

PALABRAS DE DIEGO VALADÉS

Don Jorge Fernández Ruiz ha tomado la decisión y la iniciativa de publicar una serie de estudios importantísimos, que permiten al lector mexicano y al lector hispanoamericano familiarizarse con las corrientes vigentes contemporáneas del pensamiento administrativo; gracias a él, por ejemplo, se ha iniciado una colección por este Instituto y por la editorial Porrúa, que comprende monográficos ya editados; la correspondiente al derecho administrativo argentino, español, colombiano, francés, uruguayo; vienen otras monografías más en camino. También ha volcado la mirada hacia el interior de México, y está en proceso la edición del derecho administrativo de Aguascalientes, y, así vendrán en lo sucesivo otras monografías que describen, analizan, examinan las características de esta importante rama jurídica en cada una de nuestras entidades federativas; se trata pues, de una labor constructiva, sin precedentes en el derecho positivo mexicano que enriquece nuestra doctrina y que permite darle al derecho estatal mexicano, es decir, al de las entidades federativas, una dimensión de la que carecía y que permite también a nuestros lectores, a nuestros estudiantes, familiarizarse con las diversas formas de organizar, de estructurar y de desarrollar el derecho administrativo en el mundo.

Por estas razones, por la formación de nuevos investigadores, por ese impulso y esa actitud vigorosa, lozana, creativa don Jorge Fernández Ruiz merece nuestro reconocimiento y admiración.

Quiero subrayar la importancia que tienen los temas elegidos por nuestros organizadores: contratos administrativos, contencioso administrativo, régimen jurídico del agua y régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones, en general; desde luego podrían haberse manejado otros temas; sin embargo, era importante precisar la capacidad de concentración y de tiempo disponible, buscando algunos de los múltiples temas que representan el foco de interés que en este momento llaman la atención tanto en México, como en otros países. Sobre este punto y sobre la importancia de las implicaciones que tienen los temas seleccionados,

quiero subrayar un aspecto desde la perspectiva área del derecho y la teoría constitucional que yo manejo muy cercanamente, he hablado de esto con los colegas del Instituto que trabajan en el área administrativa, comenzando por supuesto con el coordinador don Jorge; porque hay una cierta distancia que tenemos que salvar por lo menos en el ámbito nuestro, entre el derecho administrativo y el derecho constitucional, es un tema, casi lo más rápidamente y lo más directamente resuelto en otros sistemas jurídicos, por ejemplo en el sistema británico, el derecho constitucional y el administrativo son tratados como una sola entidad para el caso. En el ámbito constitucional hemos propendido, y esta es una tradición, que por lo mismo arranca desde el clasicismo, a buscar la definición, la identificación de topologías, haciendo caso omiso de la estructura administrativa del Estado; hemos puesto los elementos fundamentales de identificación de los sistemas y de los tipos de organización constitucional estrictamente en lo que corresponde a la estructura general del poder y a su funcionamiento político, pero no hemos ahondado para identificar y tipificar los sistemas constitucionales en la forma de desarrollo de los procesos y de las organizaciones de naturaleza estrictamente administrativa, este es un punto que tenemos que examinar y hacer avances importantes en congresos como éste.

Si nosotros revisamos la teoría de la Constitución y la teoría de la democracia, encontraremos que son temas recurrentes desarrollados por igual, fundamentalmente vemos organizaciones y comportamientos, repito, relacionados con procesos de poder, pero no con acciones de administración, y ésta, estimo, es una importante misión. Así, vemos los conceptos más actuales de democracia deliberativa, de democracia consociativa o de acción comunicativa, en fin; recurramos a las áreas que recurramos, veamos el pensamiento de Bobbio, Sartori o Habermas, releamos el maravilloso ensayo de esencia y valor de la democracia de Kelsen, agotemos el amplio espectro de la doctrina sobre la democracia y de la teoría sobre la Constitución, y no encontraremos referencias sistemáticas y expresamente orientadas a establecer la relación entre el sistema constitucional y el sistema administrativo; quizá esto parte de que también hemos equivocado los términos o si no los hemos equivocado, por lo menos los hemos rutinizado; hablemos más de sistema que de régimen por ejemplo, y esto los distinguidos catedráticos extranjeros familiarizados en sus lenguas de origen, francés, alemán, inglés, italiano, portugués con los voca-

