



HACIA UNA DOCTRINA MEXICANA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. PAPEL DE GABINO FRAGA EN SU CONFIGURACION*

Alejandro Carrillo Castro

Quiero antes que nada agradecer muy cumplidamente la invitación que me formuló nuestro Instituto para participar en este muy merecido, e indispensable a mi juicio, ciclo de charlas para conmemorar la obra, la figura y el ejemplo de quien fue, ha sido y seguramente seguirá siendo para la mayoría de los juristas mexicanos, uno de los faros de orientación más luminosos que tenemos quienes hacemos del derecho, y en particular del derecho administrativo, nuestra profesión, nuestra vocación personal; no sólo por lo que hizo, sino cómo lo hizo y, quizá lo más importante a mi parecer, porque se preocupó, como buen maestro en el sentido prístino del término, de enseñarnos a seguir haciéndolo a quienes de una manera directa o indirecta tuvimos el privilegio de sentirnos y aceptarnos alumnos suyos.

* Conferencia sustentada el 2 de septiembre de 1982 en el Auditorio del Instituto Nacional de Administración Pública, dentro del Ciclo de Conferencias: *Fraga y el Derecho Administrativo Mexicano*. N. del D.

El Instituto me encargó que me ocupara de platicar con ustedes sobre el tema de "Hacia la elaboración de una doctrina mexicana de la Administración Pública y el papel de Gabino Fraga en su configuración". Si queremos hablar de una doctrina mexicana de la Administración Pública, casi podemos utilizar como pleonasma el nombre del maestro Fraga; ambos están así de indisolublemente ligados, porque en aquello que no participó directamente el maestro Fraga, para configurar las explicaciones del porqué y del para qué de las instituciones de derecho administrativo mexicano, se ocupó sin embargo oportuna, seria, reflexiva e inteligentemente de analizarlas; bien fuese para estar de acuerdo o bien para exponer abierta, valiente y productivamente sus puntos de vista opuestos. Quienes pasamos por las aulas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México teníamos la necesidad de consultar la obra del maestro Fraga, independiente de que estuviéramos inscritos con él o no, bien fuera para comparar o para tener un punto de vista sintético de la Administración Pública. Cuando me tocó el turno de cursar los estudios de Administración Pública en la Facultad, allá por 1960, quienes leímos otros textos, muchas veces abultados y analíticos, acudíamos necesariamente al esfuerzo extraordinario de síntesis que representaba el libro de Fraga, que se ha vuelto clásico tanto para los estudiantes del derecho administrativo, como para los practicantes de la Administración Pública.

Un enorme mérito del maestro Fraga, entre otros, es que además de intentar sistematizar la problemática administrativa y encuadrarla a las categorías del derecho nacional, está la virtud envidiable de la síntesis, pues los latinos tenemos con frecuencia la proclividad a extendernos enormemente en los análisis, como si tuviéramos algún temor de responsabilizarnos de ideas propias y acudimos siempre a la cita, a la defensa de lo que dijo otro, en vez de tratar de hacer un esfuerzo por aclarar y responsabilizarnos; por responderle en este caso a nuestros alumnos de las ideas propias. Así empiezan las enseñanzas de Gabino Fraga, que después de 22 ediciones de su texto clásico, sigue ofreciendo al estudioso, no solamente al estudiante de la Administra-

ción Pública mexicana, un texto accesible, sintético y claro. Obviamente no es el único, ni el mayor de los méritos a los que me voy a referir, la brevedad y la síntesis que lograba de sus ideas el maestro Fraga para facilitar el conocimiento de estos problemas importantes para todos nosotros; de intención yo estoy utilizando el término profesor, porque considero que un maestro que logra transmitir con su ejemplo cotidiano las ideas externas con que proyecten sus obras y que entiende que la mejor manera de enseñar es con el ejemplo personal, y el maestro Fraga lo consiguió hasta el último de sus días. La tarea de un jurista —alguna vez lo planteaba el expresidente Adolfo López Mateos cuando lo invitó en ese entonces el presidente de una de las generaciones de abogados, Juan Bremer, a exponer sus ideas sobre la función del abogado— no es la de estar repitiendo como perico, constantemente, lo que algunos juristas creadores han establecido; esa idea del abogado como mero repetidor conduce a la obsolescencia, al mecanicismo, a la antigüedad. En contraste, el jurista, decía López Mateos, está obligado a conocer la dinámica de la sociedad y tratar de proponer las normas, o como diría López Portillo, las normas que habrán de dar cause institucional a esos cambios que exige la dinámica de la vida social. La segunda gran enseñanza del maestro Fraga fue que hasta la última, la vigésima segunda de las ediciones de su obra, siguió incorporándose y preocupándose por analizar las novedades que le presentaba como planteamiento, y como incógnita a resolver o a despejar una realidad siempre más rica y más compleja que cualquier hipótesis previa que un teórico se quisiera plantear, a diferencia de quien se redondea en un momento de su vida; se le presenta para analizarla, y después queda como guardián dogmático de aquel momento que supo captar como realidad para analizarla, desglosarla y explicarla, como buen pensador científico en el mejor de los términos, abierto siempre a los problemas, a buscar explicación a los problemas nuevos sin recurrir al dogma o a la negación *a priori* de todos los fenómenos nuevos que va presentando la realidad política, social y administrativa de México.

