

**EL DERECHO Y LA PROGRAMACION,
INSTRUMENTOS PARA LA CONDUCCION
DEMOCRATICA DEL CAMBIO SOCIAL.**



Palabras de Alejandro Carrillo Castro, Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, al tomar posesión de la Presidencia de la Academia de Derecho Administrativo y Administración Pública de la Asociación Nacional de Abogados.

Los Pinos, 20 de febrero de 1979.

La Asociación Nacional de Abogados ha tenido a bien conferirme la distinción de presidir la Academia de Derecho Administrativo y Administración Pública, tarea que tuvo a cargo, hasta su muerte, nuestro recordado amigo el Doctor Roberto Ríos Elizondo. Deseo agradecer muy cumplidamente esta honrosa deferencia que, estoy cierto, se hace, más que a mi persona, a la generación de la que formo parte, heredera de los primeros esfuerzos por sistematizar e incorporar al ámbito del Derecho Administrativo los requerimientos de la planeación económica y social del país, y responsable, por tanto, de llevar a sus últimas consecuencias este importante propósito.

Por ello quisiera que mis primeras palabras como Presidente de la Academia fueran una reflexión sobre el papel que en la actualidad desempeñan y en el futuro próximo habrán de

seguir cumpliendo el Derecho y la Programación como instrumentos para la conducción democrática del cambio social.

Se ha dicho con acierto que “tal vez la única constante de nuestro tiempo (sea) el cambio”.¹ El problema no se plantea más en términos de la posibilidad o necesidad del cambio —pues éste es un hecho incontrovertible— sino sobre nuestra capacidad para prever sus características, alcances y modalidades y asumir, por ende, la responsabilidad de su conducción, lo que obliga a superar inercias, intereses creados, falta de previsión y solidaridad social, a fin de que el cambio no sea un fenómeno ajeno a nuestra voluntad que pueda llegar a avasallarnos y confundirnos, al grado de poner en riesgo nuestra estructura y capacidad de autodeterminación como individuos y como nación.

La historia de nuestro país es una contundente muestra de que, hasta ahora, los mexicanos hemos sido capaces de concebir nuestra nación como “estructura que puede proyectarse en el devenir de manera racional y programada”.² Ha sido nuestra particular historia —y no otra— la que ha planteado los principales problemas que hemos tenido que encarar y la que, por tanto, ha condicionado también las más importantes soluciones que hemos sabido dar a nuestra existencia como estado nacional independiente.

Ello nos autoriza a pensar, con razonado optimismo, que la presente generación de mexicanos podrá, si así se lo propone, adecuar nuestro proyecto nacional a las transformaciones que en esta hora demanda el desarrollo alcanzado por el país, así como la complejidad e interdependencia ineludibles que caracterizan al mundo de nuestros días.

Porque sabemos de dónde venimos, con qué contamos, y a

¹ López Portillo, José. *Primer Informe de Gobierno*. Septiembre 10. de 1977.

² López Portillo, José. *Palabras pronunciadas en la Reunión Nacional de Siderurgia*. Lázaro Cárdenas, Mich., 31 de enero de 1976 y *Palabras pronunciadas en la Asamblea del Plan Básico Estatal*. Tlaxcala, Tlax., 14 de diciembre de 1975.

donde queremos ir, estamos en inmejorables condiciones para plantearnos hoy las alternativas que habrán de permitirnos, en forma realista y responsable, decidir y construir el modelo de país que deseamos legar a nuestros hijos.

La Constitución de 1917 es, ha sido y sin duda seguirá siendo por muchos años, la piedra angular de nuestro proceso de transformación. Síntesis dinámica de nuestra historia, constituye el cauce del impulso que nos impide permanecer en un inmovilismo triunfalista y estéril y nos obliga a la búsqueda constante de un cumplimiento cada vez más cabal de los objetivos de justicia, libertad y autodeterminación que han perseguido siempre los mejores hombres de México, desde el inicio mismo de nuestra vida como nación independiente.

Si alguna estructura normativa en nuestro tiempo está constitucionalmente abierta al cambio es, para orgullo nuestro, la Carta de Querétaro. El propio Arnold J. Toynbee —para muchos el más grande historiador contemporáneo— la considera, en su ensayo sobre la Idea de la Revolución, como el caso excepcional de una Constitución Política que recoge en su texto “como hecho y como ideal, el estado de revolución permanente”,³ pues así se interpreta la búsqueda de un “constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” que establece su artículo 3o.

