

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



Aspectos Relevantes de una Crítica de Prensa

ANALISIS DE LA OPINION REFLEJADA EN TRECE DIARIOS CAPITALINOS
ACERCA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA. 1976 - 1982

**TESIS QUE SUSTENTAN
PARA OBTENER LA LICENCIATURA
EN**

CIENCIAS DE LA COMUNICACION PERIODISMO Y COMUNICACION COLECTIVA
Armando Reyes Velarde Talia Magdalena Luna Guido

MEXICO, D. F.

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
1. METODOLOGIA.....	5
1.1. Universo Documental.....	5
1.2. Muestreo o Consulta Total.....	6
1.3. Las Categorías.....	8
1.4. Los Atributos.....	9
1.5. Codificación.....	10
1.6. Unidades de Medida.....	14
1.7. Periodos.....	14
1.8. Definición de Atributos de la Categoría Programa de Reforma Administrativa.....	15
1.9. Codificación de los Comentarios.....	17
2. LA REFORMA ADMINISTRATIVA: CAUSAS Y OBJETIVOS.....	21
3. CATEGORIAS Y ATRIBUTOS.....	34
3.1. Los Atributos más Comentados.....	36
3.2. Los Atributos.....	37
3.2.1. Eficiencia y Eficacia.....	37
3.2.2. Modernización.....	39
3.2.3. Participación Ciudadana.....	41
3.2.4. Burocracia.....	41
3.2.5. Tecnoocracia.....	46
3.2.6. Reforma Institucional.....	48
3.2.7. Reforma Sectorial.....	52
3.2.8. Reforma Intersectorial.....	58
3.2.9. Reforma de Ventanillas.....	59
3.2.10. Capacitación y Desarrollo de Personal.....	64
3.2.11. Desconcentración.....	64
3.2.12. Corrupción.....	68
3.2.13. Cambio Social y Producción.....	71
3.2.14. Congruencia.....	74
3.2.15. Planeación.....	75
3.2.16. Administración de Justicia.....	78
3.2.17. Federalismo.....	79
4. AUTORES Y DIAFIOS.....	81
5. 1982: ANALISIS COMPARATIVO.....	87
6. CONCLUSIONES GENERALES.....	92
.....	

<i>INDICE Y SIMBOLOGIA DE TABLAS Y GRAFICA.....</i>	<i>98</i>
<i>TABLAS Y GRAFICAS.....</i>	<i>101</i>
<i>BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA.....</i>	<i>144</i>

INTRODUCCION

La modernización de la administración pública, como proceso sistematizado, constituye un fenómeno reciente en México. Se inicia con la creación de la Comisión de Administración Pública, en 1965, pero es hasta el sexenio del Presidente José López Portillo que trasciende los ámbitos especializados. Elevada a programa de gobierno, en tal condición debió ser sometida al juicio de la población en general.

El proyecto, fenómeno complejo en sí mismo, organizado conforme a objetivos generales, programas específicos y etapas convencionales, e introductor de términos desconocidos para el común de la gente, debió resentir, además de las necesarias dificultades de aprehensión de su significado, un embate de los grupos políticos que resultaban por él afectados.

Esto es advertible en el estudio que presentamos, fruto del análisis de 453 artículos de opinión publicados por los trece principales diarios matutinos de la capital del país, a lo largo de los primeros cinco años de gobierno, así como de 153 artículos publicados en los últimos doce meses. Análisis por separado que -lo explicaremos posteriormente- permite conocer mejor el tratamiento periodístico.

En el periodo comprendido de enero de 1977 a diciembre de 1981, lo que puede ser llamado "imagen positiva" del programa de Reforma Administrativa sufrió una "caída" anual promedio de 9.5 por ciento. De un 77.8 por ciento de juicios positivos obtenidos en 1977, pasó a 75.3 en 1978, a 64.3 en 1979, a 51.7 en 1980 y a 39.6 en 1981. Sin embargo, en los doce meses de 1982, la imagen recorre el camino en sentido contrario el 49.6 por ciento de los juicios es positivo,

es decir, recupera un diez por ciento de lo perdido, respecto del año anterior. ¿Qué es lo que determina este cambio abrupto? Esta constituye una de las cuestiones que trataremos de exponer en el curso de este trabajo, cuyo objetivo fundamental, sin embargo, reside en determinar el grado de comprensión y aceptación alcanzado por la Reforma Administrativa y manifestado en la prensa.

Son objeto de mayor comentario los atributos clave de la Reforma Administrativa: Eficiencia, Eficacia y Congruencia. Los atributos Administración de Justicia, Producción y Federalismo son los más soslayados por la opinión de la prensa, estudiada en sus cuatro vertientes: artículos firmados, columnas políticas, editoriales y caricaturas.

Del examen de estos cuatro géneros periodísticos fueron derivados tres niveles de Categorías de análisis con respecto del proceso global de Reforma Administrativa: el programa en sí, (Reforma Administrativa); la institución responsable de examinarlo, promoverlo y evaluarlo, (Coordinación General de Estudios Administrativos); y el titular de este organismo, (Alejandro Carrillo Castro).

Para una mejor comprensión de la información recabada y a fin de analizar exhaustivamente la imagen que del programa, el organismo y su titular refleja la prensa -parte expresa de la opinión pública que incide en la otra y más importante: la opinión soterrada de la mayoría de quienes integran la sociedad nacional y que carecen de medios de expresión colectivos- se cruzaron los datos obtenidos en cinco años hasta formar 29 tablas estadísticas globales y parciales. El año restante se desglosó en un cuadro independiente.*

En ellas aparecen los autores, claramente determinados por la formación de sus juicios, así como la temporalidad de las opiniones a través de la cual puede seguirse una relación de causa-efecto. Por ejemplo, el 36 por ciento de los comentarios fueron emitidos en 1978.

Es necesario considerar estos elementos: 1) el carácter institucional de los editoriales (los diarios se encuentran, por diversas razones, muy unidos al sector público, o al menos todavía lo estaban en esa etapa de la vida del país); 2) el notable incremento habido en las columnas políticas en los últimos años y su condición de voceros de grupos o tendencias; 3) la menor influencia de los artículos firmados, y 4) la tradicional actitud crítica de la caricatura, que en la medida en que la abandona prácticamente demerita el género.

Los juicios más positivos provienen de los editoriales (la voz

*Las razones por las que se siguió este criterio están ampliamente expresadas en el capítulo de Metodología.

de la institución periodística); los más negativos, de los caricaturistas; los más neutros, de los articulistas; los más corrosivos y explícitos, de los columnistas. Todo esto en números relativos.

Cabe una aclaración: en este trabajo no se recopila el ciento por ciento del material de la opinión expresada por los diarios en relación con la Reforma Administrativa, aunque no por ello se le debe considerar un trabajo de muestreo; las ausencias son mínimas, quizá, fundamentalmente, en lo que concierne a caricaturas. Es factible decir que lo incluido representa un universo muy aproximado a la totalidad de la opinión expresada.

La prensa define y explica dos aspectos importantes: primero, si la Reforma Administrativa, en sus propósitos y procedimientos, fue comprendida; segundo, si fue aceptada y por quienes fue rechazada.

1. METODOLOGIA

*El análisis de opinión sobre la Reforma Administrativa planteó, desde sus inicios, algunos problemas de metodología que debieron resolverse inmediatamente como fundamento esencial de la investigación; otros fueron resueltos a medida que el trabajo se desarrollaba y atravesaba determinadas facetas. En todo caso, sin embargo, los autores de este trabajo intentaron aplicar el consejo de C. Wright Mills: "En la práctica real, todo investigador social activo, debe ser su propio metodólogo y su propio teórico".**

1.1. Universo Documental

El primer problema que debieron enfrentar los autores fue la definición de la cantidad y tipo del material a examinar, sobre todo considerando la carencia de herramientas suficientes como para pensar en monitoreos de radio y televisión y la insuficiencia de recursos para examinar la prensa del interior del país. El material de análisis debía circunscribirse al Distrito Federal y a la prensa escrita.

Establecidos los límites geográficos y el medio de comunicación a examinar, todavía existía un aspecto adicional por definir: qué órganos y cuántos. La periodicidad fue un elemento determinante para elegir los diarios. Con todo y el impacto que sin duda pueden llegar a tener los comentarios de las revistas en la formación de las imágenes

*Wright Mills, La Imaginación Sociológica. (México: F.C.E., 1977), P.136

institucionales o personales, la intensidad de tratamiento que realizan no es comparable con la de los diarios. Las consideraciones fueron: tiraje, diversidad en cuanto a la "clientela" de cada diario y por lo tanto: cobertura de la población en general y continuidad en el tratamiento de la imagen objeto de estudio.

1.2. Muestreo o consulta total.

Con este proceso de reducción hacia los diarios de la capital de la república podría quedar duda en cuanto a la suficiencia de la muestra geográfica. Es ocioso decir, sin embargo, la importancia que la ciudad de México tiene como factor de opinión. Por encima de cualquier otro centro de análisis de la república, si alguno pudiera ser representativo, éste tendría que serlo el Distrito Federal, donde se concentran todos los periódicos de circulación nacional (lo mismo que todos los canales de televisión y estaciones de radio de las mismas características). La representatividad de la muestra geográfica pues, la consideramos adecuada. Lo que se dijera en la capital del país habría que reproducirlo en el interior, si bien con las variantes que el interés de cada una de las regiones determinara: alguna ciudad beneficiada por la descentralización o por la asesoría a Estados y municipios, v. gr.

El propósito de una investigación de esta naturaleza es responder a una pregunta central: qué se piensa sobre lo que se está haciendo. En este caso, encontrar el juicio de los mexicanos en cuanto al proce-

so de Reforma Administrativa. Por las características de contenido de los diarios seleccionados, por el alcance de su distribución, por el variado tipo de lectores a los cuales se deben, la respuesta a la interrogante era factible de ser localizada. (Aclaremos: cuando iniciamos el análisis surgía a la vida un nuevo diario cuya importancia ha ido disminuyendo paulatinamente; decidimos, sin embargo, conservarlo: El periódico). Hubo que decidir, también, si por sorteo se seleccionaba el material que habría que examinar. ¿Un artículo por semana para determinado mes, para determinado autor? ¿Una parte de un determinado cúmulo de material recopilado? El tiempo, o las dimensiones del universo a analizar obligan en ocasiones al uso de alguno de estos métodos de muestreo, entre otros; a veces, igualmente, parece que se exagera el procedimiento y se le utiliza sin necesidad, salvo si se acepta arriesgar, reduciéndose más todavía los límites de la exactitud -ya reducido por la selección geográfica y de medios- una imagen probabilística antes que buscar una exacta.

Decidimos acercarnos un poco más a la verdad por la vía de atender todos los comentarios que se produjeran: recuperándolos y codificándolos, independientemente de la fuerza expresiva que pudieran tener, a partir de las menciones que se hicieran de los atributos de la Reforma Administrativa. De esta manera, en la investigación están considerados, salvo casos excepcionales de omisión por error, prácticamente la totalidad de los comentarios emitidos sobre el tema que nos ocupa de enero de 1977 a diciembre de 1982, éste último año considerado como periodo de comparación.

1.3. Las Categorías.

*Si bien la Reforma Administrativa debía ser llevada a cabo por todas las dependencias del gobierno federal, especialmente por las del sector central, lo cierto es que por haberse formado la Coordinación General de Estudios Administrativos, directamente adscrita a la Presidencia de la República, de alguna manera se operó un fenómeno inesperado: el desplazamiento de toda la responsabilidad hacia el organismo que, si bien coordinaba y evaluaba, estudiaba y promovía, no decidía.**

Curiosamente, así, las fallas burocráticas localizables en cualesquiera de los órganos gubernamentales no eran recriminados, por lo general a los titulares de los mismos, sino al organismo que supuestamente tenía la obligación de acabar con ellas.

Aparte, pues, de una categoría lógica: la Reforma Administrativa en sí, había que agregar una más: la del instrumento encargado de llevarla a cabo. Y si el programa se ligaba al organismo, ambos tenían un acompañante inevitable: el titular. La imagen de la Reforma Administrativa, es decir, la suma de factores negativos y positivos desarrollados en la opinión pública declarada -los comentaristas de los diarios- y la opinión reservada -los lectores- debía integrarse, incluyendo estas tres categorías de análisis, en lo que hemos llamado ámbito de la Reforma Administrativa. Al ámbito podemos definirlo de

* Diario Oficial de la Federación, 3 de enero, 1977.

la siguiente manera: la suma de las partes examinadas cuyo tratamiento por la prensa integra una imagen total.

1.4. Los Atributos.

Los atributos, características específicas de las categorías, fueron obtenidos por un proceso de acumulación, derivado de una lectura del material correspondiente a seis meses señalados al azar en un periodo de tres años (los tres primeros). En este caso, como es obvio, no había que señalar por anticipado el área de examen, sino, simplemente, extraerla de los propios comentarios. La lista de 19 atributos fue aportada, pues, por los propios comentaristas, si bien algunos fueron, por supuesto, inducidos. Hay que recordar que la Reforma Administrativa fue dividida convencionalmente en cinco etapas y otros tantos objetivos. Consecuentemente, aparte de las actividades que para este proceso necesariamente constituyeran obstáculos (Burocracia, Tecnocracia), ventajas (Participación Ciudadana) o instrumentos (planeación), había cinco aspectos eminentemente característicos de la Reforma, precisamente aquéllos que se habían considerado adecuados para hacerla realidad: Reforma Institucional, Reforma Sectorial, Reforma Intersectorial, Reforma de Ventanillas y de Capacitación y Desarrollo de Personal.

Algo más todavía en cuanto a los atributos. Estos, como podrá apreciarse, no se encuentran en las Categorías II y III, es decir, Coordinación General de Estudios Administrativos y Alejandro Carrillo Castro, respectivamente. Cada una de estas categorías hubieran podido

ser desagregadas en sus correspondientes atributos. No es, sin embargo, el tratamiento de que son objeto, tan intenso (veanse a este respecto los porcentajes que cada una de ellas obtiene en los comentarios; incluso los números absolutos) y, adicionalmente, el factor central de la investigación residía en las bondades o fracasos del programa. Sabemos que quedan algunos vacíos razonables en esta materia, que de alguna manera pudieran considerarse significativos. Por ejemplo, decimos que Alejandro Carrillo Castro es juzgado como funcionario y como persona, pero de qué manera se producen estos juicios que nosotros codificamos como positivo, neutro, negativo e implícito o explícito? ¿Por su juventud? ¿Por el tipo de su educación? ¿Por su origen de clase social? ¿Por sus recursos económicos? ¿Por su manera de vestir? Las preguntas son lógicas pero deberá aceptarse que para el propósito de este estudio resultaba poco significativo profundizar en esos aspectos. En todo caso, podrían ser objeto de un análisis por separado.

1.5. Codificación.

Hemos visto de que manera buscamos localizar qué se dijo de la Reforma Administrativa. Quién, cuándo y dónde se dijo representaron otros datos cuya incorporación en una hoja de codificación se llevó a cabo por las siguientes razones: lo importante era registrar la imagen de la Reforma -el qué- a través de su categoría correspondiente y sus atributos; el porqué sólo podría encontrarse siguiendo las otras vertientes del análisis: quién insistía en qué argumento, fuese éste positivo o negativo (y el quién, fuera comentarista o periódico); cuándo lo hacía y buscando qué propósito. Esto no altera la ima-

gen creada en la opinión pública, pero ayuda a conocer los mecanismos que conducen a la configuración, precisamente, de esa imagen, además de que arroja luz sobre el comportamiento del sistema político mexicano, dentro del cual el proceso de Reforma Administrativa jugó un papel primordial en el periodo 1976-1982, lo cual aparentemente se reflejó en un fenómeno tan importante como lo fue la sucesión presidencial para el sexenio 1982-1988.

En este sentido, buscamos al máximo el análisis, pero sin llegar a la atomización, a la pérdida de la unidad de las ideas, o, en todo caso, dejando siempre abierta la posibilidad para emprender el camino de regreso hacia la integración de los conceptos. Es necesario saber si un juicio es positivo, negativo o neutro; pero no es suficiente para definir una opinión. A veces se es positivo por inferencia; en otras, abiertamente se es negativo. Si el seguimiento preciso, cotidiano, de la opinión expresada a lo largo de seis años les permitió a los autores de este trabajo eliminar la posibilidad de equívoco en cuanto a la posición real que se asumía frente al proceso, la descomposición cualitativa de la opinión en explícita e implícita, fuera negativa, neutra o positiva, los llevó al descubrimiento de titubeos, encubrimientos, planteamientos abiertos que definen o descubren, aparte de posiciones políticas que una lectura descuidada hubiera pasado por alto, aspectos relevantes de la crítica de prensa en un periodo de gobierno.

