicana carecen de todo valor constructivo. Y en vano se busca en ellas alguna indicación concreta del mal funcionamiento que permitiese aplicar determinada medida o plantear solución a un problema. A pesar de que se señala su mal funcionamiento como uno de los obstáculos al desarrollo económico del país⁴, no es posible encontrar ningún dato objetivo de valor real, lo que es un ejemplo de lo que hemos estado subrayando: falta absoluta de tradición académica en la investigación de carácter social.

Otro de los caminos que entorpecen frecuentemente el análisis de nuestro tema es tratar de estudiarlo a través de una comparación con el sistema norteamericano. Si bien es cierto que la estructura general del gobierno se asemeja a la de los Estados Unidos, similitud más teórica que real⁵, en cambio las influencias históricas antes señaladas, nuestro derecho doctrinario, distinto al casuístico anglosajón, nos colocan en una situación totalmente diferente que, exige un tratamiento distinto. Por ejemplo, sería interesante y revelador del desarrollo de nuestra Administración y sus problemas, estudiar una institución, aislada como la Secretaría de Hacienda que fue creada en noviembre del año 1821 por la Junta Provisional Gubernativa y que a través de más de un siglo ha ido evolucionando al compás de la complejidad económica de México.

A lo anteriormente expuesto aclara suficientemente el valor que debe darse a los estudios sobre Administración Pública Mexicana. A continuación, se registran los trabajos generales sobre el tema.

⁴ Victor L. Urquidí. "Obstáculos al Desarrollo Económico de México". *Revista de Economía*, México, 1951. Vol. XIV, Núm. 2, pp. 78-125.

⁵ Antonio Carrillo Flores, *La Constitución y la acción económica del Estado*, Investigación Económica, México, 1941, Tomo I, Núm. 3, pp. 277-296.

- a) A fines del siglo XIX el señor Emiliano Busto ⁶, empleado de la Secretaría de Hacienda, realiza un estudio amplio de cómo funciona la Administración Pública Mexicana, elaborado para presentarse en la exposición de la ciudad de París el año 1896. Contiene como dato importante una comparación entre la Administración Pública francesa y la mexicana enfoque muy explicable ya que Francia ejercía buena influencia cultural en el México de entonces. Constituye un punto de comparación y referencia para estudiar el desarrollo de la Administración.
- b) El año 1936 el general José Mijares Palencia⁷ publica un libro que llama El Gobierno Mexicano, su organización y funcionamiento, este título ambicioso se concreta a la estructura formal, es decir, jurídica de los poderes que integran el Gobierno Mexicano. No obstante, implica ya un esfuerzo por sistematizar el problema.
- c) El año 1942, el licenciado Lucio Mendieta y Núñez ⁸escribe La Administración Pública en México. La importancia de este libro radica en que se trata el tema con preocupación científica, el mismo autor señala las limitaciones de su estudio y registra una serie de problemas, subrayando la urgencia de abordarlos.
- d) El estudio de mayor envergadura, dentro del tema que nos ocupa, es sin duda, la tesis que realizó Wendell Schaeffer⁹ de la Universidad de Berkeley, para obtener el grado de doctor en ciencia política que se titula La Administración Pública Mexicana; su historia y su estado actual, y realizado durante el año 1947.

Este trabajo pretende abarcar la historia del desarrollo de la Administración Pública Mexicana a partir de la Colonia hasta nuestros días para dar posteriormente una visión general de la estructura y funcionamiento de nuestra administración actual.

⁶ Emiliano Busto. *La Administración Pública de México*. París, 1889

⁷ José Mijares Palencia. *El Gobierno Mexicano, su organización y funcionamiento*. México, 1936.

⁸ Lucio Mendieta y Núñez. *La Administración Pública en México*. México, 1942.

⁹ Wendell Karl Gardon Schaeffer, *La Administración Pública Mexicana. Problemas Agrícolas e Industriales de México*. México, 1955, pp. 209-311.

Diremos en abono de este investigador que para llevar a término su tarea no dispuso de equipo de ayudantes, y además fue víctima de las mismas limitaciones ya señaladas de este tipo de trabajo, a las que tenemos que sumar la de ser extranjero y, por lo tanto, el esfuerzo mayor que supone tratar de entender los complejos problemas que operan en la realidad social mexicana. Esta falta de comprensión para determinados ángulos de la realidad se advierte constantemente en su trabajo.

La parte de mayor interés y acierto del estudio está representada por el análisis histórico de la época colonial. A nadie se le escapa que uno de los problemas más intrincados para un historiador es tratar de descubrir, aunque sólo sea en forma esquemática, cómo funcionaba la administración española en sus colonias, lo cual implica dedicación y muchas horas de lectura; esta primera parte parece haber sido elaborada en bibliotecas norteamericanas, se cita como únicas fuentes: Bancroft, Haring, Fisher y Priestly.

A partir de la época independiente mexicana el trabajo adquiere el rasgo peculiar y común a los estudios de los norteamericanos sobre nuestros problemas, personas de indudable preparación técnica para manejar datos y falta absoluta de objetividad para interpretarlos. Esto puede comprobarse con los siguientes ejemplos: enjuicia el vigoroso reformismo juarista de la siguiente, manera: “el esfuerzo que produjo así el Gobierno de Juárez fue de orden negativo, pues se redujo a no sostener más a la Iglesia Católica en sus fueros sin promover la actividad económica”.

Crítica muy duramente nuestras constituciones, la de 24 y la de 57, pero fundamentalmente la de 1917 a la que acusa de carecer de originalidad y de no ser más que una copia infiel del pensamiento de otros países. El ataque más duro lo enfila contra el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado que empezó a funcionar el 27 de septiembre de 1938; constituye, según él, uno de los factores que más han influido en el retraso de la burocracia mexicana. Todos sabemos que existen dentro del Estatuto Jurídico fallas susceptibles de corregir, pero negarle un aspecto positivo es desconocer por completo la situación en que se encontraban los empleados federales antes de su expedición.

No obstante, estas deficiencias, el trabajo ofrece en algunos capítulos buena información y no podemos desconocer que es el estudio más ambicioso sobre esta materia que se ha escrito hasta la fecha.

Existen también monografías sobre aspectos parciales que adolecen de los defectos ya anotados.

El hecho de que no se disponga de trabajos generales y sistemáticos con orientación objetiva por falta de tradición académica en estos asuntos, no quiere decir que numerosos problemas de la Administración Pública se ignoren y no sean objeto de estudio. En todas las dependencias gubernamentales se realizan investigaciones concretas sobre problemas de urgente solución. Algunas veces esos estudios han dado lugar a creación o supresión o modificación –según el caso– de diversas dependencias oficiales. Un ejemplo lo constituyen los estudios de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda en los años 1926-1927, que produjeron importantes cambios en ese órgano del Poder Ejecutivo.

Dentro de esa misma tendencia de estudios para el servicio propio del gobierno, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que empezó a funcionar a principios del año 1947, inició una serie de trabajos sobre la Administración Pública. Entre los publicados mencionaremos muy especialmente los llamados “Directorios del Gobierno Federal”, que contienen antecedentes históricos, legislación, estructura, funcionamiento, atribuciones, etc., de las distintas unidades que integran el Gobierno Mexicano y que recuerdan mucho a los que se publican en su género en Estados Unidos.

Finalmente, inspirada en los directorios ya mencionados, la academia de capacitación de empleados de la Secretaría de Hacienda acaba de editar el estudio del señor Chellet, Organización Administrativa y Política de la República Mexicana.¹⁰

¹⁰ Roberto Chellet Osante. *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*, México, 1955.

Es importante señalar que, en el ramo del Derecho Administrativo, existen en cambio amplios y sólidos estudios sobre los problemas de México. Esto se explica por la tradición académica que hay en el campo del derecho, cuyo mantenimiento se debe principalmente a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional.

En resumen, no existe estudio alguno que abarque nuestra administración pública. México lo está esperando; el trabajo será laborioso y largo, quien lo intente tendrá que abrirse paso a machete a través de frondosa selva, pero el resultado justificará el esfuerzo emprendido.

El Instituto Nacional de Administración Pública en su sexta década de vida*

Omar Guerrero**

INTRODUCCIÓN

Este trabajo es una semblanza del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), particularmente de sus primeras dos décadas de vida, que es el tiempo decisivo cuando una institución puede reunir el vigor que le dará vida más adelante. Por lo general una organización se convierte en institución, cuando sus fuerzas de durabilidad han superado a las tendencias que la debilitan. En esas dos décadas es cuando una institución se ha vacunado del virus de la destrucción y tiene una existencia promisoría.