Estos fenómenos ocuparon en su momento la reflexión y el

análisis sereno del maestro Fraga, y fueron ocupando un lugar en el sistema de análisis que él se propuso establecer cuando en 1933 preparaba la primera edición de su libro, aparecida en 34, y su intención, que por esto le da vigencia usual y proyección al futuro, era encuadrar dentro de un sistema lógico, dentro de un sistema global, las instituciones que la Revolución Mexicana encontraba necesario crear para cumplir con las funciones que la nueva revolución, la primera revolución social de nuestro siglo, imponía a un Estado que ya no podía responder al concepto liberal, tan solo garante del dejar hacer y del dejar pasar de las fuerzas libres de la sociedad; porque ya lamentablemente desde antaño, y particularmente desde Juárez, tomamos conciencia de que el viejo principio liberal de dar a todos trato igual ante la ley se estrellaba ante la dura realidad, de que no todos somos iguales por razones de diferencias que la propia realidad socio-política-económica nos impone, y que la única manera de otorgar una mayor igualdad real a los hombres y mujeres que pueblan nuestro territorio era tratar, como ya lo planteaba Aristóteles, en forma desigual a los desiguales.

De ahí que el Estado emanado de la revolución social de 1910-17 entendía que esta desigualdad real lo obligaba a proteger de manera especial a las clases particularmente desfavorecidas, la campesina y la obrera, a efecto de equilibrar estas desigualdades con la realidad. No nos mostraba el derecho, que pretendía hipotéticamente dar trato igual a desiguales, con lo cual sólo se profundizaban las desigualdades reales. La tarea extraordinaria, envidiable de Gabino Fraga, fue haber sido de los primeros estudiosos que se incorporaron al movimiento popular revolucionario para que, en el momento de la fase creativa o constructiva que se inicia en los años veinte, después de pasado el momento de convulsión en el cual se pagó el altísimo precio de más de un millón de vidas, los mexicanos ganáramos el derecho de establecer nuevos criterios normativos ya no copiados mecánicamente y literalmente de los modelos franceses y norteamericanos, que hasta ese momento habían servido de faro o guía para elaborar las cartas constitucionales en la mayoría de los países que obtenían su independencia. Por eso tengo dudas

de que sea particularmente exacto señalar que la tarea de Fraga fuera sólo la de incorporar ideas o modelos europeos a la realidad mexicana; por contra, pienso que el principal esfuerzo de Gabino Fraga, y de ahí su vitalidad actual, es la de tratar de encontrar, si bien con métodos similares a los que permitieron elaborar los modelos inglés, norteamericano y francés en sus respectivos ámbitos de vigencia, el modelo mexicano, modelo que no está acabado, que Fraga no tuvo entonces la pretensión de presentarlo como tal, pero que sí dejó sentados cimientos sólidos que permiten desde entonces irlo adicionando como las viejas capas que formaron sólidamente a nuestras pirámides, monumentos que hoy son a todas luces y desde casi todos los puntos cardinales del globo, observables como características de nuestro país.

Cuando Fraga se suma a la pléyade de mexicanos que intentan establecer los causes por los cuales habría de avanzar la Revolución Mexicana después de un periodo violento de destrucción, cuando empieza el presupuesto de egresos de la Federación a destinar más dinero a la creación de caminos y escuelas, que al pago de tropas militares; cuando surge no por azar, sino precisamente por este cambio cualitativo de gobiernos que ya no tienen que destinar todo su tiempo a garantizar la preminencia de una facción militar sobre la otra, sino empezar a construir el proyecto que emanaba de nuestra Constitución del 17; se dan con Calles las primeras directrices para iniciar la obra constructiva. Surge entonces la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación, los Bancos Agrícolas, y en forma descollante, el Banco de México. Quiero subrayarlo porque Gabino Fraga participó y fue miembro del Comité de liquidación de los antiguos bancos de emisión, y fue además el Presidente, el primero, de la Comisión Nacional Bancaria, y si hoy estuviera sentado aquí nos estaría diciendo lo importante de la medida que ayer acaba de anunciar el Presidente de la República y cómo tiene una continuidad histórica.