Es importante recordar que, de acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución de 1917, tanto los derechos individuales como las garantías sociales y nacionales que ella establece, no se consideran ya como el mero reconocimiento político de un pretendido derecho natural, previo a la existencia de la sociedad, sino que se definen como el producto más acabado de la voluntad política de los mexicanos que, libre y responsablemente, deciden establecerlos como normas que permiten orientar y conducir el desarrollo nacional en beneficio de todos.

Las consecuencias lógicas de este planteamiento han sido el

³ Toynbee, Arnold J. *The Idea of Revolution; The Great Ideas Today*, 1970. Enciclopedia Británica. p. 11.

rescate para la nación de las riquezas de nuestro subsuelo, así como las modalidades que se pueden imponer no sólo a la propiedad privada, sino también a los usufructuarios particulares de la propiedad social, a fin de que ambos tipos de propiedad desempeñen la importante función social que tienen encomendada.

No fue por desconocimiento de la técnica jurídica —a la que algunos juristas de principios de siglo propusieron seguir atados— sino a causa de la audacia creativa de los hombres que hicieron posible la primera revolución social del siglo xx, el que se hayan establecido también, en la Constitución, los derechos sociales de las clases obrera y campesina, los cuales han sido, desde entonces, compromiso político para quienes han gobernado bajo el mandato y programa de la Carta de Querétaro.

Por eso se ha dicho, y con razón, que nuestra Constitución rompió el molde tradicional del Derecho concebido como sancionador y garante de lo que se ha alcanzado —lo que podría convertirlo, eventualmente, en un elemento conservador y, por ello inhibidor del cambio—, y que es a partir de la Constitución de 1917, cuando se empieza a concebir también al Derecho como instrumento programático que regula y permite el acceso a estadios cada vez más avanzados de desarrollo y de justicia social.

Nuestra Constitución cumple, en buena medida, ambas funciones: es garantía de los mejores logros obtenidos hasta la fecha de su promulgación, a los cuales consolida y otorga permanencia; pero también es programa y cauce abierto que permite y obliga a continuar avanzando en la búsqueda de soluciones cada vez más ambiciosas y equitativas para la población del país.

Conviene recordar que, en 1917, en ningún país del mundo existían disposiciones jurídicas que normaran en detalle los aspectos específicos de la programación del desarrollo, y que hubieran podido servirnos de modelo, pues fue sólo después de esa fecha cuando se empezaron a desarrollar las técnicas que permiten la planeación del desarrollo económico; y

apenas hasta hace unas cuantas décadas se empezó a incursionar en la programación social e integral del desarrollo.

No obstante, la clara visión del constituyente mexicano adjudicó al Estado desde entonces nuevas y más complejas funciones, cuya ejecución racional demanda, implícitamente, la concepción y la acción programáticas, como acontece con las responsabilidades que se derivan de los artículos 3o., 27, 28 y 121 Constitucionales en lo referente a la tarea educativa, al desarrollo económico y, específicamente, a la explotación de los recursos naturales rescatados para la Nación.

Quedó planteado así como problema y, por ende, como posibilidad la concepción y puesta en marcha de alternativas cada vez más acabadas de solución que han ido desarrollando las generaciones posteriores a la consolidación del movimiento armado de 1910, según lo han ido permitiendo las condiciones y recursos con que ha contado el país.

Fue así que, en 1930, durante la Presidencia del Ing. Ortiz Rubio, se promulgó la primera Ley de Planeación, cuya instrumentación —por resolverse en planos y no en programas— se encomendó a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas debido a que, en ese período, el principal problema era sin duda comunicar al país y ubicar espacialmente, dentro del territorio, las primeras soluciones tendientes a equilibrar los desiguales desarrollos que la realidad pre-revolucionaria había generado en nuestra patria.