* Conferencia Magistral dictada en el INAP el 8 de octubre de 2015.

** Doctor en Administración Pública, Profesor de Carrera en la UNAM e Investigador Nacional Emérito. Dirigió la Revista de Administración Pública (1980-1982), y formó parte la Comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (1999-2003), cuerpo colegiado que presidió en 2003. Obtuvo el Premio de Administración Pública (1979), auspiciado por el Instituto Nacional de Administración Pública, del cual es miembro desde 1980, y de su Consejo Directivo entre 1997 y 2002, así como actualmente (2017-2109). Fue galardonado con el Premio ANUIES 2006, y declarado Doctor Honoris Causa por la Universidad de Sonora en 2011. Es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias a partir 1987, y Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana desde mayo del 2006. A lo largo de más de 45 años de vida académica ha desarrollado una labor continua en el campo de la administración pública, si bien sus indagaciones científicas se extienden a la ciencia política, la historia administrativa, la administración de justicia, y las políticas públicas; así como a la exploración de la historia del pensamiento administrativo. Es autor de 28 libros de autoría personal, nueve opúsculos, más de 60 artículos y más de 50 capítulos de libros, así como editor de diez obras clásicas en administración pública.

Una organización suele ser viable cuando surge en un ambiente permisivo, pues es allí de donde abreviará de la energía intelectual y el vigor institucional que proveerán su existencia. Ese ambiente permisivo comprende tanto el interior de un país, como el mundo externo, y normalmente el momento previo a su creación ha tenido ensayos y adelantos institucionales e intelectuales.

En la época previa a la década de 1950, en México habían prosperado y extinto planteles de enseñanza de la administración pública, asociaciones de empleados en pro del servicio civil, carreras administrativas pasajeras y reglamentaciones del servicio público frustradas. Se habían escrito algunos libros y artículos sobre nuestra materia, y si bien todo lo dicho prosperó poco, creó el caldo de cultivo primigenio para dar pauta a una institución que recogiera esos escasos progresos, superara grandes fracasos del pasado, y viviera un horizonte prometedor. Así llegó a la vida el INAP.



Acta Constitutiva del Instituto de Administración Pública en 1955.

En su origen se llamó Instituto de Administración Pública; pero, cuando se crearon los primeros Institutos de Administración Pública en las entidades federativas, que se le afiliaron como secciones, se llamó Instituto Nacional de Administración Pública. Me referiré al INAP en ambos casos.

También en este trabajo tiene un lugar primordial un tipo de personaje que en México aparece con la época posrevolucionaria: el funcionario público que se profesionaliza de manera autodidáctica, lo que incluye estudios formales sobre administración pública libremente elegidos. Se trata de un servidor del Estado que en el desempeño de su actividad “hace lo que piensa”, y “piensa sobre lo que hace”. Es decir, ha decidido escribir sobre su oficio cotidiano, se plantea estudiar y se propone ofrecer algunos principios que derivan de su desempeño. Pero no se trata solo de un personaje aislado, sino asimismo de su agrupación con gran energía que se organiza con sus congéneres profesionales para realizar aquella tarea en común.

Estamos ante un hecho de rango universal que ocurre en muchos países, como Inglaterra, donde estuvo activo Edgard Norman Gladden, uno de los pensadores administrativos más relevantes en el planeta. Ingresó en 1913 como servidor civil, desempeñándose en el servicio postal, el Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Seguridad Social, retirándose en 1958 siendo entonces miembro de la clase ejecutiva. Fue un practicante muy experimentado en los procesos de oficina, principalmente en supervisión y gerencia, así como en contratos, ingeniería y suministros postales, contabilidad, estadística, seguro social y entrenamiento de personal. Sin embargo, no sólo se desempeñó en las oficinas, sino también en los sectores del país donde se le solicitó. Pero su experiencia administrativa le fue insuficiente, y sin apoyo alguno del gobierno al que sirvió, se graduó en la Universidad de Londres como Licenciado y Maestro en Ciencias Económicas, y después como Doctor en Filosofía con una tesis en administración pública. Además, se desempeñó como consultor en los países africanos, así como en México. Su pensamiento, sencillo pero profundo, produjo trabajos que merecen especial mención: *Introducción a la Administración Pública (An introduction to public administration, 1945)*; *La Esencia de la Administración Pública (The Essentials Of Public Administration, 1956)*; y *Enfoques de la Administración Pública (Approach to Public Administration, 1966)*. Pero sobre todo deseamos destacar que escribió, hasta donde sabemos, la única obra de historia de la administración pública completa universalmente considerada: *Historia de Administración Pública (A History of Public Administration, 1972)*.



Libros de E.N. Gladden

Manuel Sánchez Sarto, tratando sobre la idoneidad de un catedrático en una escuela para servidores públicos, dice que “son preferibles los profesores a tiempo completo con gran experiencia académica, pero con extensa práctica administrativa” (Sánchez Sarto, 1959: 59). Profesores, digamos, del tipo de Gladden. En efecto, un administrador público hecho en las tareas cotidianas de oficina, que “hace lo que piensa”, puede escalar su profesión inicial y actual para, consciente de esa profesión, “pensar sobre los que hace”. Ese gran libro sobre historia, hecho por un servidor civil de origen, fue traducido y publicado por el INAP y el Fondo de Cultura Económica.

El nuevo personaje al que nos hemos referido no es un “*manager*” en el sentido de James Burnham, ni tampoco un producto de la burocratización del mundo según la tesis de Bruno Rizzi. Se trata de un funcionario dedicado a la administración pública de tiempo completo, quien, independientemente de su profesión de origen, toma conciencia como servidor público, se propone agremiarse y cultivar científicamente un campo emergente del saber. Este tipo personaje fue el que fundó al INAP.

LAS SOCIEDADES DE ESTUDIO

La formación de los servidores públicos como profesionales de su actividad ha sido, inveteradamente, un tema de interés para los gobiernos, pero también para muchos pensadores administrativos. Incluso, para tal efecto se han establecido planteles educativos con el objeto de hacer que esa formación sea consonante con los fines del país del

caso. En este punto, la cultura de cada país ha dictado las formas que son adaptadas y los caminos a seguir, como ocurre cuando se recurre a los planteles universitarios.

Esa formación también ha sido una ocupación de instituciones de interés público, cuyo estatuto formal tiene la modalidad de sociedad profesional o de asociación civil. Con frecuencia, el cobijo organizativo general toma la forma de fundación con el propósito de hacer que los recursos con los que se nutre la vida de esas entidades se realicen por medio de patronatos que administren los subsidios públicos; o bien, hagan lo necesario para generar ingresos propios. Estas instituciones académicas suelen tener una organización colegiada de profesionales de la administración pública. De modo que están integradas por un conjunto miembros que con frecuencia son profesantes de la misma carrera universitaria, o son colegas de ocupación profesional que a través de ella realizan actividades que son objeto de interés asociativo. Por consiguiente, las funciones de una sociedad profesional o una asociación civil son desarrolladas exclusiva o preferentemente por sus miembros, o cuando menos, así debe de ser. Ambos tipos de entidades constituyen organizaciones de cultura administrativa inspiradas en fines públicos, que están abiertas a una variedad de corrientes de pensamiento y que excluyen la militancia partidista. En su seno, los miembros que las integran asumen la tarea de crear conocimiento, divulgarlo con la palabra o la pluma, e impartir lecciones en aula, así como brindar asistencia técnica y consultoría a los organismos de la administración pública. Tanto las sociedades profesionales, como las asociaciones civiles, tienen como actividades centrales la producción y difusión del conocimiento, la promoción de reuniones académicas, y la prestación de consultoría y asistencia técnica.

Como es observable, la sociedad profesional y la asociación civil son centros de creación y recreación de conocimiento administrativo, así como de su intercambio y aplicación práctica. La enseñanza de la administración pública no es, normalmente, un objeto existencial primigenio ni principal, sin que ello quiera decir que no llegue a serlo, pero en función de su objeto primigenio. Por esta razón, la enseñanza suele ser una actividad extensiva a su propósito existencial, o tiene un carácter supletorio cuando los planteles universitarios o las escuelas de funcionarios

no la desarrollan, o lo hacen parcial o imperfectamente. La formación de administradores públicos, sin embargo, puede ser la tarea primordial y deliberada de una de estas entidades y el estatuto de asociación civil se diseña para sustraerlas de los vaivenes que suelen afectar a las organizaciones públicas. Esa es la razón por la cual existen asociaciones civiles de interés público que son regidas bajo el derecho privado.