Si en lugar de ver la historia de nuestro país en función de lo que pasó hace 24 horas y de lo que va a pasar en las próximas

24, ampliamos nuestro horizonte de análisis al momento en que culminada la lucha armada, vemos que México empieza a construir sus instituciones y a explicárselas y normarlas; éste es el momento en que aparece en la vida institucional y académica de México: Gabino Fraga. Tenía un temple especial, sólo así se explica el que en 1914, cuando por razones explicables se cierran los cursos de la Universidad Nicolaíta, busca venir a la capital acompañado de otros dos grandes mexicanos, cuyos nombres reflejarán que no se trataba de un caso azaroso o aislado, sino un caso de conciencia colectiva de la cual hoy estamos tan requeridos, precisamente en este momento, los mexicanos. Tres nicolaítas famosos, Samuel Ramos, Ignacio Chávez y Gabino Fraga, al cerrarse su Universidad, en su estado natal, deciden venir a continuar preparándose para construir el México que se avisoraba desde entonces, y los tres en su medida y en su momento cumplieron esa importante tarea. Desde entonces Fraga se preocupa por preguntarse ¿cómo se inscribe? ¿cómo se ubica cada una de las nuevas instituciones, o cada una de las nuevas realidades que va exigiendo la vida económica, política y social de México dentro de un marco que le inspire una explicación global?. La teoría del científico, del jurista que se preocupa por explicar las cosas que tiene enfrente para encontrarles su conexión lógica; cómo conforma un marco que pueda dar una estructura que permita como todas las estructuras transitar en el devenir histórico, conservando el orden que se requiere para que no nos dispersemos todos en la anarquía y en la ausencia de memoria.

El Estado es una de esas estructuras, como bien lo recuerda con frecuencia otro gran maestro de la Administración Pública, José López Portillo: el Estado, como su nombre lo indica deriva de *stato*, "lo que está", lo que permanece estático dentro de lo que cambia, que somos los hombres, las mujeres, las condiciones económicas. Claro que en las grandes dimensiones históricas el Estado va cambiando de contenido, pero ese cambio es lento porque así se requiere; el derecho o la ley que viene de poderse leer, de algo que se escribe para que no se pierda por la falta de memoria, de ahí proviene la etimología de la palabra ley, la ne-

cesidad de que dejemos por escrito y podamos leer lo que va acordando la sabiduría colectiva de la población. El derecho es una de las formas para avisar que el Estado permanezca dentro de lo que cambia, y ese análisis del Estado mexicano y de sus formas de derecho fue realizado de manera ejemplar y hasta el último de los días de su vida, con la misma emoción juvenil de la primera edición, por el maestro de muchos de nosotros: Gabino Fraga; quien en un momento determinado analiza el todo y puede entender donde va ubicada cada una de las partes.

Gabino Fraga se dedicó con la tranquilidad, la paciencia y la experiencia de haber empeñado la mayor parte de su vida al ejercicio de este todo jurídico que es el Estado mexicano, y particularmente la Administración Pública, a clasificar las piezas antiguas y las piezas nuevas que van surgiendo para darnos una conexión lógica de lo que existe. Ninguna sociedad avanza cuando no tiene noción de dónde viene y a dónde va; saber de dónde venimos y en dónde estamos nos permite saber sin grandes problemas hacia donde nos dirigimos. Esa es la ventaja de un sistema que interrelaciona partes nuevas y viejas, y permite explicar funciones nuevas.

Decía el maestro Carrillo Flores que la gran contribución de Fraga a la doctrina mexicana más que el acto jurídico o el servicio público, es su noción de atribución y es que precisamente en el momento que surgía el Estado de derecho emanado de la Revolución Mexicana fue necesario explicar y justificar las nuevas atribuciones del Estado, de los nuevos órganos que van surgiendo para cumplir, no ya las funciones tradicionales del Estado policia del siglo pasado, sino las nuevas funciones que los miles de campesinos, obreros y clases populares del país habían establecido en esa nueva Constitución-programa que es la Carta de Querétaro. No teníamos, ni nos servían en forma suficiente las fórmulas académicas anteriores, ni las europeas, ni las norteamericanas. Muchas de ellas tenían que encontrar en el genio y en la innovación de el analista mexicano su nueva función,