Los planes sexenales de 1933 y 1939 preparados para las administraciones de los Presidentes Cárdenas y Avila Camacho, constituyeron sin duda un importante avance al entender la planeación como un proceso eminentemente político. En el régimen del Presidente Alemán, al promulgarse en 1947 la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se estableció, dentro de la Secretaría de Hacienda, la primera Comisión de Inversiones y en 1948 se encargó al Banco de México la elaboración del

también primer proyecto del Plan de Inversiones del Gobierno Federal.⁴

En el período de Don Adolfo Ruiz Cortines, la Comisión de Inversiones pasó a ser dependencia directa del Presidente de la República y la experiencia acumulada en ese período llevó al Presidente López Mateos a promover, en 1958, la creación de la Secretaría de la Presidencia para encargarle, además de la programación de las inversiones, la formulación del plan general del gasto público, así como de los planes nacionales de desarrollo económico y social. Junto con esa nueva Secretaría, las de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional hubieron de encargarse de ejercer las funciones de programación, presupuesto y control de las actividades de la Administración Pública Federal.

Dieciocho años más tarde, un servidor público que había tenido oportunidad de participar directamente en estos tres procesos —primero como Subsecretario de la Presidencia y del Patrimonio Nacional y después como Secretario de Hacienda— llega a la Primera Magistratura del país y, tomando muy en cuenta las experiencias anteriores, propone la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto dentro de una nueva concepción integral de la Administración Pública, misma que queda plasmada en la primera Ley Orgánica que lleva ese nombre y con la cual puede decirse que culmina el largo proceso de gestación de un Derecho Administrativo con propósitos programáticos, cuyas características quedaron ya apuntadas, si bien en grandes trazos, en la propia Constitución de 1917.

No puede decirse, por tanto, que México no haya contado sino hasta ahora con instrumentos normativos para la programación de las actividades del Estado; pero es preciso advertir que, por lo general, estos habían sido más bien declaraciones de principios que disposiciones operativas que hicieran viables, en el terreno de la práctica administrativa, los propósitos

⁴ Secretaría de la Presidencia. *Boletín de Estudios Administrativos*, No. 2. México, 1972.

políticos y las aspiraciones en ellos señaladas. Hasta hace unos cuantos lustros, el Derecho Administrativo mexicano había venido siguiendo básicamente las líneas clásicas de conservar y cuidar la formalidad y la lógica jurídicas, que lo obligaban “a ser expectante y un poco pasivo” en espera de que se dieran “las condiciones hipotéticas que marca la ley o el reglamento, para que se (produjesen) las consecuencias previstas”.⁵ Fueron en cambio las “técnicas de la programación económica (las que) plantearon la necesidad de anticipar objetivos y metas, a fin de condicionar las hipótesis y los supuestos y buscar que se produjesen las acciones necesarias (con lo cual) se empezaron a invertir los polos de la lógica anterior”.⁶

Podría afirmarse que nada impedía que las políticas y los programas se dedujesen de las facultades genéricas que la Ley atribuía a los órganos de la Administración: pero por lo general esto no acontecía de una manera permanente y sistemática, ya que no existía una disposición que obligara a fijar objetivos y metas específicos, cuantificables, ubicables en el tiempo y en el espacio y que pudieran evaluarse, por tanto, en función de los resultados obtenidos. Esto, que podría haber sido suficiente en una Administración Pública tradicional, (en un Estado gendarme como los de los Siglos XVIII y XIX, no lo es ya para un Estado (de servicio como el nuestro) que, a partir de 1917, debe orientar y estimular el desarrollo”.⁷

El ex-Presidente López Mateos nos advertía, en 1965, al apadrinar la generación 62 de Abogados de la U.N.A.M., que él mismo “muchas veces (se había preguntado) si el estudio del Derecho y las tareas relativas a su ejercicio no sería ya —o no empezaría a ser— cosa del pasado”. El estaba cierto, sin embargo, de que “a través de sus transformaciones el

⁵ López Portillo, José. *Discurso pronunciado en el acto final de su campaña*. México, D. F., 27 de junio de 1976.

⁶ López Portillo, José. *Palabras pronunciadas al término de la Reunión Nacional de Ciencias y Tecnología*. Puebla, Pue., 19 de diciembre de 1975.

⁷ López Portillo, José. *Discurso pronunciado en el acto final de su campaña*. México, D. F., 27 de junio de 1976.