En el INAP, desde su origen como asociación civil sin deberes de enseñanza, se planeó patrocinar el establecimiento de una Escuela de Administración Pública que contribuyera a producir la eficiencia administrativa necesaria para combatir la anarquía, la arbitrariedad y el desperdicio, que dañan al interés público y la estabilidad del gobierno. Por acuerdo de su Consejo Directivo, se proyectó en 1955 la creación de dicha Escuela “con la idea de formar los futuros funcionarios del Gobierno y los cuadros técnicos de organización y administración pública” (Rodríguez Reyes, 1956: 47). Es más, ésta no fue una disposición meramente formal, pues se efectuaron los trabajos al respecto pero que no prosperaron. Los motivos para la fundación de un establecimiento tal eran de suyos relevantes, como lo hace notar Álvaro Rodríguez Reyes, pues se dedicaría a “preparar las mentes en un espíritu de servicio público y dotar al funcionario de una técnica moderna en los aspectos de decisión administrativa”.

Este punto es muy importante porque en ese entonces el INAP adoptó una posición diversa por mediación de doña Catalina Sierra Casasús, para quien la solución al problema de la formación empírica de los servidores públicos radica en una capacitación en técnicas y ciencia administrativa. Una opción es establecer una Escuela de Administración Pública, pero no sin antes “preguntarse si ese instrumento es el que satisfará plenamente la necesidad que se trata de atender” (Sierra Casasús, 1956: 3-4). En efecto, una escuela podría ser un plantel de capacitación de empleados y funcionarios administrativos en activo, en el cual se provea de la enseñanza sobre problemas, por ejemplo, de organización, personal o planeación. Otra opción es una escuela de “índole profesional” que, del mismo modo que se asiste a un plantel de formación de profesionistas, concurren jóvenes egresados de bachillerato. En el primero de estos dos casos habría el riesgo innecesario de

restringir la educación a la superación de una situación determinada, mientras que en el segundo caso se podría correr el riesgo de “caer en una posición idealista”, primero, por creer que la escuela proveería automáticamente de empleados y funcionarios a la administración pública. Esto no es posible porque la mayor parte del personal administrativo es de designación. En segundo lugar, se ofrecería una carrera “quizá demasiado abstracta” en función de la diversidad de personal técnico capaz de desempeñarse en una variedad de actividades humanas. Esto no significa que el Estado no requiera de expertos en administración pública como materia fundamental de una profesión, sino que su número es menor que el número de expertos de otras materias. Habida cuenta de lo dicho, doña Catalina se pregunta si, para formar a estos expertos, era necesaria una escuela o basta incluir sus materias dentro de las enseñanzas de otras carreras. No se debe soslayar que el Estado necesita profesionales como los ingenieros, economistas o abogados, quienes, además de dominar su profesión, deben tener suficiente conocimiento de los principios y las materias básicas de administración pública. Los cuadros directivos de la administración pública provienen principalmente de las universidades, pero de manera importante de las escuelas de derecho, comercio, economía, ingeniería y medicina. Naturalmente, no han recibido enseñanza alguna en materias que estudian los problemas de la administración pública.

Doña Catalina se inclina por lo siguiente: a) establecer una escuela de capacitación administrativa de funcionarios y empleados públicos; b) iniciar cursos optativos de especialización en temas administrativos dentro de las diversas escuelas profesionales universitarias y técnicas; y c) las escuelas más vinculadas por la índole de la enseñanza que en ellas se imparte, incluirían especialidades administrativas vinculadas con el resto de las enseñanzas que se impartan en cada una de ellas, a través de un grado superior de enseñanza. En efecto, el economista sería un “economista diplomado en administración pública” (Sierra Casasús, 1956: 4-5). Sus estudios comprenderían técnicas de desarrollo, planeación, organización y hacienda pública desde un punto de vista económico. Por su parte, el abogado sería un experto en administración pública desde el ángulo del derecho administrativo.

Hay que subrayar un hecho. El Presidente del INAP, en un informe de labores de 1957 convertido en artículo, concluyó que, si la membresía del Instituto aprobaba el enfoque de doña Catalina, él también estaría de acuerdo y así ocurrió (Fraga, Gabino 1956: 9). La escuela de administración pública dejó de ser un proyecto del INAP. La postura del INAP, entonces, refrenda su índole de centro de estudios, no de enseñanza. La postura gremial, en todo caso, partió del hecho visible de que en México no existía la carrera administrativa, sino una extendida empleomanía, y lo viable no era “formar” a un administrador público, sino más bien “reformarlo” al tenor de las circunstancias.

Era más viable un proyecto precedente que fue preparado antes del nacimiento del INAP. Se trata de un plantel de formación profesional, fue preparado en 1935 por la comisión de miembros del Partido Nacional Revolucionario, que también había propuesto la implantación del servicio civil (Mendieta y Núñez, 1942: 151). En apoyo de la carrera administrativa se fundaría el Instituto de Administración Pública (IAP), como una escuela profesional de servicio público destinado a estudiar los problemas del personal y proponer las mejoras necesarias. Su objeto principal sería definir las actividades funcionariales susceptibles de convertirse en carreras administrativas y elaborar planes de estudio de las carreras universitarias en administración pública, además de estar a cargo de academias internas para capacitación de los servidores públicos. Asimismo, el IAP sería una escuela destinada a formar y perfeccionar a los servidores públicos. Estaría encabezado por un consejo cuyos miembros serían elegidos por los servidores públicos, quienes también nombrarían al director general y al secretario, cuyo origen podría ser diverso al de los trabajadores del Gobierno.

Uno de los miembros conspicuos de esa comisión, Lucio Mendieta y Núñez, formuló un segundo proyecto de IAP en 1942, derivado de un prospecto de profesionalización del servicio público. Entre los diversos requisitos de lo que llamó la “organización científica de la burocracia mexicana”, sugirió que el Instituto no plegara sus actividades a las labores de arreglo y mejoramiento de la organización de la administración pública, ni a lo referente al trabajo de los servidores públicos (jornadas laborales o situación higiénica). Más bien debería extenderlas a

“establecer 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 estas con toda clase de elementos y en horas y plazos compatibles con el trabajo del empleado público” (Mendieta y Núñez, 1942: 232-233). Las asignaturas para cursar no sólo se referirían a materias relativas a las carreras administrativas, sino también a aquellas otras de índole práctico para empleados ocasionales y aún unas más que permitieran al servidor público, en su caso, abandonar el servicio y dedicarse a otras actividades.

Regresando al hilo temático de este apartado, comentamos que el Real Instituto de Administración Pública del Reino Unido (1922-1994) fue la entidad típica de esta modalidad de sociedad profesional, principalmente porque fue definido como sociedad de estudio. De sus grandes trabajos destaca uno muy principal: la primera revista especializada en nuestra materia: *Public Administration*, en la cual aparecieron trabajos escritos por Harold Laski y Herman Finer, entre otros grandes pensadores administrativos. Otro ejemplar relevante y principal de este tipo de entidades es la Sociedad Estadounidense para la Administración Pública -fundada en 1940-, que congrega a los académicos más distinguidos y edita una de las revistas más consultadas mundialmente: *Revista de Administración Pública (Public Administration Review)*, de la cual Dwight Waldo fue editor en jefe.

De manera similar al Real Instituto señalado, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) mexicano es una asociación civil creada con el objeto de promover el desarrollo de las ciencias administrativas en México. Tal como se expresa en el primer número de la *Revista de Administración Pública*, publicada en marzo 1956, “la creación del Instituto de Administración Pública, en fecha reciente, respondió a una evidente necesidad: el congregar a un grupo de estudiosos de esta disciplina y mantenerlos al cuidado del desarrollo universal de sus principios” (RAP, 1956: 3). En efecto, el INAP fue fundado en febrero 17 de 1955 por un conspicuo grupo de juristas y economistas, cuya ocupación principal es el servicio público.

