

# PRESENTACION

LUIS GARCIA CARDENAS

Presidente del Instituto Nacional de  
Administración Pública.

El Instituto Nacional de Administración Pública ha cumplido sus veinticinco años de vida y de permanente preocupación por resolver los graves retos que la creciente y compleja sociedad mexicana plantea a la administración pública. El siete de febrero de mil novecientos cincuenta y cinco, en la ciudad de México, un destacado y prestigioso grupo de hombres dedicados al estudio del derecho administrativo y a la función pública, con una clara visión política y sentido histórico, decidieron crear este organismo con la esencial finalidad de estudiar y analizar la teoría y la práctica de las ciencias administrativas, con la precisa orientación de contribuir al inteligente desarrollo de las instituciones públicas mexicanas.

La inquietud de sus fundadores los llevó a incorporarlo al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, Bélgica, en un afán de conocer los adelantos

internacionales en estas ciencias.

Los estatutos que normaron sus objetivos y metas, comprometieron a este organismo a intercambiar las más valiosas experiencias en el campo de la administración pública, y a realizar los más serios esfuerzos por mejorar la organización y el funcionamiento de las instituciones gubernamentales de México, tanto en la Federación como en los Estados y en los Municipios.

El Instituto, en sus veinticinco años de vida, ha tenido cuatro Consejos Directivos. La generación fundadora determinó que los distinguidos catedráticos universitarios, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, fueran Presidente y Vicepresidente, respectivamente, como primera fórmula de constitución, a quienes acompañó Alvaro Rodríguez Reyes en la Secretaría Ejecutiva.

En el mes de enero de mil novecientos

cincuenta y seis, el Primer Consejo Directivo editó la Primera Revista de Administración Pública, habiéndose a la fecha publicado hasta el número cuarenta. Se ha pretendido con esta revista adentrarse en las profundidades de la vida administrativa que, como iceberg, deja sólo visible la octava o décima parte de su masa total, estando enterrado el resto en los abismos de su vida interior. La revista ha conjugado los estudios de derecho administrativo y de la ciencia administrativa, tomando el derecho como heroico esfuerzo humano por normar su conducta, pero sin descuidar los vastos territorios no jurídicos de la administración, escasamente explorados, y de imprescindible conocimiento, como camino obligado para la construcción de nuestras modernas instituciones públicas.

La revista ha sido consciente de que el mundo de la administración no es sólo un territorio reservado a los juristas, sino el escenario propio y natural para los economistas, administradores, científicos, sociólogos, psicólogos, historiadores, prácticos de la actividad administrativa y, en fin, para todo preocupado y atento observador del espectacular fenómeno que hoy día constituye la administración pública en todos los países del mundo.

En la revista se ha dado cabida a las aportaciones teóricas de la ciencia administrativa, que no sólo constituyen en instrumento de conocimiento, sino también de eficacia y progreso. En igual medida, se han recogido las insustituibles experiencias prácticas de los administradores públicos, que aportan en forma irremplazable la experiencia viva, sin la cual

ciertos hechos de la vida administrativa no podrían percibirse con claridad, sino a lo más, tenerse una ligera y deficiente idea, en menoscabo de la necesaria visión de totalidad de los órganos y funciones de la administración pública.

En los momentos en que el Instituto se convertía en uno de los mejores foros de estudio y análisis de la actividad administrativa, se recibe con beneplácito la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre de 1958, que otorgaba a la Secretaría de la Presidencia la responsabilidad y las atribuciones para abocarse a las actividades de mejoramiento y ordenación de la Administración Pública Federal.

A pesar de la insuficiencia económica y de la falta de medios adecuados para la investigación, el Instituto, gracias al ejemplar patriotismo y a la tenacidad de sus forjadores, se mantuvo fiel a los principios de su Acta Constitutiva que entre otros puntos sostiene: "El Instituto de Administración Pública será un organismo independiente dedicado exclusivamente a actividades científicas y técnicas. Procurará mantener cordiales y estrechas relaciones con las autoridades gubernamentales, sin menoscabo de la libre investigación, discusión y crítica de los problemas administrativos de México". Estos postulados han permitido que el Instituto participe con entera libertad en la discusión y crítica de los fundamentales problemas de nuestra administración pública, sin más compromiso que el amor a México, a sus instituciones y a la ciencia administrativa. El Segundo Consejo Directivo del Institu-

to fue presidido por Gustavo Martínez Cabañas, acompañándolo Alvaro Rodríguez Reyes como Secretario. En esta nueva etapa el Instituto continuó con su labor difusiva a través de la revista, participando además decididamente como pionero en el estudio de la ciencia administrativa, extendiendo su influencia académica con la participación en algunas actividades de la administración pública federal y haciendo sustanciales aportaciones en la investigación del vasto y fundamental campo del municipio.

