

Lic. José López Portillo
Presidente de la República
Lic. Luis García Cárdenas
Presidente del Instituto Nacional de
Administración Pública
Honorble Presídum
Señoras y Señores:

Hace poco más de 25 años que un conjunto de personas, preocupadas por la administración pública, se reunieron para fundar lo que ahora es el Instituto Nacional de Administración Pública. Es interesante observar la composición profesional de dicho grupo: 13 abogados, 8 economistas, 2 contadores públicos y un historiador. Nacía el Instituto bajo un signo interdisciplinario, con algunas ausencias notables, pero históricamente comprensibles: en el terreno de la Administración, las Ciencias Políticas y la Sociología. Es hasta 1958, tres años más tarde, cuando aparece la especialidad en Administración Pública dentro de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas; aún no había un egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas y la Sociología estaba inmersa en la Facultad de Filosofía y Letras.

Es asimismo digno de recordar que entre los abogados se contó con la participación de personas de alta jerarquía en la cátedra y en la función administrativa. Cito sólo como ejemplo a Carrillo Flores, Gabino Fraga, Serra Rojas y Martínez Báez. Menciono, asimismo, a Rafael Mancera entre los contadores y a los economistas Gilberto Loyo y Ricardo Torres Gaytán.

Desde la cátedra, o desde la función pública, otros aportaron inquietud y conocimiento a la ciencia de la Administración Pública. Destaco entre ellos a Eduardo Bustamante y fundamentalmente a José López Portillo, quien en su carácter de maestro e investigador vislumbró, desde entonces, la conveniencia de garantizar el apoyo político necesario que permita llevar a la práctica un proceso de reforma administrativa.

Es esta actitud interdisciplinaria del pensamiento y de la acción de la Administración Pública, la que permite hoy a un economista dirigir unas palabras a nombre de los miembros fundadores. Agradezco hondamente que tal distinción haya recaído en mí. Seguro estoy, que ello se debe no a las cualidades personales del seleccionado, sino a dos elementos que han configurado mi vida: el haber ejercido la cátedra durante 20 años y durante 30 haber desempeñado la función pública desde el significativo puesto de "Estadígrafo G" en la Secretaría de Hacienda, hasta el honroso de Secretario de Estado. Otros miembros fundadores tienen, seguramente, mejores credenciales que presentar; por ello reitero mi agradecimiento.

En el breve tiempo de que disponemos no sería posible hacer una semblanza, ni siquiera del lapso en que hemos sido observadores o actores directos del pensar y del quehacer administrativo. Con anterioridad a la creación del Instituto, ya existían corrientes de pensamiento y serios intentos por lograr un mejoramiento en la administración pública, expresados en la cátedra, en el

Ya en ocasión anterior habíamos reflexionado aquí sobre el importante señalamiento que distinguidos miembros del Instituto Nacional de Administración Pública, al igual que destacados estudiosos de la administración, habían hecho en torno a la necesidad de que se contara con una Ley Orgánica de la Administración Pública en la que se señalaran con claridad las facultades del Ejecutivo y, sobre todo, las características para la creación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, y que fue precisamente uno de los primeros actos de su gobierno enviar, como iniciativa de ley, esta tan requerida institución por parte de nuestros estudiosos.

Llegó, sin embargo, el momento de aclarar también, a nivel de nuestro máximo texto constitucional, este importante aspecto referente a la base jurídica de la organización de nuestra administración pública. Si recordamos el artículo 90, tal y como se desprende del texto original de la Constitución de 1917, señala tan solo lo siguiente —señalaba hasta hace unos cuantos meses—: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

Por los avatares mismos del Congreso Constituyente, y a pesar de que en las distintas comisiones, particularmente en la Segunda de Constitución, se debatió la característica de las nuevas instituciones que habrían de formarse conforme a esta base jurídica, los departamentos administrativos, quedaron dispersos en el propio texto constitucional las referencias a estas instituciones y, desde luego, sólo de manera implícita se hacían señalamientos de la posible existencia de organismos descentralizados o empresas de participación estatal, particularmente por lo que se refiere al artículo 27 constitucional.