EL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El INAP es una creatura del promisorio ambiente mundial de los años de 1950, cuando el centro de ese escenario estaba ocupado por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA). El IICA es la congregación profesional en ciencias sociales más antigua, toda vez que su fundación fue precedida por el Primer Congreso Internacional de Ciencias Administrativas realizado en 1910. Pero el Instituto no se formó de inmediato, pues hubo de esperar al año de 1930, cuando fue establecido dentro de los trabajos del Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Madrid. La Comisión Permanente creada en 1910 para organizar los sucesivos congresos, fue la semilla que dio origen al Instituto. Su base legal es una disposición jurídica belga que lo rige, pues constituye un organismo no gubernamental estatuido con sede en Bruselas.



Colocación de la Primera Piedra de las instalaciones de la actual sede del INAP en Cuajimalpa.

Efectivamente, el IICA, que constituye la organización de científicos sociales más añeja, es el primer organismo internacional dedicado a reafirmar internacionalmente una vocación científica dirigida en favor de la administración pública. Es una asociación científica con vocación internacional especializada en la administración pública como actividad y está centrada en las ciencias

administrativas como disciplina, pues “su ámbito de acción cubre todos los temas que interesan a la administración pública contemporánea a nivel nacional e internacional” (Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1993). Su objeto primordial es promover el desarrollo de las ciencias administrativas; mejorar el desempeño de las organizaciones que integran a la administración pública; modernizar los métodos y las técnicas administrativas; y estimular el progreso de la administración internacional. Está dedicado a la consultaría y la asistencia técnica con énfasis en la reforma administrativa, administración internacional, evaluación de políticas y carrera administrativa. En fin, cuenta con secciones nacionales en los muchos países que la integran, como el INAP, que es la sección mexicana. No es extraño, por consiguiente, que el INAP haya sido cortado con el mismo patrón organizativo y que se asemeje al IICA.

Entre sus actividades destacan Congresos como el de 1923, realizado en Bruselas, y donde Henri Fayol presentó su trabajo “La Doctrina Administrativa Aplicada al Estado” (Fayol, 1956). O el siguiente en París (1927), donde Leonard White participó en un panel sobre el servicio civil y luego publicó los trabajos en ahí presentados (White, 1930).

En este empeño de alcance internacional, además del IICA, destacan la Organización para las Naciones Unidas (ONU), la UNESCO y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Aunque en México la creación del INAP fue en gran medida merced al esfuerzo doméstico, no cabe duda de que la atmósfera que vamos a relatar fue decisiva en su creación. De hecho, este momento, que se refiere a su origen y primera década de vida, fueron los decisivos para su postrera consolidación. Ese momento incluye la actividad fecunda de instituciones internacionales, y el suelo fértil de América Latina para el desarrollo institucional de la administración pública. Demos, pues, un repaso somero de las instituciones hermanas del INAP:

Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), 1952.
Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP,
antes ESAPAC), 1954.
Escola Superior de Administração Pública (ESAP) de
Colômbia, 1958.

Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Venezuela, 1962.

Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP), 1964.

Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP), 1972.

La UNESCO fue una de las fuentes principales del desarrollo administrativo en nuestro país. Lucio Mendieta y Núñez, entonces director del Instituto de Investigaciones Sociales, había visitado Europa en noviembre de 1949 para participar en dos congresos internacionales, uno de ciencia política en París, otro de sociología en Oslo. El primero había sido auspiciado por la UNESCO y se acordó sobre la conveniencia de establecer escuelas de Ciencias Políticas en los países subdesarrollados. Aprovechando su estancia en Europa, Mendieta y Núñez formuló el proyecto de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, cuya versión original contenía la Licenciatura de Ciencias Administrativas. Una de las labores insignes de la UNESCO fue la publicación en 1958 del libro *Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública (Les Sciences Sociales Dans L'Enseignement Supérieur: Administration Publique)*, obra por la cual se disiparon muchas de las dudas sobre la naturaleza científica de nuestra disciplina (Molitor, 1958). Un segundo paso fue la publicación del libro en español cuando corría el año de 1961, que terminó por extinguir las dudas aun faltantes (Molitor, 1961)

La ONU, por su parte, tuvo un destacado papel en la creación de la Escuela Brasileña de Administración Pública. En 1948, estando reunida en París la Asamblea General, recibió una iniciativa de la delegación brasileña en la cual propuso el establecimiento de un programa internacional de asistencia pública en materia de administración. Al año siguiente se avanzó en estos propósitos y su primer resultado fue la creación del Instituto Brasileño de Administración Pública, establecido en 1951. A través del Instituto se inició la enseñanza de la administración pública en Brasil. El segundo paso significativo fue la transformación del Instituto en Escuela, cuando corría el año de 1952, contándose con el apoyo de la ONU y de los Estados Unidos en la formación del profesorado. Otro de sus esfuerzos importantes fue la creación de la Escuela Interamericana

de Administración Pública, activa entre 1964 y 1988, de la que damos cuenta páginas adelante (Organización de las Naciones Unidas, 1962).



También la ONU patrocinó la creación del Instituto Centroamericano de administración Pública, con sede en San José de Costa Rica, y que está al servicio de los países centroamericanos. Nació en 1954 con el nombre de Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC) y fue creada originalmente por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se adhirió en 1961. Ha sido, hasta la fecha, una institución de elevado nivel académico, como es observable en el curso impartido por Pierre Escoubé en 1955, un destacado programa de enseñanza intitulado Introducción a la administración pública. Escoubé, ni más ni menos, tiene el mérito de haber redescubierto a Charles-Jean Bonnin, padre de la ciencia de la administración pública, como consta en un trabajo suyo preparado tres años después de su labor docente en Costa Rica (Escoubé, 1958).



El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue el motor principal de la creación de la Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP). En efecto, el plantel fue establecido en Río de Janeiro en 1964, con base en un convenio signado por la Fundación Getulio Vargas, el Gobierno del Brasil y el propio Banco. La Escuela, que estuvo activa hasta 1988, fue también un plantel para

la formación de gerentes de empresas públicas, pues uno de sus departamentos fue creado exprofeso para la preparación de los funcionarios de esas empresas (Guimaraes: 1979; 240). No está de más comentar que se trató de un proyecto muy consistente, cuyo primer producto fue un plan para la creación de la Escuela Latinoamericana de Administración Pública, elaborado por expertos de la talla de Frederic Cleaveland, Manuel Sánchez Sarto y Benedicto Silva (Cleaveland et al, 1979, 67-68). El proyecto fue patrocinado por el BID y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Uno de los legados más relevantes dejados por esta escuela fue la publicación de una obra monumental en tres volúmenes dedicada a la administración de la empresa pública (“Escuela Interamericana de Administración Pública”, 1979).

Venezuela, con Brasil, es el país iberoamericano que puede jactarse de ser pionero en muchas innovaciones, además de la carrera administrativa. Entre 1958 y 1975 se impulsó la reforma administrativa, y para implementarla se creó la Comisión de Administración Pública (1958) y la Escuela Nacional de Administración Pública (1962), cuya existencia era todavía perceptible en 1975. Si bien el plantel estuvo enfocado a su objeto existencial, es decir, la formación y adiestramiento del personal público venezolano, otra función fundamental fue colaborar con otros organismos en la enseñanza, la investigación y la difusión de la ciencia de la administración pública, así como de sus técnicas (ENAP, 1975: 169).



En Colombia fue creada la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), una institución sui generis que tiene el doble carácter de ser un centro universitario de enseñanza y una escuela profesional del gobierno para la formación, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos colombianos. Fue establecida en 1958 como una institución de educación superior de carácter universitario, teniendo como objeto la enseñanza,

investigación y difusión de las ciencias y técnicas de la administración pública, así como el adiestramiento y perfeccionamiento del personal al servicio del Estado (Ley n° 19 de noviembre 25 de 1958).



Uno de los activos académicos más respetados en la región ha sido la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP), hoy en día desafortunadamente abandonada y silente. La ALAP fue establecida en 1972 y constituye una Asociación Internacional Civil carente de fines de lucro que había congregado a una gran cantidad de países. Principalmente, la ALAP tenía como objetivo colaborar al progreso de las ciencias administrativas, en particular en el campo de la administración pública (ALAP, 1982). Como en el caso anterior, también la ALAP nos heredó un magno trabajo sobre las empresas públicas en dos grandes volúmenes (ALAP, 1980).

