

INDICE*

Alejandro Carrillo Castro	7
Luis García Cárdenas	10
Antonio Carrillo Flores	17
Omar Guerrero	21

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

Coordinador General de Estudios Administrativos de la
Presidencia de la República

Muy brevemente, sólo para testimoniar, una vez más, que dentro de los trabajos del Programa de Reforma Administrativa que ha ordenado el Presidente López Portillo desde el inicio de su mandato, forma parte importante la consulta, no solamente a la opinión de la ciudadanía en general con respecto a los problemas que quieren ver estudiados y si es posible resueltos dentro de la administración pública que se ha establecido para servirla, sino que también y fundamentalmente, se ha procurado consultar en forma sistemática y regular a quienes han hecho del estudio de la administración pública su vocación fundamental.

Desde sus inicios –hace ya 24 años–, el Instituto Nacional de Administración Pública ha sido uno de los promotores más importantes que tiene el proceso actual de sistematización y revisión de la administración pública. Desde entonces sus fundadores –muchos de los cuales se encuentran hoy aquí–, han planteado en forma seria y sistemática los distintos problemas que una administración como la nuestra viene recogiendo, por tratarse fundamentalmente de un Estado de servicio que va generando sus propios problemas al ir resolviendo los que se plantea con anterioridad.

El Instituto Nacional de Administración Pública, siempre y desde su fundación, ha estado planteando no solamente al sector público sino a la comunidad universitaria y estudiosa del país, las propuestas de solución a los principales problemas que enfrenta el sector público en este afán de ir corrigiendo defectos y de irse preparando para atender las demandas de un país en desarrollo.

Participó en forma importante como miembro de la Comisión de Administración Pública en los trabajos de 1965 a 1970, y desde entonces sus presidentes han sido miembros de los Consejos Consultivos del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal. En todos estos casos siempre hemos contado en el sector público, con la sugerencia atinada, con el planteo serio, riguroso, de los problemas que deben ser resueltos por el Gobierno Federal en este impulso de racionalización de los medios puestos al servicio de los grandes objetivos políticos del país.

Hace un año, señor Presidente, en una ceremonia similar a ésta, y en ocasión de entregarse por segunda vez el Premio Anual de Administración Pública que para estimular la investigación otorga el Instituto, usted reflexionaba que uno de los grandes compromisos de la inteligencia nacional era que en este esfuerzo por racionalizar la realidad, se exigiera que la razón fuese realista. Esta ha sido, sin duda, una de las características de las contribuciones que el Instituto ha venido haciendo dentro del actual Programa de Reforma Administrativa.

No hemos estado reflexionando conjuntamente con el Instituto sobre problemas ajenos a nuestro tiempo y a nuestra realidad. Por el contrario, ha sido preocupación del Instituto no solamente en el campo nacional sino en el internacional —a donde frecuentemente acude con la representación del país en foros de este orden el dar a conocer cuáles son los esfuerzos que está realizando actualmente la administración; cuáles son

los aciertos que se han conseguido y fundamentalmente, también cuáles han sido los tropiezos y los problemas que se han tenido que superar.

Actualmente, en el campo internacional, México ocupa ya, por razón de la permanencia, la sistematización, y sobre todo por la continuidad de los esfuerzos en esta materia, uno de los puestos importantes en cuanto a la autoridad moral con que se pueden plantear tesis de mejoramiento administrativo.

No fue casual que la primera vez que la presidencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas salió del ámbito europeo, se otorgase a un mexicano, en este caso, al licenciado Gustavo Martínez Cabañas, expresidente del propio Instituto.

En la actualidad uno de los tres comités permanentes del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, el de planificación y prospectiva, se ha encargado también al actual presidente del Instituto mexicano, licenciado Luis García Cárdenas.

Y desde luego, por parte de nosotros, en la Coordinación y siguiendo las instrucciones de usted, no solamente hemos estado pendientes de consultar la opinión y buscar el concurso decidido de los miembros del Instituto para plantearles los problemas que se están resolviendo en el actual Programa de Reforma Administrativa, sino que consideramos que la tarea de promover en el ámbito de los estudios tanto universitarios como gubernamentales la investigación sistemática sobre temas actuales y de importancia para la administración pública, constituye una de las nuevas formas, quizá la más importante a la larga, con la que el Instituto Nacional habrá de contribuir.