Por todas estas razones, consideramos que éste es el foro

más adecuado para informar a los miembros del Instituto Nacional de Administración Pública y a la comunidad académica nacional en este campo, de la importancia que atribuimos a las iniciativas de reformas a la Constitución que usted enviara al Congreso de la Unión y que merecieron, de acuerdo con el proceso conocido como Constituyente Permanente, la aprobación total y absoluta de todas las legislaturas de los estados, por lo cual recientemente acaban de decretarse las reformas a los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como culminación de esta revisión sistemática a las bases jurídicas, a las estructuras y a los procedimientos de la administración pública mexicana, como parte importante de su Programa de Reforma Administrativa.

Por la importancia que tienen estas reformas, ruego la atención de ustedes para dar lectura a los aspectos más importantes de la Exposición de Motivos de dicha Iniciativa de Reformas:

Señaló usted en ese entonces que "la administración pública es un instrumento que debe responder con oportunidad a las demandas que se van presentando en la evolución de la sociedad mexicana y que requiere, en consecuencia, de periódicas actualizaciones conformes con las necesidades del desarrollo económico y social del país".

"Ya los constituyentes de 1917 —señala usted— planteaban la conveniencia de combinar las acciones de instituciones gubernamentales de diferentes tipos, con el fin de acrecentar la eficiencia, la eficacia y la congruencia del sector público. Fueron ellos, los constituyentes, quienes promovieron la creación de los departamentos administrativos como instituciones distintas de las secretarías de Estado, para auxiliar técnica y administrativamente al titular del Ejecutivo en el desempeño de sus funciones".

"Las diversas leyes de secretarías de Estado y departamen-

tos administrativos promulgadas desde esa época han permitido la creación de dichas dependencias, así como la regulación de sus esferas de competencia y las relaciones entre ellas, formando así el ámbito de la administración pública centralizada. No obstante, y sobre todo a partir de los años 20, para hacer frente a los requerimientos del desarrollo, empezaron a aparecer otro tipo de instituciones públicas, como los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y otras modalidades administrativas, que han conformado el ámbito de la administración pública paraestatal".

"Diversas leyes, como las que se han referido, por ejemplo, al control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, establecen algunas modalidades relativas a la operación y control de las entidades paraestatales. La realidad ha demostrado, sin embargo —siguió diciendo usted—, la necesidad de que una ley orgánica regule a la administración pública federal como un todo, lo cual exige que además del número y las atribuciones de los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos, se prevean las modalidades de creación, operación y control de las entidades paraestatales".

"Las instituciones paraestatales suman ya en la actualidad más de 800 entidades, entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria y fideicomisos públicos, y sus fundamentos constitucionales todavía se encuentran difusamente plasmados en ese supremo ordenamiento legal".

"Diferentes artículos constitucionales contienen referencias sobre las entidades paraestatales. Algunos determinan materias específicas que son de la competencia exclusiva del Estado; otros, consignan la facultad del Congreso para ser informado de

la gestión administrativa de tales instituciones o para autorizar comisiones a fin de investigar su funcionamiento”.

Se hace necesario, no obstante, que la Máxima Norma establezca el fundamento para definir las características básicas de las entidades paraestatales, así como para señalar la intervención del Ejecutivo Federal respecto a su operación, a fin de conseguir una mayor coherencia en su ejercicio y evitar desperdicios y contradicciones”.

“La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su oportunidad —decía usted— tuve el alto honor de proponer a Vuestra Soberanía, actualiza dichos conceptos y recoge también los resultados de más de 50 años de experiencia de nuestra administración en su esfuerzo por conducir el desarrollo planeado del país mediante el cabal aprovechamiento de las tradicionales dependencias de la administración centralizada y de las nuevas modalidades que han surgido de la administración paraestatal. Asimismo, en distintas leyes aprobadas por ese Honorable Congreso, como son, entre otras, la Ley del Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público Federal —y otras que se señalan—, se establecen también disposiciones que norman y regulan la operación de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales, así como sus relaciones de coordinación administrativa”.

Y es así como se propusieron y fueron aprobadas por el Constituyente Permanente las reformas al artículo 90, que ahora dice de la siguiente manera:

“Artículo 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del

Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las secretarías de Estado y los departamentos administrativos".