De acuerdo con el criterio de que no todos los juicios son definitivos, agregamos a la clasificación por tendencia positiva, negativa, la neutra. Pudiera ser que esto último derive más hacia lo negativo que hacia lo positivo, debido a que las respuestas claras son el objeto de un programa de esta naturaleza, y no las inciertas. Sin embargo, en tanto que constituyen un área indefinida, de duda, es importante diferenciarla.

Por otra parte, la diferenciación entre explícito (lo dicho expresamente) y lo implícito (dicho de manera indirecta, muchas veces sólo entre líneas) es necesaria debido a que un importante sector de la masa crítica del periodismo mexicano sigue la tendencia del "no compromiso". Una lectura superficial de los comentarios impediría detectar la verdadera opinión de sus autores. Este dato, sin embargo, es esclarecedor: de un total de 2548 comentarios expresados en cinco años sobre las tres categorías, 1090 (40.77%) fueron explícitos, en tanto que 1458 (57.22%) fueron implícitos.

Únicamente la categoría Programa de Reforma Administrativa fue desglosada en atributos, por las razones expuestas líneas atrás. En el caso de la institución responsable el análisis se circunscribió a lo negativo-positivo-neutro y a lo explícito-implícito. En lo que concierne al titular de la institución se le examinó desde dos puntos de vista: como funcionario y como persona, dado que frecuentemente los comentarios diferenciaban ambos aspectos.

El total de artículos de opinión examinados en cinco años fue de 453. En promedio, en cada uno de ellos se expresaron poco más de seis comentarios (positiva, negativa o neutralmente, y explícita o implícitamente).

Pudiera preguntarse: ¿a tal grado la desconposición de la unidad que inclusive lo neutro puede ser explícito o implícito? En realidad, sí. Un enunciado de hechos, sin inclinaciones positivas o negativas pero, igualmente, sin mencionar expresamente el objeto, sea categoría o atributo, tiene que codificarse como neutro implícito. Puede preguntarse también en cuanto a la importancia que tenga una opinión neutra; es decir, aparentemente, una no opinión. A esto debe señalarse que, en cuanto fenómeno político, el examen de la neutralidad siempre será importante. Es imprescindible para determinar la dimensión de las áreas de poder.

La codificación se llevó a cabo siguiendo estos lineamientos:

- 1) Lectura general del comentario, 2) Subrayado de la unidad de análisis -que para nosotros fue el concepto- referente a cualquiera de los objetos de análisis, 3) Registro en la hoja de codificación.*

En ocasiones -caso de las columnas políticas- era frecuente que el comentario se produjera de refilón, en el cuerpo de un comentario más amplio sobre otra materia; a veces, era de una gran profundidad -caso de los artículos-; de todas formas, la codificación exigió una lectura general del material, su examen y sus divisiones indispensables.

1.6. Unidades de Medida.

La intensidad de los comentarios podía ser valorada tomando en cuenta asignaciones arbitrarias en función de una serie de consideraciones al margen del comentario en sí mismo. No podía, aparentemente, ser igual un comentario publicado en algunos de los periódicos de mayor tiraje que un comentario difundido por alguno de los periódicos que menor número de ejemplares tienen entre los trece órganos informativos seleccionados. También puede decirse que no tienen el mismo valor los comentarios hechos por un periodista profundo y de larga trayectoria, que los de un comentarista de reciente ingreso o de algún otro menos incisivo. Sin embargo, debe recordarse: la pretensión reside en localizar la posible imagen que de la Reforma Administrativa adquirieron los lectores de periódicos del país -independientemente de que fueran numerosos o escasos según el diario o el comentarista que leyeron- no la manera en que fueron impactados, en determinados momentos, importantes círculos de opinión por la mayor o menor influencia de un hábil redactor de opinión o el prestigio de un diario.

Así, de su propia valoración se encargaron los comentaristas. Como medida tomamos la unidad. La intensidad y el sentido de los comentarios derivó finalmente de la cantidad de frecuencia acumuladas.

1.7. Periodos.

¿Cambian las opiniones de la prensa? ¿Por qué? Reflejo de las confrontaciones políticas, cuando las circunstancias en que se desarro-

llan cambian, las opiniones también deben hacerlo. En México los últimos doce meses de un periodo gubernamental son excepcionales. El sistema se estremece. Alguien debe morir para que otro viva. Caen mitos para que otros se levanten. Es un año especial, contrastante. De allí que en el análisis existan dos periodos: los años de estabilidad (1977 -1981) y el año del cambio (1982).

1.8 Definición de Atributos de la Categoría Programa de Reforma Administrativa.

Modernización: Actualización de sistemas, procedimientos y equipos para lograr una administración eficiente.

Burocracia: Deformación del servicio público por la apatía de los empleados.

Tecnocracia: Dominio de los técnicos, que al sustituir a los políticos neutralizan al Estado.

Corrupción: Aprovechamiento de los puestos públicos para el beneficio ilícito.

Cambio Social: Serie de medidas y de programas instrumentados para lograr la transformación de la sociedad en pos de una mayor justicia social.

Eficiencia: Hacer bien las cosas.

Eficacia: Obtención de resultados a bajo costo.

Congruencia: Correspondencia entre las palabras y los hechos y desempeño de funciones sin duplicidades.

Producción: Incremento del número de bienes y servicios generados por el Estado y su sector paraestatal. En este caso, las posibilidades de que la Reforma Administrativa coadyuve a ello.

Participación Ciudadana: Incorporación de la ciudadanía a la toma de decisiones. Objetivo buscado por la Reforma Administrativa.

Federalismo: Sistema de relación entre las entidades que suponen la Unión. Su fortalecimiento es un propósito de la Reforma Administrativa.

Administración de Justicia: Instrumentación de los pasos necesarios a una mejor distribución de la riqueza (justicia distributiva) y el mejoramiento del sistema conmutativo.

Planeación: Racionalización de la actividad del Estado conforme a objetivos precisos. Uso adecuado de recursos para alcanzarlos y mecanismos de evaluación para determinar avances y retrocesos.

Reforma Institucional: Primera etapa de la Reforma Administrativa. Cambios en el sector central del Gobierno Federal (Dic. 1976).

Reforma Sectorial: Segunda etapa de la Reforma Administrativa. Reorganización del sector paraestatal (Julio 1977).

Reforma Intersectorial: Tercera etapa de la Reforma Administrativa. Coordinación de los sectores formados (Dic. 1977).

Reforma de Ventanillas: Cuarta etapa de la Reforma Administrativa. Mejoramiento de trámites, procedimientos y servicios al público. (Abril 1978).

Capacitación y Desarrollo de Personal: Quinta etapa de la Reforma Administrativa. Apertura de posibilidades para la superación de los trabajadores al servicio del Estado (1979).

Desconcentración: Agilización del aparato del Estado mediante una desaturación de los centros administrativos.

1.9. Codificación de los Comentarios.

El procedimiento para codificar por frecuencia cada uno de los comentarios y caricaturas se basó en criterios establecidos desde el inicio de la lectura de los artículos. Se pretendió, por ello, unificar los criterios tratando de circunscribirse a los mismos lineamientos, buscando, siempre, lo máximo de objetividad.

Con el fin de hacer más claros los lineamientos seguidos, exponemos como muestra dos artículos, representativos, considerando la diversidad de juicios, no el contenido de los mismos, ni su procedencia en cuanto al autor o diario.

Como ya se mencionó en el capítulo relativo a la metodología, de las tres categorías objeto de estudio, la Reforma Administrativa fue la única que contó con Atributos (19), clasificándose cada uno de ellos de acuerdo con una tendencia positiva, negativa o neutra. Subclasificándose cada una de estas tendencias en Explícita cuando el articulista expresaba el comentario con determinación y claridad; Implícita cuando era entre líneas, no expresaba el argumento en forma directa, pero estaba relacionado constantemente con el atributo.

En las dos categorías restantes: Coordinación General de Estudios Administrativos y Alejandro Carrillo Castro, esta última con sus variantes de Funcionario y Persona, sólo se clasificaron las tendencias positiva, negativa y neutra, y siguiendo el mismo criterio que la

primer categoría, se subclasificaron en Explícita e Implícita.

En su artículo "Al día. Servidores Públicos sin Etica de Servicio" (El Heraldó de México, 19 de noviembre, 1978), Gerardo Canseco señala en su primer párrafo:

"Dice Alejandro Carrillo que no se puede hablar de que haya fracasado la Reforma Administrativa en su cuarta etapa relativa a la Reforma de Ventanillas, cuyo objetivo fundamental -según entendemos- sería el de lograr un mejor trato al público en las dependencias oficiales, así como la prestación de un más eficaz servicio de orientación que implica pérdidas inútiles de tiempo, molestias y el creciente deterioro de la imagen gubernamental".

Los elementos que fueron clasificados en este párrafo se refirieron a la Categoría Alejandro Carrillo Castro en su variante de Funcionario. La tendencia fue negativa implícita. El articulista no se manifiesta expresamente en contra de las actividades del funcionario; sin embargo, maneja el lenguaje con ironía: "Dice Alejandro Carrillo", aquí señala que el funcionario está defendiendo una posición determinada, pero ésta dista de ser la que se observa en la práctica. En cuanto al atributo Reforma de Ventanillas, éste fue, asimismo, clasificado también en la tendencia negativa implícita. El articulista no afirma categóricamente que la Reforma de Ventanillas haya fracasado, aunque usa expresiones que señalan su duda: "Reforma de Ventanillas cuyo objetivo fundamental -según entendemos- sería", con ello deja entrever que aunque el objetivo esencial de la Reforma de Ventanillas esté especificado claramente, éste no se ha llevado a la práctica.

Párrafos más adelante, adopta una postura que podría interpretarse como positiva si se le analizara superficialmente: "Sin embargo, tampoco podemos decir que la Reforma de Ventanillas haya fracasado, dado que no se ha establecido un plazo razonable para poder evaluarla, además de que pienso la única evaluación veraz y genuinamente significativa, sería la que pudiera considerar la propia opinión pública que, en última instancia, es la que tiene que decir si ha cambiado o no el trato que ofrecen las dependencias oficiales y si, con ello, ha mejorado o no la imagen del gobierno". La Tendencia fue negativa implícita de acuerdo al contexto. El autor señala, por una parte, en párrafos anteriores, que el público seguía sufriendo las consecuencias al enfrentarse cotidianamente a las trabas burocráticas en el trámite de servicios públicos, por otra, expresa que el juicio final debe emitirlo la opinión pública, implicando que éste será negativo a la Reforma de Ventanillas.

La tendencia negativa, en forma expresa, se manifiesta en el párrafo siguiente: "Y hasta aquí mencionamos sólo un botón como muestra de que en la mayoría de las oficinas públicas nada o casi nada se ha hecho para que se logre una mejor imagen del gobierno en lo que a eficiencia administrativa y servicios se refiere". Los atributos de Eficiencia y Reforma de Ventanillas recibieron explícitamente comentarios negativos: "nada o casi nada se ha hecho..."

En Excélsior, Fernando Valdez P., en su artículo del 19 de febrero de 1977, "Cambio necesario. Administración Pública Feudal", dice:

"Uno de los cambios más importantes que pretende lograr el nuevo régimen es la reorganización de la Administración Pública. En este sentido van las declaraciones del Presidente y de otros funcionarios, así como la adopción de la nueva ley orgánica respectiva". En este caso, el articulista sólo se concreta a señalar en forma implícita un cambio en la administración pública pretendido por el régimen lopesportillista, sin tomar partido.

No se inclina ni a favor ni en contra de tal medida. Por tanto, el atributo de Cambio Social se codificó con una tendencia nuestra implícita.

2. LA REFORMA ADMINISTRATIVA: CAUSAS Y OBJETIVO

En México, la Reforma Administrativa se inicia como programa de gobierno en diciembre de 1976, con el régimen del Presidente José López Portillo. Es, sin embargo, un comienzo formal. En realidad, ese proceso, como instrumento racional, toma forma a partir de la década de los sesenta, es decir, diez años atrás.

Al margen de los motivos que durante todos estos años se hayan expresado para justificar la necesidad de operar cambios profundos y sistematizados en el ámbito de la administración pública mexicana, queda posiblemente como el mejor de los indicadores para comprender su propósito último, el hecho de que se inicia en la etapa de lo que en un momento fue llamado "el milagro mexicano", caracterizado por un extraordinario crecimiento económico. Es entonces cuando adquiere vigencia el proyecto de transformación administrativa.

En efecto, en términos estrictos, la Reforma Administrativa es un efecto más que una causa; es una necesidad originada por insuficiencias manifiestas en las instituciones en una etapa determinada. Esto es: el surgimiento de las empresas paraestatales en la década de los veinte tiene por explicación la incapacidad del sector privado para enfrentar el avasallamiento del capital extranjero. De la misma manera, los cambios institucionales administrativos operados

discontinua, esporádica y sin sistema, en las últimas décadas, tienen que desembocar en un cambio planificado cuando el crecimiento de las fuerzas productivas es tal que el Estado mismo tiende a convertirse en un obstáculo para su expansión.

Posiblemente uno de los hechos que más ilustren la necesidad de la Reforma Administrativa sea que estando en condiciones de realizar ya alguna programación de la actividad económica por contar con las empresas para ello, resultaba imposible hacerlo por carecer de los mecanismos administrativos adecuados.

Si en 1930 las empresas y los organismos paraestatales -16- permitían al Estado una relativa participación en el aparato productivo, para 1950 éste había crecido sustancialmente (151) y para 1976 se había acentuado su proyección en la economía mexicana al alcanzar una cantidad de alrededor de 900 y absorber aproximadamente el cincuenta por ciento del presupuesto de la federación. Sin embargo, esos cambios en la economía no estuvieron exentos de cierta improvisación y anarquía. Poco hubo de proyección racional hacia un papel definido del Estado mexicano como rector definitivo de la vida económica del país.

Si en la década de los treinta administrar un puñado de empresas exigía la sola imaginación del Presidente de la República, para la década de los cuarenta, las complicaciones empezaron a producirse con la aparición de empresas como Petróleos Mexicanos; para los cincuenta ya demandaban una Secretaría de Estado para su manejo. Hoy sería

inconcebible abandonar a su propio desarrollo y arbitrio los organismos descentralizados y concretamente el sector paraestatal.

Administrar estas empresas resultaría imposible utilizando viejas instituciones no sólo en los rubros específicos sino también en los generales. Como ha sido dicho frecuentemente, México ha pasado del Estado liberal, condicionante de estructuras exclusivas para garantizar un juego libre y espontáneo de las fuerzas del mercado y de la producción, a un Estado de servicio. Este Estado de Servicio, sin embargo, para seguirlo siendo tenía que avanzar positivamente hacia un estrato superior bastante identificado: el Estado programador.

Algunos intentos en esta materia fueron realizados desde la década de los treinta, con el Presidente Pascual Ortiz Rubio, pero sobre todo adquiere firmeza de intención en el régimen del Presidente Adolfo López Mateos. La creación de la Secretaría de la Presidencia obedeció al propósito de encontrar mecanismos de programación de la actividad productiva del Estado. La pesadez del aparato burocrático, sin embargo, la llevó a una ineficiencia práctica.

En 1958, "el proyecto original del Presidente López Mateos implicaba la creación de una Secretaría de Planeación y Presupuesto, como el órgano que habría de permitir al titular del Ejecutivo la traducción de las prioridades programáticas de su gobierno en los instrumentos presupuestales anuales. Ya para entonces se había hecho claro que la ubicación, en dependencias diferentes, de la función programadora y

*La función presupuestal era fuente de descoordinación y de problemas. Sin embargo, el proyecto de Ley fue sometido a discusión de los miembros del gabinete después de que éstos habían sido designados, lo cual impidió que la función presupuestal se desprendiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y obligó a la modificación del proyecto original, quedando a cargo de la nueva Secretaría de la Presidencia la programación del gasto público y la autorización de las inversiones, exclusivamente!"**

Asimismo, ante el desierto panorama de evaluación, que de alguna manera quedaba establecido en la Secretaría de Patrimonio Nacional para el sector descentralizado, se carecía de la posibilidad de establecer las diferencias entre las metas y los avances.

En 1965, con la instauración de la Comisión de Administración Pública, organismo creado para examinar las reformas que se hacían indispensables a la administración y a fin de que el aparato burocrático tuviera una más justa correspondencia con una realidad social sumamente cambiante, se da el paso definitivo para estudiar la adecuación del aparato público a las nuevas necesidades.

