

Tendencias de la administración pública contemporánea *

Gabino FRAGA

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 8 y 13 de los Estatutos del Instituto de Administración Pública tengo el honor de presentar a ustedes una relación de las actividades desarrolladas en el primer bienio, que hoy concluye, de la vida de nuestra organización.

Séame permitido, antes de entrar a esa relación, hacer un ligero examen de los problemas que se han presentado a nuestra consideración al iniciar la realización del propósito fundamental de promover el desarrollo de los estudios sobre la administración pública en México.

La primera cuestión que surge es la de fijar el contenido que debe darse a esos estudios. ¿Ha de ser el aspecto político de la administración pública?, ¿o el aspecto jurídico?, ¿o el aspecto técnico relativo a la eficacia de funcionamiento de dicha administración?

Es natural que en nuestro medio fuera esta la primera cuestión que debió presentarse a los integrantes del Instituto, pues no puede ignorarse que la tendencia pre-

dominante de los estudios sobre la administración pública en México ha estado determinada por la tradición formada en buena parte por la influencia de la cultura de la Europa Continental, que ha dado una supremacía completa a la orientación jurídica.

Pero es verdad que ni antes ni después de la aplicación de los criterios jurídicos ha podido prescindirse del aspecto político de la administración pública, ya que ésta, según afirma Langrod, "no ha sido construida en ninguna parte bajo el ángulo de la realización del derecho, sino, al contrario, concebida como instrumento del poder público". Venturosamente la tesis de que habla el mismo autor, del "antagonismo inevitable entre la administración y la legalidad" ha sido sacudida y quebrantada por la transformación que condujo al establecimiento del Estado de Derecho en el que el poderoso contrapeso que aporta el factor jurídico viene a crear esa situación de equilibrio en el funcionamiento de la administración que caracteriza la organización constitucional del Estado contemporáneo.

Si a lo anterior se agrega que la administración como integrante del Gobierno es un gobierno de hombres, y como tal,

* Memoria presentada ante la Segunda Asamblea Ordinaria del I A P el 21 de febrero de 1957.

según la acertada expresión de Wilson, "no es mejor que los hombres que lo forman" y, como según lo afirma el distinguido miembro de este Instituto, Sr. don Rafael Mancera, "la calidad de una administración se determina en gran parte por la devoción, habilidad y honestidad de sus funcionarios y empleados" (La Administración Pública en los planes de desarrollo económico, Revista Núm. 2), y que además, la extensión de las funciones administrativas como una consecuencia de la amplitud desmesurada de las atribuciones del Estado moderno, después de las últimas dos guerras mundiales, ha hecho que la administración penetre hondamente en la vida de la comunidad, teniendo que atender problemas para cuya comprensión y resolución se requiere una competencia técnica especializada, es necesario admitir que los estudios sobre la administración pública han tomado otra orientación, que es predominante, sobre todo en la doctrina norteamericana, y que consiste principalmente en considerar la influencia del ambiente político, psicológico y social en que se desenvuelve la administración y en preconizar los medios técnicos más adecuados para obtener el mejor rendimiento de la actividad administrativa, tratando de adaptar a la administración pública los principios que regulan el manejo de las empresas privadas.

A propósito de estos diversos aspectos que pueden servir para apreciar el funcionamiento de la administración, con ocasión del X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Madrid del 3 al 8 de septiembre de 1956, tuvo lugar una interesante discusión entre los profesores de derecho administrativo y los profesores de ciencias administrativas y, aun-

que se eludió la definición de la ciencia administrativa, se produjo una clara separación entre los "juristas", por una parte, y los "administradores" por la otra, sosteniendo los primeros que las ciencias administrativas engloban, o por lo menos se complementan y coordinan con el derecho administrativo, en tanto que los segundos "los administradores" "insisten sobre los aspectos prácticos y no jurídicos de las ciencias administrativas, aspectos a los cuales conceden la primacía, ya se trate de los principios generales de organización y de métodos administrativos o de las relaciones que existen entre las ciencias políticas, la sociología y la psicología social y las ciencias administrativas, en el concepto de que éstas no están confinadas solamente a la administración pública, sino representan, igualmente, aspectos técnicos de práctica de negocios y de gestión de empresas". (Chronique del Institut. Rev. Int. des Sciences Ad. 1956. Núm. 3, pág. 253.)

