



---

**Omar Guerrero Orozco**  
***Profesor Investigador de Tiempo Completo***  
***Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM***

En tiempos ya idos, cuando se trataba de extender un elogio a una persona distinguida, los ciudadanos acostumbraban escribir discursos encomiásticos en su honor. Esta práctica ancestral propició que algunos de los ciudadanos se especializaran en la elaboración de esos escritos, así como en su declamación pública. Incluso, se prepararon manuales y guías para la redacción de los escritos, así como para su alocución en las plazas públicas. En su origen, estos discursos se llamaron *panegíricos*, es decir, elogios o encomios, y fue de este modo que esas tres voces pasaron hacia el presente para compartir el mismo significado.

La preparación y escritura de un encomio están sometidas a las reglas más estrictas de la retórica, por ejemplo, que el elogio no se preste a confusión ni ambigüedades. Los panegíricos siguieron un modelo básico a través de muchos años, siglos incluso, pero sus partes más significativas han sido las virtudes y las acciones de la persona elogiada; mismas que hemos escogido para rendir un tributo de admiración a don Fernando Solana, como *cualidades y obras*. Nos interesa precisamente referir a la persona y la personalidad a través de sus muchas y elevadas cualidades, del mismo modo que las valiosas actividades administrativas que realizó.

Un elogio constituye una pieza de oratoria compleja, a pesar de su aparente sencillez. Cuando se encomia a una persona no sólo se resaltan sus virtudes y sus acciones, sino que se sintetizan y abstraen como modelo a seguir. Esto debe ocurrir principalmente entre los jóvenes, que de tal modo pueden visualizar el horizonte de su profesión siguiendo el trazo vital de un ser humano excepcional.



---

De ese talante es don Fernando Solana.

## **Cualidades**

Don Fernando Solana es una persona dotada de una inteligencia excepcional, que le ha facilitado un elevado aprendizaje en temas abstractos –como su amplio conocimiento sobre las élites políticas–, así como el desarrollo de realizaciones prácticas. Ambas cualidades son las ideales para todo administrador público, cuya cima está ocupada por Fernando Solana.

Es observable en él una personalidad dotada con una enorme preparación académica, de la cual han abrevado principalmente quienes han tenido la fortuna de ser sus alumnos. Esta preparación incluye estudios profesionales universitarios en ingeniería y filosofía, así como de ciencias políticas y administración pública. Desde su juventud es perceptible su elevada capacidad para adquirir conocimientos diversos, como los mencionados, situación excepcional que le fue adiestrando para no sólo seguir preparándose, sino también para asimilar nuevos conocimientos en la marcha misma de su desempeño como servidor público notable.

De modo que, junto a su sólida formación profesional universitaria, descuella singularmente su cualidad patente de seguir aprendiendo ilimitadamente; pero no en la línea que produce la especialización, sino en la más creativa y elevada ruta de diversidad temática.

Don Fernando, obviamente, ha atesorado una biblioteca de enorme valor. En sus anaqueles se hallan textos actuales y libros clásicos, como el texto de Gaetano Mosca sobre la clase gobernante (*Elementi di scienza politica*). Él es asiduo visitante de *La Lagunilla* donde adquiere textos que podrían tener la calidad de incunables –si bien no se editaron en el



---

segundo medio del siglo xv-, adquiridos con una técnica singular: de entre un número diverso de libros que él reúne deliberadamente está una obra de su interés. Entonces, don Fernando le pregunta al librero el precio de la totalidad, que luego de ser expresado, él procede a escoger sólo el de su interés a un precio razonable. La compra de libros antiguos o de segunda mano es de suyo compleja, porque se trata de “bienes” harto excepcionales, donde juega un papel eminente la teoría subjetiva del valor, y el comprador y el vendedor se afanan por mantener en reserva su deseo de adquirir y de mercar. Y si bien lo importante de la obra es la sabiduría que encierra, el costo siempre es un factor de acceso a considerar.

Fernando Solana tiene la triple cualidad de ser un respetado político, administrador público y profesor universitario. Pocas personalidades son tan hábiles para comprender su circunstancia, es decir, las condiciones de su entorno, y saberse mover en la dirección correcta. Esta cualidad es indispensable en los líderes porque facilita conocer el entorno social inmediato y elegir adecuadamente a los colaboradores. El liderazgo es impracticable sin un *staff* de colaboradores confiable, para lo cual, quien dirige debe saber ante todo de las personas potenciales de ser reclutados y, posteriormente, conformar sus capacidades en provecho de la organización. En este punto, don Fernando se ha distinguido eminentemente en la formación de estadistas, en el doble sentido de ser políticos y funcionarios públicos al mismo tiempo. Dentro de sus equipos de trabajo en las instituciones que ha dirigido, una parte de su *staff* de asesores y auxiliares en realidad siguió una carrera administrativa en su etapa inicial. Es un noviciado práctico que comienza en cargos de responsabilidad inferior o de mediana jerarquía, que luego continua en cargos superiores.