En febrero de 1977, a dos meses de iniciada su gestión administrativa, el Presidente José López Portillo señaló que el gran secreto de la Reforma se encontraba en la creación de la Secretaría de Progra-

**Alejandro Carrillo Castro, La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios para Alcanzar el Modelo del País al que aspiramos. (México: Ediciones del ISSSTE, 1977). pp. 56-57*

mación y Presupuesto. Es decir, allí, de alguna manera, quedaba acrisolado el propósito y el nuevo rumbo para el Estado mexicano.

La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta Reforma (la Administrativa), fue haber dividido la Secretaría de Hacienda en ingresos y egresos, y haber encomendado a un solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes correspondía a otra Secretaría a partir de la política de ingresos.

"Hemos, pues, querido subrayar con este propósito algo fundamental: concebir como origen y fin del desarrollo el instrumento de planeación, y no el de captación de recursos. Amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso, constituye, en el fondo, el secreto de esta Reforma Administrativa."^{*}

Es verdad que, como toda superestructura, las instituciones públicas obedecen a la estructura, al desarrollo de los factores reales de poder, como decía Lasalle. Se ha pretendido ver a la Reforma Administrativa como un factor determinante en el cambio social, cuando es menester considerarla a la inversa, precisamente como la manifestación de que el cambio se ha producido, de que no habría requerimientos de transformación si la inercia del crecimiento económico se hubiera mantenido por la ruta del crecimiento liberal de fines del siglo pasado y principios del actual.

* José López Portillo, El Gobierno Mexicano, (México: Presidencia de la República, enero de 1977), p. 80

No es, de este modo, causa, sino efecto. Es fruto de una necesidad planteada por factores objetivamente generados en los últimos cincuenta años. Pero al mismo tiempo es una necesidad. Hace posible que estos cambios alcancen la plenitud de sus propósitos.

El objetivo fundamental que se ha planteado el sistema, la realización de lo que se ha llamado el "proyecto nacional", frecuentemente se presenta difuso. Declaraciones de altos funcionarios públicos, el Presidente entre ellos, terminan por delinear, sin embargo, sus características. Lo hacen con la continua recurrencia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —como el documento programático fundamental—.

¿Para qué se prepara una nueva estructura administrativa? Si atendemos a lo que ha sido señalado inmediatamente atrás, esto puede decirse en pocas palabras: la administración pública mexicana, como un subsistema del sistema político debe garantizar la existencia de una sociedad, la mexicana, organizada conforme a los principios del federalismo, y de la búsqueda de una mayor igualdad entre quienes la integran, bajo un gobierno republicano en el cual la democracia constituya una forma de vida para garantizar el continuo mejoramiento material y social del pueblo.

"Democracia con eficacia, para así superar falsas disyuntivas y arcaizantes alternativas. México tiene que caminar por la vía de la democracia, obteniendo mayor eficacia. Una y otra se las debemos al

pueblo; una y otra constituyen imperativos de nuestra historia e ideales permanentes de nuestra evolución política. El pueblo demanda democracia y eficacia; no quiere que a nombre de ésta última se expongan sus derechos; no quiere que a nombre de la primera se sacrifiquen o difieran sus necesidades; quiere, a la vez, democracia y eficacia."*

Rechaza, por tanto, cualquier signo de absolutismo; plantea, en un marco ideal de libertad, el propósito que guió a los fundadores del "sistema" y que son los revolucionarios de 1910, firmemente engarzados a los luchadores contra el imperio y la intervención; guiados por los principios de los padres de la Reforma aunque en términos muy flexibles, de tal manera que el liberalismo político debe conciliarse con una economía mixta.

De poco sirve cualquier propósito si se carece del instrumento para alcanzarlo. La arteriosclerosis del sistema mexicano exhibía ya algunos signos de peligro mortal; los estallidos sociales a nivel de pequeña burguesía, de campesinado y de proletariado, dejaron al desnudo, en los cincuenta y los sesenta, que la concepción de un crecimiento con justicia y de un sacrificio inicial del trabajo en aras de la acumulación acelerada del capital para el logro de la expansión industrial mediante la reinversión de la ganancia; sufría serias distorsiones.

Adecuar al nuevo tiempo el instrumento y evitar que los desajus-

* Jesús Reyes Heróles, Palabras pronunciadas durante la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa, Boletín de Estudios Administrativos No. 10 (México: Presidencia de la República.C.G.E.A., 1978) P. 13.

tes evidentes se convirtieran en rompimiento que destruyera el proyecto nacional celosamente guardado y todavía vigente, constituya un desafío y demandaba soluciones en distintos órdenes. No es fortuito que junto con la Reforma Administrativa opere la Reforma Política. Responden ambas a una misma necesidad de ajuste. De una parte, tenemos lo que ha sido elevado a rango de ley, la obligatoriedad de actuar con eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad desde el ámbito público; de la otra, el propósito de abrir cauces a la manifestación de todas las tendencias ideológicas y políticas existentes en la nación como válvulas de escape a una presión que se volvía insoportable.

Ambas reformas confluyen hacia un mismo objetivo, pues, mientras que una estimula la manifestación de las ideas y abre canales a las fuerzas soterradas anteriormente, la otra permite el montaje del instrumento que a su vez habrá de permitir fluidez a los recursos acumulados por el Estado.

"Hay un vínculo entre Reforma Administrativa y Reforma Política, ambas se complementan. Recordemos al Presidente Juárez, quien no en vano señalaba que las revoluciones se frustraban y las reformas políticas reducían sus frutos en tanto no se coronara la obra total con la Reforma Administrativa".^a

La eficiencia en el aparato público, junto a la movilización social. Fuerza política para legitimar la acción del Estado; cambio en

^a Jesús Reyes Heróles, op. cit. p. 15

Los mecanismos administrativos de servicio, para permitirle solidez y un mayor fortalecimiento.

Ahora bien, lo básico de la Reforma Administrativa, desde un punto de vista formal, se realiza en los primeros días del régimen. De hecho antes de que se inicie el régimen. En lo esencial, son los cambios que se operan en el sector central. Estos cambios vinieron a constituir lo que después fue llamada la primera etapa de la Reforma Administrativa, formalmente iniciada en la Reunión de Gabinete del 28 de enero de 1977.

*El propio Presidente de la República definió esta primera fase de la Reforma como "aquella en la que merced a la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se cambió la estructura, se transfirieron responsabilidades y se crearon nuevas obligaciones, a fin de establecer áreas más precisas de competencia en las dependencias del Gobierno Federal".**

Etapa institucional que significó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos, el traspaso de Industria a Patrimonio y de Pesca a un Departamento expofeso, la asignación de comercio a una sola dependencia.

Una segunda etapa lo fue la Reforma Sectorial, puesta en marcha por acuerdo presidencial del 17 de enero de 1977. La anarquía del sec-

** Alejandro Carrillo, "Marco Global de la Reforma Administrativa", Boletín de Estudios Administrativos No. 10 (México: Presidencia de la República. C.G.E.A., 1978) p. 20.*

tor paraestatal empieza a ser eliminada con esta Reforma.

"Con el inicio de la segunda etapa, llamada de la sectorización de las actividades de la administración pública, se pretendió la integración, ya en un segundo plano o nivel, de los esfuerzos a cargo de las distintas dependencias y entidades paraestatales que concurren a la solución del mismo tipo de problemas, a fin de armonizar sus correspondientes funciones. La responsabilidad de dicha coordinación sectorial se asignó a las dependencias centrales del Ejecutivo, que tienen, dentro de la nueva concepción legal establecida, la responsabilidad de planear, dirigir, integrar, controlar, vigilar y evaluar las operaciones de las entidades paraestatales agrupadas bajo su coordinación".*

Primero se produce un agrupamiento de las empresas paraestatales, de los fideicomisos y de los organismos descentralizados. Por afinidad de funciones y de servicio, son agrupadas en un sector y colocadas bajo la dirección de un cabeza de sector. El Presidente de la República ya no tiene que acordar con cada uno de los directores, sino que, en todo caso, esa es una función que asume el cabeza de sector, generalmente un secretario de Estado o jefe del Departamento.

La tercera etapa fue la Intersectorial. Esta etapa, iniciada en la Tercera Reunión de Gabinete -31 de diciembre de 1977- resume también el propósito de búsqueda de coordinación entre organismos que con anterioridad estaban sujetos a la idea de la demarcación rígida y de la

* Ibid.

creación de estancos, de centros "de propiedad". Algunas funciones semejantes entre un sector y otro que debían ser desarrolladas, anteriormente, por varias dependencias, podían llegar a ser responsabilidad de todos y de nadie y por lo tanto crear zonas de turbulencia en el servicio.

"La tercera etapa, para cuyo inicio se ha convocado a esta Tercera Reunión de Gabinete, tiene como propósito el encuadre final de los esfuerzos de toda la administración pública en un marco de coherencia global que permita la utilización más eficiente y eficaz de los instrumentos con que cuenta el poder público para el cumplimiento de los objetivos que le señala la Constitución Federal de la República y le demanda la etapa de desarrollo por la que actualmente atraviesa el país".*

Había que crear, pues, las dependencias necesarias para que esto no sucediera así. Fueron formadas la Comisión de Gasto Financiamiento (de una parte el destino del fondo -SPP- y de la otra su creación -SHCP-), los gabinetes de Comercio Exterior, Económico, de Salud y Agropecuario.

Una cuarta etapa -abril de 1978- sería la de Ventanillas. Pese a lo equivoco del término viene a constituir una de las más ambiciosas en el proceso de Reforma Administrativa. Si de alguna manera había de acercar el proceso a lo tangible y a lo real era precisamente colocándolo al alcance de la población, acercándolo a la posibilidad de participación de la ciudadanía. La llamada Reforma de Ventanillas

* Ibid.

debe ser considerada en dos niveles: de una parte los cambios que se producen en los servicios. La agilitación de los trámites constituye un mejoramiento de lo que puede ser llamado la microadministración (si frente a las reformas institucional e intersectorial hay que aplicar el término macro administración, en la realización del pequeño trámite frente al empleado público hay que acudir al término micro). Pero es precisamente a través de esta acumulación de pequeños cambios como se operan los esenciales.

Abrir la Reforma Administrativa al público, mediante la creación de mecanismos tales como el Sistema de Orientación, Información y Quejas, presupone un esfuerzo de democratización y de ajuste en los niveles inferiores, y en cierta medida abre cauces para considerar lo factible y -o irreal de los aplicados hasta el momento.

Pero si el llamado de conciencia es útil, no hay sustituto para la capacitación del personal que teóricamente habrá de llevar adelante los cambios operados en la estructura. Capacitar, entonces, a los trabajadores al servicio del Estado, lograr su superación, tiene que ser motivo de la quinta y última de las etapas formal y convencionalmente establecidas -1979- en el proceso de Reforma Administrativa.

Estas cinco etapas pueden ser consideradas como las líneas horizontales que se dan en cada uno de los cinco objetivos trazados para el programa de Reforma Administrativa: primero, organizar al gobierno para organizar al país, que si bien es cierto, por la crisis desatada

en 1976, suponía una respuesta de coyuntura, era una definición de orden estratégico y de estructura; segundo, establecer la programación como instrumento fundamental de gobierno; tercero, organizar un sistema de administración y desarrollo de personal; cuarto, fortalecer el federalismo, y quinto objetivo, mejorar la administración de justicia.

3. CATEGORIAS Y ATRIBUTOS

Durante cinco años, los comentarios de la prensa arrojan un juicio mayoritariamente positivo: 59.96 por ciento. Si usáramos una escala rigurosa para calificarla, pudiera considerarse esta cifra abajo del mínimo aceptable. Si 59.96 por ciento es el juicio mayoritario, el resto es asimismo significativo por cuanto no se ubica en el ámbito de lo neutro, de lo indefinido, sino de lo negativo. El 31.47 por ciento de los juicios es negativo y el 8.5 por ciento restante es neutro.^{}*

*Es menester considerar, también, como nos lo indica el cuadro global de tendencia por categoría^{**} que predominaron los comentarios implícitos. Mayoritariamente, la opinión se ocultó; pareció haber alguna razón importante para que en numerosos casos los comentaristas, caricaturistas, columnistas o editorialistas, trataran a sotto voce los cambios que se operaban en la administración pública, aún refiriéndose a un programa de ese nivel, que incidía profundamente en la estructura gubernamental, que encabezaba directamente el Presidente de la República y que constituía un propósito a realizar desde quince años atrás. En los primeros cinco años un 57.21 de los comentarios fueron implícitos; un 42.77 por ciento, explícitos.*

^{*} Ver Tabla 2

^{**} Ver Tabla 2

Es decir, en su mayoría las cosas no se decían abiertamente, no se planteaban de manera directa; abandonaban el juicio último a la interpretación del lector, aunque sin dejar lugar a dudas sobre el sentido que ésta debería de tener. En lo positivo, Alejandro Carrillo, el funcionario, recibe los comentarios más implícitos que explícitos.

En lo que concierne al ámbito de lo negativo, lo implícito también es superior y destacan a este respecto, las columnas políticas. Se criticó mucho pero se hizo con cuidado. Si algunos, como posteriormente podrá advertirse, planteaban abierta y firmemente su disidencia, la mayor parte lo hizo a manera de aproximación, de esbozo o seguimiento.

Si analizamos por categorías podríamos encontrar, asimismo, algunas observaciones significativas. En sí, la categoría Programa de Reforma Administrativa recibió un comentario favorable, aunque inferior al global: un 52.31 por ciento positivo frente a un porcentaje negativo del 21.54 y un neutro del 4.59. La categoría concerniente a Alejandro Carrillo Castro es la única que abandona el promedio positivo, como funcionario y como persona: un 9.41 negativo, un 6.55 positivo y un 3.49 neutro como funcionario; 0.27 positivo, 0.31 negativo y 0.07 neutro, como persona. Esto destaca más si advertimos que la categoría Coordinación General de Estudios Administrativos también obtuvo un porcentaje más positivo que negativo con relación al promedio general: 0.82 positivo, 0.19 negativo y 0.39 neutro.

El tratamiento de la figura del funcionario es casi integral por género periodístico. Como se advierte en la Tabla 14, frente a la acción de los caricaturistas, altamente negativa, pero obvia, quienes suscriben una opinión semanaria, los articulistas, equilibran las cifras. Esta acción de los articulistas significó un importante factor de recuperación positiva por lo que concierne al programa en sí. Pero fueron las columnas políticas las que a fin de cuentas erosionaron la imagen de Alejandro Carrillo Castro y en general atraviesan todo el ámbito de la Reforma Administrativa. Trece caricaturas fueron positivas; 42, negativas. Es un dato curioso pero que a la postre se revela como un resultado lógico. Recordar y comprobar, en este caso, que la esencia de las caricaturas reside precisamente en la parcialidad. Ni una sola de ellas queda indefinida entre lo positivo y lo negativo; se definen precisa y claramente.

3.1. Los Atributos más Comentados.

Los atributos más comentados de Reforma Administrativa vienen a ser los que jurídicamente caracterizan al programa; a lo largo de cinco años fueron mencionados como rasgos fundamentales del proyecto de cambio en la estructura administrativa pública. Ellos son la Eficiencia, la Eficacia y la Congruencia, sobre todo, seguidos por La Reforma Sectorial y de Ventanillas, así como por el Programa de Desconcentración. La Eficiencia, la Eficacia y la Congruencia, junto con La Honestidad fueron los atributos señalados por Ley a la administración pública. Deban ser considerados en cada una de las funciones de la administración pública a todos sus niveles, Federal, Estatal y Municipal, y en todos los grados del escalafón burocrático, desde la categoría inferior

hasta la máxima. La Reforma Sectorial operó un gran cambio en la estructura del sector central del gobierno federal. Significó precisamente la transformación de los instrumentos de mando del gobierno de la república. Los cambios esenciales se produjeron en esta etapa. Punto vital, asimismo, para la vida de la Administración Pública, son la Reforma de Ventanillas y el Programa de Desconcentración. La Reforma de Ventanillas, por cuanto lleva implícito un cambio en el servicio cotidianamente otorgado a los usuarios por el Estado, y por lo tanto punto crítico, grave y delicado, social y políticamente hablando, del programa en su conjunto.

El atributo de Desconcentración interesa, también, a la mayor parte de los mexicanos. Desde un punto de vista económico, a los gobiernos de los Estados; socialmente, a los habitantes de la ciudad de México. Y los diarios examinados son los que se publican en la ciudad de México, cuyos colaboradores, sean editorialistas, columnistas, articulistas o caricaturistas, sufren las consecuencias del congestionamiento urbano. De ahí que este atributo se localice entre los fundamentales.