Derecho seguiría siendo uno de los apoyos fundamentales de la vida humana y la convivencia social, (ya que) la paz y la justicia de los individuos y de los grupos solamente pueden comprenderse y organizarse bien mediante la aplicación de las normas esenciales del Derecho". Afirmaba entonces que "es a los juristas a quienes corresponde la tarea de ajustar, de tiempo en tiempo, las instituciones a las circunstancias de la vida de los hombres, (y que era) responsabilidad de los técnicos del Derecho (conocer) los fundamentos de la vida social y de las aspiraciones humanas para hacerlas posibles mediante la formulación de leyes vigentes a la altura de su tiempo".⁸

Esta clara concepción de la función que corresponde al jurista en el momento presente es compartida sin duda por el actual Presidente de la República, quien por su parte ha señalado que concibe al Derecho "como un sistema dinámico, que da base legal y democrática (no sólo) a la participación estatal (sino también) a la de los particulares en las tareas del desarrollo".⁹

Desde su campaña advirtió ya que "normar y programar son dos esfuerzos para influir en el futuro, (que) el primero se expresa en los derechos adquiridos a través de un tormentoso proceso histórico que ha costado a la humanidad milenios de experiencias acumuladas, (en tanto que) la programación es el aprovechamiento de las experiencias históricas para influir ordenada, racional, serenamente en el porvenir como intención, (y que) con estos instrumentos —que en nuestro país se expresan a través de nuestro sistema democrático— tenemos que actuar en el futuro inmediato".¹⁰

⁸ López Mateos, Adolfo. *Palabras pronunciadas en la ceremonia de apadrinamiento de la Generación 62 de la Facultad de Derecho*. México, D. F., agosto de 1965.

⁹ López Portillo, José. *Palabras pronunciadas en reunión con los integrantes de la Cámara Nacional de Comercio*. México, D. F., 12 de enero de 1976.

¹⁰ López Portillo, José. *Palabras pronunciadas al término de la Reunión Nacional sobre Formación y Capacitación para el Trabajo*. Atlahuetzia, Tlax., 17 de diciembre de 1975.

Ha señalado también que, tanto la “modalidad normativa como la programática –la primera significada por las técnicas jurídicas y la segunda por las económicas– (están) puestas en la historia por el hombre, como propósitos para influir en el porvenir. Una y otra con sus respectivas áreas específicas y sus zonas de interacción, que tenemos que admitir como tales, para conducir las decisiones y hacer esfuerzos a fin de normar y programar nuestro futuro”.¹¹

El sistema político de México es la democracia, y por ello también la programación que llevemos a la práctica ha de ser democrática y ampliamente participativa, lo que entraña que se busque de una parte, “organizar (las) propias y directas responsabilidades (del sector público) y de otra inducir, con respeto de los derechos individuales y sociales, las de los otros sectores; acción que (...) requiere (sin embargo) esfuerzos mayores que los (que implica) la planeación totalizadora y tecnocrática”.¹²

La nuestra habrá de ser una planeación ampliamente participativa, obligatoria para el sector público e inducida y concertada con los sectores social y privado, en el entendido de que los compromisos libre y responsablemente asumidos se vuelven también exigibles. La congruencia entre la acción y las palabras es una de las características más señaladas del régimen del Presidente López Portillo. De ahí que uno de sus primeros actos de gobierno consistió en enviar al Congreso de la Unión las iniciativas de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y de reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

En la primera de ellas se establece que “las entidades y

¹¹ López Portillo, José. *Palabras pronunciadas en reunión con miembros de organizaciones nacionales de economistas*. México, D. F., 8 de diciembre de 1975.

¹² López Portillo, José. *Palabras pronunciadas ante vecinos del XXII Comité Distrital*. México, D. F., 8 de junio de 1976.

dependencias de la Administración Pública Central y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes”.¹³ En esta misma Ley se atribuye a la Secretaría de Programación y Presupuesto la función de “recabar los datos y elaborar, con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social (y) el plan general del gasto público.”¹⁴ Se establece también la modalidad de la coordinación sectorial —para efectos programáticos— de las entidades descentralizadas y paraestatales, “a través de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.¹⁵

Por su parte, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, señala como requisito, que el gasto “se (basará) en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución (así como que) los presupuestos habrán de fundarse en costos”¹⁶ y, a fin de dar operatividad a tal postulado, faculta a una dependencia específica a normar las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación de la Administración Pública Federal.