pero quizá lo más importante de la contribución de Fraga al establecimiento que esta doctrina mexicana de la Administración Pública es su constancia y permanencia en este análisis. Nos puede llamar la atención el genio individual de una persona, y aun de una generación, que se fija como meta colectiva a hacer una gran obra. Surge una escuela, un palacio, un museo; individualmente concebidos son importantes, pero lo que todavía hoy sigue llamándonos la atención, no sólo a los que salen del país, sino a los que tienen oportunidad de viajar por su vasto territorio, son los centros religiosos como Teotihuacan, Uxmal, Tajín, no se diga Cartago o Luxor en el antiguo Egipto. Aquí el secreto es muy sencillo, no es un templo hecho por un faraón, o por un sacerdote, ni siquiera por una generación, sino por varias generaciones que van acumulando construcciones una sobre otra, y en lugar de destruir lo que hizo el anterior porque no lo hicieron ellos, aceptan que éste es un basamento interesante y añadiendo capa tras capa para ir configurando una obra que, a lo largo del tiempo, excede con mucho la creatividad de un hombre, o de una generación. Así podríamos parangonar la obra de análisis y de reflexión crítica sobre la Administración Pública mexicana dinámica como la más, por parte de Gabino Fraga.

Trató de explicarse en su momento y de explicarle al mundo cuál era el origen, la función, el porqué y el para qué de las instituciones administrativas públicas surgidas de la Revolución Mexicana. Ciertamente encontraba y reflexionaba que las secretarías de Estado, similares a los ministerios del siglo pasado, eran una creación de los regímenes emanados de los movimientos independientes, pero no así los departamentos administrativos. Fraga siempre supo que el departamento administrativo era una exigencia técnica de la modernidad del siglo presente, que hay cierta cantidad de funciones administrativas que tenían que sacarse por lo menos parcialmente del debate político para encargarla a verdaderos especialistas, obligados por la división del trabajo para llevar las alternativas técnicas al responsable político de las decisiones. Entendía de manera cabal lo que lamentablemente se perdió para muchos de nosotros: que las casi interminables

discusiones en el Congreso Constituyente del 16-17 sobre la necesidad de contar con departamentos administrativos distintos de la secretaría de Estado era precisamente para dotar de capacidad técnica y flexibilidad administrativa a los órganos tradicionales de gobierno. Por eso es que los primeros departamentos administrativos fueron el de Estadísticas, el de Contraloría, el de Aprovechamientos Generales, y con Calles el del Presupuesto, porque Calles quería desde entonces, en 1928, desligar la formulación del presupuesto para garantizar el cumplimiento de los programas de gobierno; creó al menos en la ley, en el papel, el primer Departamento Autónomo del Presupuesto. Sin embargo, todavía eran las épocas de los avatares políticos y militares, que por razones que no viene al caso abundar aquí, provocaron que este primer Departamento Autónomo del Presupuesto nunca pudiera nacer a pesar de que Calles, el gran estadista de la Revolución Mexicana, lo había planteado como una necesidad. Surgen nuevas necesidades de articulación política, como bien lo decía Gabino Fraga cuando daba los primeros informes como Presidente de este Instituto de Administración Pública, que él ayudó a conformar, los administradores públicos de la época, me refiero al año de 1956, habían encontrado que, frente a la corriente juricista tradicionalmente europea, y la corriente pragmática norteamericana —que todo lo resolvía para efectos de la administración en organogramas, flujogramas y técnicas eficientistas— era necesario incorporar y darle su valor al aspecto político de la Administración Pública. Otra de las aportaciones importantes de Gabino Fraga a la doctrina administrativa de la Administración Pública en México es, cuando informaba a la Asamblea Constituyente del Instituto en 1956, “que ante todas estas tendencias a las que me he referido, el Instituto, sin una declaración expresa al respecto, y en esto creo interpretar el sentir de todos sus miembros, he sustentado la convicción de que el criterio que debe mantener cuando se trata de fijar el contenido de los estudios sobre la Administración Pública es el de conservar un perfecto equilibrio y simetría entre los tres elementos que se han examinado”, es decir, el aspecto jurídico tradicionalmente europeo, el aspecto político

que proponía y el aspecto técnico, característico de los estudios norteamericanos. Ya desde entonces había definido con claridad, Gabino Fraga, que no había dicotomía o tricotomía entre la administración y la política, o entre la administración, la técnica y la política, ambas o las tres. Decía el maestro Fraga que forman parte de la reflexión del administrador público, pues como bien lo mencionó años después otro gran teórico político en nuestro país, la democracia exige al mismo tiempo eficacia, y no acepta que a nombre de la democracia se justifiquen la anarquía, la deshonestidad y la falta de eficiencia en el cumplimiento de los principios políticos que se encomiendan a la Administración Pública. Precisamente porque el aspecto político estaba entre las preocupaciones fundamentales del maestro Fraga; éste incorporó a la reflexión del administrador mexicano esta figura que hasta ahora no he encontrado analizada a suficiente cabalidad por los estudiosos de la Administración Pública.