3.2. Los Atributos.

3.2.1. Eficiencia y Eficacia.

Eficiencia y Eficacia son funciones o atributos que debe tener todo organismo público, y pudiéramos, sencillamente, señalar toda institución o persona productiva. Esto es indudable. Pero es precisamente alrededor de estos atributos que se desarrolla una polémica

iniciada, incluso, antes de que tomara posesión el quipo gobernante de José López Portillo y que, adicionalmente, se prolongaría hasta el final de los días de su régimen. Estos atributos tienen un carácter fuertemente empresarial y en cierta medida despolitizador. El uso de la eficacia y de la eficiencia en México esta ligado al sector privado. En todo caso, parece obvio que si la empresa privada vive al margen de la política, supuesta e internamente se preocupa, no por la convicción que sus integrantes, sus cuadros dirigentes pudieran tener del mundo exterior, sino del grado de producción que logren alcanzar cada uno de ellos. La Eficiencia, la Eficacia, la Congruencia y la Honestidad, pero fundamentalmente las dos primeras vendrían a constituirse en los elementos básicos de su vida laboral.

De esta manera, resulta natural que sean los medios de comunicación privados por excelencia, aquéllos en los cuales despierten mayor interés estos atributos. Son ellos los que más comentan el programa de Reforma Administrativa.^{*} Esto no quiere decir, sin embargo, que finalmente vengan a constituir el peso definitivo en lo que hace a la creación de lo que los publicirrelacionistas, desde hace tiempo, han llamado imagen, o sea el conjunto de elementos positivos y negativos de algo o de alguien en la mente de los lectores. Tan polifacética imagen debía contar con las observaciones -profundas o epidérmicas- de otros círculos de opinión.

* Ver Tabla 23

3.2.2. Modernización.

Poner las estructuras administrativas públicas a la altura de su tiempo, forma parte de un sueño que en este país viene guiando los pasos de gobernantes y de la sociedad en su conjunto desde mediados del siglo pasado. Actualizar métodos y sistemas se ha convertido en símbolo de progreso, en una manera de encontrarse con los beneficios creados por la revolución industrial, terminar con los rezagos heredados de la colonia y de alrededor de cien años de luchas intestinas, que destruyeron y desorganizaron al país. La modernización es búsqueda continua. En lo que hace a la Reforma Administrativa, a veces fue presentada como un programa semejante al de Porfirio Díaz, que inclusive en el ámbito de lo social permitirla crear aquello que aún siendo representativo de la modernización terminarla transformándose en un elemento de vituperio -caso de los llamados "científicos" de principios de siglo. Al inicio de la presente centuria, el ejercicio de la ciencia tenía un desarrollo socialmente aislado. Cuando el mayor porcentaje de la población era analfabeta y la cultura escasamente se filtraba hacia estratos inferiores de la sociedad, quienes tuvieran la fortuna de la modernidad en sus manos prácticamente estaban señalados a prevalecer sobre el resto de sus compatriotas.

De alguna manera, en el transcurso de los seis años de aplicación de la Reforma Administrativa -en el gobierno de López Portillo- esta imagen de modernidad, entendida a la manera del porfiriato, le fue asociada por la prensa.

Una frase histórica y negativamente consagrada fue útil para los opositores del programa de Reforma Administrativa. La usaron con machacona insistencia. La modernidad porfirista tuvo un lema: "Mucha administración, poca política". Aquí, en un momento determinado, entró por la vía del miedo a la despolitización y a la elevación de rango supremo de juicio la eficiencia en el manejo de la cosa pública, el carácter preponderante que podía tener lo administrativo con relación a lo político. Incluso en un famoso discurso, el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, llegó a expresar: "Logrando que la sociedad civil sea cada vez más sociedad política, se impide que la administración supla el gobierno, que los administradores sustituyan a los políticos y que la administración convertida en gobierno, se independice o separe del votante". *

Lo político y lo administrativo fue escindido; consecuentemente, también políticos y administradores. Lo moderno, en el ámbito de la administración pública, era un aspecto marcado, por así decirlo, con estos antecedentes. Curiosamente, dos periódicos profundamente políticos: Uno más uno y El Día dejaron pasar este ámbito de la modernidad. La vieron de lejos. Asimismo, salvo contadas excepciones, estos dos periódicos, cercanos a las posiciones del Estado, permanecieron relativamente alejados del programa y uno de ellos, El Día, habría de asumir una posición de indefinición.

* Jesús Reyes Heróles. El Gobierno Mexicano, No. 27; (México: Marcha Editores, 1981), p. 46.

3.2.3. Participación Ciudadana.

El proceso de modernización pasa por la democracia. Signo de países atrasados es el autoritarismo y el despotismo. La dictadura individual, unipersonal, se levanta por regla general sobre los países dependientes. A la inversa, en la democracia una igualdad puede establecerse con la participación. Significa un aval popular, una movilización general del pueblo y por tanto una sustentación solidaria de los gobernantes para poder administrar y guiar el desarrollo social. Frecuentemente rechazado como un intento político, dejado como un esfuerzo gerencial, el programa de Reforma Administrativa sería objeto, sin embargo, de un abierto intento democratizador. A través de su Reforma de Ventanillas, abría espacios a la participación exterior, del pueblo en general; mediante la formación de múltiples comités consultivos, permitirla, dentro del propio aparato administrativo, el libre juego de las opiniones.

"La convocatoria del Presidente (con la Reforma de Ventanillas) muestra que su Reforma puede serlo también del pueblo" (Federico Osorio Altúzar, Novedades, 24 de abril de 1978). En total, fueron 52 los comentarios recibidos por este atributo, de los cuales 39 (el 52 por ciento) fueron positivos.

3.2.4. Burocracia.

La burocracia -el predominio de los hombres que se encuentran atrás de un escritorio- ha sido motivo de preocupación desde hace

siglos. Ha terminado por convertirse en una de las más graves acusaciones de atraso en el comportamiento político. Lleva implícita una fuerte dosis de conceptualización negativa: empantanamiento ideológico, carencia de voluntad propia, parálisis política, sentido acomodaticio de la vida, forma de reaccionar lenta y a menudo mediocre y corrupta.

Marx -lo cita Wriqth Mills- expresaba que para el burócrata "el mundo es un objeto que hay que manipular". Es un objeto que necesariamente debe recibir, al menos, su sanción de existencia, en el fondo de una oficina oscura, de manos de un desconocido sujeto a una disciplina existencial que se considera frecuentemente gris y amargada. Es decir: el destino de una sociedad, trazado por hombres y mujeres sin fuerza vital.

Quizás la más grave de las acusaciones que se lanzan contra la burocracia sea aquella relacionada con la trabazón de la vida productiva. Gente ordinaria tiene en sus manos la decisión sobre acciones extraordinarias. La manipulación del mundo tiene aquí una de sus expresiones concretas. El burócrata -dice Mills- "tiene el poder de rechazar muchos de los planes... y de vez en cuando puede considerarse con toda propiedad como un déspota omnipotente".*

Algunos sectores pensantes han profundizado en el comportamiento burocrático a partir de sus efectos más nocivos sobre el progreso de la nación: el levantamiento económico o sobre el funcionamiento de la

* Mills, op. cit., p. 129

maquinaria en cuyas manos se encuentra liberar los trámites destinados a la agilización de la vida económica. Tratando el tema de los fideicomisos, José Luis Mejías escribió: "Lo conveniente para el país sería limitar el crecimiento de la burocracia"... "Los burócratas están mucho más preocupados por los incrementos y transferencias del poder que por el funcionamiento legal de los fideicomisos que administran". (EL Universal, 23 de enero de 1978).

En países como México, sin embargo, cuyo Estado pretende satisfacer los "mínimos de bienestar", la burocracia se identifica cotidianamente más bien en los pequeños servicios: en los pagos de luz y de agua, de predial y teléfono; se le identifica en las calles, encarnando en los policías de cruceiro; en los hombres y mujeres que se encuentran en las oficinas públicas, amontonados, rodeados de papeles y con una actitud que de entrada se considera rechazante a quien supuestamente debe servir y que de alguna manera -al menos se siente- es visto como un enemigo al que en ocasiones debe exigírsele el pago por un servicio gratuito.

Aquí, en la lucha contra la burocracia se centró una buena parte de los comentarios sobre la Reforma Administrativa; en este ámbito resultaba fácil identificarla... y atacarla. La burocracia responde a una realidad social, tanto porque está determinada en su organización por el papel de las fuerzas políticas y económicas, como porque el comportamiento de su personal está determinado por el grado de escolaridad y de cultura que la propia sociedad nacional haya alcanzado. Persistentemente, en consecuencia, este atributo fue sometido a un

bombardeo del que desprenderían relaciones ilógicas. Bastaba -quizás- una sonrisa agria en una ventanilla para que apareciera un comentario hablando del fracaso de la Reforma Administrativa. Lo que resultaba más fácilmente comprensible del proceso era, al mismo tiempo, lo que más difícilmente podía defenderse.

He aquí una muestra de lo que se echaba a cuestras la Reforma Administrativa al enfrentarse al tradicionalismo burocrático:

"No en todos los niveles del actual equipo se actúa con la precisión, audacia o inteligencia que sería de desearse... ¿ejemplo? La Policía Federal de Caminos." (Editorial del Diario de México, 20 de diciembre de 1979). "De la flamante Reforma Administrativa no quedó nada, ni un aviso en la tesorería del D.F." (Gerardo Canseco, El Herald, 19 de julio de 1979). "Hace algún tiempo, Jorge de la Vega indicó que la SECOM capacitaría a sus empleados, para defender la economía del pueblo, de acuerdo a los lineamientos de la quinta etapa de la Reforma Administrativa de Alejandro Carrillo Castro. Algo ha de estar fallando, pues la economía del pueblo va como la selección de Raúl Cárdenas: para atrás". (Roberto Tapia, Diario de México, diciembre de 1981). "¿Es que la Reforma Administrativa no puede llegar a las ventanillas de pasaportes de Relaciones Exteriores?" (Leopoldo Mendivil, El Herald, 4 de julio de 1979).

Estos eran los detalles, aspectos aislados. ¿Cómo se concebía, críticamente, el fenómeno en lo general?

"La burocracia será siempre burocracia; una lámpara inútil, insertible", escribió Rafael Lizardi (Diario de México, 2a. Edición, 25 de septiembre de 1978) en un artículo cuyo título es inequívoco: "La Careada e Inútil Reforma Administrativa".

Más ponderado, Ramón S. Flores opinaba en Ovaciones (10 de junio de 1979): "Tres años no son nada en la transformación de las instituciones en su base administrativa. Todavía no puede hablarse de fracasos, ni siquiera dentro de otros tres años". Y El Sol de México editorializaba el 11 de junio de 1979: "como en todo proceso complicado que implica cambios, los resultados distan de ser los óptimos". Meses después (20 de diciembre de 1979), este mismo periódico comentaba en su editorial: "La Reforma Administrativa es uno de los pilares de la transformación del país... si evitamos que se pierda en los vericuetos de la excesiva especialización y de la programación reiterativa..."

En relación con el atributo burocracia, se produjo una cantidad de comentarios nada desdeñable: 147, de los cuales 75 fueron positivos, 66 negativos y 6 neutros. *

La transformación democrática del manejo burocrático fue una innovación, ¿pero de qué manera la democracia podía formar parte de este programa de Reforma Administrativa? En la búsqueda de anular por la vía de la práctica lo que desde un punto de vista teórico se le

* Ver Tabla 25

atribuía: el ser un instrumento en manos de investigadores de gabinete. Surge así el Sistema de Orientación, Información y Quejas; módulos en cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal en la República, el interior del país inclusive. En cada uno de ellos, personal especializado recibe las quejas y las sugerencias del público en general con respecto de los servicios. Juicio crítico sobre el manejo de los impuestos, juicios críticos para el servicio en el pago del impuesto predial, sobre el funcionamiento del Metro, sobre el estado de las calles, sobre la policía, etcétera. La administración pública entendida como función de servicio a la ciudadanía, tenía allí su elemento de enlace con la propia sociedad. La participación crítica del pueblo de México permitía asignarle este atributo de democracia al programa. A este respecto, sin embargo, los juicios parece que estuvieran poco acabados. Son más implícitos que explícitos (90 y 56, respectivamente). El Sol de México alcanza 10 comentarios positivos y El Nacional 9 mientras que hay comentarios negativos por parte del mismo Sol (12) que superan a sus positivos y por parte de Excelsior hay 6.*

3.2.5. Tecocracia.

Como su nombre lo indica, es el gobierno de los técnicos. Y si lo cuantitativo hace lo cualitativo por acumulación, aquí encontramos un caso de especial relevancia, poco visto en la historia política del país, por la sutileza descubierta -paradójico si se quiere, pero así sucedió- con que fue utilizado. Difícilmente puede encon-

* Ver Tabla 23

trarse un atributo usado con más dureza que este. Ser tecnócrata significaba, a mediados de 1980, formar parte de un grupo destinado a ser expulsado del paraíso del sistema; significaba estar desprovisto de concepción política, de humanismo, de inquietud social, de interés popular; estar marginado de las masas, pensar sobre todo en sí mismo; considerar al país como una gran empresa de la cual el tecnócrata era el gerente, carecer de identidad nacional, pertenecer a los estratos privilegiados, ser económicamente poderoso, estar deslumbrado por las cosas del exterior, estar incapacitado para entender la forma de ser de nuestro pueblo, tener una formación profesional en el extranjero.

Aparte de ser todo lo anterior, para algunos, eran, sencilla y naturalmente, agentes del imperialismo. "Los técnicos -escribió Miguel Basáñez- tienen su mayor fuerza operativa en el Banco de México y en la Nacional Financiera, su fuerza de articulación en torno al Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) y su línea conductora en el monetarismo y el estructuralismo".^{*}

Ser tecnócrata, pues, significaba carecer de futuro, haber dominado un sexenio sorpresivamente pero carecer de perspectivas para el que se avecinaba.

La tecnocracia neutralizaba, desde esa óptica, a la administración

* Miguel Basáñez, La Lucha por la Hegemonía en México, 1968-1980, (México: Siglo XXI Editores, Segunda Edición, 1982) p. 51.

pública. Fue entonces el arma puntiaguda básica de crítica contra un gobierno. Y al gobierno mexicano si no puede golpearle en la cabeza, hay que atacarlo por otros lados que constituyan puntos débiles. Algunos secretarios lo eran: Miguel de la Madrid, entre ellos. Pero el punto más vulnerable y que atrajo sobre sí la mayor parte de las críticas, con todo y que la mayoría de quienes integraban el gabinete las recibieron, sería Alejandro Carrillo Castro. Lo que explica por tanto que en el ámbito de la Reforma Administrativa que examinamos sea la única categoría que tenga un porcentaje superior de juicios negativos que positivos en los primeros cinco años. Sesenta y dos comentarios hubo por lo que concierne a tecnocracia. Los 27 positivos fueron superados por los 28 negativos, restando 7 neutros.*

3.2.6. Reforma Institucional.

Este atributo corresponde a la primera etapa de la Reforma Administrativa. De esta etapa se ha dicho que se puso en marcha un minuto antes del inicio del régimen del Presidente José López Portillo. Es decir, que a pesar de que como instrumento jurídico el Decreto correspondiente a ella aparece el 29 de diciembre de 1976, en el organigrama del régimen, la administración pública había sufrido los cambios estructurales. Esto es fruto de una larga experiencia que se inicia con el establecimiento de la Comisión de Administración Pública en 1965 y que va acumulándose a lo largo de diez años, indicando que difícilmente los cambios requeridos en el ámbito administrativo podrían ser llevados a cabo dentro de un gabinete en marcha. Sobre todo si estos cambios implicaban una redistribución de las esferas de poder que se gestan

* Ver Tabla 23

dentro del sistema con el paso de los años.

Difícil hubiera sido desagregar de la Secretaría de Hacienda alguna de sus funciones, entre otras, concretamente, la de señalar el destino del gasto público. Menos aún hubiera sido posible, marchando una administración, suprimir toda una Secretaría de Estado, como es la de la Presidencia, o minusvaluar en la práctica a otra, como la de Recursos Hidráulicos, o quitarle a la Secretaría de Comercio el área industrial y de Pesca para integrarlos a la de Patrimonio y a un Departamento específico; o de otra suerte quitar la evaluación de Patrimonio para integrarla a la Secretaría de Programación y, sobre esto ¡qué más difícil que crear una secretaria que absorviera tres de las funciones más importantes: la programación, la presupuestación y la evaluación! anteriormente dispersas en las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y de Patrimonio.

