

EL JURISTA Y SU INTERVENCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

por el doctor Antonio CARRILLO FLORES

Al justo homenaje que merece el vigésimo quinto aniversario del Doctorado en Derecho traigo, como una muestra palpable de los frutos que pueden desprenderse de los esfuerzos de los juristas capacitados, las palabras que pronunciara en relación con un organismo que se preocupa por los problemas de la Administración Pública.

Agradezco el honor que me ha dispensado el señor presidente del Instituto Nacional de Administración Pública al invitarme a decir unas palabras, en representación simbólica del grupo de fundadores, en ocasión del vigésimo aniversario de la ceremonia inaugural, que tuvo lugar el lunes 7 de febrero de 1955 en el entonces llamado Salón Panamericano de la venerable Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Voces muy autorizadas hablarán de la obra realizada por el Instituto y de sus proyectos para el futuro, y de cómo ellas se engarzan dentro de las tareas y responsabilidades del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Lo que yo me propongo fundamentalmente es recordar los antecedentes, circunstancias y propósitos iniciales de esta joven y ya vigorosa corporación, algunos de los cuales, me parece, no han perdido del todo validez.

En 1955 era ya evidente la necesidad de que el estudio científico de la administración pública adquiriera en México un carácter interdisciplinario, coordinando los esfuerzos de los cultivadores de las diversas disciplinas sociales que se interesan en ella, algunas —como las jurídicas— viejas de siglos, otras, entonces, recién nacidas o al menos recién importadas. Que tratándose del conocimiento es una forma de nacer.

En Derecho, la obra de la primera y la segunda generaciones posteriores a la Constitución de 1917 había dado ya frutos muy valiosos. Como lo muestran los trabajos del gran emérito don Gabino Fraga, primer presidente del Instituto, y de sus discípulos, entre los que es justo mencionar a Andrés Serra Rojas.

Fue fascinante y compleja la tarea cumplida por esas generaciones, de la segunda de las cuales formé parte. Consistió esencialmente en sistematizar —haciendo posible su valoración científica— las normas incorporadas en la Constitución de 17 por luchadores sociales, no por académicos. Utilizaron tres ricas fuentes: nuestra propia tradición jurídica, que en

problemas capitales como los de la tierra, las minas y el petróleo, es imprescindible para la recta inteligencia, por ejemplo, del artículo 27 constitucional, la jurisprudencia de la fecunda primera etapa de la Suprema Corte, y lo más valioso de la doctrina extranjera a su alcance.

Ese esfuerzo de los juristas permitió que las atribuciones que el Estado mexicano fue asumiendo en nuevas áreas, a partir de la gestión del Presidente Calles, se realizasen con eficacia; pues había que completar la obra del Constituyente que salvo al referirse al Banco de México y al Consejo de Salubridad, no introdujo en la estructura del Poder Ejecutivo, tal como venía del origen de la República, otra innovación que la notoriamente insuficiente de crear los departamentos administrativos.

Tocó a los juristas —¿cómo olvidar la aportación de Narciso Bassols?— proponer las normas para encauzar la reforma agraria y para la regulación del patrimonio nacional, tanto del dominio público como del privado, que hasta 1941 estuvo contenida, salvo la relativa a materias específicas, en una obsoleta y deficientísima ley de 1902 que entre otros pecados cometió el de reducir a 3 millas nuestro mar territorial. Todo ello exigió también complementar la obra de 1917, pues los constituyentes de Querétaro no anticiparon que la Nación tomara a su cargo la explotación directa de sus recursos naturales; simplemente que supervisara la que de ellos hicieran los particulares. De ahí la significación histórica del proceso que, iniciado con el régimen de las reservas, culminó con la expropiación del petróleo del 18 de marzo de 1938 y la reforma del artículo 27 llevadas a cabo y propuesta, respectivamente, por el Presidente Cárdenas (PEMEX, por ejemplo, tuvo que concebirse en una noche: así tenía ya que trabajarse entonces). Otra tarea que quiero destacar —entre otras que podría señalar— fue la creación de los tribunales administrativos, hecha con audacia en una ley de 1936 y que alcanzaría rango constitucional una década después.

Mientras tanto —hablo de la posguerra— una generación más joven empezaba a enfocar los problemas de la administración pública desde ángulos distintos: aquellos porque se interesa la Ciencia de la Administración, que como Alejandro Carrillo Castro ha recordado, arranca en este hemisferio de la monografía de Wilson y en Europa del clásico *Tratado* de Max Weber. Esa generación —muchos de cuyos miembros se habían formado en el extranjero— quería que la planeación, la adecuada utilización de los recursos humanos y materiales, la toma de decisiones y el control de la acción administrativa, para mencionar unos cuantos temas fundamentales, se hiciese con eficacia y eficiencia y no sólo con legalidad. Aunque sin descuidar el dato político, imprescindible en todo lo que tiene que ver con la marcha del Estado, cosa esta en que coincidían con los juristas.

