


**DISCURSO DE ANTONIO CARRILLO FLORES DURANTE  
LA CEREMONIA DE ENTREGA DEL PREMIO DE  
ADMINISTRACION PUBLICA 1984 E INAUGURACION  
DE LA BIBLIOTECA DEL INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACION PUBLICA, DICIEMBRE DE 1985**



Agradezco a Don Ignacio Pichardo Pagaza, presidente de nuestro Instituto, y por su conducto a todos sus Directivos, que me hayan invitado a participar en la ceremonia en que el primer magistrado de la nación, Don Miguel de la Madrid, entregará los premios correspondientes a 1984. Estos galardones se han vuelto ya tradicionales y constituyen un valioso estímulo para los cultivadores de las diversas disciplinas relacionadas con la administración pública.

Mi gratitud se acrecienta por el honor que se me hace al imponer mi nombre a la Biblioteca del INAP. Sería insincero negar la satisfacción muy íntima que ello me causa, aunque comprendo que el sentido de esa decisión es subrayar el carácter multidisciplinario de los estudios que aquí se fomentan y el sitio que en ellos corresponde a la ciencia del derecho, milenaria y actual.

Por un azar de mi destino, cuando era yo secretario de Hacienda y Crédito Público en el lejano año de 1955, me tocó pronunciar el discurso inaugural de este Instituto en el venerable Salón Panamericano; pero sería injusto no recordar, entre otros varios fundadores, a nuestro primer presidente, el doctor Don Gabino Fraga, maestro de varias generaciones de juristas mexicanos y autor, con la colaboración de Don Manuel Sánchez Cuen, de la primera obra que logró la simbiosis de los anhelos revolu-

cionarios con la doctrina de su tiempo, y a Don Rafael Mancera que, a su regreso de una reunión del Instituto Internacional, puso particular empeño en que creáramos lo que al cabo de 30 años se ha convertido en una casa vigorosa, prestigiada dentro y fuera de nuestro país. Además, este Instituto ha alentado la formación de muchos otros de carácter regional, de acuerdo con la saludable tendencia de desconcentrar la vida política, económica y cultural de México. Necesidad que la reciente tragedia ha vuelto más urgente y que es sin duda uno de los mayores retos con que termina para México este siglo XX, testigo de muchos de los mejores y de los peores sucesos de la historia humana.

Durante el largo auge de lo que en México llamamos el “liberalismo clásico”, que tuvo su culminación en la Constitución de 1857, las actividades del Estado eran las tradicionales de cuidar la integridad física del país, impartir la justicia, atender a la seguridad de las ciudades y de los pueblos y rancherías, y unos cuantos servicios más, limitadamente enumerados en los artículos 28 y 125 de aquella carta magna. Era por eso natural que los juristas fuesen quienes se ocuparan, casi de manera exclusiva, de estudiar los problemas de la administración pública que empíricamente atendía la burocracia. Ese trabajo legislativo, jurisprudencial y doctrinario, lo hicieron —cito apenas dos nombres señeros— los grandes liberales como Ignacio Vallarta y los conservadores, como Teodosio Lares, que independientemente de sus imperdonables errores políticos, trajo a México lo mejor de la ciencia europea en su disciplina, especialmente de la francesa y la española. Tanto la Universidad de México como la Secretaría de Hacienda han hecho justicia a Lares el jurista, reeditando “Las Lecciones” que dictó en 1852 en la Academia de Letrán, antecedente de su ley de 1853.

La revolución y el proceso que ella desencadenó dotaron al Estado de nuevas atribuciones en lo económico, vigorizando lo que en rigor apuntaba ya desde los años finales del porfiriato, como lo muestra la nacionalización de los ferrocarriles. Pero el proceso se aceleró a partir de 1917, cuando la Constitución reconoció que hay servicios técnicos que el Estado debe de prestar y para los que no basta la acción política de las secretarías de Estado. Así, se crearon los departamentos administrativos, que poco después fueron desbordados por la realidad.

Ahora, la Constitución ha tenido que reforzarse para reconocer explícitamente a las unidades paraestatales, algunas de las cuales tienen a su cargo de manera descentralizada funciones públicas, pero otras son francamente empresas públicas, de las que se ocupan los señores Alfredo Acle Tomasini y Juan Manuel Vega Hutchison, en el trabajo que ha merecido el galardón principal que se les ha otorgado en esta ocasión.

Las leyes hoy más que nunca son incapaces —por sí solas— para dar respuesta a los complejos problemas de la administración pública; más como vivimos en un Estado de Derecho, la sola ciencia de la administración tampoco es bastante para conjugar la eficacia y eficiencia en el manejo de los negocios públicos en áreas que le son ajenas; la formulación correcta de las normas legales y la promoción de los derechos humanos. Se confirma así lo que los estudiosos del Derecho administrativo mexicano sentimos desde hace tiempo: que la administración pública moderna no es posible sin atender a las exigencias de la ciencia de la administración, de las técnicas muy variadas a que el Estado tiene que acudir, así como a las normas jurídicas que la estructuran, y a un elemento que corona y rige a los otros dos: la política, arte imprescindible, en todo lo que tiene que ver

con el bien público. Cuando uno de esos elementos falta se cae en gravísimos males: o el atraso cultural o el desorden o la dictadura de los políticos o la de los burócratas, tan mala como la otra, a veces peor, por deshumanizada y resentida.