Ya desde el inicio de esta práctica de otorgar un premio nacional a los mejores trabajos de investigación en administración pública, que iniciara don Andrés Caso en su calidad de presidente del Instituto, se han aumentado la calidad y el número de los trabajos presentados.

Pensamos que con el apoyo que usted ha venido dando, señor Presidente, a estas tareas, estamos ya en presencia de una práctica institucionalizada que habrá de rendir sus mejores frutos al poner a la mejor inteligencia del país, a los estudiosos que dentro o fuera de la administración se dedican a reflexionar sobre estos problemas, en contacto con los principales retos que la administración está tratando de resolver y, sobre todo, con una vocación de ir incorporando la participación decidida de la ciudadanía y de los estudiosos de la administración pública en este esfuerzo permanente que usted encabeza y que ha ofrecido apoyar hasta sus últimas consecuencias durante su mandato.

Nosotros queremos solamente dejar un testimonio, nuevamente, de la relación tan estrecha, tan cordial y tan enriquecedora que el actual Programa de Reforma Administrativa ha venido recibiendo desde sus inicios por parte del Instituto Nacional de Administración Pública.

Muchas gracias.

LUIS GARCIA CARDENAS

Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública

Señor Presidente de la República

Señor Secretario de Educación Pública y
miembro del Consejo Directivo del INAP

Honorable Consejo Directivo y
señores Fundadores del Instituto

Señor Rector y Profesores Universitarios

Señores ex-Presidentes del Instituto

Señores Presidentes de los Institutos Estatales
de Administración Pública

Compañeros y amigos del Instituto:

El veinte de abril de 1977 tomó posesión el actual Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública. Su aceptación de entregar el Premio Anual de Administración Pública 1978, precisamente hoy en nuestro segundo aniversario, es, señor Presidente de la República, una deferencia que nos estimula en alto grado.

Hace un año, expresamos aquí el compromiso formal de los administradores públicos mexicanos para asumir, sin titubeos ni simulaciones, la responsabilidad solidaria que con usted hemos contraído, en el propósito de mejorar integralmente el aparato administrativo público que debe responder a las justas y perentorias demandas de la sociedad nacional.

Nuestra casa de estudios se ha empeñado desde su fundación en ser consecuente con un principio básico: la racionalidad administrativa, tesis ahora prioritaria en la Administración vigente. A lo largo de casi cinco lustros, bajo la dirección de Gabino Fraga, Gustavo Martínez Cabañas y Andrés Caso, el Instituto ha promovido el desarrollo de las ciencias administrativas; pero no en una dimensión abstracta e intemporal, sino por el contrario, intentando adaptar nuestra disciplina a los requerimientos concretos del país. En tal entorno concebimos la razón de ser del Instituto Nacional de Administración Pública. Otra cosa sería entendernos como un grupo profesional desvinculado de la realidad nacional y dedicado tan sólo a escauceos de autocomplacencia y al intercambio de solemnidades vacías.

Al recibir esta línea de pensamiento el Consejo Directivo decidió, hace dos años, instrumentar un programa cuyo fin

esencial ha sido respaldar, en nuestra capacidad, las tareas de reforma administrativa emprendidas por el Gobierno de la República.

Es así que en materia de formación y capacitación de personal fue creada la Maestría en Administración Pública con el apoyo de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Consecuentes con la prioridad presidencial de robustecer el pacto federal, hemos proseguido la creación de Institutos de Administración Pública en los Estados miembros de la Federación. Los gobernadores y las comunidades estatales se interesan cada vez más vivamente en la administración pública. A la fecha existen veintiséis Institutos. Estamos seguros que en los próximos meses cada Entidad Federativa contará con una casa de estudios de la administración pública. El Instituto aspira con esta actividad a crear institutos en los que se discuta de manera objetiva y vigorosa la realidad administrativa del país. No buscamos membresías artificiales ni carentes de sentido operativo. Cabe subrayar que solamente por lo que corresponde al primer trimestre de 1979 se han realizado más de cien seminarios y cursos sobre temas administrativos en los Estados de la República.

