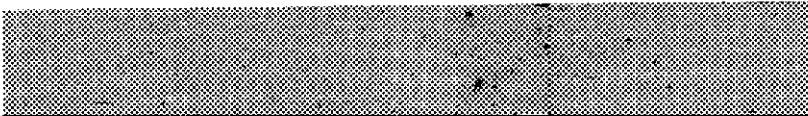




**DISCURSO DE ANTONIO CARRILLO FLORES DURANTE  
LA CEREMONIA CONMEMORATIVA DEL  
TRIGESIMO ANIVERSARIO DEL INAP, FEBRERO DE 1985**



Agradezco a los Directivos del Instituto Nacional de Administración Pública que me hayan invitado a participar en la ceremonia con que celebran el trigésimo aniversario de su fundación. En justicia, quiero recordar que ella tuvo lugar, en buena medida, gracias al empeño del distinguido servidor público que fue Don Rafael Mancera, entonces subsecretario de Hacienda y Crédito Público, que a su regreso de una reunión del Instituto Internacional entusiasmó a un grupo de estudiosos de las diversas disciplinas conectadas con la administración pública. Hubo con ese motivo una ceremonia sencilla y solemne en el Salón Panamericano. El doctor Don Gabino Fraga, maestro de varias generaciones de juristas mexicanos, fue electo primer presidente.

Al igual que en la sesión del 7 de marzo de 1975, que conmemoró el vigésimo aniversario del Instituto, traigo la representación simbólica de los fundadores que, afortunadamente, forman un grupo mayor de lo que el tiempo transcurrido parecería esperar.

Muy grandes han sido los progresos y logros del Instituto en este lapso. Es satisfactorio advertir cómo se han formado Institutos regionales, muy de acuerdo con la saludable tendencia de desconcentrar la vida política, económica y cultural de México.

Muy profundos y trascendentales han sido los cambios ocurridos en la administración pública mexicana desde 1955 en los tres órdenes del Estado nacional: el federal, el local y el municipal. Sus frutos tendrán que ir valorizándose en el futuro, pues no bastan las leyes para cambiar las realidades sociales; pero —para señalar apenas las más recientes— es evidente la importancia de las reformas que a propuesta del actual jefe del Estado mexicano, el Congreso y las legislaturas locales aprobaron a diversos preceptos de la carta magna: entre otros los relativos a la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, de manera que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático; a la planificación de ese desarrollo; a la constitucionalización de las entidades descentralizadas; al carácter mixto de la economía del país, conjugando los sectores públicos, social y privado; a la definición de sus áreas respectivas, dejando a este último, conforme al Estado de derecho en que vivimos, todas aquéllas que la Constitución y las leyes no señalan como estratégicas o prioritarias de la economía nacional. Merecen también mención las nuevas normas sobre la vigorización de la vida municipal y la responsabilidad de los servidores públicos.

El solo enunciado incompleto de estas trascendentales enmiendas a la carta magna ha abierto al Instituto campos de estudio que está empezando a cubrir, según se desprende de la lista ya muy rica de publicaciones —principalmente su prestigiada Revista de Administración Pública y del impulso que ha dado a los estudios sobre la administración pública con los premios que concede.

Me perdonarán ustedes que recuerde cómo en la reunión inaugural de hace treinta años se mencionó la necesidad de que

Estado e Instituto abordaran varios de estos problemas. Específicamente, se citó la planificación y se dijo que: “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 un sano progreso económico, dentro de las peculiaridades propias de México, era tema del más alto interés”.

