



15 de enero de 1968

CONFIDENCIAL  
VOL. XXVI N° 3

Muy estimado amigo nuestro:

El último tema tocado por el doctor Emilio Martínez Manautou en su entrevista anual de prensa, fué el relativo a la reforma administrativa. Según la prensa, la secretaría de la Presidencia ha iniciado los trabajos tendientes a determinar las soluciones adecuadas a éste problema. La verdad es, según sabemos, que los trabajos no se han iniciado propiamente hablando, sino que se han terminado ya; lo que se ha iniciado es la reforma administrativa misma. No hace mucho, por ejemplo, don Arturo Elizundia Charles, contralor general del Departamento del Distrito, hizo declaraciones respecto de los pasos que dicha dependencia está dando ya para modernizarse; y que incluyen, entre otras medidas, la compra de modernos equipos "electrónicos" (eléctricos) de control.

La necesidad de una reforma administrativa fué planteada por el Presidente Díaz Ordaz después de que el alto funcionario se había cerciorado de la posibilidad práctica de realizarla, y partiendo de la premisa de que sus colaboradores todos, sin excepción, tendrán un espíritu abierto y una actitud enteramente positiva frente al problema.

La verdad es que, hasta donde sabemos, todavía no existe en el mundo una teoría cabal de la administración pública. Los textos que existen al respecto son, por lo general, muy malos: un simple hacinamiento de fórmulas prácticas sin orden ni sistema. Las funciones gubernamentales se realizan en cada país en forma totalmente diversa y no existen normas universalmente aceptadas.

Una estructura administrativa refleja el criterio prevaleciente en un país dado, respecto de los puntos de relación que existen entre la autoridad y el pueblo. Un gobierno incipientemente liberal como el de Juárez podía contentarse con cuatro ministros; en la URSS existen, según parece, más de cincuenta ministerios. Entre los náhuatl no existían sino dos funciones: la religiosa y la guerrera; presididas ambas por el emperador, auxiliado por dos consejeros. La vida económica y judicial estaba regida por conceptos religiosos concretados en costumbres e insti-

tuciones, de modo que la cosa era relativamente fácil de llevar.

La sencillez de los antiguos tiempos se ha perdido junto con la creciente complejidad de la vida social. La creciente multiplicidad de las funciones de los particulares y su peculiar criterio para engranarse (dichas funciones) unas con otras, ha dado origen a innumerables fuentes de presunto conflicto y, en consecuencia, a la necesidad de crear órganos gubernamentales para dirimirlos.

Por otra parte las funciones administrativas llevan siempre el sello de la "autoridad" y son funciones, por lo tanto, apetecibles para todo ciudadano que sienta la necesidad moral, subjetiva, de valorarse a sí mismo ejerciendo "autoridad" sobre los demás. Esto implica una permanente presión pública sobre los órganos administrativos para que éstos crezcan y se multipliquen, a fin de dar cabida a centenares de miles de aspirantes a formar parte de la "autoridad".

En México la situación se ha complicado debido a nuestra larga historia de convulsiones internas y al consiguiente atraso en el desarrollo económico. Durante muchos años el gobierno era la única fuente más o menos segura de empleo y de subsistencia. En los primeros años de la vida institucional revolucionaria, cuando las crisis de gabinete eran el pan de cada día, centenares, si no es que miles de empleados salían o entraban con cada jefe de una secretaría. Los jefes políticos que formaban el gabinete, traían consigo una cauda inmensa, como cometas, de amigos parientes y partidarios, así como de amigos de los amigos, parientes de los parientes y partidarios de los partidarios. Todos esperaban del caudillo en turno triunfante, un "empleito de lo que sea" en la secretaría ocupada. Esto ha dado a la estructura administrativa de México un aspecto siempre exorbitante.

La primera reforma administrativa de capital importancia ocurrida en cuatrocientos años fué la creación del "Estatuto Jurídico", ley que ampara a los empleados del gobierno y que ha permitido la permanencia de los empleados al margen de los cambios en los jefes titulares. Esta medida congeló el oleaje y la resaca de empleados y sentó las bases para reclamar eficiencia en toda la estructura de la administración pública, aunque creó otros problemas.

Por otra parte el desarrollo económico del país, al crear numerosas fuentes de trabajo, ha venido a aliviar considerablemente la presión sobre los trabajos administrativos, proveniente de la simple necesidad de subsistir. Sobre todo en los altos niveles, es un hecho concreto que muchos ciudadanos ya rehusan trabajar en el gobierno, prefiriendo las posiciones que tienen dentro de las actividades del sector público. Ya comienza a darse el caso de que haya quienes rehúsen ocupar un puesto en el gabinete. Y qué bueno que lo rehúsen, pues con ello demuestran no tener otro interés que el meramente personal.

*Handwritten signature*

La congelación de la estructura de empleos conforme al Estatuto Jurídico significó mantener un cuerpo formado, en su mayor parte, por personas no calificadas ni deseadas, años las personas han ido cambiando; pero en gran parte sigue subsistiendo el vicio de tener un empleo en el gobierno para no trabajar, o trabajar lo menos posible.