En el ámbito internacional el Instituto ha suscrito convenios de colaboración académica con diversos organismos entre los que se cuenta la Universidad de Bari, Italia, el Instituto Internacional de Administración Pública de París, el Instituto de Estado y de Derecho de la Academia Polaca de Ciencias y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. El Instituto tiene ahora la Presidencia del Comité de Planificación y Prospectiva del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas.

Continuamos asimismo con la tarea de difundir nuestra disciplina a través de la Revista de Administración Pública, el boletín informativo mensual y la serie de cuadernos Praxis. Seguimos editando libros de distinguidos autores mexicanos y extranjeros.

Particular interés recibe en el Instituto la investigación administrativa, tanto básica como aplicada. Esta reunión da testimonio de dicha prioridad. El Consejo Directivo ha determinado orientar los recursos disponibles al análisis de las implicaciones administrativas de las prioridades económico-sociales definidas por el Ejecutivo Federal, a manera de situar nuestra acción en la coyuntura crítica de espacio y tiempo por la que el país atraviesa. Las actividades de investigación no se limitan a las que directamente realiza el Instituto; promovemos también la participación de instituciones especializadas y de investigadores individuales. Manifestación evidente de este estímulo es justamente el Premio Anual de Administración Pública que usted, señor Presidente López Portillo, entrega el día de hoy al catedrático universitario Omar Guerrero Orozco, primer mexicano que doctora en administración pública la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sin embargo, es necesario reconocer con toda honestidad que la instrumentación de este conjunto de acciones administrativas hubiera sido imposible de no haber contado, a lo largo de estos dos años, con el permanente y valioso auxilio del Ejecutivo Federal. Del propio Primer Mandatario personalmente y de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República hemos recibido apoyo amplio y orientación transparente para instrumentar nuestro programa de trabajo.

Claro reflejo de lo mismo es la decisión del Presidente de México de dotar al Instituto Nacional de Administración Pública de una sede propia que requiere para el desempeño de sus actividades. El Consejo Directivo me ha instruido decir a José López Portillo cuán profunda es la gratitud y el reconocimiento pleno del Instituto por esta muestra de generosidad presidencial.

El Gobierno de la República está empeñado en gobernar en la crisis y en gobernar la crisis. En foros recientes, el Primer Magistrado ha pedido a las agrupaciones profesionales no sólo





formular denuncias y declaraciones, sino contribuir también con principios de solución a la problemática que nos concierne. Corresponde al administrador público, desde la cátedra o la investigación universitarias y desde los ámbitos de la praxis operativa, entender y apoyar esta solicitud. Yo invito a mis colegas para que, a través de nuestros programas de trabajo, pasemos de las declaraciones a la acción pragmática, a la acción modesta pero constante de todos los días.

No debo concluir mis palabras sin atreverme, señor Presidente, a formularle una petición. En febrero próximo, cumplimos veinticinco años en el Instituto Nacional de Administración Pública. El Consejo Directivo quiere solicitarle que honre a esta casa de estudios —de la cual es usted miembro regular de pleno derecho—, escribiendo un artículo para el número de aniversario que con ese propósito editaremos en nuestra revista. Nuestro deseo es, señor, poder recoger el fruto de esa unión armoniosa de teoría y práctica que usted ha alcanzado a lo largo de su vida profesional en tanto que maestro, administrador público y, ahora responsable de las Instituciones nacionales.

Señor Presidente López Portillo:

Con frecuencia se compara la tarea del administrador público con el destino de Sísifo. Inducir acciones de coherencia y de racionalidad en el aparato público a través de esfuerzos concertados de planificación global y de reforma administrativa debe resultar, a veces, una piedra muy pesada para el primer administrador del país. Nuestra disciplina, la administración pública, se vuelve día con día más compleja; muchas veces incomprendida por el ciudadano común. Sentimos inaplazable un acercamiento del administrador público con la ciudadanía a la cual estamos obligados a servir. Rompamos, en definitiva, la torre de marfil en la que los funcionarios públicos frecuentemente nos encerramos.