La necesidad de coordinar, sin confundir, los estudios de las nuevas ciencias administrativas con el trabajo, en gran parte formal, de los juris-

tas, se puso todavía más de manifiesto cuando en 1946 se modificó el artículo 3o. constitucional reconociendo al Estado el carácter de promotor y rector del desarrollo nacional, que —¿por qué negarlo?— no estuvo en la mente de los legisladores de 1917. La planeación de las grandes inversiones estatales y paraestatales, su financiamiento y su ejecución, así como el control del uso de los recursos materiales y humanos que esas inversiones reclamaban eran, hace ya veinte años, cuestiones que no toleraban soluciones empíricas.

No fue, por eso, un azar que la creación de este instituto fuese casi simultánea con la de la Comisión de Inversiones del Poder Ejecutivo, y que el primer director de ella, don Raúl Salinas, figurase entre los fundadores de esta casa. La modestia que, de acuerdo con el carácter del Presidente Ruiz Cortines, tuvo ese órgano inicial de la programación y control de la inversión pública, desprendiéndolo —con gran complacencia de su titular— del recio tronco de la Secretaría de Hacienda, no disminuye su significación histórica. Tocaría después al Presidente López Mateos y a sus ilustres sucesores vigorizar la estructura, incrementar las funciones y elevar la jerarquía política de los órganos encargados de cumplir esas funciones al crearse las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

Señores:

En un país que bajo la enérgica dirección del señor Presidente Echeverría vive una etapa de revisión y modernización de sus estructuras sociales, este instituto está destinado a cumplir funciones día a día más importantes. Pues de aquí deben de brotar las ideas que hagan más eficaz y eficiente a la administración pública.

La administración pública —es una convicción que dejé registrada en un libro de juventud y que no he rectificado— reclama en un Estado democrático la búsqueda constante del equilibrio entre el propósito político, la exigencia científica o técnica y el cumplimiento de la ley que tutela las libertades de todos y promueve la justicia social para los más desvalidos. Y para que mis palabras no se limiten a la nostálgica recordación de la ceremonia del 7 de febrero de 1955, deseo reiterar la esperanza —que entonces expresé de que este instituto acentúe su interés, sin desatender por supuesto las ingentes cuestiones relativas a la administración federal, en los asuntos que miran a la vida de los estados y de los municipios. Ello estaría a tono con el renovado interés por nuestro federalismo, característico de esta hora.

Además, me atrevo a pensar que un examen de la viabilidad de adoptar instituciones como el "ombudsman" o más limitadamente del "defensor de pobres", —ahora diríamos de los marginados—, según la mexicanísima fórmula que ideó Ponciano Arriaga en San Luis Potosí a mediados del siglo pasado, sería muy pertinente, dado el ineluctable crecimiento de las atribuciones estatales. Y que no se limitase a la acción de los órganos

directos de la administración pública —federal, local o municipal— sino que llegase a los organismos paraestatales cuya importancia es cada vez mayor. Acaso también a las grandes corporaciones privadas que de hecho forman parte de lo que Galbreith ha llamado el “estado industrial”.

Un clásico de la ciencia política contemporánea, Brecht, afirma, con razón que no es, no puede ser, tarea del científico como tal, señalar las metas o fines de la acción estatal, sino de esclarecer las opciones que permitirán al político, con la colaboración y el apoyo populares en los regímenes democráticos, decidir acerca de esas metas. De ahí la necesidad de que este instituto auspicie el diálogo entre los científicos y los políticos. La tarea es a veces difícil, pero siempre posible.

Sólo me resta desear que el Instituto Nacional de Administración Pública, siga, para bien de México, su marcha ascendente. Los problemas del futuro —tanto inmediato como mediato— son inmensos. Pero por fortuna las nuevas generaciones, mejor preparadas, con más recursos que las que las precedieron, tienen el entusiasmo y la capacidad para enfrentarse a ellos. Deberán de hacerlo utilizando el espléndido bagaje teórico que poseen, pero con los ojos bien abiertos a nuestras realidades. Pues al fin de cuentas la piedra de toque de todo estudio o empeño sobre la administración pública es la contribución que rinda al mejoramiento de la calidad de la vida de las mayorías.