En esta segunda etapa, el Consejo Directivo no sólo se limitó a fortalecer la investigación de nuestra realidad administrativa, sino que además participó en foros internacionales donde expertos de diversos países analizaban y discutían los más graves problemas de las administraciones públicas, y las más avanzadas tesis de la ciencia administrativa.

A Gustavo Martínez Cabañas le correspondió participar en la Comisión de Administración Pública, que se estableció en la Secretaría de la Presidencia en el año de 1965, bajo la dirección de José López Portillo. Esta Comisión tenía como esencial propósito la promoción y coordinación de la reforma administrativa. A la fecha, sigue siendo Martínez Cabañas un permanente actor de este proceso de reforma administrativa.

El Tercer Consejo Directivo, presidido por Andrés Caso, da un extraordinario impulso al Instituto, logrando que este organismo participara en el proceso de la reforma administrativa, siendo tal el éxito en este sentido, que desde entonces es miembro de su grupo asesor.

De Instituto de Administración Pública se convierte en Instituto Nacional de Administración Pública, al iniciar una profunda actividad de fomento y apoyo, al promover la instalación de Institutos Autónomos en las entidades federativas. Además, dada la solidez académica, el prestigio de sus integrantes y su vocación de servicio, este Instituto Nacional se convierte en un extraordinario órgano de colaboración para la formación de cuadros directivos en la Administración Pública Nacional.

Por otra parte, se fortaleció el intercambio de experiencias a nivel internacional, culminando con la formación de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, y con la celebración en nuestro país, en el año de mil novecientos setenta y cuatro, del Decimosexto Congreso Internacional de Ciencias Administrativas.

El Instituto, consciente de la trascendencia de su tarea, continuó con la publicación de su revista, editando obras sobre reforma administrativa, administración de personal, planeación y las memorias de los eventos más sobresalientes. Recordó al Presidente Plutarco Elías Calles, con un concurso a su memoria, como creador de instituciones. En mil novecientos setenta y seis, se estableció el Premio Anual de Administración Pública que entrega el propio Presidente de la República, publicándose los trabajos de las personas premiadas.

Hay que dejar constancia de que Andrés Caso fue el primer Presidente de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, y que Gustavo Martínez Cabañas fue elegido,

en mil novecientos setenta y cuatro, Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Al actual Cuarto Consejo Directivo le ha tocado en suerte orientar las actividades del Instituto a una activa participación responsable, en la medida de sus capacidades, en las tareas de la reforma administrativa emprendida por el Presidente José López Portillo. Este organismo, con un claro sentido histórico, es consciente de la trascendencia y de los inteligentes y patrióticos esfuerzos del Presidente de México por dotar a la sociedad mexicana de una administración pública poderosa, pero democrática y flexible, congruente y precisa, eficaz y justa, dinámica y permanente, participante en los procesos económicos y sociales, pero respetuosa de las libertades espirituales. En fin, una administración celosa por satisfacer las graves exigencias que reclama la justicia social y capaz de alcanzar la democracia junto a la eficacia, y la justicia junto a las libertades. En este ámbito de filosofía social y de respeto a la Constitución Política sustentado por el Presidente José López Portillo, el Instituto enmarca su actividad académica, colaborando, en la medida de sus posibilidades, con los serios intentos por dotar a México de una adecuada, justa y eficaz administración. El Instituto, además de coadyuvar al desarrollo y perfeccionamiento de las actividades administrativas, se ha comprometido con el Presidente de la República a colaborar en la ejecución de la fundamental quinta etapa de la reforma administrativa.

El Cuarto Consejo Directivo, consciente

de las profundas y sustanciales reformas que ha sufrido nuestra administración pública y con base en las experiencias acumuladas en estos veinticinco años, ha venido perfeccionando sus métodos de investigación, orientándolos hacia aquellos campos de mayor trascendencia e importancia para nuestras instituciones. De igual manera, ha puesto especial atención en su labor docente, habiéndose creado para tal efecto la Maestría en Administración Pública, contando con el apoyo de la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, y de la Organización de los Estados Americanos.