En México, en la época en la cual el INAP ya estaba activo, surgieron otras instituciones también dedicadas al cultivo de la administración pública. Una de ellas fue la Asociación Nacional de Administradores Públicos, también asociación civil, que en 1970 tuvo el mérito de publicar un libro de Miguel Duhalt Krauss titulado: *La Administración Pública y el Desarrollo en México*. (Duhalt Krauss, 1970a). También tenemos noticia del Instituto de Estudios Administrativos, otra asociación civil que en 1976 organizó un panel de estudios de nuestra materia y publicó las ponencias en su revista *Imágenes Administrativas*. Entre los conferenciantes destaca José Galván Escobedo, cuya alocución versó sobre “El Papel de la Administración Pública en el Desarrollo Nacional”. No sabemos del destino final de ambas instituciones, que dejaron testimonio fiel de la valía de su trabajo. Destaca también el Centro de Organización Tlacaelel, un foco de estudios sobre la organización entre

cuyos fundadores sobresalen dos conspicuos miembros del INAP: Ricardo Torres Gaitán y Álvaro Rodríguez Reyes. Don Álvaro dejó como su principal aportación la obra *Organización* (Rodríguez Reyes, 1978).

EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL INAP

El INAP nace en una época signada por el desarrollo de un amplio conjunto de instituciones dedicadas al cultivo de las disciplinas administrativas, así como del cultivo del pensamiento administrativo que se extendió en una gran cantidad de países. Se trata de un “momento intelectual”, es decir, del tiempo y la manera en los cuales un núcleo de pensamiento administrativo emerge, se une y se diversifica en un horizonte universal. Pero el “momento” en cuestión no se define espontáneamente, sino en forma selectiva y temática, porque sirve para explicar la articulación de las ideas que lo comprenden (Pocock, 1975: 7).

LOS CREADORES DEL INAP

El INAP fue fundado por las siguientes personalidades: Francisco Apodaca y Osuna, José Attolini Aguirre, Enrique Caamaño Muñoz, Antonio Carrillo Flores, Mario Cordera Pastor, Daniel Escalante Ortega, Gabino Fraga Magaña, Jorge Gaxiola Zendejas, José Iturriaga Sauco, Gilberto Loyo González, Rafael Mancera Ortiz, Antonio Martínez Báez, Lorenzo Mayoral Pardo, Alfredo Navarrete Romero, Alfonso Noriega Cantú, Raúl Ortiz Mena, Manuel Palavicini Piñeiro, Álvaro Rodríguez Reyes, Jesús Rodríguez y Rodríguez, Raúl Salinas Lozano, Andrés Serra Rojas, Catalina Sierra Casasús, Ricardo Torres Gaitán, Rafael Urrutia Millán y Gustavo R. Velasco Adalid.



Se trata de una agrupación de personas que se distinguen principalmente por dos cualidades: la experiencia en el servicio público y su preparación académica en la administración pública. Naturalmente, son distinguidos profesionales, la mayoría en el derecho y la economía política. Su dedicación a la administración pública radica en el ejercicio del servicio público, la enseñanza en aula, el aprendizaje en cursos ad hoc, y una autodidáctica sistemática y rigurosa. Entre sus filas hay quienes son funcionarios públicos, otros se desempeñan como profesores y unos más combinan ambos perfiles. En su unión es patente la libertad de pensamiento, no sólo por sus procedencias profesionales, sino por sus respectivas visiones del mundo.

Por ejemplo, don Antonio Carrillo Flores fue Secretario de Hacienda y Crédito Público entre 1952 y 1958, época de la fundación del INAP. Posteriormente se desempeñó como Secretario de Relaciones Exteriores (1964-1970). Personajes de este calibre, además de su inteligencia, brindaron la experiencia cultivada en el servicio. Otros fundadores fueron más de corte

académico, como Andrés Serra Rojas, Profesor Emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, y uno de los profesores de la Facultad de Derecho con el mayor reconocimiento pues profesó cátedra en sus aulas desde 1928. Sus inclinaciones docentes preferidas fueron la teoría general del Estado y el derecho administrativo, si bien abordó otras disciplinas como la lógica y la ética. También fue catedrático del Instituto Politécnico Nacional, así como de otras instituciones de enseñanza. Don Andrés escribió textos muy consulados como su monumental libro sobre derecho administrativo, que junto con su obra acerca de la teoría general del estado, son escritos obligados para todo lector interesado en ambos temas. Trabajó asimismo un texto sobre ciencia política, y es célebre su antología sobre Emilio Rabasa.

El INAP es una sociedad de estudios donde tienen su hogar académico los hombres de pensamiento administrativo. Su fundador y primer Presidente del Consejo Directivo, Gabino Fraga, es merecedor de enorme prestigio por sus aportaciones principalmente al derecho administrativo. En el año de 1982, un pequeño grupo de integrantes del INAP tuvimos la fortuna de encontrar en su despacho las versiones mecanográficas de sus lecciones de derecho administrativo correspondientes a 1926 y 1930 (RAP, 1982), que le sirvieron de base para la elaboración de su más célebre libro: *Derecho Administrativo* (1934). Cuando Fraga se une a los fundadores del INAP ya era una persona muy reconocida. En ese mismo afortunado día de 1982 también apareció ante nuestros ojos el proyecto de Gabino Fraga sobre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1958, que puede ser consultado en el número de la RAP antes citada.

Dichas lecciones son especialmente significativas pues en ellas se aprecia la maduración gradual del texto de derecho administrativo más consultado de México y de amplia difusión en América Latina. Las lecciones de 1926 perfilan su noción de derecho administrativo, así como su concepto de “administración” dentro del derecho administrativo. La definición de esta materia se basa en el significado de la función administrativa del Estado, concebida ampliamente como la “actividad general del Estado”. Al decir de Fraga, “administración pública” significa legislación, ejecución y jurisdicción. Sin embargo,

el derecho administrativo se restringe a la función ejecutiva, en el entendido de que el ejecutivo es el único que actúa por cuenta de Estado y “tiene un sentido más restringido en que sólo se dirige a las funciones del poder ejecutivo y se ha considerado que propiamente la acción del Estado es la única que puede realizar el poder ejecutivo” (RAP, 1982: 331). Fraga concluye afirmando la imposibilidad del poder legislativo y el poder judicial para actuar en nombre del Estado, subrayando que de acuerdo con la división de poderes tal actividad es prerrogativa exclusiva del ejecutivo.

En la época previa inmediata a la fundación del INAP, el texto de consulta obligada era el libro de Lucio Mendieta y Núñez, *La Administración Pública en México* (México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1942), pero cuyo perfil intelectual no se relaciona con el estado el arte en el mundo de entonces. Esta labor la cumplió, con creces, Pedro Muñoz Amato con su Introducción a la administración pública. De autor puertorriqueño, el texto empero se publicó en México un año antes de que se fundara el INAP (Fondo de Cultura Económica, 1954, dos tomos). Al año siguiente apareció, en nuestro idioma, el primer libro estadounidense traducido y publicado en Puerto Rico -pero impreso en México-. Se trata del texto de Herbert Simon *et al.* (1956), *Administración pública*.

Álvaro Rodríguez Reyes, también fundador del INAP y primer secretario ejecutivo del mismo (1955 y 1968), es uno de los primeros especialistas mexicanos en el estudio de los problemas de eficiencia de la administración pública. Don Álvaro se graduó en las licenciaturas de Derecho y de Economía en la UNAM, disciplinas que supo ligar al estudio del desarrollo económico. Posteriormente obtuvo un diplomado sobre Administración Pública en *The American University* de Washington, y fue becado por la ONU para estudiar los métodos de enseñanza en administración pública en los Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Suiza y Puerto Rico. Como sabemos, fue fundador del Instituto de Administración Pública, y su secretario ejecutivo (Duhalt Krauss, 1970b: 12-13).

Como lo hemos observado, la idea de formación del INAP en 1955 apunta sucedáneamente hacia la profesionalización de la función pública, según se desprende en un artículo del número 1º de su RAP. Es muy

relevante destacar que, en el año mencionado, Rodríguez Reyes se inquiriere acerca de la conveniencia de una Escuela de Administración Pública tan necesaria en los países con fuerte tradición administrativa, toda vez que en sus centros de estudio se ha puesto el acento en la educación superior y en la ciencia de la administración pública (Rodríguez Reyes, 1956). Además de ser un cruzado del INAP, Rodríguez Reyes fue un escritor activo de cuya pluma emanó un texto general sobre la administración pública. En sus páginas se lee que la administración pública, en una acepción sencilla, es el instrumento del gobierno para movilizar la ejecución de sus programas. Por consiguiente, es “una entidad de servicio” que apegada a la filosofía política contempla al gobierno desde el ángulo institucional, así como en su acción dinámica. Asimismo, desde un punto de vista académico, la administración pública es una disciplina científica cuyo contenido didáctico se haya en la estructura orgánica y los procesos de la actividad gubernamental. En suma, “la administración pública representa así, lisa y llanamente, un factor de servicio para el cumplimiento eficaz de programas colectivos” (Rodríguez Reyes, 1970: 29).