blos sistema y régimen, encontrarán que efectivamente han sido utilizados con diferentes excepciones a lo largo del desarrollo de las instituciones; sistema es una expresión relativamente reciente, no la encontramos en el mundo clásico, en tanto que régimen es una expresión que podemos encontrar en Suetonio, en Tito Livio, en el propio Cicerón, por supuesto es la expresión *rego* de la que derivan rey, reyno, por supuesto régimen y otras como reglamento y finalmente la misma expresión o voz derecho, que también en su esencia la voz *rei*; esto significa que podemos identificar una distinción clara entre sistema y régimen, entendiendo por sistema, lo que todos sabemos, una forma de ser o de estar de las instituciones, pero por régimen una forma de actuar de las propias instituciones, esa es, entre otras cosas, la forma de complementariedad que podríamos diseñar e identificar entre sistema y régimen, entre administración y Constitución, entre tipología de los sistemas administrativos.

Si ahondáramos en este punto, veríamos por otra parte que la relación de nosotros como ciudadanos, con el aparato legislativo del Estado, es una relación relativamente distante; no podríamos hacer otra cosa, sino dar la razón a aquella observación que Rosseau hacía en cuanto a que el ejercicio democrático es fugaz en los sistemas representativos, porque se agota en el momento mismo de la emisión del voto, de ahí en adelante el destinatario de la norma y el autor de misma, no tiene una relación directa e inmediata; hay una conexión más directa a los aparatos judiciales, tanto por la capacidad de convertirte en actor, cuanto por ser parte en un juicio, pero donde la relación es directísima y no necesariamente dependiendo de la voluntad del destinatario de la autoridad, es en la de carácter administrativo, esa es la parte más sensible de la relación que los ciudadanos tenemos con el Estado y es por lo menos, desde el punto de vista constitucional la menos explorada; por eso los constitucionalistas tenemos que acercarnos de una manera progresivamente creciente al trabajo que hacen ustedes los administrativistas, si es que queremos comprender la totalidad del proceso del poder y no quedarnos sólo en análisis de carácter, muchas veces solo abstracto; si quisiéramos, por ejemplo, profundizar en la relación entre el régimen administrativo y el sistema constitucional, tendríamos que comenzar, entre otras cosas, por determinar el tipo de organización administrativa o burocrática para señalar si es patrimonialista o si es profesional, ésta desde luego, tiene impacto en la conducta de los entes públicos y debe ser considerada para caracterizar los sistemas constitucionales.

Otro aspecto importante es establecer si la burocracia tiene nexos de responsabilidad o es irresponsable, frente a los sistemas de representación política, también aquí encontramos la necesidad de asociar un concepto administrativo con un concepto constitucional; tenemos, asimismo, que ver la relación de la administración con los administrados, si es una relación de carácter hegemónico o si es una relación de carácter garantista, esto es, si impone de manera directa e inapelable sus determinaciones, o si construye un sistema que permite la impugnación de la decisión de las determinaciones tomadas por la burocracia; también tenemos que ver la relación entre el sistema o el aparato burocrático, con el aparato y el funcionamiento político, si es neutral o si es interventora, porque ese es un elemento o un ingrediente más que modifica o perfila el tipo de sistema constitucional y democrático existente; otro aspecto importantísimo de la administración que tiene impacto en el sistema, esto es, del régimen administrativo que tiene impacto en el sistema constitucional, es la oscuridad o transparencia que exista en relación con la toma de decisiones como parte de las entidades administrativas, adicionalmente debe tomarse en cuenta el procedimiento para la definición de política administrativa, si éste es un procedimiento vertical que se adecua en mayor medida a los estándares o patrones de los sistemas autoritarios o si es participativo y en ese sentido fortalece, vigoriza el concepto democrático del funcionamiento del Estado.