El Instituto Nacional de Administración Pública está consciente de su grave responsabilidad de avocarse a estudiar con seriedad la ciencia de la administración, como camino de participación en la moderna adecuación de las estructuras organizativas de nuestra administración pública, de acuerdo con las cambiantes exigencias de la sociedad a la que ha de servir. Este organismo desde su fundación fue sensible a la magnitud e intensidad de los cambios políticos, económicos y sociales que ha venido experimentando la sociedad mexicana, y a la necesidad de conseguir una mayor eficacia en la dirección de los programas políticos y administrativos. Es consciente, además, de la urgencia y conveniencia de coordinar órganos dispersos que, por su naturaleza y fines, coinciden en su actuación sobre unos mismos sectores sociales y económicos. Por estas razones, esta institución académica estudia con interés los sustanciales cambios que ha experimentado

nuestra administración pública federal a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a iniciativa del Presidente de México. Cambios tan sustanciales como son la reorganización de estructuras y de funciones de las dependencias de la administración pública federal centralizada; las relaciones de dirección entre los órganos centrales y las entidades paraestatales, mediante la figura jurídica y administrativa de la sectorización, instituida en la ley, con el fin de resolver el problema de la unidad y especialidad de nuestra moderna administración en aras de que el Estado imprima unidad y congruencia a la actividad que desempeña. Entidades paraestatales agrupadas y dependencia central coordinadora, forman un complejo organizativo unitario que preserva la unidad de la administración pública, respetando la variedad de estructuras administrativas, entrelazándolas de tal manera, que los fines individuales de éstas no se aparten de los grandes fines de administración, bajo el más estricto respeto a la legalidad.

Otro de los temas de estudio del Instituto es la desconcentración, contemplada en la ley como un sistema de organización administrativa de órganos centrales, que transfieren a órganos inferiores sujetos a su jerarquía, una esfera de competencia exclusiva, que puede consistir en un poder de trámite o de decisión. Pretendemos que este principio jurídico de organización administrativa se inserte en nuestro sistema democrático y federal, configurándose dentro de nuestro esquema filosófico y social, con la finalidad de servir desde la peri-

feria, a la sociedad mexicana. Son también temas de interés toda la filosofía y técnica del presupuesto por programas, como al igual, las técnicas de planificación económica y social, instrumentos administrativos y jurídicos que contemplan grandes valores políticos, económicos y sociales, y que tienen como finalidad ordenar inteligentemente las tareas del Ejecutivo Federal, en un marco de congruencia, eficacia, libertad y justicia.

Nuestro Instituto ha pugnado por un derecho administrativo mexicano ajeno a los modelos del estado gendarme que predominaron en Europa a principios del siglo XVII. Está convencido de que es cada vez más necesario que el Estado intervenga en las actividades de la economía y de la sociedad, por lo que no es posible sólo aceptar la intervención del Estado en los campos de seguridad, previsión social, relaciones exteriores y beneficencia pública. Tendrá que intervenir en las actividades del desarrollo económico y social. La libre concurrencia y la autodeterminación individual no serán más el campo que norme el derecho administrativo; ahora vendrá a normar las actividades de la administración, contemplando a los sectores público, social y privado, en el terreno económico y social, constituyéndose en agente transformador de nuestra realidad política y económica. El nuevo derecho administrativo mexicano nace a partir del fenómeno político, jurídico y económico que se produce por la creciente intervención del Estado, como en las permanentes actividades de planificación económica.

En las últimas décadas, el Instituto ha vis-

to con satisfacción cómo el Estado mexicano ha venido rechazando la filosofía del liberalismo económico que propugna por una política hacendaria orientada a satisfacer las necesidades indispensables para su conservación. Nuestro país ha venido adoptando las tesis de una nueva etapa en la historia del pensamiento político y económico de la humanidad, que reclama una creciente intervención del Estado ante el fracaso de las tesis del liberalismo que terminó por negar su principio de la libre competencia, reemplazándola por los nacientes monopolios industriales. Los mecanismos naturales en que se apoyaba el liberalismo económico, resultaron insuficientes e inadecuados para solucionar los graves desequilibrios sociales y económicos que empezaron a gestarse a partir de la concentración de grandes capitales en unas pocas manos. Este acaparamiento de riquezas y la creciente pauperización de grandes masas pusieron de manifiesto que el libre juego en la actividad económica no era el camino seguro para obtener un desarrollo económico y social sano.

El Estado mexicano ha intervenido no sólo para evitar los abusos de los acaparadores de la riqueza y de la industria, sino también para hacer frente a las nuevas exigencias económicas y sociales de la población. Este Instituto Nacional de Administración Pública se ha desarrollado bajo estos nuevos principios que conformen la intervención del Estado, sin caer en la falacia de que la justicia social y la libertad son valores que no se dan juntos, sino por el contrario, pensando que un país democrático con relaciones justas sólo

es posible en un marco de libertad y justicia.

Ante el fracaso de un centralismo político, económico y administrativo, causa de gravísimas injusticias sociales y desequilibrios económicos, el señor licenciado José López Portillo, Presidente de la República, ha emprendido una vasta reforma del aparato administrativo con objeto de imprimir unidad y congruencia a las tareas del ejecutivo, y de optimizar los recursos financieros y humanos como único camino inteligente para la solución de graves problemas que imprescindiblemente hay que aceptar como imperativo político y punto de partida de soluciones sensatas y realistas.