En la época en que Rodríguez Reyes se desempeñó en la secretaría ejecutiva del INAP (1955-1968), creció sustancialmente el caudal bibliográfico en administración pública en nuestro idioma. Los lectores en la materia pudieron leer directamente a uno de los profesores estadounidenses más distinguidos: Marshall Dimock, cuyos *Principios y Normas de Administración* aparecieron en 1965 (México, Limusa- Wiley). Se conoció, igualmente, su obra principal, *Administración Pública*, publicada también en nuestro país (México, UTEHA, 1967). También se tuvo acceso al texto de Leonard White, *Introducción al Estudio de la Administración Pública* (México, Compañía General de Ediciones, 1964). White es conocido, entre otros puntos, por haber puesto el acento en la gerencia, en lugar del derecho.

Del mismo modo, debemos destacar dos libros preparados por pensadores administrativos hispanoamericanos. Uno de ellos es obra de Wilburg Jiménez Castro, costarricense, que en 1963 nos proporciona un texto de enorme valía y que entonces refleja muy bien una disciplina administrativa general. Su *Introducción*

al Estudio de la Teoría Administrativa (México, Fondo de Cultura Económica) fue un libro consultado tanto en las oficinas públicas, como en las aulas universitarias. El segundo texto, también publicado en 1963, no tuvo la afortunada publicidad del libro anterior y fue muy poco conocido. Se trata del texto *Elementos de Ciencia de la Administración Pública* de Aníbal Bascuñán (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), en cuyas páginas hay un sólido conocimiento de la ciencia de la administración pública, así como de su metodología.

En esa década se conoció también el grueso ejemplar de Albert Lepawsky, traducido y publicado en México cuando corría el año de 1961. Su título es *Administración: el Arte y la Ciencia de la Organización y Administración* (México, Compañía Editora Continental) y está integrado por una gran cantidad de pasajes un gran número de obras. Asimismo, se publicaron dos antologías más, una de Roscoe Martin, *Administración Pública* (México, Herrero Hermanos, 1967). También de 1967, la otra antología es de Dwight Waldo, y tiene igual título: *Administración pública* (México, Editorial Trillas). En fin, una dupla estadounidense-italiana permitió acercarnos más a fondo al pensamiento europeo: Frederick Mosher y Salvatore Cimmino, autores del libro *Ciencia de la Administración* (Madrid, Ediciones Rialp, 1961).

Además de Dimock y White, la década de 1960 también hizo viables los textos de Herbert Simon y Dwight Waldo, todos ellos considerados como las eminencias del pensamiento administrativo en los Estados Unidos. Simon y sus colegas, ya conocidos por la versión puertorriqueña de 1950, fueron nuevamente traducidos en México: *Administración Pública* (México, Editorial Letras, 1968). Pero sobre todo destacan dos libros de Waldo, el pensador más sobresaliente en su país, y uno de los más importantes del mundo. Su obra más célebre es *Teoría Política de la Administración Pública* (Madrid, Editorial Tecnós, 1961), pero la más consultada es *Estudio de la Administración Pública* (Madrid, Aguilar 1964).

El broche de oro, para concluir la década de los años Sesenta del siglo pasado, es la mención del *Manual de Administración Pública* editado por la ONU en 1962, y que, hoy en día, sigue siendo un libro muy consultado por

la enorme sabiduría que conserva. Entre otros temas de gran valor, es memorable su estudio sobre el servicio civil de carrera (ONU, 1962).

Parece ser que en los años de 1950 y 1960 el INAP no publicó libros sobre la materia. Sin embargo, en una nota bibliográfica en la RAP 2 (1956: 89-33) hay una amplia reseña de un texto titulado *Las Técnicas del Trabajo Gubernamental en el Estado Moderno*, de André Bertrand. El libro fue publicado por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y fue editado en México por el INAP en 1954 (Bertrand, 1954); es decir, un año antes de su fundación. La traducción estuvo a cargo de Catalina Sierra Casasús. Bertrand se había desempeñado en la Escuela Nacional de Administración de Francia, y es un conspicuo conocedor de la enseñanza de la administración pública (Bertrand y Long, 1960).

Sin embargo, en un listado de libros del INAP de 1975 no se da cuenta de ese texto, sino de dos obras que mencionaremos enseguida y, por consiguiente, serían sus primeras publicaciones. En la década de 1970 aparecen dos obras de gran calidad, pues en 1972 da comienzo una colección de libros y toca su inauguración a dos de sus cartas más fuertes: Miguel Duhalt Krauss e Ignacio Pichardo Pagaza (RAP, 1975). Ambos textos aparecieron en el mismo año. El primero, de Duhalt Krauss, fue el resultado de un ciclo de conferencias de su autor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el otoño de 1970. La obra, titulada *La Administración de Personal en el Sector Público*, es un trabajo pionero en el tema que aborda y un acercamiento muy ilustrativo para todos los interesados en el servicio civil (Duhalt Krauss, 1972). El segundo texto, de Pichardo Pagaza, consiste en una apreciación sistemática de los problemas de planificación en México, básicamente a través del papel de la administración pública. En sus capítulos destaca el tema de la reforma administrativa, en la cual su autor es un experto (Pichardo Pagaza, 1972).

La actividad creativa del INAP se desarrolló originalmente en la RAP, donde no sólo publicaron sus integrantes, sino una multitud de plumas invitadas al efecto. Por su parte, la RAP cumplió la eminente finalidad de difundir los progresos aplicados en la administración

pública, y dar cabida a los temas de mayor interés en las décadas mencionadas. En su número 2 (1956) se hace un estudio del presupuesto, por mano de Álvaro Rodríguez Reyes, así como una semblanza de la labor del IICA. En el número siguiente, don Álvaro trata de la filosofía de la organización, mientras que Fernando Cuén Barragán escribe un artículo pionero sobre la reforma administrativa. En el número 4, Gabino Fraga hace un recuento de la situación de la administración pública mexicana, mientras que don Álvaro aborda la función directiva y Ricardo Torres Gaitán se aboca al tópico de las bases constitucionales de la administración pública mexicana.



Es muy destacable el número 10 (1958), porque la Revista es el foro de una amplia discusión sobre la ley de Secretarías de Estado, de ese mismo año, destacándose principalmente los comentarios de Horacio Castellanos Coutiño. Quienes gustan del estudio de historia, en el número 11 (1959) podrá disfrutar con dos artículos sobre la historia de la Secretaría de Hacienda, de Jesús Castañón y Carlos Sierra. Los finales de los años de 1960 fueron de gran actividad de la administración pública, y por lo tanto, de un enorme crecimiento de sus deberes sociales

y económicos, lo que atrajo la atención sobre este tema a Gustavo Alanís (RAP 14, 1960). Tiempo después, en el número 16 (1964), Jesús Reyes Heróles escribió sobre el Estado y el desarrollo económico, mientras que la activa pluma de Álvaro Rodríguez Reyes plasmó un diagnóstico del gobierno federal. El número 17 fue dedicado íntegramente a la reforma administrativa, escribiendo don Álvaro, naturalmente, además de Torres Gaitán y Ernestina Vidal. Y de lo dicho saltamos hasta 1975, cuando la RAP cumplió 20 años de fructífera vida con su número 30.

Libertad de Pensamiento

El INAP ha sido desde su origen un centro de estudios donde la reflexión intelectual se ha realizado sin limitación alguna, haciendo gala de respeto a la libertad de expresión. No está de más recordar lo dicho, porque la presencia de Gustavo R. Velasco, otro de sus fundadores, es paradójica y sólo explicable por un afán superior de congregar personajes distinguidos, más allá de su ideología política. Velasco fue un pensador neoliberal radical entre cuyos trabajos asoma una actitud combativa contra el intervencionismo del Estado, y por extensión, contra la administración pública, como lo hace notar en uno de sus trabajos. También fue miembro de número de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, así como de la asociación neoliberal *Mont-Pèlerin Society* que acaudilló Friedrich Hayek. El INAP vino a la vida en una época en la cual la intervención del Estado gozaba de gran legitimidad, como es observable en una editorial de RAP: “está fuera de toda duda que la tendencia actual de la Administración Pública consiste cada vez más, en una ostensible, dinámica y progresiva participación del Estado en la vida económica y social. Esta tesis, que se califica de “intervencionista”, significa en el fondo una posición actuante, vigorosa y de impulso al desarrollo económico” (RAP, 1964). Debemos destacar que, dentro de su perspectiva, Velasco es el único fundador del INAP quien escribió un trabajo donde se trata específicamente a la ciencia de la administración, es decir: donde se cuestionan y se desarrollan los problemas relativos a la administración pública como ciencia. Velasco fue un destacado profesor de la Escuela Libre de Derecho, de la que fue rector, cuyas lecciones de derecho administrativo de 1939 son accesibles en una versión mecanográfica.