Por su parte, las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, tienden a fortalecer las facultades de evaluación y control del órgano legislativo sobre las acciones que desarrolla la Administración Pública Federal y son el origen y antecedente de la expedición, en diciembre último, de una nueva ley que reestructura a este órgano externo de control y evaluación.

¹³ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. D.O. del 29 de diciembre de 1976, Artículo 9o.

¹⁴ *Ibidem*, Artículo 32-1.

¹⁵ *Ibidem*, Artículo 51.

¹⁶ *Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*; D.O. del 31 de diciembre de 1976. Artículo 13.

Reformas tan radicales como estas requieren, como es obvio, la formación de un nuevo tipo de legislador y de administrador público, que tenga como característica la capacidad personal de tolerar y enfrentarse a la creciente complejidad de los problemas; habilidad para negociar, persuadir e integrar creativamente conceptos y soluciones; aptitud para reconocer y soportar alternativas, en algunos casos contradictorias; entereza suficiente para aprender y olvidar, para aceptar riesgos y admitir errores; para conocer a fondo su circunstancia, en la conciencia de que la información accesible siempre será incompleta y que habrá de ser interpretada con instrumentos imperfectos; en fin, capacidad para adaptarse a condiciones nuevas, inesperadas —e incluso incontrollables— sin renunciar por ello a los objetivos y valores nacionales y universales de mayor trascendencia.¹⁷

Al aceptar la invitación para apadrinar, en 1958, a nuestra Generación de Bachilleres en la Escuela Nacional Preparatoria No. 1, el Ex-Presidente Lázaro Cárdenas nos advirtió, desde entonces, que “sin duda los maestros nos (inculcarían) el deber de lograr nuestra capacitación específica para el mejor aprovechamiento de los recursos nacionales y sociales del país (pero que) por cuantiosos que sean los recursos materiales no se puede olvidar que el factor humano constituye la principal riqueza de las naciones (y que) por loable que sea la prosperidad del país y por alta que sea también su técnica industrial, no podrá lograrse una estabilidad básica sin la justa distribución de los bienes materiales, ya que la libertad, la igualdad y la justicia, serán utopías y normas ficticias si no están enraizadas en el bienestar del pueblo”.¹⁸

Con idéntica preocupación, el actual Primer Mandatario ha

¹⁷ Ver Naciones Unidas. *La Evaluación de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo: monografía metodológica preparada por el Grupo Internacional de Estudios sobre Planificación Nacional (Interplan)*; 1969 (69.11.H.2) Anexo 11.

¹⁸ Cf. *Anuario de la Escuela Nacional Preparatoria*. México, D. F., G.U.P., 1958, pp. 3 y 4.

insistido en la importancia de que el jurista y el administrador público recuerden que no pueden actuar en un vacío de laboratorio, fuera de su lugar y de su época; que el legislador y el abogado no pueden sólo trabajar con el orden y concierto de sus mentes; que el programador no puede únicamente desarrollar de una manera supuestamente científica su modelo cuantificable, desatendiendo las cualidades de la realidad. “Para las ciencias sociales, —ha dicho el Presidente— sólo es racional la racionalidad que se apoya consciente, analíticamente en su realidad histórica, (puesto que) es compromiso de la inteligencia entender que si racionaliza la realidad, tiene que hacerse realista la razón”.¹⁹

La planeación del desarrollo económico y social del país y la programación de las actividades de la Administración Pública deben, por tanto, concebirse como una actividad altamente participativa y plural. Se parte de la base de que es posible “armar un sistema que permita al Estado, conjuntamente con la iniciativa privada y social, fijar metas para evitar que los propósitos y líneas de política queden sueltos, a la expectativa de iniciativas que se producen desordenadamente y se restuelven sin concierto, si no es que arbitrariamente en los procesos administrativos y burocráticos”.²⁰

Si hasta ahora hemos marchado desarticulados en nuestro proceso de desarrollo nacional, lanzados cada uno como flecha por su lado, en un proceso en el que cada quien cumple su responsabilidad con mayor o menor eficiencia, pero en forma suelta y separada, se hace cada vez más imperioso aprovechar mejor nuestros recursos, con base en un programa que amarre las acciones sueltas en busca de un objetivo común. Somos más y el país sigue siendo el mismo. Una mayor población demanda más satisfactores. Para atender estas nuevas demandas se requiere realizar un esfuerzo

¹⁹ López Portillo, José. *Palabras pronunciadas en la entrega del Premio Anual de Administración Pública*. México, D. F., 20 de abril de 1978.