Conocemos del esfuerzo del Gobierno por instaurar un proceso integral de reforma de nuestras instituciones. La dimensión política, administrativa o fiscal de esta reforma resulta sólo mera convención de análisis. No incurramos en ejercicios estériles al pretender antagonizar política con administración. Los administradores nos sentimos políticos porque derivamos nuestra acción de un marco de valores y objetivos fundamentales del país; los políticos, sostenemos, son administradores al traducir a hechos concretos los postulados básicos de nuestra vida pública. No hay servidor público neutral. Sólo un compromiso firme con las prioridades nacionales legítima ante nuestros conciudadanos el tránsito temporal por los escaños del poder político administrativo.

Al evocar nuestro destino colegiado, y en palabras de Albert Camus, persuadidos del origen humano de todo lo humano, ciegos ansiosos de poder ver y sabedores que la noche no tiene fin, estamos sin embargo siempre en movimiento. La piedra rueda todavía. Es cierto, la lucha por sí misma hacia la cúspide es suficiente para satisfacer el corazón del hombre.

El Instituto recoge su preocupación Presidente y reitera su concurso para participar en el desarrollo del país. Y claro está, también aspiramos, señor, imaginar a Sísifo feliz. Gracias.

ANTONIO CARRILLO FLORES

**Miembro Fundador del
Instituto Nacional de Administración Pública**

“Agradezco a los organizadores que me hayan elegido entre los miembros más antiguos de esta corporación para decir unas cuantas palabras en esta ceremonia.

“Es verdad notable el arraigo que en tan pocos años han 17

tomado en México la ciencia y el arte que se ocupan de la Administración Pública, en busca de un sistema de normas técnicas para hacer más eficaz y más eficiente –la distinción no es puramente semántica– la programación, la ejecución y el control de las actividades, servicios y obras con que el Estado promueve el bienestar y el progreso de la comunidad.

“¿Qué cerca están, relativamente, las épocas en que juristas europeos muy eminentes –recordaré nada más un nombre, el de Zanobini– negaban que existiera una Ciencia de la Administración Pública! Esa tesis –que hoy suena absurda– se fundaba en un temor sin fundamento: aquellos juristas pensaban que se rompía la unidad del Derecho Administrativo si se excluían de su ámbito las materias relativas a los medios económicos y a los servicios personales que el Estado necesita, limitando ese campo del derecho al examen de la organización y de la justicia administrativas. El error era de los autores de los planes de estudios de ciertas Universidades europeas que establecieron tan arbitraria dicotomía.

“Estas ideas estuvieron en boga en México todavía a fines de los treinta, a pesar de que medio siglo antes, cuando era simplemente un académico y no un político famoso, Woodrow Wilson había escrito una célebre monografía urgiendo la necesidad de un estudio científico y sistematizado, no jurídico, de la Administración Pública a fin de rescatar a ésta, decía, “de la confusión, el gasto excesivo y el experimento empírico”. A esa monografía siguió una abundante literatura que no disminuía la importancia del Derecho Administrativo; simplemente comprobaba lo obvio: que éste da una visión necesaria pero incompleta del complejo fenómeno de la Administración Pública.

“El retraso con que este Instituto nació en 1956 tuvo, sin embargo, una ventaja: ni los juristas ni los políticos lo miraron con desconfianza. Antes lo patrocinaron, porque para entonces el Derecho Administrativo era una rama vigorosa de las ciencias jurídicas y –hecho muy importante– las normas

positivas emanadas de la Constitución de 1917 formaban ya un conjunto de leyes respetadas y respetables, en que la intuición revolucionaria de los hombres de Querétaro se había conjugado con la obra benéfica de la Suprema Corte y la no menos laudable de la doctrina, que tanto debe en este siglo a don Gabino Fraga y a sus continuadores.

“Ahora ya nadie discute que la Administración Pública –ni como organización ni como actividad– puede concebirse *sin la política que la oriente, el derecho que la regule y la técnica que la haga, repito, cada vez más eficaz y más eficiente.*

“Nuestro Primer Magistrado se ha interesado por los problemas de que este Instituto se ocupa desde hace largo tiempo. Y no hay duda que entre los logros que se reconocerán al gobierno de don José López Portillo, están la Reforma Administrativa –proceso en marcha– y en estrecha conexión con ella, la reforma política, de la que también apenas se están dando los primeros pasos.