La Reforma Institucional implicó lo que pudiera ser llamado el gran cambio. Significaba una transformación verdaderamente radical en el aparato administrativo. Los ajustes dejaban de operarse lentamente, uno tras otro, a lo largo de años o de sexenios para llevarse a cabo de una manera totalizadora y global en lo que concierne al sector central de la administración pública vista en conjunto. Esto, sin embargo, no se reflejó claramente en la prensa. Fueron 73 comentarios los que en total se produjeron a lo largo de cinco años; 59 fueron positivos, 4 neutros y 10 negativos. Por lo que se refiere a comentarios positivos implícitos, El Sol de México alcanza la principal de las cifras, con

15; Le siguen Novedades, El Heraldó y El Universal con 5, cada uno, y en tercer término El Nacional y Excelsior, con 3 cada uno; explícitos son Novedades y El Sol con 6 cada uno; El Día, con 3, El Sol, con 5; Ovaciones, con 2 y Novedades y El Universal con uno encabezan los explícitos negativos.*

A este respecto es interesante observar que en los primeros meses, con esta etapa de avanzada que es la Reforma Institucional se observa a la Reforma Administrativa únicamente como una búsqueda de eficiencia en el aparato gubernamental. También, y esto en algunas ocasiones alcanza las tonalidades mayores, se le advierte como una manera de terminar con lo que se le atribuye al nuevo gobierno: debilidad política. A través de la remoción y reorganización del aparato administrativo sobre la nación. Al menos así se le vio por parte de algunos comentaristas.

Independientemente de ello, es conveniente señalar que la Reforma Institucional, como el corazón de la Reforma Administrativa, tendría especial trascendencia para la reorganización que necesitaba el gobierno frente a las nuevas circunstancias. Difícilmente podría haber planeación con esta función fragmentada en diferentes dependencias. La planeación, la manera más efectiva de racionalizar la actividad, en este caso la actividad del sector público, carecía de los instrumentos adecuados para ser llevada a cabo, y por lo tanto para especificar quién fijaba las metas, quién supervisaba los procedimientos y el

* Ver Tabla 23

desarrollo de las acciones destinadas a localizar las fallas o los aciertos en la búsqueda de los propósitos mencionados; quién operaba los controles pertinentes sobre la base de una disciplina general y, finalmente, quién llevaba a cabo la evaluación correcta de los resultados.

La Administración Pública mexicana tenía sistemas de control y de evaluación, así como de programación y de presupuestación de muy escasa significación en la práctica. De hecho estaba bloqueada -y lo está en gran medida todavía- por la concentración de poder en el Ejecutivo. Buena parte de la marcha del país tiene que ser orientada por la sensibilidad, el instinto o la intuición del mandatario en turno. La crítica explícita en las acciones de evaluación, se reduce, con todas sus fallas, y en esencia, a la opinión individual. Este vacío pretendió ser cubierto por la Reforma Institucional.

Existen estos problemas: redistribución del ingreso, lentitud en el otorgamiento de los servicios, crecimiento sin justicia social. A todo esto tiene que darse respuesta. Ciertamente son problemas derivados de estructuras, pero aún esto debe considerarse dentro de la línea política oficial: susceptible de ser cambiado dentro de los marcos mismos del sistema. Pero un cambio requiere de un instrumento, y si éste ha de ser el propio Estado mexicano, debe adecuársele para que funcione a la altura de su misión. Al menos parece existir la voluntad política en ese sentido. De ahí que en buena medida el presidencialismo abandone algunos de sus rasgos, que antes que pensar en la

infabilidad o en la primacía del hombre que dirige, pretenda poner el acento en la institución. Como principio, es obvio que por encima de la decisión unipersonal se intenta poner la decisión de conjunto y trasladar algunas funciones clave al poder Legislativo. Se estimula, v.gr., una mayor acción en la Contaduría Mayor de Hacienda, de la Cámara de Diputados.

La Reforma Institucional fue muy bien recibida por la prensa. Fue la primera medida puesta en práctica. Tiene una gran congruencia en todo su planteamiento. Su objetivo fundamental era la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, un "centro de responsabilidad a partir de la planeación... que constituye, en el fondo, el secreto de esta Reforma Administrativa" (José López Portillo, op. cit.). Los juicios negativos son mínimos (10).

3.2.7. Reforma Sectorial.

La Reforma Institucional es seguida por la Reforma Sectorial. Esta es la segunda de las acciones en materia de Reforma Administrativa y la que en importancia le sigue a la Institucional por lo que hace a la estructura de la Administración Pública. La Reforma Sectorial buscaba una organización que permitiera optimizar los trabajos de las empresas que constituyen el sector paraestatal. Aquí, de alguna manera, reside la fuerza del gobierno frente a la sociedad civil que en la práctica funciona como sociedad política: los grupos de presión empresariales. También aquí se encuentra su gran debilidad.

La concepción del sector paraestatal como herramienta de apoyo al desarrollo capitalista funcionó adecuadamente desde las primeras décadas del presente siglo hasta fines de la década de los setenta. Las críticas eran verdaderamente esporádicas durante esas fechas. Sencillemente porque se habla colocado esta medida de rescatar alguno de los bienes y servicios de manos del extranjero o de la ineficiencia o de la debilidad privadas para ponerlas al servicio del desarrollo capitalista del país; es decir, fundamentalmente de los propios empresarios privados.

Si se tenía petróleo expropiado era para que se convirtiera en la columna vertebral del desarrollo industrial, pero de un desarrollo industrial que no era el desarrollo de las empresas (entonces muy pocas) industriales del Estado, sino la expansión de las empresas privadas a través de energía barata y subvencionada. Si se expropiaron los ferrocarriles fue para que los empresarios tuvieran fletes baratos y un medio de transporte seguro, amplio, para su propio crecimiento; si se expropió la industria eléctrica fue, asimismo, para que las tarifas no ascendieran conforme las necesidades de una empresa destinada al lucro lo exigía, sino para que el empresariado, fueran industriales, comerciantes o financieros, obtuviera ganancias. Todo esto mediante el castigo financiero de las empresas, absorbido por el Estado, o lo que es igual, por los contribuyentes, la mayor parte de ellos contribuyentes atados, que son los trabajadores, y muchas veces excluyendo la participación empresarial por el llamado fenómeno de evasión fiscal.

*"Una parte importante de las empresas de control estatal y de los organismos descentralizados no son negocios lucrativos, sino que tienen encomendadas tareas de interés social general. En buena medida, estas empresas tienen como meta contribuir al desarrollo económico nacional sirviendo de apoyo a las actividades del sector privado, nacional y extranjero, para que disfruten de condiciones propicias para que operen en las mejores condiciones de redituabilidad".**

Las empresas paraestatales estaban, pues, al servicio de la acumulación del capital, de la reproducción ampliada de éste, de aquella que permite la expansión de la planta industrial, comercial y de servicios.

En la década de los setenta, sin embargo, el sector paraestatal empezó a evidenciar un cambio de naturaleza. Por su enorme crecimiento pasaba a constituir, más que un escalón de ascenso de las empresas privadas, un obstáculo de primer orden para ellas. El crecimiento de los organismos en manos del Estado significaba un cambio en la naturaleza del propio estado.

"Según que el proceso nacionalizador progrese en nuestro país, irá apareciendo la contradicción del sistema en que vivimos; la producción que siempre será social, paulatinamente se desviará a la apropiación colectiva, si las empresas racionalizadas se manejan conve-

* José Luis Cacaña, México en la Órbita Imperial, (México: Ediciones El Caballito, 10a. ed. 1979), p. 132

nientemente".*

En lo particular, algunas empresas continuaban beneficiándose, pero en lo general, estratégicamente, las paraestatales condenaban a muerte la existencia de un sector privado ineficiente y débil frente a la penetración extranjera, insuficiente para sostener el crecimiento económico del país y para generar los empleos requeridos por una nación con un índice de crecimiento poblacional situado entre los primeros del mundo.

Se produce un extraño fenómeno. Curiosamente aquellos que se apoyaban en el sacrificio de las empresas paraestatales empezaron a señalar el resultado de ese sacrificio como el argumento fundamental para negar la necesidad de su existencia: sus números rojos, sus pérdidas. Pidieron su desaparición, incluso su venta. Hubiera resultado interesante ver quién compraba PEMEX.

Sin embargo, podemos señalar que estos argumentos tenían validez real en cuanto a que exigían una definición. Desde un punto de vista estratégico la formación de las empresas del Estado no fue guiada con un sentido antiempresarial; pero también es cierto que en ningún momento se pensó en desembarazarse de ellas; jamás se consideró en serio, hasta donde puede ser apreciado por las declaraciones de los altos funcionarios, en liquidar un sector que había demostrado su utilidad para el crecimiento del país y que en todo caso era adver-

* Manuel López Gallo, *Economía Política en la Historia de México*, (México: Ediciones El Caballito, 18 ava. ed., 1980), p. 559

tible que todavía podía ofrecer numerosos saldos positivos a la tarea del desarrollo. En todo caso, la mecánica misma de los hechos condujo a una transformación cualitativa de la estructura del Estado mexicano a través del rompimiento del equilibrio en el aparato productivo. La nacionalización bancaria, con el control del sector financiero y de más de mil empresas, neutralizó el papel activo de los hombres del capital y expandió la función rectora y operativa del Estado hasta el área decisiva para la confección de planes que atiendan a prioridades nacionales antes que a los intereses de individuos o de grupos. La consecuencia lógica se produjo: más Estado frente a la clara disminución de la capacidad de la sociedad civil.

La Reforma Sectorial, pues, se estableció para lograr una mayor eficiencia en el trabajo de las empresas paraestatales, clamor de todos los estudiosos de su funcionamiento. El gobierno de la república fue organizado conforme a sectores al frente de los cuales se puso un "cabeza de sector", generalmente una secretaría de Estado.

Adicionalmente cabe mencionar que la distribución de las cerca de 900 empresas paraestatales, que incluyen desde PEMEX hasta un pequeño taller de artesanos que labran lápidas de cementerio, benefició antes que a nadie y en lo inmediato al propio Presidente de la República, quién de esa manera se vio liberado de la carga de tener que acordar con cada uno de los titulares de esas entidades, ahora obligados a acordar con el cabeza de sector.

*La Reforma Sectorial, en tal virtud, por ese carácter álgido, agudo y fundamental para el futuro de México, básico para el cambio, ya no de una administración en concreto sino para lo que representaba a futuro, adquirió una de las cifras más altas de comentarios en los primero cinco años del gobierno de López Portillo: fueron 143 e independientemente de banderas políticas la inmensa mayoría de los juicios fueron positivos: 112 frente a 10 neutros y solamente 21 negativos. El Sol de México obtiene de nuevo la cifra más alta, en lo que concierne a juicios positivos implícitos, con 14; Novedades y El Universal le siguen con 10, y posteriormente se encuentra El Nacional con 6**

Luis G. Pérez Quiroz elogia los esfuerzos que a través de la Reforma Administrativa se llevan a cabo para reorganizar y hacer más efectiva "la vigilancia financiera y administrativa del sector paraestatal" (El Herald, 9 de mayo de 1978)... "amén de que por la Reforma Administrativa han desaparecido algunos fideicomisos y empresas" (El Herald, 2 de mayo de 1978). Ovaciones muestra su preocupación en ese sentido: "Las empresas paraestatales se conciben para beneficio de la colectividad, pero ello no implica que se toleren en ellas sistemas administrativos que a la vuelta de unos años las arruinan y agotan totalmente"(8 de febrero de 1978). Coincide con El Sol de México, que editorializa el 14 de abril de 1981: "Creemos que el espíritu de la Reforma Administrativa es precisamente corregir los vicios de nuestra economía y evitar todo lo que signifique un dispendio". Sin negar lo anterior, El Universal profundiza: "La Reforma Administrativa es condición previa para el éxito del sistema que conocemos como economía mixta al cual hemos escogido como el más apto para evitar las acciones de inhumanidad que se han podido ver en otras economías" (29 de julio

*Ver Tabla 23

de 1981).

Por lo que hace a juicios positivos explícitos, El Sol alcanza 15; El Heraldó, 13; Novedades, 11. Implícitos neutros, El Universal, 5, y explícitos neutros, El Día suma 3.*

3.2.8. Reforma Intersectorial.

A la Reforma Sectorial siguió la Reforma Intersectorial. Esta reforma buscaba coordinar las dependencias gubernamentales que tenían funciones complementarias o comunes. Si bien es cierto que cada una de las dependencias tienen asignadas funciones específicas, también lo es que algunas de sus acciones significan una invasión o un acercamiento a las funciones asignadas a otras dependencias. Digamos que la Secretaría de Salubridad y Asistencia realiza acciones idénticas a las que realizan el ISSSTE o el IMSS, aunque las clientelas sean diferentes (y en algunos casos, comunes). Las tareas de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos mucho tienen que ver con las que llevan a cabo el Banco de Crédito Rural, y hasta Pesca.

La Reforma Intersectorial buscó interrelacionar los esfuerzos del sector público a fin de cumplir con uno de los postulados inscritos en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública: la congruencia; que no existiera duplicidad en las funciones, oposición y en ocasiones hasta rechazo. Ejemplos de coordinación intersectorial: los gabinetes económico, agropecuario, de salud, de comercio exterior. Fueron 45 los comentarios para este atributo, de ellos 31 fueron positivos, 3 neutros, 11 negativos. El Sol de México y El Nacional alcanzaron 3 positivos implícitos, mientras que 6 diarios alcanzaron uno. Explícitos

* Ver Tabla 23

positivos, El Sol de México sumó 5; El Nacional, 3, mientras que El Dfa, Novedades, El Heraldo y Ovaciones sumaron dos, respectivamente. En cuanto a los implícitos negativos, Novedades y El Sol alcanzaron 3, Ovaciones, 2; Diario de México, 1. Explícitos negativos: Novedades y El Sol igualaron a uno.*

3.2.9. Reforma de Ventanillas.

La Reforma de Ventanillas integró lo que se llamó IV Etapa. Esta Reforma, que se inició con algunos propósitos menores, si se quiere -o si cabe aplicar esos términos- acabó por convertirse en una de las más importantes desde el punto de vista político.

Pese a su nombre, de alguna manera equivoco, significó la intención de transformar los servicios directos prestados por el Estado. Se planteó la necesidad de acabar con los vicios que tradicionalmente se agigantan en la burocracia; con la lentitud, el mal trato, la ineficiencia, la corrupción. Sus metas eran ambiciosas en sí y constituyeron la respuesta del gobierno ante una demanda proverbial de los usuarios de los servicios públicos.

La burocracia, admitida en sentido negativo, como en todas las sociedades, en México llega a alcanzar niveles graves debido a ciertas fallas ancestrales, sobre todo en el reclutamiento de personal. Es usual la incorporación al servicio público de empleados sin la presentación de los exámenes que pudieran acreditar la suficiencia del aspirante. Señalemos, además, la inexistencia de un escalafón que constituya un atractivo para quienes buscan superarse, o de otra suerte, un aliciente para aquellos que esperan, con el tiempo y con la acreditación de la experiencia, ascensos seguros.

* Ver Tabla 23

Más que nada, la Reforma de Ventanillas buscaba los cambios, pues, en la piel. La primera cara que ofrece el Estado es precisamente aquella que cotidianamente presenta a la ciudadanía en la prestación de los servicios de agua, de luz, etcétera; pero también en el contacto que se establece entre quien usa este servicio y aquel que lo proporciona.

Pudiéramos decir que, en principio, el ámbito de la Reforma de Ventanillas se circunscribía a estos límites; posteriormente fue adquiriendo una dimensión superior. Se convirtió en herramienta para alcanzar resultados positivos en dos vertientes: primero, como medio de comunicación social, como instrumento de contacto entre el Estado y su pueblo; segundo, como una manera de hacer democrático y participativo el Programa de Reforma Administrativa y por tanto al procedimiento de cambio que se operaba dentro del gobierno.

Por lo que al primer aspecto se refiere, es necesario decir que uno de los renglones más discutidos en el sereno del Presidente López Portillo fue precisamente el de la comunicación social. Si el Estado como rector tiene sobre sí la responsabilidad de orientar el comportamiento del sistema de comunicación privado, tiene más responsabilidad todavía por lo que hace a sus tareas como comunicador a través de un sistema propio.

La Reforma de Ventanillas creó un sistema que fue el de Orientación, Información y Quejas para asociarlo a los servicios, muchas veces desconocidos por los ciudadanos y que por tal razón no se usan. Sin embargo, no era menos importante buscar, a través del sistema, la retroalimentación, captar un continuo flujo de informes sobre el nivel

de funcionamiento de los propios servicios.

En virtud de desconocer los procedimientos, los ciudadanos tienen que recurrir a la ayuda, entre comillas, de gente muy especial, supuestamente interiorizada del funcionamiento de la administración pública, con enlaces dentro de ella; si esto falla o se desconoce, usualmente se recurre a la corrupción. El Sistema de Orientación, Información y Quejas pretendió acercar los servicios del Estado al pueblo en general, y de otra parte, al instrumentar el subsistema de quejas, abarcar un ámbito de participación mucho más rico de lo que inicialmente se había proyectado. A través de la queja está el juicio sobre el funcionamiento del servicio, y a través de la acumulación de las quejas pueden detectarse no únicamente problemas de fallas personales sino, inclusive, institucionales.