Cuando Cárdenas, en el momento de articular las fuerzas que habían desatado la revolución popular de 1910, quiso encontrar en una forma de relación y de mando a efecto de que no se atropellaran unas con otras, y que en ese momento fuera posible trazar líneas y estrategias que fueran vectores resultantes de estas distintas fuerzas. Comenzó entonces a articular las demandas en distintas confederaciones y se creó la Confederación Nacional Campesina y la Confederación de Trabajadores de México, en tanto que en el ámbito empresarial la Confederación Nacional de Cámaras de la Industria y la Cámara de Comercio, como agregación de estas demandas sociales para tener interlocutores válidos, a efecto de que participaran en las decisiones públicas. Como en la vieja obra de Piandelo, parecía que se trataba de instituciones que andaban en busca de autor, y el primero que las categorizó y analizó dentro de este esquema, y que estaba preocupado por establecer, para ofrecerlo a los estudiosos y a los estudiantes del derecho administrativo, fue Fraga. Propuso que fueran una forma más o una modalidad de la figura de la descentralización que proponía junto con la descentralización por servicio, que recogía de alguna manera los modelos que se

habían venido incorporando del derecho español, así como las fundaciones o las instituciones públicas francesas, las empresas públicas y las comisiones norteamericanas, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, y la descentralización por región: los estados y los municipios.

Fraga acuña y esculpe una de las figuras que no sólo antes de la época de Cárdenas, sino ahora, cuando entramos de lleno a la etapa de la pleneación participativa, habrá de ser de las más importantes: la descentralización por colaboración, que señala que las cámaras tienen precisamente esa característica, son órganos descentralizados por colaboración, puesto que de alguna manera como participantes privados y sociales coadyuvan con el Estado en el cumplimiento de las funciones públicas. Como éstas, muchas más son las contribuciones que podían señalarse como aportación de Gabino Fraga a lo largo de su fecunda vida de investigador sistemático y de teórico de la Administración Pública mexicana; pero insisto, lo más importante quizá, a destacar aquí, sea su aptitud de maestro. Yo no he encontrado todavía un verdadero maestro que no se presente con modestia frente a sus alumnos y entienda que lo que está proponiendo es su visión particular, su hipótesis de la vida, pero que está abierto a la discusión y al enriquecimiento permanente de los fenómenos que observamos, a esto nos obligan cuando tenemos una actitud abierta, crítica y científica ante la vida, pero no dogmática. Que fácil hubiera sido para Gabino Fraga no volver a escribir una coma más en su tradicional libro y dejar que la vida se complicara y se modernizara, y él siguiera manteniendo simplemente el derecho y el honor de haber sido el primero en sistematizar el panorama administrativo y jurídico de México. Pero preocupado como un verdadero maestro por ir incorporando las modalidades que se van presentando como problemas, a cada nueva edición incorporaba los nuevos órganos, las nuevas funciones y sus nuevas ideas.

Nos tocó en suerte —Manuel su hijo nos acompañó en ese entonces—, tener una comida inolvidable con don Gabino en

que discutimos por varias horas la forma en que se habían incorporado, yo así se lo decía, muchas de las ideas que aprendimos en su libro, en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el nuevo esfuerzo de reforma administrativa; que aunque muchos no lo entienden así, no trató de partir de cero ni de inventar nada, sino de llevar finalmente a los textos jurídicos muchas de las ideas que aprendimos con el maestro Fraga y con otros maestros en la Facultad de Derecho. La idea de una Ley Orgánica, que curiosamente todavía algunos en el momento de sus proposición discutían como anticonstitucional, originalmente las recogimos de los textos y de los proyectos del maestro Fraga. Si alguien se toma la molestia de leer los artículos transitorios de la Constitución del 17 verá que ahí se plantea que se habrán de expedir las leyes orgánicas de los demás poderes; pero como en alguna ocasión se le llamó Ley de Secretarías, porque el antiguo artículo 90 de la Constitución decía que el Legislativo habría de establecer cuántas secretarías habrían en el Ejecutivo, todavía hay gente por ahí que se espanta y dice: “se recoge a los departamentos administrativos de los que no hablaba la Constitución”; para nada habla la Constitución si sólo leen ese artículo. En todos lados aparecen los departamentos administrativos, que durante varios días se discutieron en el Constituyente. Lo que sucede es que al final no ocurrieron las sesudas y larguísimas discusiones de viejos juristas disponiendo de 10 años para construir ese texto. Era una necesidad política, estaban urgidos los constituyentes para terminarla para el 5 de febrero del 17, y muchos de los debates no pudieron traducirse en disposiciones concretas. Este fue el caso de los departamentos administrativos. Pero un estudioso serio como Fraga sabía bien de este asunto y en la Ley Orgánica que él propuso en el 1957, él hablaba de ley orgánica y de recapturar esta atribución que tenía el Legislativo de señalar los departamentos administrativos. Todavía, para mi defensa, he escuchado algunos exmaestros que señalan como error “que la Ley Orgánica habla de los departamentos cuando por muchos años la Ley de Secretarías se llamó, absurdamente a mi juicio, de Secretarías y Departamentos de Estado, cuando lo único que es de Estado