Ante todas estas tendencias, el Instituto sin una declaración expresa al respecto, y en esto creo interpretar el sentir de todos sus miembros, ha 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 en perfecto equilibrio y simetría los tres elementos que se han examinado, es decir, el aspecto jurídico, el aspecto político y el aspecto técnico.

* * *

Hecha esta aclaración paso a informar a ustedes los diversos momentos en el desarrollo del Instituto; las actividades principales que ha llevado a cabo y las que se

propone desarrollar en una forma inmediata.

En primer término nuestra escritura de constitución como asociación civil quedó autorizada el 14 de mayo de 1955, habiendo recibido en el mes de abril del mismo año, las primeras ayudas económicas que el Banco de México y Nacional Financiera generosamente aportaron para el sostenimiento de nuestra organización, lo que permitió instalar a mediados del mes de agosto las oficinas del Instituto.

A partir de su constitución, los miembros del Consejo Directivo han celebrado diversas reuniones (los días 12 de julio de 1955, 16 y 26 de abril, 5 de julio, 11 de septiembre y 17 de diciembre de 1956) y en ellas se ha ido estudiando, con todo cuidado, el programa de acción que ha de seguir el Instituto.

Entre los puntos estudiados de ese programa se encuentran los siguientes:

- a) La publicación de una revista como órgano informativo y de divulgación de lo que se ha hecho en nuestro país en su esfuerzo por implantar nuevos sistemas administrativos y para reformar los existentes, así como dar a conocer las experiencias y conclusiones de otros países en los que, como en el nuestro, abundan las mismas preocupaciones de carácter científico y técnico.
- b) La preparación para el momento oportuno de un ciclo de conferencias sobre diversos temas de administración pública.
- c) La organización y celebración de un Congreso Nacional de Administración Pública, tan pronto como el Instituto

haya adquirido todas las conexiones necesarias con los organismos federales, locales y municipales, y estudiosos de la administración, en toda la extensión de la República.

d) La celebración de certámenes para la presentación de estudios sobre temas administrativos.

Sin perjuicio de la labor de preparación de los temas anteriores, se adoptaron como tareas concretas a realizar durante el presente año de 1957, las siguientes:

1. Formular un estudio lo más completo posible sobre los diversos aspectos que presenta la organización actual del Poder Ejecutivo Federal para concluir con las críticas de valor constructivo que de dicho estudio han de desprenderse.
2. Realizar el estudio cualitativo y cuantitativo del personal integrante de la administración federal.
3. Procurar la incorporación al Instituto de funcionarios y particulares de los estados y municipios de la República, e integrar secciones filiales de nuestro Instituto en las diversas entidades del país.
4. Por último, hacerse cargo de los estudios que se le encomienden por el Gobierno Federal, o por instituciones de carácter oficial, con alguna de las cuales se han tenido ya pláticas para la práctica de un estudio que le interesa.

* * *

Entre las realizaciones a que ha llegado el Instituto, me cabe la satisfacción de señalar las siguientes:

En primer término la publicación trimestral, que se inició el año 1956, de la Revista de Administración Pública bajo la dirección del Sr. Lic. Antonio Martínez Báez, y la subdirección de la Sra. Catalina Sierra.