Por ejemplo, en la Secretaría de Educación Pública todo daba comienzo en un cubículo situado a unos diez metros



---

de la oficina de don Fernando, –que también fue de José Vasconcelos–. Allí colocaba a los recién llegados para asesorarles, pero que luego de breve tiempo eran reasignados en otra posición. Este cubículo, por razones comprensibles, se llamaba “la catapulta” entre los servidores públicos de la Secretaría. De este proceso singular de noviciado *in situ* egresaron destacados servidores públicos que alcanzaron puestos muy relevantes en la administración pública y en el Poder Legislativo.

La administración pública mexicana en la época que comprende la segunda mitad del siglo XX, al año actual, es inexplicable sin Fernando Solana. Ello obedece no sólo a su fértil activismo al frente de una diversidad de dependencias de esa administración, sino también al efecto fructífero de su pensamiento. En la literatura administrativa mexicana destella con mucha luz un documento que, antes de su publicación, pasó de mano en mano a través de copias que produjeron cierto ambiente de misterio. El hecho mismo de ser inaccesible, hacía que ese gran trabajo apareciera como una obra de nigromancia solo accesible a los iniciados. A esta peculiar situación colaboró el que en la década de 1960, el conocimiento administrativo derivado del ejercicio de oficina no sólo fuera preponderante, sino elevadamente acreditado.

El *Informe CAP*, como era conocido ese escrito, fue el resultado de la labor insigne de la Comisión de Administración Pública (CAP) entre cuyos miembros originales se halla don Fernando. La CAP ha sido, sin duda, el grupo de concedores en administración pública de mayor rango, cuya sabiduría académica estaba unida a una experiencia de oficina de singular valía. En el documento, terminado en 1967, se deja ver principalmente el pensamiento administrativo de don Fernando, como lo pueden constar todos aquellos que fueron

---

sus alumnos, que colaboraron con él o que escucharon sus discursos.

Una tesis central de Fernando Solana en ese entonces, versa sobre la relación entre la reforma administrativa y la administración para el desarrollo. En diversas alocuciones sobre la administración pública, don Fernando argumentó que dicha transformación de la administración pública no debería atarse necesariamente al tema del desarrollo. Este planteamiento entonces fue muy audaz, porque en la década de 1960 era un tema consagrado por la moda, merced al alud de literatura sobre el desarrollo administrativo. Tuvo razón don Fernando Solana, pues el tópico la modernización administrativa fue perdiendo vigor y terminó por difuminarse, mientras el concepto “reforma administrativa” permanece hasta el presente como un tema de primordial importancia y de tratamiento independiente.

## **Obras**

En los encomios suele haber una discusión acerca de la prioridad de las virtudes o de las acciones. Muchos panegiristas optan por las primeras merced a su universalidad en la naturaleza humana, pues se afirma que una persona es virtuosa o no lo es. Otros panegiristas acostumbran tratar más bien las acciones, pero sólo las buenas acciones, y en su caso justificar aquellas que no lo son por motivos que juzgan excusables. En fin, una tercera categoría de encomios considera indispensable la vinculación entre las virtudes y las acciones, como Isócrates y Menandro, y tejen finamente el elogio enlazando unas y otras. Nosotros optamos por esta última posición.

Don Fernando tiene una carrera administrativa excepcional. Destaca el hecho singular y excepcional de haberse desempeñado como Secretario de Estado en cuatro ocasiones,



---

y ejercitar el servicio público en una variedad de instituciones de la administración pública. Éste no sólo es un caso único, sino singular, porque no obedeció a una improvisación “heroica” como suele ocurrir en el servicio público mexicano, donde una persona sirve por igual “para un barrido, que para un regado”. Buena parte de las deficiencias de ese servicio obedecen al dicho.

En cada caso, Fernando Solana accedió al despacho del organismo para el cual fue designado como titular con una elevada preparación previa, la cual escaló gradual y sistemáticamente hasta el final de su encargo. Siempre, sin excepción, su trabajo fue de elevada efectividad, es decir, con resultados positivos. Esto explica que su brillante carrera se ha realizado en una variedad de ramas de la administración pública, sin proximidad entre sí, como son las tres Secretarías de Estado en las que fue titular: Comercio, Relaciones Exteriores, y Educación Pública en dos ocasiones.

El hecho de desempeñarse brillantemente en cada una de estas dependencias de la administración pública, da fe de su capacidad de auto-aprendizaje asombrosa en ramas de la administración tan diversas entre sí, por motivo de su diferenciación y especialidad. Normalmente un funcionario exitoso, aunque pudiera ser un generalista en su origen, termina por especializarse bajo el peso de lo singular de sus deberes. Por ejemplo, Casiodoro adquirió su fama como Cuestor de Palacio bajo Teodorico en la Italia ostrogoda. Él se dedicó a preparar los documentos que pasaban al Senado romano, dándoles “estilo”. Su sabiduría práctica fue tan acreditada, que ya jubilado se le llamaba para seguir realizando esa misma tarea. Más bien la carrera administrativa de don Fernando se asemeja al *cursus honorum* seguido por Marco Tulio Cicerón, quien escaló el servicio público romano



---

desempeñando cargos de diferente configuración y objeto, y en escala ascendente.