Hay, sin duda, muchas afinidades entre las grandes empresas públicas productoras de bienes y prestadoras de servicios y las empresas privadas nacionales o multinacionales. Ha sido por ello posible en México, y fuera de México, integrar a la órbita de atribuciones del Estado corporaciones que en un tiempo fueron privadas. Para referirme sólo a nuestra patria, recordaré algunos ejemplos notorios: el de los ferrocarriles ya citado, el del petróleo y otros recursos naturales, el de la electricidad, el de los teléfonos y otras vías de comunicación y, más recientemente, el de la banca. Todos ellos indispensables en una nación de casi 80 millones de gentes, alrededor de la concentración urbana mayor de la tierra, y que además, para progresar debe exportar.

En una economía en desarrollo como la nuestra, los recursos públicos han sido insuficientes desde que la democracia formal se convirtió en democracia social. Llegó, pues, el momento de frenar la tendencia expansionista que llevó al Estado a ser empresario marginal en campos secundarios y que de proseguir habría llevado a una hiperinflación incontenible y a un sector público monstruoso, inconstitucional, deficiente y caótico.

Obviamente no es posible volver al sistema de 1857 ni siquiera al de 1917 más liberal —en el sentido de abstencionista— de lo que algunos creen. Pero sí era imperativo limitar la gestión del Estado a las áreas estratégicas y las prioritarias, y así lo han hecho las reformas promovidas por el presidente De la Madrid.

dejando las demás a los sectores privado y social, aunque bajo la rectoría del Estado que es ya norma política irreversible. Además, por esa misma insuficiencia de recursos, agravada ahora por el temor a la irresponsabilidad de algunos, aceptamos la participación complementaria del ahorro extranjero, siempre que, si viene como inversión directa, se someta sin reserva a nuestras leyes, aplicadas por funcionarios honorables y por jueces capaces e independientes; y si es como inversión indirecta, en las áreas que México escoja. No podemos ofrecer más ni debemos conceder menos, si queremos que se nos respete como nación soberana.

No es fácil revertir una tendencia que se inició hace varias décadas, pues hay intereses, muchas veces legítimos y muy fuertes, que resisten y que el Estado no puede desconocer. Pero por difícil que sea, la tarea es indispensable. Las empresas privadas indudablemente cumplen funciones imprescindibles al proporcionar a la sociedad bienes y servicios necesarios y al organizar su distribución. Las ejecutan con el propósito de obtener utilidades, para lo cual requieren cuidar al máximo su productividad, cumpliendo con las normas fiscales, laborales y otras de orden público. Si no lo hacen, allí está el Estado para volverlas al orden.

La empresa pública no siempre puede justificar su existencia con los mismos criterios; pues, además, debe cuidar y cumplir los propósitos políticos que el Estado le asignó y que en ocasiones son incompatibles con la percepción de ganancias. La Conasupo o el Metro, por ejemplo, nunca serán empresas lucrativas, como tampoco lo es el "subway" neoyorquino.

Pero la proposición diversa es también inexacta; no es ver-

dad que las empresas públicas, sobre todo las que producen ciertos bienes o proporcionan ciertos servicios, deban de desentenderse de generar provechos que les permitan, al menos, llevar al cabo sus inversiones, pagar sus créditos, sus impuestos e incluso ¿por qué no? contribuir con excedentes a las erogaciones cada vez mayores que reclaman los gastos sociales del Estado —salud, educación, vivienda— conforme a los planes nacionales y regionales de desarrollo. Esto es verdad aun en los Estados organizados de acuerdo con las doctrinas políticas y económicas del socialismo. En la Unión Soviética, en donde viví un año y medio, más del 90 por ciento de los ingresos del Estado lo proporcionan los excedentes y beneficios de las empresas públicas y apenas un porcentaje pequeño los impuestos. Claro que esos porcentajes son irrealizables en una economía mixta.

Estas consideraciones las hago para subrayar la necesidad de que este Instituto, que estoy seguro que está destinado a un progreso constante, no olvide ninguno de los tres pilares en que se sustenta la administración pública en un Estado democrático y que repito: el cumplimiento del Derecho; la técnica administrativa en sentido estricto, auxiliada por las múltiples disciplinas que ahora exigen los programas gubernamentales; y someterse a las grandes orientaciones de carácter político, que configuran lo que ahora con razón se llama proyecto nacional y que define sencilla e impecablemente el artículo 3o. constitucional.

Vivimos horas de crisis. La vamos a superar. No tengo sombra de duda. Más para ello es preciso el trabajo tenaz de los mexicanos de hoy y de mañana, más preparados que los de mi tiempo; que aprovechando lo mejor del pensamiento científico nacional y extranjero lo incorporen a las nobles tradiciones de que es tan

rica la historia patria. Y, sobre todo, que permitan aliviar la suerte de los que menos o casi nada tienen. Estoy seguro que —en la órbita de sus posibilidades— así lo hará el Instituto Nacional de Administración Pública.