Hace treinta años la Constitución mexicana, al menos de manera expresa, solamente consideraba a los “departamentos administrativos” como unidades complementarias de la acción de las secretarías de Estado, tratándose de servicios técnicos; si bien la realidad había desbordado esa limitación desde 1925 y 1926, cuando se crearon varios establecimientos públicos y comisiones autónomas. Ahora, la ley suprema habla ya de las entidades paraestatales como elementos capitales de la administración y autoriza al Congreso de la Unión para ejercer sobre ellas funciones de control político, al disponer en el artículo 93 constitucional que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los directores y administradores de ellas e incluso investigarlas. Más aún, no existe ya un solo “departamento administrativo”. Correlativamente se ha transformado la naturaleza jurídica de instituciones de gran significación en la vida económica nacional como el Banco de México y las demás entidades que tienen a su cargo el servicio del crédito y la banca. Ninguna de ellas es ya sociedad anónima, sino todas entidades de derecho público, si bien este concepto, en mi opinión al menos, todavía no alcanza definición precisa. Por otra parte, se ha suprimido el tradicional consejo de ministros y las secretarías y entidades se han agrupado en sectores. Se han creado numerosas “coordinaciones” que son también una novedad digna de estudio.

La planeación democrática del desarrollo nacional ha dejado de ser una aspiración, como lo era en 1955, para convertirse en un sistema obligatorio que, sin embargo, debe cuidar —insisto— en que no se debiliten —sino antes se fortalezcan— los sectores sociales y privados de la economía, que son indispensables, según experiencia histórica reciente lo demuestra, para que el país mantenga su ritmo de crecimiento sobre todo en el futuro inmediato.

Como cultivador por más de medio siglo —primero en la cátedra y después en el gobierno— del Derecho mexicano, puedo afirmar que hubo un largo período, de 1917 a principios de la década de los 60, en que la administración pública se concibió fundamentalmente como fenómeno jurídico, a pesar de que ya sabíamos, y así lo expuse en un libro de juventud escrito en 1939, que el Derecho no daba sino una visión parcial de la administración pública; que la comprensión cabal de ésta requería de criterios políticos que la guiaran y de la utilización de técnicas no jurídicas que la hicieran eficaz. La ciencia de la administración de algunos de esos criterios. Aunque no todas ciertamente, ¿cómo administrar el sector salud, por ejemplo, sin auxilio de las ciencias y las artes ligadas con la medicina? Es tiempo, creo yo, y quiero decirlo con la sinceridad y el desinterés que me autoriza la etapa de la vida en que me encuentro, de señalar que debe evitarse caer en el extremo contrario de abordar los problemas de la administración pública sin atender suficientemente a las exigencias del Derecho. No en balde esta milenaria disciplina, aparte de orientarse a asegurar el orden y a realizar la justicia, ha desarrollado sus propias técnicas para que las normas que regulan la vida social sean claras y, al máximo posible, sencillas. Es muy conocido el caso de Stendhal, que para mejorar su estilo leía el Código Napoleón.

Todos sabemos que estamos aún inmersos en la crisis económica más grave por la que nuestro país haya pasado desde los años violentos de la revolución mexicana; con la agravante de que hace 70, para nombrar un año clave, el de 1915, éramos un país agrario de 14 ó 15 millones de habitantes, que con la venta de sus minerales, ganado y henequén podía, a pesar de la tormenta por la que atravesaba, financiar las importaciones que necesitaba. Incluso de las armas con las que luchaban las facciones en que se dividió el movimiento revolucionario.

Los problemas actuales son de una dimensión sin paralelo frente a los de 1915 y aun a los de 1938, para citar otro año en que la expropiación petrolera marcó un hito en el desarrollo del país, que para sentar las bases de su desarrollo autónomo gallardamente afrontó la hostilidad de los países más poderosos de la tierra.

Ante el fenómeno universal del crecimiento de las tareas del Estado, es más urgente que nunca procurar armonizar los criterios con que se elaboran las normas jurídicas y los de la ciencia de la administración, para darles unidad y congruencia y también sencillez. Me pregunto si la burocracia no habrá crecido más allá de lo necesario y si como fenómeno diverso, pero inquietante, las Universidades no estarán formando profesionales a los que no será posible dar empleo productivo: ¿No serán éstos asuntos que deben de interesar a este Instituto? La autonomía universitaria no puede privar al Estado de la obligación de planificar la educación superior, aunque reconozco que el problema es endiabladamente difícil políticamente.

Don Luis Cabrera, en su libro "La Herencia de Carranza", que recoge las ideas de la primera etapa de la revolución, señaló

que una de las directrices que guiaron a la generación política que elaboró la Constitución de Querétaro, fue que México nunca más contratase empréstitos extranjeros. La situación del país, la imagen que proyectaba de violencia, cuando no de anarquía, explica que, aun sin esa intención de los gobernantes de 1913 a 1942, no pidiéramos —al menos formalmente— ni un peso de crédito internacional.