“Como enamorado del Derecho Administrativo, que tiene la desventura de ser la más árida de las disciplinas jurídicas, desearía yo que también en esta rama se avanzara pues hay áreas de ella que han quedado rezagadas; tales como una Ley General del Procedimiento y del Proceso Administrativo y otra que modernizará la muy defectuosa y anticuada de diciembre de 1941, que reconoció por vez primera en nuestra historia, mérito de aquel gran Ministro de Hacienda que fue Eduardo Suárez, el principio de la responsabilidad del Estado, no subsidiaria de la de sus funcionarios y empleados como la concibió el Código Civil de 1928, sino como una obligación directa en casos de operación irregular de los servicios públicos.

“Es claro que en una sociedad con las terribles desigualdades que ofrece la nuestra, no basta con la responsabilidad estatal o individual por el daño causado. Hay que prevenir, y sobre todo que prestar asistencia a los más desvalidos. Por eso cuando el Instituto me invitó también a hablar en el acto

conmemorativo de su XX Aniversario sugerí que se analizara la posibilidad de acoger, en lo federal y en lo estatal, acomodándola a nuestra idiosincracia, una institución, la del “ombudsman”, que nacida en tierras escandinavas se ha generalizado en muchas partes del mundo. España, para citar el caso más reciente, con nombre castellano la ha incorporado en su Constitución. Nosotros podríamos adoptarla con el bello nombre que Ponciano Arriaga acuñó en una ley potosina de su tiempo: “el defensor de los pobres”; que en cada Municipio, y en el Distrito Federal en cada Delegación, hubiese alguien que sin mermas de la autoridad ejecutara, vigilara –con o sin quejas de los interesados– los intereses de los más humildes. De los que sufren en grado mayor las deficiencias de los servicios públicos esenciales, que a veces pueden corregirse con muy modestas erogaciones: el sistema de drenaje de una escuela, una “pipa” que alivie a una colonia sitibunda o un policía que dirija el tránsito en sitios peligrosos. Otros problemas son de mayor entidad y sólo podrán corregirse con la planeación ya resuelta, permitirá utilizar mejor los recursos humanos y financieros de una suave patria que por primera vez en su historia no vivirá –para recordar a López Velarde– “en piso de metal, al día, de milagro, como la lotería”. Ni los mexicanos tendrán ya razón para pensar en el petróleo como un regalo del diablo.

“Señor Presidente:

“Señores:

“No me resta sino felicitar a este Instituto por la noble labor que lleva a cabo, de la cual esta premiación es una muestra. Pues de igual manera que sin buena política la buena administración es imposible, sin una correcta administración no puede prosperar la mejor de las políticas. Por fortuna nos gobierna un hombre que así lo comprende. Muchas Gracias”.

OMAR GUERRERO

Primer Lugar del Premio Anual
de Administración Pública 1978

“Dos factores convergen a crear el estudio de la administración pública: la libertad y la objetividad. La primera, la libertad, contribuye a establecer las condiciones dentro de las cuales se puede inquirir, analizar y explicar; la segunda, la objetividad, ayuda a reproducir y representar, con apego a la realidad, el conocimiento que se desprende del proceso de investigación.

“Así pues, la libertad y la objetividad son los cimientos naturales sobre los que se levanta el edificio del saber. Libertad y Objetividad, en una mezcla equilibrada, hacen que el conocimiento no derive en el dogmatismo propio del libertinaje, ni en la frialdad deshumanizada del objetivismo.

“La administración pública es una disciplina donde confluyen, igualmente, la libertad y la objetividad. El estudio de la administración pública sólo es posible en un régimen político en el que florece la libertad, porque con la opresión crece y se desarrolla la ignorancia, el dogmatismo y la rigidez; del mismo modo, sólo en un régimen tal, el estudio de la administración pública puede desplazar la parcialidad que nace y se desarrolla junto a la ignorancia, el dogmatismo y la rigidez.

“El sano equilibrio entre la libertad y la objetividad engendra la discrepancia. Cuando se disiente se puede aportar, porque la opinión y la discrepancia originan la polémica y, con ello, la superación de conocimientos caducos. Toda disciplina que se inmoviliza en el dogma, pasa de la ciencia a la fe; la disciplina sufre un proceso de mutación y se transforma en teología. Los estudiosos de la administración pública deben disentir, porque de la disidencia nace el contraste de ideas y el desarrollo de la ciencia.