son las secretarías, en tanto que los departamentos sólo departamentos administrativos, según los debates del constituyente”. ¿Qué fue lo que hicimos los discípulos de Fraga? Recoger estas reflexiones y proponérselas al Presidente López Portillo para que, finalmente, casi 60 años después la Ley que establece las facultades de las dependencias directas del Ejecutivo recoja los debates del constituyente del 17, nada menos y nada más; pero quienes no estudian, quienes no conocen la historia, son los que normalmente levantan sus voces y hacen aspavientos espantados ante las novedades que, como alguien decía, sólo se presentan a los ignorantes, a los que sólo lo que se ha olvidado les parece mal.

Algo importante que le explicábamos al maestro Fraga cuando en la última edición de su libro, y por el respeto, la admiración y el cariño que le teníamos sus discípulos, le testimoniábamos que era intención de lo que habíamos aprendido en su libro. Que habíamos propuesto al Presidente López Portillo la incorporación en las iniciativas de ley que envió el Congreso en uno de sus primeros actos de gobierno, que se recogiera en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la forma de creación de esas nuevas entidades que habían surgido desde 1919 y 1925, particularmente, y que no quedaban encuadradas dentro de la Ley Orgánica, es decir, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos. Era yo apenas un pasante de la Facultad de Derecho y pasante en la Oficina Jurídica Consultiva de la Presidencia cuando José Enrique Gama Muñoz nos preguntaba cuál era la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal y los fideicomisos. Era un verdadero galimatías, casi nos lo había impuesto como castigo, queriendo saber si los estudiantitos de la Facultad que llegábamos con muchas pretensiones a la Oficina, podíamos con ese paquetón; Dieciocho años lo hicimos parte de nuestro análisis y de nuestra vocación como profesionales del derecho, pero siempre tuvimos a la mano el sistema, los estudios y la forma de atacar el problema que nos enseñara desde entonces, entre otros, particular-

mente Gabino Fraga. Ya se nos preguntaba en la Facultad, que cómo era posible que no haya una sola ley en donde se establezca cómo se deben crear estos organismos, una ley orgánica, y quién los puede crear. Nos decían algunos maestros que hay una ley para su control, pero una cosa es una ley para su control y otra muy diferente la ley para su creación; ésta, además, debe estar ubicada al mismo nivel y rango que la que los otros órganos de la Administración Pública. Todavía hay gente que se espanta por ahí y dice: “como es que incorporaron la administración pública paraestatal”. Por un lado teníamos las críticas de que México no tenía una carta de naturaleza para estos organismos, que no se explican dentro de nuestro sistema, y cuando se llega finalmente a esta ley no dejan de surgir voces que nos dicen “que es esto, también que estábamos antes”. Fue este uno de nuestros puntos de discusión más aleccionadores con el maestro Fraga, porque aunque consta en su libro, y la discusión la tuvimos días después de su edición, con una inteligencia que yo me atrevería a calificar más juvenil que la nuestra, con una disposición al análisis, a la reflexión abierta, a salirse del dogmatismo, cosa en que incurriamos muchos de los que estábamos en la mesa, a diferencia del maestro, que nos llevaba muchos años. Pero nos adelantaba también con su experiencia en cuanto a alejarnos de los dogmas para analizar con apertura las realidades. Me atreví a decirle, pensando que ahí se acabaría la comida y que no volveríamos a discutir esos asuntos, que tuvimos que sugerir el término *administración paraestatal* y no el de *administración descentralizada*. Se me quedó viendo muy raro y me dijo: “haber cómo está eso”. Le dije “mire maestro, lo lógico, lo que algunos teóricos acartonados que no analizan como surgen las cosas, simplemente en la comodidad de sus escritorios reflexionan en abstracto, en lo puro, o en la pureza de la teoría, lo lógico sería que frente a la administración centralizada, las secretarías y departamentos, estuviera la administración descentralizada. Hace 30 años, le dije al maestro, usted se encargó de definirlos como organismos descentralizados”. Ahora ¿qué hacemos entonces con las empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria y los fideicomisos?. Por eso,