Trató pues de la administración pública, pero veremos de qué modo. En su artículo “El derecho administrativo y la ciencia de la administración”, publicado en 1938, explica que no es exagerado afirmar que aún no existe la ciencia de la administración pública. De modo que no se debe cuestionar su método ni sus fronteras, pues “la ciencia de la administración no existe absolutamente, radicalmente: las aisladas y pobres creaciones que llevan a ese rubro no bastan para darle vida” (Velasco, 1938: 24). Sin embargo, Velasco, en un tono más positivo, se inclina por la concepción de “la ciencia de la administración como investigación de las cuestiones que plantea la actividad oficial en cada uno de los campos en que se manifiesta” (Velasco, 1938: 26).

En una de sus biografías se hace constar que fue miembro fundador del Instituto Nacional de Administración Pública, en 1955, así como integrante de la comisión formada por cuatro de sus integrantes que nominó la planilla de su primer consejo directivo. Sin embargo, su actividad en el INAP es escasa y deja muy pocos rastros.

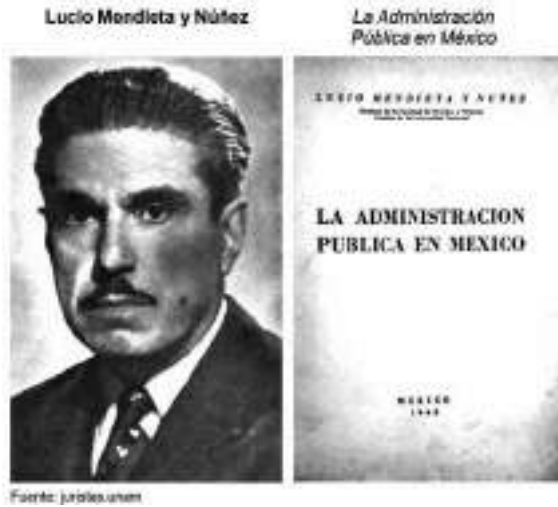
En la época de Velasco, la obra más célebre fue escrita por Rafael Bielsa, titulada *Ciencia de la administración* (Bielsa, 1937). Se trata de un texto monumental cuyos cimientos intelectuales son europeos y ha dejado un gran servicio académico a todos los administradores públicos iberoamericanos.

En el INAP, sus integrantes han realizado grandes contribuciones como ya lo hemos podido constatar. Uno de ellos merece especial mención porque su texto, escrito cuando profesaba cátedra en Centroamérica, se convirtió en uno de los libros más consultados por los estudiantes de administración pública. Es cuando, en 1962, aparece el *Tratado de Administración General* de José Galván Escobedo, publicado en Costa Rica por la entonces Escuela Superior de Administración Pública de Centroamérica. La versión más reciente se editó en nuestro país, por el propio INAP, en 1980, pero fue publicado asimismo por Trillas y por la Editorial Universitaria de Panamá. Se trata de un libro bien documentado, completo y sustancioso, que en la época de su aparición respondió con creces a lo que entonces exigía la academia para llenar el currículo de los programas de las asignaturas de administración

pública, sobre todo en temas teóricos, con el gran mérito de representar una alternativa a los estudios de derecho administrativo, entonces dominantes.

La obra de Galván Escobedo refleja fielmente el tiempo en el que fue escrita, cuando predominaba la concepción de la administración como una disciplina única, indivisible; en fin, es un tratado de administración general. En la introducción de su libro, el autor manifiesta absoluta seguridad de estar tratando con un objeto de estudio científico: "... la administración, como proceso, es universal. Se le encuentra en todos los tiempos y en todos los lugares. No existe, ni existió, grupo humano alguno que no lleve implícito un concepto administrativo, sea en forma expresa o tácita" (Galván Escobedo, 1962: 19). Una institución universal en el tiempo y el espacio no puede tener para el autor sino un estatus científico. Además, Galván Escobedo sugiere que la administración, como producto social, se encuentra sujeta al tiempo y las condiciones cambiantes. Por lo tanto, Galván Escobedo subraya que "los principios en que se basa son válidos solamente si se adaptan y surgen como resultado de las condiciones privativas en el tiempo y el lugar en que tratan de aplicarse". Los cambios geográficos y tecnológicos imprimen modificaciones a la organización administrativa, porque la administración lleva los conceptos dinámicos, cambiantes y evolutivos de "todo organismo social" implícitos en ella misma.

Cuando es fundada una institución es deseable que los hombres prominentes en el campo del saber que la inspira sean todos los elegibles. Este es un propósito deseable, pero a veces no posible. Es el caso de Lucio Mendieta y Núñez, el gran ausente en la fundación del INAP. Tan paradójica es la presencia en el INAP del pensador neoliberal Gustavo R. Velasco, como la ausencia de uno de los pensadores administrativos más completos en ese entonces.



Sin duda alguna, *La Administración Pública en México*, obra de Lucio Mendieta y Núñez (1942), es el texto más importante durante la década de 1940. Los graves problemas administrativos de su tiempo quedan contemplados en el libro, como está reflejando en su capitulo: 1) sociología de la administración pública; 2) historia de la administración pública; 3) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; 4) Departamento del Distrito Federal; 5) servicio civil; 6) Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado; 7) responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, 8) Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados, y 9) ensayo sociológico sobre la burocracia mexicana. Trataremos de manera general este importante trabajo enfatizando los asuntos de mayor relevancia. En su Introducción, Mendieta y Núñez alude que recientemente se creó el segundo curso de derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la UNAM, pues en el primero no existió lugar para tratar con profundidad la parte “teórica”. Otra causa de su apertura obedece a la intención de comprender las funciones, cada vez más amplias, del Estado en la sociedad. “El Estado aspira a absorberlo todo, a intervenir en todas las actividades sociales del hombre y por ello el número de leyes y de reglamentos administrativos aumenta en forma asombrosa” (Mendieta y Núñez, 1942: 5). Mendieta y Núñez formula un novedoso planteamiento de la ciencia administrativa, más allá del derecho, situándola en estrecha relación con la sociología: una “sociología de la administración pública”, porque “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 derive de la sociedad misma; o en otras palabras, que le imponen los hechos sociales” (Mendieta y Núñez, 1942: 10).

Don Lucio fue la primera persona en recibir la Medalla José María Luis Mora, presea con la cual el INAP reconoce a sus miembros.

Naturalmente, son muchos más los ilustres integrantes del INAP que han dado su aporte a la institución. Aquí sólo escogimos a algunos de ellos, de suyo conspicuos.





Conferencia Magistral de Gildoménico Mejía en el marco de la celebración del 60 aniversario del INAP en 2015.



Presentación del libro *El administrador público* de Homógenes Pérez de Arce con los comentarios de José Martínez Vilchis, Omar Guerrero y Carlos Reta Martínez.

FUENTES

Asociación Latinoamericana de Administración Pública (1982), Estatutos, México.

Asociación Latinoamericana de Administración Pública, ALAP (1980), Revista Latinoamericana de Administración Pública, números 8-9 y 10-11.

Bascuñán Valdés, Aníbal (1963), Elementos de ciencia de la administración pública, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

Bertrand, André et Marceau Long (1960), "L'Enseignement Supérieur des Sciences Administratives", Revista Internacional de Ciencias Administrativas, vol. XXVI, núm., 1, pp. 5-24.

Bertrand, André (1954), Las Técnicas del trabajo gubernamental en el Estado moderno, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Bielsa, Rafael (1937), Ciencia de la administración, Rosario, Universidad Nacional del Litoral.