“En el Premio Anual del Instituto Nacional de Administración Pública ha privado la libertad, la objetividad y el respeto absoluto a la disidencia; aún más, el reconocimiento más pleno a la libertad objetiva de disentir. El hecho mismo que investigaciones polémicas sean premiadas, no sólo expresa la altura moral y la calidad académica del honorable jurado que tuvo a su cargo los dictámenes, sino también el ambiente libre y objetivo que impera en el Instituto Nacional de Administración Pública en un evento que, como éste, tanto contribuye al desarrollo de la administración pública.

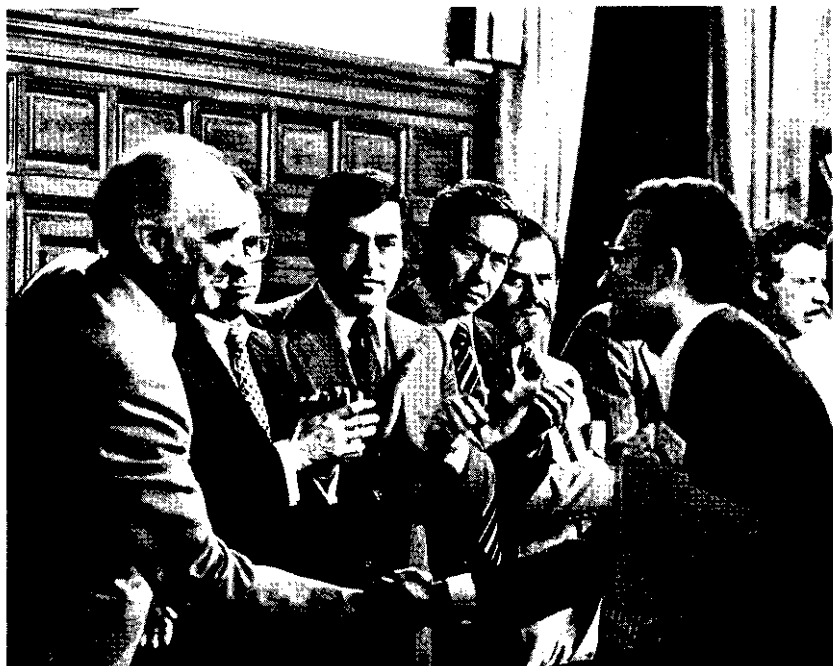
“Esto testimonia que en nuestro país el estudio académico de la administración pública ha comenzado, firmemente, no sólo a ser reconocido sino también estimulado. Sin embargo, aún no contamos con investigadores y docentes de carrera en número suficiente para estudiar a fondo la teoría de la administración pública y, lo que es más importante, indagar acerca de nuestra propia realidad administrativa. Junto al trabajo de investigación aplicada, a cargo de organismos públicos del gobierno federal, se habrá de reforzar y consolidar la investigación básica encomendada a universidades e instituciones académicas; al lado del mejoramiento de nuestra administración pública, se habrá de investigar su problemática social y política.

“La administración pública es la más joven de las ciencias sociales; hace menos de un siglo que fue formalmente declarada una disciplina académica. Por ello, por su juventud, tenemos la gran responsabilidad de convertirla en un campo de estudio útil, digno, tan útil y digno, como el estudio de las disciplinas sociales.

“En la medida en que instituciones académicas como el Instituto Nacional de Administración Pública promuevan y fomenten trabajos de investigación, que se aliente a los administradores públicos a adentrarse en el estudio profundo de la realidad gubernamental, se hará de la administración pública una disciplina aún más prestigiada de lo que es, por fortuna, hoy en día.

“Y por lo enunciado antes, es para mí, señor Presidente, un honor el recibir de sus manos el valioso estímulo que me ha concedido el Instituto Nacional de Administración Pública al haberme señalado, tan deferentemente, con el otorgamiento del primer lugar del Premio Anual de Administración Pública. Muchas gracias.

Premio Anual de Administración Pública



**Ceremonia de la entrega del Premio Anual de Administración Pública
1978, Palacio Nacional, 20 de abril de 1979.**