Esta revista ha tenido una acogida excepcional, tanto en nuestro país como en el extranjero. El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas consignó la siguiente nota al referirse a la revista:

“La nueva Sección (la nacional mexicana del Instituto Internacional) ha emprendido la publicación de una revista trimestral intitulada Revista de Administración Pública. Nos es grato expresar nuestra satisfacción por esta iniciativa que dotará a la América Latina (si se exceptúan las excelentes revistas brasileñas, publicadas en portugués) de su primer periódico importante de ciencias administrativas. Por lo demás, México se encuentra particularmente calificado para editar tal Revista. Este país posee una gran experiencia de la administración pública, tanto en el dominio del derecho administrativo como en el de la ciencia de la administración”.

Pues bien, la revista, como es fácil apreciar por los tres números que hasta la fecha han salido a la circulación, ha tenido como norma abrir sus puertas a los estudios administrativos, bien sean de carácter político, de carácter técnico o bien de carácter jurídico, pues, como antes se expresó, el Instituto considera que el olvido o menosprecio de alguno de esos aspectos sería contrario al propósito de comprender a fondo los problemas de la administración pública mexicana.

Deseo llamar especialmente la atención sobre un problema que ha ocupado las páginas editoriales de la Revista (Núm. 3), y que se relaciona con lo que parece ser una exigencia del momento actual, o sea la de establecer la enseñanza para la capacitación adecuada del personal en las técnicas y en la ciencia administrativa. La Sra. Catalina Sierra, autora de esa página editorial, después de preguntarse si para formar expertos en administración pública es necesaria la existencia de una escuela, o bastaría incluir dentro de las enseñanzas de otras carreras las especialidades respectivas, manifiesta:

“Nuestra opinión en atención a los hechos brevemente señalados, sería la siguiente: establecer una escuela de capacitación administrativa de funcionarios y empleados públicos, por un lado; y por el otro, iniciar cursos optativos de especialización en asuntos administrativos en las diversas escuelas profesionales universitarias y técnicas; finalmente en las escuelas más vinculadas por la índole de la enseñanza que en ellas se imparte, se podrían incluir las especialidades administrativas —en un grado superior de enseñanza— más vinculadas con el resto de las enseñanzas que se imparten en cada una de ellas. Así el economista podría ser economista diplomado en administración pública; sus estudios podrían derivarse de manera especial a técnicas de desarrollo, de planeación, de organización, de hacienda pública, fundamentalmente desde un punto de vista económico; el abogado, de la misma manera, podría ser un experto en administración pública, fundamentalmente desde puntos de vista relativos al proceso y al derecho administrativo y el contador podría estudiar

otro tipo de especialidades, vinculadas con su actividad fundamental, pero congruentemente aplicables a la administración pública”.

Creo que si los demás miembros del Instituto están conformes (como yo lo estoy entusiastamente) con estas ideas, se podrá tener en ellas el principio de la solución de tan serio problema como lo es el de la enseñanza en materia de administración pública.

* * *

Otra de las realizaciones que se han llevado a cabo en este período, ha sido la de establecer una vinculación estrecha con el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas; nuestro Instituto constituye la Sección Nacional Mexicana de aquella organización, tal como se previó en los artículos 1o. y transitorio de nuestros estatutos.

Esta vinculación es de gran importancia, puesto que como lo indicó el señor Secretario de Hacienda, Lic. Antonio Carrillo Flores, en su discurso inaugural, el Instituto “puede ser un canal eficaz para que México se beneficie con el fruto de otras meditaciones que constantemente están realizándose en los diversos Estados miembros del Instituto Internacional”.

La primerísima importancia que ha tomado ese organismo se revela señalando los siguientes hechos que aparecen en el último informe que obra en nuestro poder: El Instituto ha incorporado a 27 estados miembros, a 27 secciones nacionales, a una sección internacional que agrupa funcionarios de 7 grandes organizaciones internacionales, y en el último congreso

celebrado en Madrid, en septiembre de 1956, hubo una asistencia de 450 delegados y congresistas provenientes de 60 países, entre los que se contaban los de Rusia y de Polonia.