Cleaveland, Frederic, Manuel Sánchez Sarto y Benedicto Silva (1979), "Informe sobre el Proyecto de creación de Escuelas Latinoamericanas de Economía y Administración Pública", Revista de Administración Pública, núm. 40, pp. 67-68.

Dimock, Marshall y Gladys Dimock (1967), Administración pública, México, UTEHA.

- (1958), *Principios y normas de administración*, México, Limusa-Wiley, 1965.

Duhalt Krauss, Miguel (1970a), la Administración Pública y el Desarrollo en México, Asociación Nacional de Administradores Públicos.

- (1970b), *Prefacio. Rodríguez Reyes, Álvaro, Administración del sector público*, México, Herrero hermanos.

----- (1972), *La administración de personal en el sector público.*

México, Instituto Nacional de Administración Pública.

“Escuela Interamericana de Administración Pública” (1979), Banco Interamericano de Desarrollo, Las Empresas Públicas en América del Sur y México, México, Limusa, tres tomos.

Escoubé, Pierre, Introducción a la administración pública, San José, Costa Rica, Escuela Superior de Administración Pública de Centroamérica, 1955 (2 sesiones).

---- (1958), *“Charles Jean Bonnin, Précurseur de la Science Administrative”, La Revue Administrative, vol 11, janvier-février, pp. 15-18.*

Fraga, Gabino (1956), “Tendencias de la de Administración Pública Contemporánea”, RAP, núm. 4, octubre-diciembre.

Fayol, Henri (1956), “La Doctrina Administrativa Aplicada al Estado”, Buenos Aires, El Ateneo.

Galván Escobedo, José (1962). Tratado de Administración General, México, ESAPAC.

Gladden, E.N. (1972), A history of public administration, London, Frank Cass, dos tomos.

---- (1989), *Historia de administración pública, Instituto de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.*

Guimaraes, Athyr (1979), “Una Experiencia de Recursos Humanos para las Empresas Públicas: la Escuela Interamericana de Administración Pública”. Revista Latinoamericana de Administración Pública, números 8 y 9.

Instituto de Administración Pública (1956), Revista de Administración Pública, RAP, núm 1, enero-marzo.

---- (1956), *Revista de Administración Pública, RAP, núm 2, abril-junio.*

- (1964), *Revista de Administración Pública, RAP, núm 16, febrero-marzo.*

- (1975), *Revista de Administración Pública, RAP, num 30, abril-junio. Edición conmemorativa del 20 aniversario del INAP.*

- (1982), *Revista de Administración Pública, RAP, Edición Especial en Memoria del Maestro y Primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga.*

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (1993), El IICA: ¿Qué es? El IICA: ¿Qué hace?, Bruselas

Jiménez Castro, Wilburg (1963), Introducción al estudio de la teoría administrativa. México, Fondo de Cultura Económica.

“La Escuela Nacional de Administración Pública” (1975), ENAP, Revista Venezolana de Administración Pública, no. 1, pp. 168- 183.

“Ley n° 19 de noviembre 25 de 1958 sobre Reforma Administrativa”, Diario Oficial, Bogotá, Colombia 11 pp.

Martin, Roscoe (editor, 1965), Administración pública, México, Herrero Hermanos, 1967.

Mendieta y Núñez, Lucio (1942), La Administración Pública en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Molitor, André (1958), Les Sciences sociales dans l’enseignement Supérieur: administration publique, Paris, UNESCO.

---- (1961), La Ciencias sociales en la enseñanza superior: la administración pública, Madrid UNESCO/Instituto Nacional de Administración Pública.

Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino (1961), Ciencia de la administración. Madrid, Ediciones Rialp.

Muñoz Amato, Pedro, Introducción a la administración pública (1954), México, Fondo de Cultura Económica, dos tomos.

Organización de las Naciones Unidas (1962), Manual de administración pública, Nueva York, ONU.

Pichardo Pagaza, Ignacio, Diez años de planificación y administración pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972.

Pocock, J.G.A. (1975), *The Machiavellian moment*, Princeton, Princeton University Press.

Rodríguez Reyes, Álvaro (1956), "La Formación de Funcionarios Públicos", *Revista de Administración Pública*, núm. 1.

---- (1970), *Administración del sector público*, México, Herreros hermanos.

- (1978), *Organización*, México, Editores Asociados.

Sánchez Sarto Manuel (1959), "La Enseñanza Profesional de las Ciencias Administrativas en América Central". Bruselas, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol XXV, núm. 4.

Simon, Herbert, et al (1950a), *Administración pública*. San Juan, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1956.

- et al (1968), *Administración pública*, México, Editorial Letras.

Velasco, Gustavo R. (1938), "Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración". *Trabajos Jurídicos en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su 25 Aniversario*, vol. III, México, Editorial Polis.

Waldo, Dwight (1961). *Teoría política de la administración pública*, Madrid, Editorial Tecnós.

- (1964), *Estudio de la administración pública*, Madrid, Aguilar.

- (1967), *Administración pública*, México, Editorial Trillas.

White, Leonard (1930), *The civil service in the modern State*, Chicago, The University of Chicago Press. A collection of documents published under the auspices of the International Congress of Administrative Sciences.

---- (1964), *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones.

Indicaciones para los colaboradores

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la **Revista de Administración Pública** (RAP) deberán ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deberán ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Se entregarán, para su dictamen y publicación, en idioma español, totalmente concluidos. Una vez iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5 y márgenes superior-inferior 2.5 cms., derecho-izquierdo 3 cms.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:

- a) El título del trabajo deberá ser breve y tener una clara relación con el contenido desarrollado.
- b) Las siglas empleadas deberán tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
- c) Las notas deberán aparecer numeradas al pie de página. Las referencias bibliográficas en el texto, y la bibliografía que deberá aparecer al final del artículo utilizarán los siguientes formatos:

- **Libro impreso.**

- En texto: (Easton, 2006: 48)

- Como lo expone Easton (2006: 48)

- En Bibliografía:

- Easton, David (2006), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

- **Libro electrónico.**

- En texto: (Guardián, 2010: 76)

- Como lo expone Guardián (2006: 48)

- En Bibliografía:

- Sandoval Almazán, Rodrigo (2010), *Larga marcha del Gobierno Abierto: Teoría, medición y futuro*, México, Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en:
http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/larga_marcha.pdf. Fecha de consulta:
24 de noviembre de 2016.

- **Capítulo de libro.**

- En texto: (Cejudo, 2015: 107)

- Como lo expone Cejudo (2015: 107)

En Bibliografía:

Cejudo Montes, Guillermo (2015), “Gobierno Abierto en México ¿etiqueta, principio o práctica”, en: Pereznieto Bojórquez, José Antonio e Issa Luna Pla (Coords.), Gobierno Abierto y el valor social de la Información Pública, México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública/Universidad Nacional Autónoma de México.

- **Libro de dos autores:**

- En texto: (Ramírez y Dassen, 2014: 100)

- Ramírez y Dassen (2014: 100) afirman...

- En Bibliografía:

- Ramírez Alujas, Álvaro y Nicolás Dassen (2014), Vientos de Cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

- **Artículo de revista:**

- En texto: (Sandoval, 2015: 207) Como lo expone

- Sandoval (2015: 207)

- En Bibliografía:

- Sandoval Almazán, Rodrigo (2015), “Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual”, en: Revista Convergencia, número 68, mayo-agosto, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

- d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.

- e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben indicar la fuente completa correspondiente y se incluirán en un archivo en cualquier programa de Microsoft Office.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (*Peer System*) con carácter anónimo.

5. Resumen

En archivo separado se entregará un resumen del artículo –en español e inglés– con una extensión máxima de 150 palabras. También se indicarán un mínimo de 3 y un máximo de 5 palabras clave/*Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico publicaciones@inap.org.mx o a la dirección postal:

Revista de Administración Pública

Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental
Carretera Federal México-Toluca No. 2151 (Km.
14.5) Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Ciudad de México, México

9. Identificación

- En el archivo del trabajo se indicarán la fecha de elaboración, el título, y nombre del autor.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a) Nombre completo del autor, datos de contacto: domicilio, teléfono y correo electrónico.
 - b) Breve currículum académico y profesional del autor o autores, indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado (incluyendo la disciplina e institución) y, de ser el caso, los que haya en curso. Indicar la actividad actual y centro de trabajo. Mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 o 4 publicaciones, en su caso.

Se terminó de imprimir en
Noviembre de 2025, en los talleres de
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX
altergraf.ventas@hotmail.com

La edición consta de 300 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