Otro defecto inherente a la actual estructura administrativa proviene del concepto de "autoridad". Donde quiera que hay un problema o conflicto con el particular, y la decisión depende de la "autoridad", se abre la posibilidad de la "mordida" o soborno. La ignorancia de las leyes por parte de los particulares, o su violación arbitraria por parte de los empleados, tipifica los motivos para la "mordida". Y, finalmente, la multiplicidad a veces increíble de funciones dentro de un proceso simple en su esencia, multiplicidad artificiosa creada como justificación para dar empleo a alguien, propicia la mordida para que el proceso se acelere. A consecuencia de esto ya hay en el país una profesión específica, la de quienes se dedican a acelerar trámites en las oficinas gubernamentales. Antes se les llamaba "coyotes"; a partir de la administración alemanista, que fué técnica en muchos sentidos, se los identificó como "gestores". El gestor de hoy es respetable "coyote" era desdeñable. El gestor es una persona experta en los trámites y los precios (mordidas) de dichos trámites.

Por último, el crecimiento arbitrario de los órganos de la administración pública, creado también por numerosos motivos de roce interno, de conflicto entre secretarías y departamentos, lo cual retardaría la aplicación de soluciones a problemas urgentes. El celo natural de unas autoridades frente a otras, causa problemas sin cuento. Hace poco, las inundaciones en el norte del país, todas las autoridades, sin embargo, funcionaron admirablemente coordinadas, sin celos ni rivalidades. Este hecho, plausible, tuvo que ser motivo de merecida especial precisamente por lo raro, cuando que debería ser lo común.

En resumen, la reforma administrativa es una cuestión simple. Primero hay que determinar las funciones específicas, teóricamente hablando, del gobierno como tal, y el gobierno en sus tres ramas. Luego hay que distribuir las funciones de manera que no se contradigan, sino que se complementen. Enseguida hay que organizar cada dependencia conforme a las funciones ya determinadas, y dentro de ella hay que repetir el proceso de crear los departamentos necesarios, sin contradicciones ni duplicaciones con otros departamentos de otras dependencias. Finalmente, hay que tratar personalmente con los empleados, por lo que respecta a sus funciones, nuevas o viejas, a fin de que sean más productivos y eficientes.

La Comisión encargada de la reforma administrativa ha estudiado a fondo todas estas cuestiones, pero que ignoramos. Como se trata de conmovir toda una estructura que guarda el silencio propio de los estrategas en una guerra,...

crear oposiciones irracionales o prematuras.

Porque el principal problema está en el empleado de gobierno, el individuo. Toda persona que se gana la vida moviendo el dedo meñique, resistirá como si en ello le fuera la vida misma, cambiar del dedo meñique al índice. Intentará, conciente o inconcientemente, demostrar que era "mejor" el método antiguo, aunque sea obvio, para cualquiera, que es más fácil mover el dedo índice que el meñique. Pero así es la naturaleza humana. La manera de "demostrar" que era "mejor" el método antiguo, consiste en demostrar y retardar las funciones del modo nuevo.

Lo primero que ha dicho el gobierno respecto de la reforma administrativa es que nadie va a perder su empleo. Esto constituye una concesión a la paz pública, porque hay muchas secretarías, por no decir que todas sin excepción, con exceso de personal. Pero el gobierno está dispuesto a seguir con la misma carga, con tal de mantener la paz. Lo único que pide es buena voluntad de parte de los empleados.

Esta buena voluntad debe fundarse en la comprensión de lo que se trata de hacer y, de manera muy importante, en invitar a los propios empleados a participar, con sus ideas e iniciativa, en la reforma que hay que hacer: partiendo de la base de que nadie va a quedar cesante. Tal parece que así se está haciendo ya, por eso poco se sabe de la cuestión: pues cada dependencia se está "auto-reorganizando" conforme a los patrones establecidos en la secretaría de la Presidencia. Esta participación de los reformados en la propia reforma, es lo que ha permitido que el proceso se inicie sin alarmas ni ruidos.

El proceso de reforma administrativa total no quedará terminado en este sexenio, por la delicadeza del problema. De modo que habrá amplia oportunidad de ir conociendo sus modalidades, lo cual, dada la naturaleza de este tema, es cosa fascinante en su interés.

Cordialmente,

Horacio H. Quiñones  
Director

HHQ/DLG/eb

EL BIP CIRCULA EXCLUSIVAMENTE POR SUBSCRIPCION ANUAL, CUYO PRECIO ES DE \$ 300.00 EN EL TERRITORIO NACIONAL - PRECIO EN EL EXTRANJERO 40 DOLARES ANUALES. TODA SOLICITUD DE SUBSCRIPCION Y REMISION DE FONDOS DEBEN HACERSE DIRECTAMENTE A NUESTRAS OFICINAS EN REFORMA 12 - 401, MEXICO 1, D. F. TELEFONOS 35 - 24 - 65 Y 35 - 64 - 83

NOTA: EN EL INTERIOR DEL PAIS NO TENEMOS COBRADORES.