"Esta reforma es de vital importancia, ya que todos estamos implicados, administradores y administrados" (Enrique Serna Elizondo, EL Sol de México, 4 de mayo de 1978).

Algunos hechos concretos son citados en lo que concierne al mejoramiento de trámites y servicios. "Ampliación de tribunales y Juzgados del Poder Judicial Federal... expedición de pasaportes y otros trámites" (Juan Nieto Martínez, La Prensa, 22 de julio de 1980); la supresión de "toda esa maraña de trámites burocráticos que frenaba las exportaciones mexicanas" (Juan Nieto Martínez, La Prensa, 5 de noviembre de 1980); "Los desordenes e inmoralidades

a que daba lugar un anacrónico sistema de tramitación y control de documentos, podrán ser eliminados ahora que se decide acudir a los más modernos adelantos de la técnica, como sucede en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio" (Novedades, 12 de mayo de 1978).

El Nacional editorializó el 17 de junio de 1978: "todas estas medidas que se han implantado, para darle agilidad a las funciones del servidor público, constituyen un coadyuvante para que el desarrollo del país tenga una mejor cimentación".

Fue uno de los atributos que alcanzaron una de las mayores cifras de comentarios; de 124, 80 fueron positivos, 7 neutros y 37 negativos. Transformar el servicio cotidiano constituye un desafío mucho más allá de cualquier fuerza reorganizadora, en cualesquiera de las partes del mundo, independientemente de los sistemas políticos, económicos y sociales que rijan a una nación. No es posible transformar al hombre en seis años. Resulta por demás evidente que no es factible hacer perfecta a una administración. Y por lo tanto, es aquí en donde debemos encontrar la explicación del alto índice de juicios negativos, casi un 30 por ciento. Estos 37 juicios negativos parten de que los policías de crucero no pueden estar todos a la altura de su misión, de que los prestadores de los servicios tras los mostradores de las oficinas públicas no pueden mostrar la mejor de sus sonrisas y de que todos los procedimientos no pueden alige-

rarse de la noche a la mañana. Fue uno de los puntos más sensibles, más importantes de la Reforma y lo que provocó una de las polémicas más intensas a lo largo de seis años.

"¿Qué análisis actual del país puede pasar por alto la inmoralidad burocrática, endemia que padecemos hace no escasos decenios, sino a través de siglos, mercancía importada allá por los años 1520?."

Los comentarios implícitos negativos se manifestaron mayormente en El Sol de México, con 5; le sigue El Herald, con, 3 y Ovaciones alcanza 2. Estos mismos también expresan abiertamente sus críticas: Ovaciones y El Herald, 6 comentarios negativos explícitos, respectivamente, y El Sol de México, 3.

La postura indiferente de Uno más uno, no sólo al proceso de reforma en general, sino a esta etapa en particular, queda claramente de manifiesto con la expresión de un solo juicio negativo.

En cuanto al número de implícitos positivos, El Universal alcanza 8, El Nacional le sigue con 3, y El Sol de México y Ovaciones con 2. De explícitos positivos el Diario de México suma 14; El Herald de México, 10, y El Nacional, 9.

De los neutros explícitos sólo se manifiestan El Herald de México con 3; Ovaciones, 2, y Excelsior con uno, co-

* Manuel López Gallo, Op. Cit., p. 555

mentario que junto con otro negativo, constituyeron las dos únicas manifestaciones de este diario respecto de esta etapa.*

3.2.10. Capacitación y Desarrollo de Personal.

Ligada estrechamente a la Reforma de Ventanillas se encuentra la V Etapa de la Reforma Administrativa, o sea la de Capacitación y Desarrollo de Personal. Cualesquiera que fueran los cambios operados en las instituciones, el mejoramiento que en ellas se produjera de nada serviría en tanto el personal responsable de llevarlas adelante o de operarlas careciera de la capacidad necesaria para ello. Este es el razonamiento que lleva a la implantación de la V Etapa de la Reforma Administrativa. En total adquiere 59 comentarios (42 positivos, 15 negativos; uno neutro: El Día) a pesar de que empezó a caminar con cierta tardanza en relación a las anteriores: se inicia en julio de 1978. Juicios implícitos positivos: El Nacional, 5; El Sol, 4; y de los diarios restantes, uno. Explícitos positivos: El Heraldo, 15; El Sol, 3; El Heraldo y Excelsior, 2 y Explícitos negativos: El Universal, 2 y El Heraldo, 2.**

3.2.11. Desconcentración.

Otro de los momentos importantes que ha vivido la Refor

* Ver Tabla 23

** Ver Tabla 23

ma Administrativa ha sido el esfuerzo de desconcentración. La desconcentración es una necesidad para el sistema, para su sobrevivencia; en este caso para su eficiencia, inclusive de una manera obvia, evidente. La centralización es en México un resultado histórico; es fruto de nuestras guerras civiles y de nuestra búsqueda de defensa frente al exterior. Se dice que de estar México ocupado por japoneses no tendrían su industria en las partes más altas de la República, como es el centro, sino que la habrían extendido 2 mil kilómetros más hacia el Norte, concretamente en la frontera con los Estados Unidos y también en las costas. Pero aquí se parte de un principio histórico equivocado. Como un reflejo condicionado, defensivo, el país se replegó sobre sí mismo y lo fundamental de sus tareas lo trasladó hacia los puntos que consideraba más alejados de la penetración del extranjero. Asimismo, en lo interno, la necesidad de alcanzar la integración política de la Nación llevó a liquidar cacicazgos existentes a mediados y fines de siglo pasado y que tenían como uno de sus puntos de nutrición económica la administración de las llamadas aduanas interiores. Pero también, con todo y que esto se encuentre avalado por la historia, es menester decir que los orígenes de la centralización se remontan a épocas que llegan hasta los siglos XVI y XVII, a la lucha de España contra Inglaterra; a la exigencia que imponía a la colonia de la Nueva España, la metrópoli, Madrid, de no comerciar con las potencias extran-

jeras, y a la exigencia también de que todas las mercancías pasaran por la ciudad de México con el propósito de tener un control efectivo. Esto significaba simple y llanamente que los habitantes de San Antonio de Béjar, en Texas, los vecinos de Louisiana los de Santa Fe tuvieran que viajar mil kilómetros para comprar artículos susceptibles de ser adquiridos a una decena o centenares. En los años sesenta del presente siglo la centralización empezó a adquirir rasgos de ineficiencia; negativas para la economía y asimismo para la estabilidad emocional de los habitantes del Distrito Federal. El D.F., concentra, junto con la zona metropolitana del Estado de México, más del 50 por ciento de la industria nacional y aproximadamente una sexta parte de la población del país. Fallas desde un punto de vista económico: No había suficiente agua ni energía eléctrica para mantener el ritmo creciente de la industria, del comercio y de los servicios, en la capital de la República; y asimismo había que trasladar un producto 2 mil kilómetros, subirlo a 2 mil metros de altura para posteriormente bajarlo en latido a su punto de partida para que se le consumiera ya transformado. Empezó a evidenciarse en la época de los 60's que no había suficientes escuelas: Primarias, secundarias, preparatorias, superiores, de postgrado, para atender la creciente afluencia de la población que la concentración motivaba. De una manera indirecta, por razones de política económica, y razones históricas esto era responsabi-

lidad del gobierno. De una manera directa lo era, en virtud de que en el suelo del Distrito Federal se mantenían todas las dependencias administrativas federales sin razón de ser. Se podría preguntar con certidumbre qué hacía INMECAFE en la capital de la República, qué la Comisión del Azúcar, qué TABAMEX, qué inclusive la Secretaría de Marina. Considerando los ámbitos de operación de cada una de estas dependencias era lógico pensar que buena parte de ellas debían estar en servicio en algunos otros puntos o regiones del territorio nacional. A esto había que agregar algunos interrogantes que se fueron abriendo paso a medida que se examinaba con mayor profundidad el funcionamiento de la Administración Pública. El pago generó crisis en la Secretaría de Educación Pública. Pero llegó a provocarlo así en la administración pública central, en su conjunto, porque también estaba asignada a una dependencia la expedición de los cheques correspondientes, la Secretaría de Hacienda, primero, y la Secretaría de Programación y Presupuesto, posteriormente. La desconcentración alcanzó 100 comentarios, 68 de ellos positivos, 6 neutros y 26 negativos. El Sol alcanzó 7 implícitos positivos. El Herald, 5, mientras que Novedades y El Universal quedaban en 4. Explícitos positivos: El Sol, 15; Novedades, 8; El Nacional, 5. Implícitos negativos: El Diario de México, 9; Excélsior y Novedades, 2. Explícitos negativos: Excélsior y El Sol, 3, el Diario de México, 2. Neutros explícitos: El Nacional y Novedades, 2,

e implícitos, Excelsior, uno.*

"Simplificación y descentralización son metas paralelas de este momento; de su logro depende que avancemos o que, empantanados por un gobierno complejo y centralizado caigamos a la postre en la tecnocracia" (Alejandro Gil Recasens, Novedades, 13 de febrero de 1978).

Menos dramático quizás, El Nacional editorializaba el 5 de julio de 1979: "Dentro de la Administración Pública la desconcentración es una meta ya insoslayable, porque de ella depende la buena marcha del país, el aligeramiento de zonas de la República que se encuentran en pleno y agobiante congestionamiento y la aplicación directa de las decisiones precisamente en el campo donde son adoptadas".

El 16 de julio de 1979, El Sol de México expresaba en un editorial: "Es alentador que el Plan de desconcentración y reubicación avance". Juicio que coincidía con este expresado seis meses atrás por Salvador González Pérez: "Así que por lo menos en esta labor de desconcentración sí ha funcionado la Reforma Administrativa" (El Sol de México, 2 de diciembre de 1978). **

3.2.12. CORRUPCION.

La honestidad, inscrita en el instrumento jurídico que crea la Coordinación General de Estudios Administrativos, constituye un deber ser, una obligatoriedad, que, exigible

* Ver Tabla 23

** En cuanto a las raíces históricas de la centralización en México puede consultarse: Alejandro de Humboldt, Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España, Resumen Integral. (México: Compañía General de Ediciones, 1953) p. 241

a la burocracia mexicana, tenía un significado positivo. En tal sentido puede decirse que fue elogiada. Como intención. La Reforma Administrativa, en tal virtud, en tal virtud, enarbolaba una bandera que se encontraba en la mente de todos los habitantes de este país. Para desplegarla limpiamente y obtener resultados positivos se apoyaba en los instrumentos que constituyeran parte intrínseca de su existencia y razón de ser: los cambios y los ajustes administrativos. La evaluación era una manera de avanzar hacia la honestidad, es decir, hacia la obligatoriedad de ser honrado; la fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, igualmente; la presupuestación por programa se constituía en una forma adicional de control. Y, claro, por encima de todo, la voluntad política de aplicar la ley y de sancionar con energía a quienes trasgredieran los límites de la función que se les encomendaba y antes que ver por el bienestar público buscaran el propio.

Pero lo positivo es minoritario, en apariencia, para una nación preocupada por limar las aristas que impiden su cabal desarrollo. El deber ser, encomiable, se replegaba, desafortunadamente, frente al ser. La realidad imponía que el atributo honestidad fuera pulverizado, literalmente hablando, por el de corrupción. Que las buenas intenciones se vieran disminuidas hasta desaparecer por los hechos que ilustran cifras como éstas, proporcionadas por la Procuraduría General de la República en las primeras semanas

de 1981: alrededor de dos mil trescientos funcionarios del anterior gobierno y del que estaba en marcha habían sido investigados o encarcelados bajo la acusación de fraudes, malversación de fondos, etcétera. Si consideramos que la administración pública debe tener alrededor de tres mil funcionarios con capacidad de decisión sobre el uso del presupuesto, la gravedad del fenómeno queda revelado.

¿Cómo eliminar la corrupción? Esta fue una pregunta que la Reforma Administrativa se echó auestas. Por supuesto, previamente debió preguntarse algo que posteriormente fue difícil de concebir por los críticos, o al menos de expresarlo con sinceridad: ¿Puede eliminarse la corrupción? Hay argumentos que necesariamente tienen que considerarse: la búsqueda de ser más con el menor esfuerzo lleva a graves distorsiones en ámbitos que aparentemente son legales y moralmente aceptables. Si la corrupción es hacer uso de recursos financieros que no son de nuestra propiedad u obtenerlos al margen de la legalidad, es amplio, vasto y complejo el universo que se abre.

Intrínseco al ser humano, de una parte, y fortalecido por un sistema de libre competencia donde la lucha por la sobrevivencia se agudiza por el atraso económico, la corrupción marcha aceleradamente, al impulso adicional del deslumbramiento que la riqueza produce en una sociedad todavía dominada por el afán de lucro y de poder económico.

La aprehensión de funcionarios públicos se consideró,

paradójicamente, en muchos casos, síntoma del fracaso de la Reforma Administrativa.

El atributo *Corrupción* alcanzó 103 comentarios. De ellos, 71 (69 por ciento) resultaron positivos; 24 (23 por ciento) negativos y 8 neutros. Con todo, habla confianza.

La detención de Fausto Cantú Peña provocó este comentario: "Merecen felicitaciones los gobernantes a quienes corresponde el mérito de esta nueva medida ejemplar de saneamiento de nuestro hediondo medio administrativo". (Iñigo Laviada, Escélsior, 2 de mayo de 1978). A juicio de Federico Osorio Altúzar (Novedades, 15 de mayo de 1978) la Reforma Administrativa podría "impedir la proliferación de la deshonestidad que es motivo de escándalo nacional". Y en El Heraldo, José Robles Martínez reconocía: "La corrupción en México llegó a niveles monstruosos los que la Reforma Administrativa trata de combatir". (8 de febrero de 1978).

3.2.13. Cambio Social y Producción.

Algunas corrientes sociológicas atribuyen a las instituciones capacidad para producir el cambio social. En realidad, el papel que en este sentido pueden jugar las instituciones está determinado por el tipo de instituciones que sean. Un partido político, conciencia colectiva, lo será en la medida en que sepa interpretar adecuadamente las circunstancias sociales y proponer la ruta adecuada para su transformación; un ejército también se inscribe en esta lí-

nea, sobre todo cuando es una institución nueva, forjada en el desarrollo de la lucha política y militar; algunas viejas instituciones como tales, incluso, pueden desempeñar un papel de cambio, bajo los supuestos anteriormente mencionados, como es el caso de la iglesia; las mismas universidades, parte de la superestructura, bajan, con sus conceptos críticos y esclarecedores, hasta los cimientos de la estructura y los estremecen.

La Reforma Administrativa, como programa y por las características específicas en que se desenvuelve el ejercicio del poder en México, tendría una vida efímera. Aunque como proceso sea permanente y obligue a cambios continuos en el aparato burocrático, como institución estaba condenada a seis años de actividad. Con ella, moriría la Coordinación que la encabezaba. Poco más de un lustro no es mucho para transformar una sociedad. El sentido del atributo cambio social, sin embargo, más bien fue enfocado de otra manera: en qué medida los cambios que operaba en la administración pública condicionaban el cambio social, incidían en una transformación de las relaciones sociales del país. En este mismo sentido enfilaba el atributo producción, puesto que la fortaleza del aparato estatal se apoyaba en la estructura administrativa. Mucho se habla -y no podía ser de otra manera- de los espectaculares avances logrados por Petróleos Mexicanos. De ochocientos mil barriles diarios producidos en 1976, pasó a dos millones y medio en 1982. Un salto de esta naturaleza exigía un cambio en el

instrumento productivo. Esto no podía ser únicamente resultado de más gente y más equipo; tenía que haberse operado, como se hizo, una reorganización en la institución.

No parece, sin embargo, haberse apreciado con certeza este hecho. En algún momento, Pemex buscó esclarecerlo, así fuera con cierta timidez. En una publicación especial expresó: "Dentro del marco de la Reforma Administrativa que ha señalado el Gobierno Federal, la Institución ha analizado y adecuado diversas estructuras orgánicas tanto en áreas sustantivas, como en áreas de apoyo y servicio. Entre ellas destacar la Gerencia de Explotación de Yacimientos y la de Ingeniería de Telecomunicaciones dentro de la Subdirección de Explotación; las gerencias de Comercio Exterior, Marina, Ventas y Preveduría y Almacenes dentro de la Subdirección Comercial, a la que también se dotó con una Unidad de Planeación, que unificará y coordinará las labores correspondientes de la rama; así como las superintendencias locales de construcción en distintos lugares de la República, dentro de la Subdirección de Proyecto y Construcción de Obras; y las gerencias de Relaciones Públicas, Servicios Sociales, Seguridad Industrial y Servicios Técnicos Administrativos dentro de la Subdirección Técnica Administrativa".*

Fueron 24 comentarios sobre este atributo. En cinco años no son muchos. Adicionalmente, 14 de ellos son implícitos

* Petroleos Mexicanos, Memoria de Labores, 1980, p. 26.

positivos y dos implícitos negativos. Sólo 8 son explícitos positivos.