Por los datos anteriores se podrá apreciar la importancia de la relación que hemos entablado en estos momentos en que el intercambio de ideas con diferentes nacionales de tan diversa organización, puede ser de gran utilidad para conocer los mejores sistemas y métodos de perfeccionamiento de la administración pública mexicana.

Tuve oportunidad de asistir como representante de México y del Instituto a la mesa redonda celebrada en Oxford del 11 al 15 de julio de 1955. En ella se trataron los siguientes asuntos, todos ellos de singular importancia: a) elementos comunes a la gestión de las empresas públicas y a las empresas privadas; b) el control administrativo de ejecución del presupuesto; c) la apreciación de la noción del “Administrative Staff College”; d) los aspectos de la preparación universitaria a las funciones administrativas del sector privado que presentan un interés especial para la formación de funcionarios; y e) los contratos de la administración.

Desgraciadamente el Instituto no pudo asistir por medio de sus representantes al X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas que se celebró en Madrid del 3 al 8 de septiembre de 1956, y en el cual se trataron los tres asuntos siguientes: a) los contratos de trabajo públicos de la administración; b) las tendencias actuales para el perfeccionamiento de los cuadros superiores de la administración, y c) los procedimientos para la preparación y la realización de las reformas administrativas.

Hemos recibido ya solicitud para nuestro concurso a la mesa redonda de 1957, que se celebrará el mes de junio en Opatija (Yugoeslavia), y en la cual se proyecta tratar las siguientes cuestiones: a) las tendencias actuales en lo que concierne a la transmisión de poderes de las autoridades superiores a autoridades inferiores distintas de ellas y viceversa; b) las técnicas de promoción por mérito de los funcionarios, y c) el automatismo y sus problemas en el seno de las administraciones públicas.

En el mismo sentido, nuestro Instituto estuvo dignamente representado por su consejero Sr. Lic. Daniel Escalante en el Seminario Internacional de Administración Pública, que bajo el patrocinio del Gobierno de Uruguay y de la Organización de las Naciones Unidas, se reunió en Montevideo del 17 al 29 de octubre de 1955, con la asistencia de representantes de dieciséis países del Continente, además de los de las Naciones Unidas.

Fueron también de suma importancia los temas allí tratados respecto a capacitación y administración del personal, según puede apreciarse en el informe de nuestro representante, publicado en el número 2 de la Revista.

* * *

Por último, debo informar a ustedes sobre la incorporación de nuevos miembros al Instituto, correspondiendo a invitaciones y solicitudes que han venido recibiendo a medida que se van conociendo las actividades de nuestra asociación. Hasta la fecha han ingresado 14 personas como miembros regulares.

Además, fue designado como miembro honorario el señor Presidente de la República, don Adolfo Ruiz Cortines, a quien le fue entregado su diploma en audiencia especial que se sirvió conceder al Consejo Directivo, el día 5 de julio de 1956, habiéndosele informado ampliamente sobre la constitución y propósito del Instituto, a lo cual contestó expresando su simpatía y deseos de brindar su apoyo a la organización.

* * *

No quiero cansar más la atención que se han servido ustedes dispensar a la lectura de esta memoria; pero no podría terminar sin hacer presente, a nombre del Instituto, nuestro reconocimiento a los señores Secretario y Sub-secretario de Hacienda, Lic. Antonio Carrillo Flores, y don Rafael Mancera, miembros fundadores, y a los señores Rodrigo Gómez y licenciado José Hernández Delgado, directores del Banco de México, S.A., y de Nacional Financiera, S.A., por la ayuda económica que han hecho posible la vida de esta institución.

En lo personal deseo agradecer a ustedes la inmerecida distinción que se sirvieron hacerme al elegirme para presidir el Instituto en sus dos primeros años.

Por último, quiero expresar mis fervientes votos porque en los años venideros nuestro Instituto alcance, para bien de México, el desenvolvimiento que hemos pensado para él.