aunque efectivamente no son términos ortodoxos, son términos que hemos encontrado necesario acuñar en nuestro país para que, de alguna manera, podamos englobar esa otra realidad que no inventamos. Los fideicomisos lamentablemente son una invención muy mexicana, pero inspirada en el *trust* norteamericano, que está totalmente alejado de esa figura y con él disfrasamos empresas, organismos y una serie de cosas. Tenemos primero que encajonarla, como Fraga nos enseñó a ser, en una figura y después empezar a depurar. Cito textualmente la página 198 de la última edición del maestro, dice: “además, en la ley vigente la expresión administración pública paraestatal carece también de un contenido jurídico, pues en ella se comprenden entidades de naturaleza muy diversa, como lo es la de los organismos descentralizados, la de las empresas de participación estatal, las de las instituciones de crédito, seguros y fianzas, y las de los fideicomisos. Por todo ello habrá de concluirse que la expresión ‘paraestatal’ no corresponde al contenido de la acepción en que se emplea, y que sólo debe tomarse como una expresión cómoda, aunque arbitrarias y a veces inexacta, para denominar los organismos que aun formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la administración centralizada”. Ante este párrafo le decíamos al maestro que nos declaramos totalmente culpables, pero le pedíamos a que nos ayudara a encontrar entonces uno mejor y en esas estábamos cuando la vida nos quitó al hombre, pero nos dejó el ejemplo que nos habrá de permitir seguramente continuar enriqueciendo y analizando con esa misma apertura intelectual los nuevos fenómenos que presenta la Administración Pública de México. Ese es a mi juicio, la mejor enseñanza que nos dejó Gabino Fraga.

Otra de las enseñanzas, que en mi entender es importante, es su preocupación por incorporar dentro de la doctrina de la Administración Pública, por una parte, los nuevos órganos que correspondían a las nuevas funciones de este Estado emanado de la revolución. Pero como eran nuevas funciones y nuevas atribuciones que él se interesó profundamente por legitimar, o por

explicar, puesto que cumplían una función social nueva, también entendía que habría la posibilidad de que si no se planteaba la defensa de los particulares, si no se señalaba de alguna manera los límites y los recursos que quedaban a cargo de cada uno de los ciudadanos, se podría incurrir en arbitrariedades. Y fue una de sus preocupaciones fundamentales, que todavía está por culminarse como alguna vez lo planteaba en un estudio también ejemplar Antonio Carrillo Flores, *La defensa de los particulares ante la administración*. Es absurdo que en esta época todavía los mexicanos, frente a una arbitrariedad de la Administración Pública, casi todos recurramos al juicio de amparo en lugar de acudir a los recursos administrativos ante las dependencias y ante el Tribunal del Contencioso. Pero como cada dependencia, casi me atrevería a decir, inventa sus propios recursos, es una tarea de romanos y todavía está por establecerse algo que convenimos y que comentábamos en esa comida con el maestro: la necesidad de un código de los procedimientos administrativos, cosa que hemos planteado ante este Instituto en homenaje a la preocupación del maestro Gabino Fraga.

Finalmente, quizá el mejor homenaje que se puede hacer a un hombre que entregó toda su vida a cuestionarse sistemáticamente sobre los problemas de su país y de su tiempo, a diferencia de muchos pretendidos teóricos de la Administración Pública, es que no se dedicó a reflexionar cuál era la forma de administración de personal de la dinastía de Ming, ni como se resuelve el problema de los fideicomisos en Checoslovaquia. Se empeñó siempre con ese mismo vigor con el que en 1914 entendió cual era la función de un joven estudiante mexicano, de continuar estudiando y preparándose para darle armas intelectuales y justificadoras al movimiento revolucionario que le tocó vivir, cosa que hizo hasta el último día de su vida. Se dedicó a reflexionar sobre las novedades que le planteaba el desarrollo de la Administración Pública mexicana día a día, y nunca tuvo empacho no sólo en discutir con sus pares, cosa que sería explicable en una gente ya de su reconocido prestigio internacional, sino que con frecuencia aceptaba, como es el caso que estoy