El Instituto Nacional apoya y difunde la reforma administrativa del Presidente de México, concibiéndola no como una reforma a las formas, sino a los contenidos esenciales, y como una seria valoración de principios éticos y constitucionales, capaces de dar solidez institucional, en el marco de nuestros derechos políticos fundamentales, a la totalidad de las acciones administrativas. La reforma administrativa, por su espíritu, es democrática y popular; nace de la Constitución y de la ideología revolucionaria; se orienta a fortalecer el federalismo; pretende dar firmeza a todo el cuerpo social; coadyuva a un desarrollo equilibrado y justo; pretende una acción gubernamental homogénea y congruente; se opone al autoritarismo ciego, despótico y antifederalista; exige eficacia y eficiencia, pero no por la eficiencia y eficacia mismas, sino como parámetros valorativos de optimización de hombres y recursos para la realización de una vida mejor en la libertad, en la moral política y

en la justicia. La reforma es una lucha constante contra los feudos administrativos y la deshonestidad. Quiere estructuras fuertes, pero permeables al pueblo, donde democracia y eficacia no sean valores opuestos para la permanente vigencia de nuestros valores nacionales y políticos, en una permanente adaptación a las necesidades populares bajo el faro de las libertades y la justicia.

Reforma Administrativa y Federalismo se comunican, siendo el puente el municipio, célula primordial del federalismo político y económico. Por esta razón, la reforma administrativa complementa y apoya a las reformas económica y política; lo económico, lo administrativo y lo político son elementos esenciales integradores de nuestro destino nacional.

El Instituto Nacional ha visto con beneplácito el hecho de que la reforma administrativa del Presidente de la República, pretende fundamentalmente concebir y ejecutar las tareas de la administración con base en los principios de la filosofía política y social contenidos en nuestra Constitución, respetando los valores fundamentales y superiores, para dotar a los hombres de todas las prestaciones vitales en el reinado de la libertad y de la justicia social. Sus contenidos esenciales se orientan fundamentalmente a resolver las legítimas demandas populares y las grandes exigencias que plantea la justicia social.

Independientemente del gran compromiso que el Instituto tiene con el programa de reforma administrativa, desarrolla permanente-

mente actividades en el interior del país y en diversos foros internacionales, comunicando los avances de México en la ciencia administrativa y recogiendo las experiencias de este campo en los países en que México ha estado participando. De gran valor nos han resultado las enseñanzas de especialistas de otros países que el Instituto ha invitado con el fin de impartir conferencias y seminarios.

Los planes del Cuarto Consejo Directivo son, a la vez, ambiciosos y realistas. Aspira a crear un centro de documentación con la finalidad de proporcionar la adecuada información especializada a los estudiosos de México y del extranjero que la soliciten.

En materia de difusión continuamos publicando la Revista de Administración Pública y el Boletín Acción, que mes a mes informa sobre las variadas actividades del Instituto. Por otra parte, continuamos con nuestra labor editorial ofreciendo obras de autores mexicanos y, en algunos casos, de extranjeros. Otra de nuestras publicaciones son los cuadernos Praxis, que actualizan valiosa información de nuestros servidores públicos.

Una de las actividades fundamentales del Instituto la constituye el sistemático y programado trabajo en equipo que conjuntamente realizamos con los actuales treinta y un Institutos de los Estados, el Instituto Nacional intercambia con ellos experiencias y especialistas, y efectúa reuniones anuales de evaluación, tanto de Presidentes como de Secretarios Ejecutivos. Esto es, hacemos del trabajo en equipo nuestra forma de conducta docente y de investigación.

En un cuarto de siglo, el Instituto ha participado en las mejores causas de la administración pública, que radican en servir a los que sirven. Siempre ha estado presente como fiel testigo y actor comprometido en donde se prepare una tarea o se lleve a cabo un esfuerzo para el mejoramiento de la gran empresa nacional, y ha asistido con las más connotadas instituciones docentes y académicas y de investigación de todo el mundo, en las labores de construir, sostener e impulsar

las ciencias administrativas al servicio del ser humano, dando cuenta con el objetivo básico del Instituto: "conocer, desarrollar y comunicar la ciencia administrativa".

El Instituto Nacional de Administración Pública ha hecho del servicio a la sociedad, su fin superior. Quiere cumplir con eficiencia, eficacia y honestidad su tarea, buscando un permanente y trascendente desarrollo que le permita contribuir a lo que ha dedicado su existencia, eso es, servir a la sociedad mexicana.