Una buena administración significa ganancia, pero también está asociada con la producción: más y mejor. En este caso, evidentemente, la trascendencia política del fenómeno resultó más atractiva que la económica.

3.2.14. Congruencia.

Uno de los atributos que despertaban más expectativa entre los autores era éste, el de la congruencia. Según los términos explicativos en que se manejaba era la búsqueda de evitar duplicación de esfuerzos y de recursos en la administración pública. Y algo más, claro: el esfuerzo por encontrar una justa correspondencia entre lo que se expresa y lo que se hace.

La congruencia atraviesa todas las buenas intenciones de todos los atributos. En sí constituye el universo de la Reforma Administrativa. Lleva implícito todo lo difícil que puede tener una sociedad como la nuestra y un sistema político que demanda la lucha y la vigilancia continuas para evitar que otros no hagan, por ambición, lo que se tiene asignado por función. Las llamadas "áreas grises", campos de actividad administrativa donde la responsabilidad "es de todos y de nadie", constituyen frutos de las imprecisiones de las funciones; pero también son resultado de las fricciones políticas internas.

Como la honestidad, la eficiencia y la eficacia, la congruencia está inscrita en los documentos jurídicos clave de la Reforma Administrativa. Su manejo ideológico fue frecuente. Su planteamiento como un deber ser forzoso de la administración atrajo numerosos comentarios, se encuentra, de hecho, entre los primeros atributos de todos los que integran el Programa de Reforma Administrativa. En total: 187 comentarios. De ellos, 131 positivos (70 por ciento), aunque 103 (55 por ciento) son implícitos. Mismo caso de los negativos, de 51, 44 (23 por ciento del total de comentarios) son implícitos. Se habló mucho, con poca claridad.

3.2.15. Planeación.

Según los estudiosos de la tecnocracia, ésta se encuentra íntimamente ligada a una función específica: la planeación, es decir, la actividad que determina el rumbo de un pueblo sin considerar, en la mayor de las veces, a este mismo pueblo en la toma de decisiones que determinan el destino de sus actos.

"La planificación tecnocrática, producto del industrialismo, refleja los valores de una era que se desvanece rápidamente. Tanto en su variante capitalista como en la comunista, el industrialismo era un sistema encaminado a elevar al máximo el bienestar material. Por esto, para el tecnócrata, ya sea de Detroit o de Kiev, el avance económico es el fin principal, y la tecnología, el principal ins-

trumento. El hecho de que, en una de dichas variantes, el progreso redunde en beneficio privado, y, en la otra, al menos teóricamente, en beneficio público, no altera los caracteres comunes a ambas. La planificación tecnocrática es econocéntrica".*

En México, sin embargo, la planeación pretendió quedar aislada de la tecnocracia. Se le disoció como una actividad imprescindible, necesaria y justa, aunque, en efecto, se produjeron advertencias en cuanto a que no se convirtiera en una función elitista, alejada de los intereses populares; que escapara de la trampa implícita en los estudios y proyectos de gabinete, alejados de la sensibilidad de la sociedad, dictaminados por una sola voluntad arrogándose el derecho de pensar por todos.

Los temores, en realidad, no eran muy diferentes a estos que ya se adelantaba a expresar, décadas atrás, Ortega y Gasset: "Y, en efecto, éste es el comportamiento del especialista. En Política, en arte, en los usos sociales, en las otras ciencias tomará posiciones de primitivo, de ignorantisimo; pero las tomará con energía y suficiencia, sin admitir -y esto es lo paradójico- especialistas de esas cosas. Al especializarlo, la civilización lo ha hecho hermético y satisfecho dentro de su limitación; pero esta misma sensación íntima de dominio y valía le llevará a querer predominar fuera de su especialidad. De donde resulta que aun en este caso, que representa un máximo de hombre-masa,

* Alvin Toffler, El Shock del Futuro, (Madrid: Plaza & Janés, S.A., Editores, 1971).

el resultado es que se comportará sin cualificación y como hombre-masa en casi todas las esferas de la vida".*

¿Para la prensa, era importante la planeación? Seguramente, pero no en demasía, que digamos: 66 comentarios, 35 de ellos implícitos: 42 positivos, la mayoría explícitos. Fue el sexenio de los planes. Sectoriales: de Desarrollo Urbano, de Empleo, etc. Sobre todo: Global de Desarrollo. El fundamental de ellos -el último de los mencionados- tardó.

La prensa, sin embargo, calibró bien este rubro. "Supuesto (de la Reforma Administrativa) es una certera planeación en lo social y, económico" (Bernardo Ponce, EL Sol de México, 27 de diciembre de 1979).

"Para controlar al sector privado se requiere un sector público homogéneo en su actitud y en su comportamiento. Esto no existe a pesar de mecanismos tales como el Gabinete Económico. Es necesario planificar" (Juan Gabriel Valencia, Uno más Uno, 7 de marzo de 1978).

3.2.16. Administración de Justicia.

Se dice que los hombres que deciden sobre la propiedad, la libertad o la vida de un ser humano tienen que ser poco menos que dioses. Esa imagen está muy lejos de la que en nuestro país se tiene de los funcionarios responsables de

* José Ortega y Gasset, La Rebelión de las masas, (Madrid: Espasa Calpe, S.A. Décimo sexta edición, 1964), p. 106.

administrar la justicia. No hablemos ya solamente del caso de los funcionarios públicos, sino del funcionamiento de todos los órganos responsables de la justicia conmutativa; no de las medidas orientadas hacia una mayor justicia social, sino, objetivo más modesto, del tratamiento a los habitantes de este país a partir de la aplicación de la norma penal más elemental.

Fue un esfuerzo reconocido y en lo esencial elogiado, aunque, en el fondo, el escepticismo se constituyera en actitud dominante. Desde los policías hasta los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, pasando por ministerios públicos, secretarios y jueces, disfrutaban de una fama poco envidiable en nuestro país.

El propósito no era cambiar de imagen, sino de organización que abriera posibilidades de un mayor control de las instituciones responsables, de una parte, y, también, de un resultado más efectivo de su tarea.

Entre las medidas realizadas, Alejandro Carrillo Castro, citaba éstas:

- Medidas de colaboración entre autoridades y particulares, como se infiere de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que crea la Dirección General de Participación Ciudadana.

- Cambios sustanciales en la legislación aplicable en delitos imprudenciales.

- Sensibilización a los Agentes Investigadores del Ministerio Público del Fuero Común.

- Creación de la *Visitoría General*.

Fueron 39 los comentarios. Todos positivos, a excepción de 2 (uno del Ovaciones y otro de Uno más Uno).

3.2.17. *Federalismo*:

El *Federalismo* se ha conservado en México más como una aspiración que como una realidad. La centralización económica, fenómeno que proviene de la Colonia, se sostiene en el México independiente y no puede ser eliminado hasta la fecha. Determina la centralización política. Localizado el mal, la orientación general del tratamiento es inequívoco: buscar la manera de transferir recursos y funciones a los gobiernos estatales y estimular una política que en cada una de las entidades federativas propicie un tratamiento semejante para los municipios.

Junto a esto, difícil para un gobierno federal siempre sometido a la insuficiencia financiera, fue más sencillo concentrar anualmente a los tres niveles de gobierno, fundamentalmente al federal y al estatal, para intercambiar puntos de vista y evaluar resultados expuestos clara y abiertamente. Resultados políticos aparte, es complicado encontrar los pasos concretos destinados al fortalecimiento del federalismo. La pluralidad en la representación popular local, sería uno, el fortalecimiento de las delegaciones de las dependencias federales, otro, el apoyo al desarrollo regional, podría considerarse también, al igual que

el proceso de desconcentración de dependencias.

En los hechos, quedaron estas medidas: reorganización de los Comités Promotores del Desarrollo Económico, establecimiento de los Convenios Unicos de Coordinación; Convenios de Coordinación Fiscal, Coordinación Fiscal entre los gobiernos Federal y estatal. Fuer n 29 los comentarios de la prensa: 24 positivos, 17 de ellos explícitos.

4. AUTORES Y DIARIOS

Durante cinco años a partir de diciembre de 1976, 143 autores siguieron la marcha de la Reforma Administrativa. En algunos casos lo hicieron de manera continua, sistemática y congruente, como es el caso de Manuel Buendía, que tanto en Excélsior como en El Universal ocupó el primer sitio como crítico del programa, llegando a sumar 55 frecuencias negativas contra apenas 6 positivas; le siguieron Armando Rojas Arévalo, con 34 negativas, y en la misma línea, Salvador González Pérez, con 24. Salvo el caso de Abraham Mohamed, de Ovaciones, que llega a sumar 16 frecuencias favorables a la Reforma Administrativa, la posición contraria es generalizada entre el columnismo político. En Excélsior destaca también León García Soler, con 13 críticas frente a dos juicios favorables; en el Día, los únicos pronunciamientos negativos parten de dos columnistas: Horacio Quiñónez y Mario Ezcúrdia; en El Heraldo de México está Alfredo Kawage Ramia, con 20, y aparece por primera vez con cero juicios positivos un caricaturista: Abel Quezada, que suma 11 frecuencias negativas; Manuel Mejido, en El Universal, alcanzará, dentro del periódico, un segundo lugar de crítica, con 12 frecuencias, y en La Prensa Augusto Corro mantendrá la línea negativa, en tanto que en el Diario de México se repite el caso Buendía: Armando Rojas Arévalo, habiéndose

situado entre los primeros en El Sol de México, obtiene también el primer sitio en El Diario, con 14 juicios, seguido de otros dos columnistas, Roberto Tapia y Salvador Minjares, con 11 y 7, respectivamente, frente a cero, uno y cero frecuencias positivas respectivamente; en Ovaciones, los también columnistas Félix Fuentes y Juan Bustillos ocupan el segundo y el tercer lugar en la crítica, con diez y con 7 frecuencias respectivamente, aunque en este caso, si bien Félix Fuentes deja de lado así sea una opinión favorable hacia el ámbito de la Reforma Administrativa, Bustillos supera la actitud contraria y suma trece juicios positivos.

Curiosamente los caricaturistas no parecen adoptar una actitud de intransigencia. Siendo, como lo son, críticos por naturaleza, buscados por el sentido agudo con que encuentran las inconsecuencias de los funcionarios públicos, caracterizados por la definición hiriente en muchos casos, pero casi siempre risible, de ángulos políticos, en este caso guardan más bien una actitud de respeto frente a un fenómeno que muestra múltiples posibilidades de desarrollo humorístico. La mayor parte de su ámbito crítico lo encuentran en la llamada Reforma de Ventanillas y, por supuesto, en la burocracia, íntimamente relacionados, como causa y efecto y, secundariamente, en los proyectos de capacitación y desarrollo de personal. La tortuga sigue siendo el símbolo central de las observaciones caricaturescas, aunque en

este caso, la raíz de la lucha contra el influyentismo y la corrupción, el coyote hizo su aparición en los dibujos que describen las oficinas públicas. Los caricaturistas de Excélsior, Sagástegui y Marino, suman ocho frecuencias positivas; Pruneda, desde El Nacional agrega una y Magú colabora con cinco en Uno más Uno. Naranjo y Helioflores suman cinco frecuencias negativas, en tanto que Vázquez Lira, en esa misma tendencia, agrega seis desde Uno más Uno, sumando, con las 11 de Abel Quezada desde Novedades, 22 juicios en contra. El papel que juega el caricaturista de Novedades es evidente, al inclinar radicalmente el peso de la crítica contra la Reforma.

En estas condiciones, sin embargo, la mayoría de los juicios críticos relacionados con la Reforma Administrativa son positivos, considerandos globalmente y a lo largo de esos cinco años. Adicionalmente a los editoriales de los periódicos, quienes finalmente inclinaron el juicio fueron los colaboradores semanales, dispersos y en muchas ocasiones asistemáticos, sin seguir la huella del proceso, paso a paso, como los columnistas, pero haciendo a un lado, asimismo, los análisis epidérmicos, como aconteció en la mayoría de ellos, que salvo algunas excepciones como Buendía, García Soler y José Luis Mejías, quienes aventuraron observaciones y análisis en profundidad, por lo general dedicaron breves comentarios lapidarios a la Reforma y, sobre todo,

a su titular. Pulverizado y disperso en las colaboraciones de 168 articulistas, que representan un 37 por ciento frente al 39.9 que integran los columnistas, el examen de la Reforma Administrativa se produjo con seriedad y frecuentemente con pasión en las plumas de los colaboradores de los 11 diarios más importantes de la capital del país.

Destacan por la frecuencias positivas sobre la Reforma Administrativa: Gerardo Canseco -20- y Ernesto Flores Zavala -15- en El Herald de México; Moisés Ochoa Campos -23-, Iñigo Lavieja -9- y Rafael Pérez Ayala -7-, en Excélsior; en tanto que en Novedades lo hacen Federico Osorio Altúzar, con 35; Angel Escalante Baranda, con 19, y José Luis Rivas, con 18. En El Sol de México es significativo el caso en Enrique Serna Elizondo, que en los primero cinco años llegó a sumar 143 frecuencias positivas. En ese mismo periódico, Daniel Montero Zendejas suma 23 y Juan Martínez de León, 11 frecuencias positivas. En El Universal, Moisés Ochoa Campos emula a los dos columnistas que anteriormente mencionamos. Ocupa el primer lugar en Excélsior, como defensor de la Reforma Administrativa y en El Universal alcanza el tercero con siete frecuencias, solamente superado por Armando Padilla Franyutti -10- y Mauricio Castorena -9-.

En este género periodístico, la excepción está constituida en el diario Uno más Uno. Si bien es cierto que aquí

el número de comentarios fue reducido, tanto como en la Prensa y como en EL Periódico, comparativamente hablando, los porcentajes negativos son altísimos, pese a que el columnismo allí sólo está representado por un elemento, Miguel Angel Granados Chapa, con el auxilio de algún colaborador dominical un poco bromista (Carlos Monsiváis), quien, por otra parte, sólo integra al examen de la Reforma Administrativa una frecuencia, negativa, dicho sea de paso. A excepción hecha de una frecuencia positiva de Arturo Sotomayor que, en cambio, suma 15 negativos, y dos de Pedro Ocampo Ramírez, sin ninguna en contra, Rafael Cardona, Ramiro Díaz Valadez y Juan Gabriel Valencia suman esfuerzos con los caricaturistas para inclinar el periódico hacia una crítica negativa mayoritaria. El ochenta por ciento de las frecuencias de Uno más Uno son negativas mientras el 20 por ciento son positivas.

En total, sumando y comprando las frecuencias, sean éstas positivas o negativas, en cinco años siete periódicos alcanzan o rebasan el 50 por ciento de juicios favorables a la Reforma Administrativa; seis de ellos, en cambio, permanecen abajo de esa cifra. Los primeros, son los siguientes: El Nacional, El Día, Excélsior, El Herald de México, Novedades, El Sol de México, y El Periódico (este último, sin embargo, con una participación escasamente significativa de ocho frecuencias). Los segundos, son estos:

El Universal, Uno más Uno, La Prensa, Diario de México,
Rotativo, Ovaciones.

El ciento por ciento de El Nacional estuvo del lado de la Reforma Administrativa, hecho que bien cuadra al periódico oficial; se encuentran entre el sesenta y setenta por ciento, El Sol de México, Novedades y El Herald de México, y apenas sobrepasan el cincuenta por ciento, El Día, Excelsior y El Periódico. Entre un cincuenta y un cuarenta por ciento se quedaron El Universal, La Prensa y Ovaciones; Rotativo permaneció entre un 40 y un 30; y Diario de México y Uno más Uno entre un 30 y un 20 por ciento.

5. 1982: ANALISIS COMPARATIVO

En el último trimestre de 1981 es advertible un comportamiento diferente de la imagen de la Reforma Administrativa en la prensa. Resulta virtualmente imposible dissociar este hecho del principal acontecimiento político del año y, en especial, de ese periodo, la designación de Miguel de la Madrid Hurtado como candidato del partido oficial al gobierno de la república. Un hombre clasificado entre los más destacados integrantes de la tecnocracia, titular de la dependencia encargada de hacer la evaluación general de la Reforma Administrativa y de encabezarla -"globalizarla" era el término usado.