²⁰ López Portillo, José. *Palabras pronunciadas en reunión con miembros de organizaciones nacionales de economistas*. México, D. F., 8 de diciembre de 1975.

decidido de “organización de la productividad, mediante un ordenamiento y una coordinación que permitan conjuntar los esfuerzos en torno a (este) propósito unitario”,²¹

A fin de alcanzar este objetivo —primero el orden y luego el co-orden— el Presidente López Portillo desde los primeros días de su mandato, dio inicio al programa de reforma administrativa del Gobierno Federal con la idea de “organizar la Administración Pública para después organizar mejor al país.”²² Sólo ordenando previamente la acción gubernamental era posible convocar una Alianza Popular Nacional y Democrática para la Producción, así como prepararnos para alcanzar el modelo de país que queremos legarle a nuestros hijos: un país más libre en lo interno, más justo en lo social y más independiente en su acción internacional.

Pero para que este esfuerzo rinda sus mejores frutos debe ser realizado de manera coordinada entre las distintas instancias de gobierno y con la abierta participación de la población entera; no pueden llevarlo al cabo únicamente los encargados de las decisiones políticas ni mucho menos los responsables de la ejecución administrativa de dichas decisiones. Es una tarea eminentemente colectiva, que debe procurar y garantizar la decidida participación de todos. Con este propósito se dio inicio, en forma simultánea, al proceso de reforma política, con la idea de abrir los cauces de la participación ciudadana a las nuevas corrientes de opinión y a los grupos minoritarios que, por diversas circunstancias históricas, no habían podido participar —hasta ahora— en forma institucional, en los procesos de fijación de las directrices gubernamentales, sea en el ámbito federal, el estatal o el municipal.

La reforma política y la reforma administrativa surgen así, desde su inicio, “estrechamente interrelacionadas e inter-

²¹ López Portillo, José. *Palabras pronunciadas en el Instituto Tecnológico Regional*. Cd. Madero, Tamps., 7 de abril de 1976.

²² López Portillo, José. *Mensaje de Toma de Posesión*. México, D. F., 1o. de diciembre de 1976.

implicadas; apoyándose y enriqueciéndose mutuamente”.²³ Si la reforma política abre los cauces a la participación de nuevas opiniones, que habrán de ilustrar las decisiones gubernamentales del país en su conjunto, estas decisiones requieren ser ejecutadas con mayor eficacia, eficiencia y congruencia por una maquinaria estatal menos burocratizada y expectante, lo cual vuelve necesaria la reforma administrativa.

Se ha dicho ya “que la administración en México no es neutra ni el Estado carece de contenido”.²⁴ Y no podría ser de otra manera en un país como el nuestro, que ya pagó el alto costo de un eficientismo administrativo desligado de las grandes causas nacionales.

Desde que era Presidente de la Comisión de Administración Pública, hace ya más de diez años, José López Portillo, afirmó que se trataba de evitar recaer en una administración tecnocrática como la que se gestó en “la época del General Díaz, empeñada en lograr (...) mucha administración y poca política, orden (...) que (produjo), en definitiva, la entrega de la incipiente industria en manos extranjeras (...), y de la riqueza rural a una casta privilegiada que creó las condiciones que después obligaron al estallido revolucionario”.²⁵

Desde entonces ha quedado bien claro que la administración no supe a la política y que las técnicas administrativas siempre deben estar subordinadas a las directrices que marque la soberanía política del pueblo a través de los procesos constitucionales.

Pero como corolario obligado debe establecerse también que la política no debe suplir a la administración, lo que conduce en ocasiones a improvisaciones, ineficiencias y

²³ Reyes Heróles, Jesús. *Palabras pronunciadas en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa*. 21 de diciembre de 1977.