planteando aquí, discutir con las nuevas generaciones, sin un plano de prepotencia, y en ocasiones concediéndonos al menos la posibilidad de la conveniencia de analizar con más detalle los juicios que en función de la información que él tenía en el momento de escribir sus estudios le había obligado a señalar. Para quienes evocamos al maestro, cada vez que alguien joven o más joven que nosotros, nos llega con alguna inquietud y por abulia y por flojera mental se nos antoja cómodo decirle “venga otro día”, nos aparece de pronto la sombra vigorosa del maestro y nos obliga a tratar de ser, por lo menos, igual o siquiera un poco más paciente como él solía ser con nosotros cuando le planteábamos nuestras dudas, y cuando le preguntábamos dentro de ese esquema y en ese sistema que él tan meticolosa y cuidadosamente fue elaborando para encuadrar los problemas que nosotros no entendíamos cabalmente. Pero si queremos pensar que el mejor ejemplo y la utilidad de recordar a un hombre que hizo de la reflexión su esfuerzo cotidiano y del ejemplo su nota más característica de ser humano, me preguntaría yo si no el mejor homenaje que le pudieramos rendir hoy los estudiosos de la Administración Pública a Gabino Fraga es preguntarnos, si todavía hoy estuviera aquí con nosotros, qué nos estaría diciendo en función de las decisiones históricas que ayer se tomaron en nuestro país. Que cómodo es hablar del pasado, porque ya ocurrió; pero Gabino Fraga nunca tuvo miedo de hablar del presente y de proyectar sus reflexiones hacia el futuro. Si Gabino Fraga participó en la construcción del sistema bancario mexicano cuando éste estaba totalmente destruido por la revolución, cuando cada facción revolucionaria emitía sus billetes y cuando los bancos privados mexicanos y extranjeros eran bancos de emisión de moneda, y se estableció la necesidad con Calles de que hubiera un banco central y un sistema nacional bancario, habiendo sido don Gabino del Comité Liquidador de esos antiguos bancos de emisión y primer Presidente de la Comisión Nacional Bancaria, me atrevería a preguntar qué nos diría con esa gallardía con la que se dirigía a las nuevas generaciones. Si él contribuyó a construir un sistema nacional bancario, y si estableció como concesiones, puesto que es un patrimo-

nio nacional y una función pública que se reserva al Estado, y si se abría un régimen de concesiones con la idea de facilitar la intermediación bancaria con la que fueran coadyuvantes de esa función pública las instituciones privadas y si durante tantos años costó trabajo darnos cuenta que el capital tiene patria y que los capitales que venían a establecerse como instituciones de intermediación bancaria servían fundamentalmente a los intereses de esos capitales y de esos países.

Por eso con Gustavo Díaz Ordaz se mexicanizó la banca, con la idea de que pensáramos, como ayer dijo el Presidente, que si se encargaba a los mexicanos de esta función exclusivamente habrían de cuidar los intereses de los mexicanos, y si lamentablemente la historia nos vuelve a demostrar que esta extraordinaria función de intermediación bancaria, tan necesaria para que fluya el desarrollo económico del país, por el interés mal entendido de unos cuantos dejó de cumplir con su función social; y si en lugar de servir para financiar la pequeña y la mediana industria mexicana, si a pesar de que se limitó a los mexicanos la posibilidad de utilizar estas concesiones, el uso de estos recursos se destinó a financiar unas cuantas empresas de los propios dueños de los bancos, cuando lamentablemente ante circunstancias difíciles los propios representantes de estas funciones recomendaban a los mexicanos que se convirtieran nuestros pesos en dólares. Se nos antoja tan lógico pensar porqué se recomendaba esto, porque el mayor negocio de estos intermediarios bancarios estaba en utilizar estos pesos para venderlos y revenderlos, y ganar así un extraordinario número de pesos malhabidos en unos cuantos días con el trabajo y el sudor de todos los mexicanos; y lo que es más grave aún, y no se conoce, cuando se halló la posibilidad de que los mexicanos, para que no salieran dólares al exterior los depositaran en los bancos aquí en México, los famosos mex-dólares, esos dólares que los mexicanos de buena fe depositaban en los bancos se iban inmediatamente por medio de ventas leoninas al extranjero y los mexicanos de quedaban amparados sólo por papeles. Esos son los banqueros mexicanos que hoy están criticando estas medidas

que sólo significan regresarle a la nación lo que la nación concesionó de buena fe y frente a la buena fe se encontró con la falta de solidaridad de esos mexicanos. Como bien dice López Portillo, solidaridad deriva de "soli", de suelo, y los que hemos nacido en este suelo tenemos la obligación de defenderlo, y cuando hay gente que por encima de ese derecho solidario y de ese sentido de nación que viene de haber nacido aquí les interesa más tener pesos o intereses; tan es así que los mandan a otros países, olvidando que con eso sangran las posibilidades de desarrollo de nuestro país. Estamos ante situaciones que nos obligan a pensar qué haría un mexicano de la talla de Gabino Fraga hablándonos hoy aquí para darnos un mensaje de enseñanza, de nacionalismo, de mexicanidad, como aquel que en su momento le hizo pedir ante el gobierno estatal de Michoacán la posibilidad de venir a seguir estudiando para continuar su formación. Esa posibilidad la tienen todos ustedes, y el mejor homenaje que yo encuentro para recordar a Gabino Fraga es que cada uno de ustedes medite hoy en lo particular para actuar en consecuencia el día de mañana. ¿Qué nos estaría diciendo, con base en su reflexión de la historia de este país que ayudó a configurar, el extraordinario hombre, maestro de generaciones e investigador administrativo, pero fundamentalmente mexicano, Gabino Fraga?

Muchas gracias