Consideramos que con estas modificaciones al artículo 90 se culmina una de las partes importantes de otorgar base, sustrato y cauce a las acciones emprendidas por su gobierno como parte de la reforma social en su vertiente administrativa. Sin embargo, también diversos estudiosos y miembros del Instituto Nacional de Administración Pública habían señalado, entre otras cosas, que era necesario revisar la conveniencia de sustituir algunos aspectos que en la Constitución no se referían a instituciones que tuvieran una vigencia real en nuestro sistema constitucional.

De ahí que en la propia Iniciativa y en la Exposición de Motivos señalaba usted que el uso y la práctica han confirmado también la conveniencia de que no sólo los secretarios del despacho, sino también los jefes de departamentos administrativos deban conocer las obligaciones que asumen al dictarse una disposición y puedan así ejercer el control y la responsabilidad de los actos administrativos que ordenen y ejecuten dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Los secretarios de Estado están facultados para refrendar los reglamentos, decretos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, atribución de la que aún carecen —decía la Exposición de Motivos—, constitucionalmente, los jefes de los departamentos administrativos. Y si bien es cierto que en su momento se justificó tal diferencia, la experiencia histórica ha demostrado la necesidad de omitir distingos entre titulares de dichas dependencias del Poder Ejecutivo en materia de refrendos.

Esto fue lo que llevó a modificar el artículo 92, que la fecha reza de la siguiente manera:

“Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.

Finalmente se refería usted, en la Exposición de Motivos, a una modificación que de alguna manera había sido solicitada también por diversos estudiosos de la administración pública mexicana, a la que estoy haciendo referencia:

“Por otra parte, la mención que hace el artículo 29 constitucional de un Consejo de Ministros, no corresponde a la noción unitaria de la responsabilidad de la función pública en un régimen presidencial, como lo contempla el artículo 90 del propio ordenamiento. Nuestro sistema democrático y político no comprende un régimen parlamentario o ministerial, sino que requiere, en todo caso, de reuniones de Gabinete, presididas por el titular del Ejecutivo Federal, las cuales pueden incluir o no a la totalidad de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, así como al Procurador General de la República, en su caso”.

Esto fue lo que llevó a modificar, en el artículo 29 de la Constitución, tan solo la mención que se hacía del Consejo de Ministros, y sustituirla por el texto siguiente:

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo, ya no con el Consejo de Ministros, sino con los titulares de las secretarías de Estado, de los departamentos administrativos y el Procurador General de la República, y con aprobación del Congreso de la Unión...” Y así sigue el texto, tal y como originalmente estaba desde 1917.

Consideramos que era útil recordar la importancia, la tras-

cendencia y, sobre todo, el motivo de estas modificaciones institucionales, porque lamentablemente por desconocimiento, explicable en algunos casos, injustificable en otros, algunos estudiosos y alguna parte de la prensa nacional quiso ver en esta modificación tan solo a la fórmula del Consejo de Ministros y no a la integración de quienes constituyen el cuerpo de auxiliares directos del Presidente, una modificación a los aspectos sustantivos de dicho artículo.

Creemos que es importante que los estudiosos de la administración pública, particularmente los integrantes del instituto y los 31 institutos a nivel estatal, puedan encontrar oportunidad y justificación para realizar reuniones de trabajo, reuniones de discusión, en donde se aquilate y se oriente debidamente la importancia y la trascendencia de estas medidas a la Constitución, que constituyen, como hemos dicho, una de las culminaciones importantes en su parte formal al proceso de reforma administrativa iniciado por el gobierno del Presidente López Portillo.

Con estas aclaraciones, con estas reflexiones, queremos saludar nuevamente a la entrega del Premio Nacional de Administración Pública que viene haciendo el instituto desde hace 5 años, y que ha contribuido, en forma importante, a garantizar que la Reforma Administrativa, en tanto que proceso permanente, siga contando con la participación no sólo de quienes tienen una vasta experiencia en este campo, sino de aquellos que se empiezan a adentrar en el terreno de la investigación bajo los auspicios promisorios de esta institución, que recoge lo mejor de la reflexión, la madurez y las intenciones de constante renovación y cambio institucional, que son a las que ha hecho un llamado permanente el Presidente López Portillo para seguir construyendo el modelo de administración que requiere el modelo de país al que aspiramos.