²⁴ Reyes Heróles, Jesús. *Palabras pronunciadas en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa*. México, D. F., 21 de diciembre de 1977.

²⁵ López Portillo, José. *Conferencia ante los participantes en el doctorado en Ciencias Administrativas de la ESCA*. México, D. F., febrero de 1970.

deshonestidades que ya no deben aceptarse. No debe haber contradicción entre la función política y la administrativa. Por el contrario, debe existir entre ellas una estrecha complementación.

Hoy más que nunca estamos ciertos que “la política traza los fines, establece las metas (y) la administración supone la capacidad para alcanzar metas y fines; (...) que de nada sirven grandes metas y ambiciosos fines sin capacidad administrativa para lograrlos, (y que) de poco serviría una eficaz administración”²⁶ que no estuviese al servicio de los fines políticamente trazados por el pueblo.

México ha aprendido ya a “caminar por la vía de la democracia, obteniendo (...) mayor eficacia. (...) Una y otra se las debemos al pueblo, una y otra constituyen imperativos de nuestra historia e ideales permanentes de nuestra revolución política”.²⁷ Se ha dicho con acierto que la nación exige actualmente “más y mejor política y más y mejor administración”.²⁸ “Sin buena política es imposible buena administración y una buena administración obviamente ayuda a una buena política. El pueblo demanda ahora democracia y eficacia. No quiere que a nombre de (la eficacia) se expongan nuevamente sus derechos,²⁹ (pero) tampoco quiere que a nombre de la (democracia)” se justifiquen la ineficiencia, la deshonestidad y la dispersión administrativas.

De aquí que el fundamento último de la reforma administrativa sea eminentemente político. Lo que se busca es habilitar mejor al sistema político para que controle y haga

²⁶ Reyes Heróles, Jesús. *Palabras pronunciadas en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa*. México, D. F., 21 de diciembre de 1977.

²⁷ Reyes Heróles, Jesús. *Palabras pronunciadas en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa*. México, D. F., 21 de diciembre de 1977.

²⁸ *Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 60, 41, 51, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 Constitucionales*. 4 de octubre de 1977.

²⁹ Reyes Heróles, Jesús. *Loc. Cit.*

responsable —ante la soberanía nacional— a la administración pública, mediante un fortalecimiento de los principios constitucionales de la División de Poderes y del Pacto Federal, con lo cual se mantiene vigente el principio de que no haya “autoridad sin derecho ni derecho sin autoridad”.³⁰

Se trata fundamentalmente de enmarcar la programación económica y social a la norma jurídica; de establecer como condición que sea participativa y plural y de institucionalizar un proceso de evaluación que permita, tanto al Presidente de la República como al Poder Legislativo de la Unión, controlar de manera más eficaz los resultados de la Administración Pública Federal.

Motivo de preocupación para el político debe ser siempre contar con medios eficientes para la consecución de los fines que se propone, pues existen en la historia innumerables ejemplos de ocasiones en que las mejores ideas políticas se han empantanado en el marasmo de una burocracia que, librada a sí misma y sin dirección ideológica definida llega a hacerse lenta, dispersa, injusta y deshonesta.

La Reforma Política y la Reforma Administrativa forman parte, por ello, junto con la Alianza para la Producción, del gran propósito de cambio social que ha propuesto a la Nación el Presidente López Portillo para lograr que el país asuma, con plena responsabilidad, el papel histórico que su desarrollo actual y potencial habrá de permitirle desempeñar en un futuro próximo.

Quisiéramos que la Academia de Derecho Administrativo y Administración Pública, cuya presidencia hoy se nos encomienda, se constituya en foro abierto para la discusión, análisis y generación de propuestas que coadyuven a lograr estos altos propósitos, en los que debemos participar todos los que deseamos ver realizadas las aspiraciones por las que ha luchado nuestro pueblo, y cuyo logro se percibe ahora más cercano que nunca, al abrirse importantes posibilidades de

³⁰ Reyes Heróles, Jesús. *Palabras pronunciadas al término del Informe de Gobierno del Ejecutivo Estatal*. Chilpancingo, Gro., 10 de abril de 1977.

desarrollo del país y que requieren, en forma señalada, de la participación solidaria, responsable y activa de quienes han hecho del Derecho y de la Administración Pública su campo de actividad cotidiana.