Adicionalmente se deberá examinar la orientación de las políticas adoptadas por la administración y si ésta tiene un carácter o un énfasis social o una proclividad elitista; otro factor es la utilización de los recursos que también debe ser un elemento a considerar en el ámbito de los sistemas democráticos, si la utilización de los recursos es una utilización eficiente, o si está determinada por intereses estrictamente de carácter coyuntural y se propende al subejercicio del gasto público o a su dispendio; cualquier extremo es igualmente nocivo y efectivamente se proyecta sobre el funcionamiento y la naturaleza del Estado constitucional, y finalmente, el destino de los recursos, si éstos se canalizan esencialmente a la inversión o si hay un ingrediente o un componente importante en cuanto al gasto corriente; si nosotros tomáramos todos estos elementos y los aplicamos a casos concretos para ver como funcionan los sistemas constitucionales, podríamos identificar aspectos que hasta este momento, suelen ser pasados por alto por quienes trabajamos teoría o de-

recho constitucional, por ejemplo para referirme sólo al caso mexicano, de manera muy breve, podríamos decir que nuestro sistema en el orden del ejercicio de las funciones burocráticas, sigue prendido a la tradición patrimonialista y que el servicio civil o el sistema de servicio civil adoptado, ha incorporado en su propia estructura algunas de esas tendencias de patrimonialismo y se busca a través de ese servicio, de ese sistema adoptado, la perpetuación de formas de ejercicio del poder, como lo estamos viendo infortunadamente en algunos segmentos de la vida burocrática mexicana, muy particularmente en áreas tan sensibles como el servicio exterior; por ejemplo, si viéramos la relación de responsabilidad, encontraríamos que ésta, prácticamente no existe y que los sistemas internos de control, que ahora denominamos función pública y que antes llamábamos contraloría, fueron adoptados como sucedáneo ante la existencia de sistemas congresuales o parlamentarios de control político del país, y entonces la administración optó por controlarse así misma, para evitar ser controlada por el aparato de representación política, éste es un vicio que subsiste; si vemos en el ámbito de la eficiencia de los derechos, encontramos que aquí sí hay un claro avance en el sentido del garantismo, representado entre otras cosas por los tribunales administrativos de carácter federal o local que existen; sin embargo, todavía no hay en la totalidad de las entidades federativas, tribunales de naturaleza administrativa, lo cual quiere decir que en México tenemos niveles de desarrollo asimétrico; por lo que se refiere a la defensa del administrado, en cuanto a la intervención o neutralidad de la administración, encontramos que todavía hay una fuerte tendencia interventora de manera directa en la política o de manera encubierta a través de lo que podemos calificar, como filantropía pública; que a su vez no es objeto de control por parte de los entes de representación política, ni en el ámbito federal, ni en los ámbitos estatales, esto es, los congresos no tienen participación en la definición de los programas asistenciales de la administración pública; en el orden de la transparencia, desde luego, se han hecho avances importantes en el país, pero nos encontramos con que hay derecho para acceder a la información de la administración pública, nada más que la administración pública, no tiene la obligación de establecer archivos que documenten la toma de decisiones, de manera que el acceso a la información, muchas veces es un acceso a la nada, a la vacuidad, porque no existe allá

en las esferas de ejercicio del poder la obligación de documentar las decisiones y de preservar y organizar los documentos correspondientes.

También tenemos que prevalece el verticalismo porque no hay un gabinete deliberante que tome decisiones de carácter colectivo y de carácter responsable ante el Congreso; además tenemos todavía problemas muy serios de organización y de estructuración interna en el funcionamiento de la administración que llevan a la inhibición del gasto público eficiente y que muchas veces, hace que los funcionarios estimen como un gran éxito de su gestión, el haber ahorrado recursos que estaban asignados al gasto para la inversión; de esta suerte tenemos múltiples aspectos de carácter relacionado estrictamente con el derecho administrativo que tienen una directa implicación en el ámbito constitucional, y que no hemos explorado adecuadamente.

Distinguidos miembros de la academia de países hermanos, amigos y distinguidos miembros de la academia mexicana, nos ofrecen reflexiones importantes referidos a los temas mencionados y que nos permiten también a quienes no formamos parte del trabajo de la doctrina administrativa, interiorizarnos de los avances que se hacen, buscar esos nuevos y necesarios puentes para complementar la doctrina administrativa y la doctrina constitucional. Agradezco a quienes se trasladaron desde puntos muy distantes del planeta, hasta nuestro país; del tiempo que invirtieron en el traslado y el que dedicaron a este Congreso.