En el segundo de los años citados (noviembre de 1942) se celebró el primer convenio venturoso —pues hubo tres anteriores que fracasaron— para ajustar los adeudos que habíamos heredado de la época pre-revolucionaria. Sin dañar nuestro prestigio obtuvimos una quita del 80 por ciento de ellos. Se nos abrieron entonces, aunque en forma y cantidades modestas, las puertas del crédito internacional de origen gubernamental, concretamente primero del Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington y después, a partir de 1949, del Banco Mundial.

Como se recordaban bien los problemas del pasado —la historia de México es en buena medida la de su deuda, ha llegado a decirse con exageración—, en 1945 el presidente Avila Camacho, por el consejo de su secretario de Hacienda, Don Eduardo Suárez, promovió la reforma de la fracción VIII del artículo 73 constitucional, para establecer que: “Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República, en los términos del artículo 29”.

Me temo que este precepto, que correspondía, es cierto, a

una economía que apenas iniciaba lo que hace un cuarto de siglo se llamaba "el despegue", puso restricciones acaso excesivas para el uso del crédito público; pero también me temo que después se le haya olvidado sin sustituirlo por una norma menos rígida, pero que impidiese el crecimiento de nuestros compromisos con el exterior a los niveles a que llegó. Lo cierto es que de aquí en adelante tenemos que acostumbrarnos a vivir de nuestros recursos, disminuídos por la necesidad de atender a los servicios de nuestra deuda, que por fortuna se está reestructurando con gran sagacidad, inteligencia y patriotismo.

Me imagino que los planes nacionales de desarrollo serán objeto de interés permanente para este Instituto. Determinar el sitio que el crédito exterior deba desempeñar en ellos como elemento complementario para financiar nuestro desarrollo, será cuestión ineludible. Sobre la base de las ideas de los economistas y administrativistas, a los juristas tocará aconsejar si se justifica modificar el texto de 1946 sobre la deuda pública, para no repetir los errores anteriores a 1910 y también los de épocas recientes.

Además, nos hemos obligado con las reformas del artículo 115 a descentralizar y a vigorizar la vida municipal, empeño que tanto interesó a los revolucionarios desde la época del presidente Madero y que fue objeto de atención muy grande por parte de los Constituyentes de 1917.

Definir con criterio multidisciplinario los caracteres de las entidades paraestatales es otra urgente necesidad de la hora. Evidentemente no pueden ser iguales ni siquiera parecidas, las normas que fijen las relaciones entre el Estado mexicano, el Banco de México, las demás sociedades nacionales de crédito, Petróleos Mexicanos o la Universidad Nacional, no obstante que



todos esos organismos son corporaciones públicas. Sin embargo, algo deben de tener en común para que a todos se les incluya en la administración descentralizada y algo también corresponde en ese esfuerzo a este Instituto, mirando a nuestras realidades, aunque sin olvidar, por supuesto, las aportaciones del exterior.

Mucho se ha hablado ya del “ombudsman” y este Instituto ha publicado valiosos trabajos sobre el particular. Ojalá que no cese en su interés, dado que, salvo la Procuraduría del Consumidor, poco se ha avanzado.

Todas mis reflexiones se resumen en realidad en un solo pensamiento: la necesidad de que los problemas de la administración pública mexicana se aborden con criterio interdisciplinario, para definir opciones claras para la acción política.

Nunca podremos evitar que México padezca las consecuencias de las crisis internacionales, pero sí haremos que ellas sean menores en la medida en que actuemos reflexiva, realista e inteligentemente, como es de esperarse de la generación que ha asumido la dirección de México y de las que la sucedan, mejor preparadas que las anteriores, que muchas veces se vieron —debiera de decir nos vimos— obligadas a actuar muchas veces en forma precipitada, empírica e intuitiva.

Formulo votos para que este Instituto brinde su cooperación para un México más grande, más justo, más feliz.