Fernando Solana es un servidor público excepcional, principalmente por ser un generalista. Él domina el temario económico: fue secretario de comercio, director de BANAMEX, y subdirector de planeación y finanzas de CONASUPO. Merced a su notoria inteligencia fue Secretario de Educación y Secretario General de la UNAM. En fin, ocupó la cartera de Secretario de Relaciones Exteriores, es decir, el mundo de la diplomacia, las legaciones y los consulados, además del servicio exterior, la carrera administrativa más antigua y con mayor prosapia. Se debe hacer notar que cada secretaría de Estado es un mundo en sí mismo, pues en su seno hay una cultura propia, con su idioma y su pensamiento colectivo y compartido. Por ejemplo, mientras en una Secretaría de Comercio predominan los economistas, en Relaciones Exteriores preponderan los diplomáticos y en Educación Pública, los profesores. Dicho sea de paso, don Fernando argumentaba con certeza que esta última Secretaría debiera ser solamente de “Educación”, sin “Pública”, porque no sólo administra aquella instrucción provista por el Estado, sino asimismo regula a la enseñanza privada.

En la administración pública los sistemas de comunicación son muy relevantes, no sólo porque en su curso fluye la cadena de mando formal, y se patentizan los escalones respectivos de la responsabilidad que se conserva y de la responsabilidad que se comparte; sino también porque estimula la coordinación. En el diario quehacer de la gestión administrativa, don Fernando Solana ideó e implementó un mecanismo para el despacho de los asuntos en curso: el “Comando”. Se trata de una fórmula donde sobresale su conocimiento de la oratoria deliberativa —en la cual es un maestro— bajo la forma de comité o junta *ad hoc*, donde don Fernando reúne a sus colaboradores



---

para la hechura de política. En esa reunión participa el subsecretario del ramo y los directores y subdirectores del área correspondiente. También asisten funcionarios medios y de menor grado, con igual potestad para escuchar y proponer. El resultado de esta deliberación es la hechura de política llena de sabiduría y de notorio consenso.


Pocos servidores públicos pueden lisonjearse de tener una mente creativa, capaz de ser plasmada en organizaciones hoy en día subsistentes. Fernando Solana tiene en su haber el establecimiento de la Universidad Pedagógica Nacional, el CONALEP y el Instituto Mora, entre otras instituciones más.

Destaca, asimismo, la descentralización en la Secretaría de Educación Pública, la cual, cuando estuvo a su cargo entre finales de la década de 1970 y algunos años de 1980, era la dependencia de la administración pública más grande. Sus seis subsecretarías podían moverse merced al nombramiento de directores generales adjuntos, que aliviaban la carga de los titulares de las direcciones generales, estirando hasta su límite el sacrosanto principio de alcance de control. Pero una organización no puede expandirse al infinito, como el universo, y debe necesariamente subdividirse hasta un punto último y definitivo. Entonces es menester la opción de descentralizar funcional o geográficamente, y eso fue lo que proyectó y logró don Fernando. En cada entidad federativa se estableció una delegación de la SEP, que siendo en su origen un ente desconcentrado por región [léase: entidad federativa], fue después la semilla de las unidades de educación pública de esas entidades mediante un proceso de descentralización. Aquí tienen su origen las Secretarías de Educación de los estados.

Contra lo que Porfirio Díaz pensaba que es México, donde debiera haber “mucho administración y poca política”, la








---

realidad patentiza una situación diversa. Más bien, el funcionario público mexicano debe ser tan sapiente de administración, como de política. Y donde mejor se percibe esa sabiduría práctica es en el discurso apodíctico, es decir, la oración pública en la plaza o en la asamblea, como es natural en una sociedad democrática. Don Fernando Solana también fue Senador de la República. Cuando cumplió esa elevada función, ya había desarrollado una gran capacidad en la oratoria apodíctica. Ello fue notorio cuando, siendo Secretario de Relaciones Exteriores, sostuvo una encendida discusión en el Senado con Porfirio Muñoz Ledo, y Fernando Solana no sólo salió vencedor, sino que le ofreció a su rival la posibilidad de consultar su biblioteca para ilustrarse sobre el tema debatido, respondiendo así una invitación previa de Muñoz Ledo en el mismo sentido.

En fin, don Fernando Solana fue prominente Consejero del INAP, y es sin duda, el orgullo más grande de nuestro Instituto.



**INNPA**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

**INNPA**

SERIE PRAXIS

 **Años  
al servicio  
de México**

**165**

**Ceremonia de  
Entrega del  
Doctorado  
Honoris Causa a  
Don Fernando Solana Morales**

**Julio 23, 2015**

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.