Los "políticos", pues, habían perdido la batalla. ¿Cómo se reflejaría en la prensa? Los indicadores de finales de 1981, cuando empezaron a reconocerse virtudes aparentemente ocultas de un proceso de cambio administrativo anteriormente confuso, para decir lo menos, implicaba que 1982 tendría características especiales con relación a todos los años anteriores. Es en tal virtud que decidimos no incorporar al análisis cuantitativo general este periodo, sino utilizarlo precisamente como elemento contrastante, que permita advertir la reacción de la prensa frente a los cam-

bios políticos bruscos.

Para empezar, 1982 significaba un repunte de un 12 por ciento para la imagen positiva de la Reforma Administrativa. Durante los primeros cinco años fue cayendo, en promedio, un diez por ciento anual, bajando, por consecuencia, en 1981, hasta un 39 por ciento. De repente, sin que, por otra parte se hubiera hecho nada más en materia de Reforma Administrativa, cuando el programa estaba paralizado como tal y los cambios se dejaban, en todo caso, en los archivos para el posible uso que quisiera hacer de ellos la próxima administración, el Programa de Reforma Administrativa recorre rápidamente un buen tramo en sentido contrario al que llevó durante un lustro. En efecto, de 39.60 por ciento de opiniones positivas recibidas en 1981, el proceso asciende a 52 por ciento en 1982.

A este primer dato, que consideramos significativo, debe agregarse uno de mayor trascendencia. Por primera vez durante todo el sexenio, ese año -1982- el funcionario Alejandro Carrillo Castro obtiene más juicios positivos que negativos, aunque sin sobrepasar a los neutros; pero algo más importante todavía: por primera vez, también, obtiene una cantidad impresionante de comentarios (el 37 por ciento) muy superior al número de opiniones que ese mismo año reciben las otras categorías. En los cinco años anteriores, este funcionario apenas había sumado el

20 por ciento del ámbito Reforma Administrativa. El individuo interesa ahora más que el proceso. Antes, el programa recibió, sobre todo, el impacto de la crítica negativa. Golpeando al proceso se golpeaba de lado, consecuentemente, a quien lo encabezaba y a quienes, de alguna manera se veían implicados en el mismo. Alejandro Carrillo Castro, recibe en 1982, 134 comentarios, de los cuales el 33 por ciento es neutro. Hubo, quizás, algo de rubor en algunos autores, que sin trasponer la línea que separa al elogio del ataque, decidieron permanecer en la serenidad de una decisión neutra.

Debe decirse, sin embargo, en aras de la objetividad y del reconocimiento a las posiciones asumidas por los comentaristas, que aquellos que encabezaron la disección crítica de la Reforma Administrativa y de sus dirigentes, permanecieron casi en su totalidad, fieles a su actitud tomada. Los columnistas, que desde el principio se convirtieron en la piedra angular de la ofensiva, siguieron acumulando puntos negativos: el 37 por ciento de sus 231 comentarios fueron negativos; 29 por ciento fueron positivos y hubo una zona de neutralidad equivalente al 25 por ciento.

José Luis Mejías le dice adiós a la Reforma Administrativa de una manera bastante espinosa: con 10 frecuencias negativas, el nivel de crítica más alto del sexenio; Juan

Nieto Martínez, Armando Rojas Arévalo, Salvador Minjares y Gustavo Mora, conservan la línea. Sus últimas referencias llevan el sello que les caracterizó en los años anteriores. Hay cambios que deben ser consignados: los ocho atributos positivos de Joaquín López Dóriga, los diez de Isabel Arvide y el tránsito de Cantón Zetina hacia una actitud de tratamiento sereno.

En 1982 las caricaturas desaparecen; sólo una, simbólicamente equilibrada, de un atributo positivo y otro negativo de Vázquez Lira en Uno más Uno deja constancia de que el Programa de Reforma Administrativa no había desaparecido del ámbito político mexicano.

Casi se diluyen atributos como producción y participación ciudadana; y apenas queda algún recuerdo de la Reforma Intersectorial (una sola mención), la ambiciosa coordinación entre los organismos del Estado cuyo trabajo resulta determinante para el mantenimiento del perfil económico y político del país.

Poco a poco, en saltos descendentes cada vez menos audibles, el tema se aleja hasta desaparecer. Al inicio del nuevo sereno un resplandor permite advertir, sin embargo, la inevitable sobrevivencia del proceso. En su discurso de toma de posesión, el primero de diciembre de 1982, Miguel

de la Madrid señala como noveno punto del Programa Inmediato de Reordenación Económica: "Reestructuración de la Administración Pública Federal para que actúe con eficacia y agilidad. Aprovecharemos lo mucho que se ha logrado, retificaremos lo que no ha funcionado, haremos las innovaciones indispensables. Sujetaremos el aparato público a la previsión, el orden y la más estricta responsabilidad de los funcionarios".

Será, claro, otra historia.

6. CONCLUSIONES GENERALES.

A manera de conclusiones generales se podrían señalar las siguientes:

Primero, la Reforma Administrativa constituye un intento de actualizar la Administración Pública, ajustándola a una realidad cambiante desde las primeras décadas del presente siglo. Una vez terminada la lucha armada se produjeron algunos cambios administrativos con el propósito de lograr la satisfacción de las demandas sociales que había generado ese movimiento. Podemos citar al respecto los Departamentos Agrario, Pesca, Indigenista, Salubridad, entre otros de tipo estrictamente administrativo. Esos cambios se produjeron en la época cardenista, cuando ya era más que evidente la necesidad de su realización, pero es hasta el sexenio del Presidente José López Portillo cuando se manifiesta como un fenómeno crítico.

A este respecto es importante citar el hecho de que la estructura económica del país era otra, muy diferente a la que pudiéramos identificar en la década de los cuarenta o de los cincuenta. Si a principios de siglo, por 1930, existían 16 organismos descentralizados, para la década de

Los setenta alcanzaban aproximadamente la cifra de novecientos. Esto significa que una serie de organismos y empresas, funcionaban según las reglas y normas de la economía de mercado cuando su propia acumulación cuantitativa estaba determinando cambios cualitativos, políticamente hablando; se había llegado a lo que se llama capital monopolista de Estado.

Es decir, se tocaban los linderos de una sociedad diferente en cuanto a la estructura económica y aún no se realizaban los cambios necesarios para aprovecharlos. De ahí que a principios de 1977, el Presidente José López Portillo haya señalado que el secreto de la Reforma Administrativa se encontraba en la existencia de un organismo capaz de hacer viable la planeación, en la posibilidad de programar y aprovechar óptimamente, por lo tanto, a las empresas del Estado, y al sector público en general. Esto fue más claro posteriormente, con la nacionalización de la banca que también dejó en manos del Estado la capacidad para decidir el destino de la inversión.

A esta primera conclusión general sobre la Reforma Administrativa, debemos asociar las conclusiones concretas de nuestro estudio, que trató de determinar el punto de vista de la prensa sobre este proceso de ajuste.

Puede decirse que la opinión de la prensa está dividida en tres partes: Una que advirtió la importancia del fenómeno desde un punto de vista estratégico: es decir, considera que el fenómeno de Reforma Administrativa es un proceso útil al país y que a fin de cuentas habrá de incidir en el mejor funcionamiento del aparato administrativo y consecuentemente de la nación. Pero es una parte de la prensa consciente, asociada a un estrato político nacional que precisamente por efecto de los cambios que estaba realizando y operando el equipo que llevaba adelante la Reforma Administrativa dentro del gobierno, desplazaba a quienes de alguna manera se consideraba eran las personas más idóneas para continuar gobernando. Y sí, por lo tanto, en lo estratégico pudiera considerar correcto el planteamiento -lo que es advertible en su aceptación de la primera etapa y sobre todo de la planeación- siempre encontró la manera de oponerse, más que a las acciones, a quienes las llevaban a la práctica. De tal manera, esta parte consciente de la prensa critica al proceso de Reforma Administrativa.

En su mayoría, sin embargo, la opinión de la prensa es más bien inconsciente; constituye un estrato de opinión cuyo conocimiento del programa de Reforma Administrativa era circunstancial, epidérmico y se circunscribía a algunos elementos aislados no determinantes. Es el núcleo de la prensa de la capital de la República que critica a la Reforma Administrativa sobre todo por el mal funcionamiento de

Los servicios públicos. De tal manera que la reforma fallaba porque elementos de la burocracia no trabajaban como supuestamente deberían hacerlo, desde el policía de crucero hasta los empleados de ventanilla de los servicios de agua, predial, luz, teléfono, etcétera.

A este estrato de la opinión pública tendríamos que agregar también el segmento que la apoya, pero que por el tipo de argumentos que esgrime, es advertible que tampoco conoce a fondo el proceso. De alguna manera, será porque comparte el gobierno de la república, porque está de acuerdo con alguno de los grupos dominantes o por cualesquiera otros intereses, en su mayoría ofrece su solidaridad al proceso sin que exista evidencia plena de que conociera en profundidad sus propósitos.

De ahí que nuestro planteamiento inicial, de búsqueda de la opinión de la prensa, nos haya conlucido a otros ámbitos de análisis. ¿Por qué razones la prensa en su conjunto actúa de una manera y no de otra o, en todo caso, lo hacen así algunos de sus segmentos?.

Nos acercamos también, a partir de este análisis particular, a una línea de comportamiento que consideramos general. La prensa funciona a partir de asociaciones de tipo

político, de grupo y de tendencia por encima de lo que pudiera considerarse un análisis objetivo. Esta observación que pudiera decirse aventurada, nos parece que se revela en el estudio. No podría juzgarse de otra forma el hecho de que durante cinco años una de las categorías, en este caso Alejandro Carrillo Castro, el político, hubiera sido objeto mínimo de comentario y estudio por parte de la prensa, y que en el último año, sin embargo, se hubiera convertido en el principal motivo de atracción para los analistas, y, asimismo, significativamente hubiera alcanzado más juicios positivos que negativos. Si nosotros consideramos que la figura del entonces candidato del PRI a la presidencia de la República, Miguel de la Madrid, y por esa circunstancia virtual futuro Presidente del país, tenemos que concluir que, factores ajenos al análisis objetivo eran los que estaban determinando el juicio de la prensa, o también que éstos fueron los que determinaron la opinión de la prensa en 1982. Esta conclusión que no buscábamos, se desprende, sin embargo, también del análisis.

En cuanto a la posición de los periódicos, la podemos enunciar de la siguiente manera: El Día es el más neutro, El Sol de México, el más negativo, destaca también como el periódico más interesado, en términos generales, en la Reforma Administrativa. Le siguen El Universal y El Herald

de México.

Habr  seguro, mucho qué corregir en este análisis. Volviendo la vista atrás, sin embargo, advertimos que de alguna manera hemos atrapado un momento importante en la vida política del país; contribución a su memoria.

INDICE Y SIMBOLOGIA DE TABLAS Y GRAFICAS

- T.1. GLOBAL DE GENERO POR AÑO.
- T.2. GLOBAL DE TENDENCIA POR CATEGORIA.
- T.3. GLOBAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA POR CATEGORIA.
- T.4. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA POR CATEGORIA, 1977.
- T.5. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA POR CATEGORIA, 1978.
- T.6. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA POR CATEGORIA, 1979.
- T.7. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA POR CATEGORIA, 1980.
- T.8. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA POR CATEGORIA, 1977 (PORCENTAJE HORIZONTAL).
 - G.8.1. PARCIAL CATEGORIA REFORMA ADMINISTRATIVA CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1977.
 - G.8.2. PARCIAL CATEGORIA COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1977.
 - G.8.3. PARCIAL CATEGORIA ALEJANDRO CARRILLO C. (F) CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1977.
 - G.8.4. PARCIAL CATEGORIA ALEJANDRO CARRILLO C. (P) CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1977.
- T.9. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA POR CATEGORIA, 1978 (PORCENTAJE HORIZONTAL).
 - G.9.1. PARCIAL CATEGORIA REFORMA ADMINISTRATIVA CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1978.
 - G.9.2. PARCIAL CATEGORIA COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1978.
 - G.9.3. PARCIAL CATEGORIA ALEJANDRO CARRILLO (F) CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1978.
 - G.9.4. PARCIAL CATEGORIA ALEJANDRO CARRILLO (P) CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1978.
- T.10. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA POR CATEGORIA, 1979. (PORCENTAJE HORIZONTAL).

- G.10.1. PARCIAL CATEGORIA REFORMA ADMINISTRATIVA CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1979.
- G.10.2. PARCIAL CATEGORIA COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1979.
- G.10.3. PARCIAL CATEGORIA ALEJANDRO CARRILLO C. (F) CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1979.
- G.10.4. PARCIAL CATEGORIA ALEJANDRO CARRILLO C. (P) CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1979.
- T.11. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA POR CATEGORIA, 1980 (PORCENTAJE HORIZONTAL).
 - G.11.1. PARCIAL CATEGORIA REFORMA ADMINISTRATIVA CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1980.
 - G.11.2. PARCIAL CATEGORIA COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1980.
 - G.11.3. PARCIAL CATEGORIA ALEJANDRO CARRILLO C. (F) CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1980.
 - G.11.4. PARCIAL CATEGORIA ALEJANDRO CARRILLO C. (P) CONTRA TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA, 1980.
- T.12. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA POR CATEGORIA, 1981 (PORCENTAJE HORIZONTAL).
- T.13. GLOBAL DE TENDENCIA DE LAS CATEGORIAS POR GENERO.
- T.14. GLOBAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA DE LAS CATEGORIAS POR GENERO.
- T.15. GLOBAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA POR ATRIBUTOS.
- T.16. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA DE LOS ATRIBUTOS, 1977.
- T.17. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA DE LOS ATRIBUTOS, 1978.
- T.18. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA DE LOS ATRIBUTOS, 1979.
- T.19. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA DE LOS ATRIBUTOS, 1980.
- T.20. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA DE LOS ATRIBUTOS, 1981.
- T.21. GLOBAL DE CATEGORIAS POR PERIODICO.
- T.22. GLOBAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA DE CATEGORIAS POR PERIODICOS.
- T.23. GLOBAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA DE ATRIBUTOS POR PERIODICO.

- T. 24. PARCIAL POR MES DE TENDENCIA DE CADA ATRIBUTO, 1977.
 T. 25. PARCIAL POR MES DE TENDENCIA DE CADA ATRIBUTO, 1978.
 T. 26. PARCIAL POR MES DE TENDENCIA DE CADA ATRIBUTO, 1979.
 T. 27. PARCIAL POR MES DE TENDENCIA DE CADA ATRIBUTO, 1980.
 T. 28. PARCIAL POR MES DE TENDENCIA DE CADA ATRIBUTO, 1981.
 T. 29. GLOBAL DE TENDENCIA DEL AUTOR POR PERIODICO.
 T. 30. GENERAL COMPARATIVA, 1982.

SIMBOLOGIA

T.	=	Tabla
G.	=	Gráfica
E.D.	=	Editorial
A.F.	=	Artículo de Fondo.
C.P.	=	Columna Política.
Caric.	=	Caricatura
+	=	Tendencia positiva
0	=	Tendencia neutra
-	=	Tendencia negativa
ACC(F)	=	Alejandro Carrillo Castro (Funcionario)
ACC(P)	=	Alejandro Carrillo Castro (Persona)
CGEA	=	Coordinación General de Estudios Administrativos

NOTA: Se aplicó el término Global para las Tablas en las que se incluyen los resultados de 5 años (1977-1981); Parcial cuando se refieren sólo a un año.

Por motivos de orden físico, -la gran cantidad de material codificado- no fue posible que la Tabla General Comparativa de 1982, quedara integrada en una sola, lo cual hubiera permitido una mejor visión de conjunto para el lector; por tanto, aparece dividida por diarios. En el margen izquierdo aparecen fechas, géneros y el nombre del autor. Las columnas superiores corresponden a: 1) Los 19 atributos de la Categoría Reforma Administrativa (Modernización, Burocracia, etc.); 2) La Categoría ACC (F); 3) La Categoría ACC (P); 4) La Categoría CGEA; 5) La columna Autor contiene las cifras totales correspondientes a cada uno de los escritores; y, 6) La columna Periódico reúne las cifras totales correspondientes a cada diario.

Cada columna se subclasificó, a su vez, en las Tendencias + (positiva; 0 (neutra); -(negativa), y cada una de éstas se desglosó en I (Implícita) y E (Explícita).

Al final de esta tabla, después del último diario codificado -El Periódico-, se encuentran los totales globales en forma vertical.

T.1. GLOBAL DE GENERO POR AÑO.

AÑOS	ART. FONDO		EDITORIAL		COL. POL.		CAPTELES		TOTAL	
	NUM	?	NUM	?	NUM	?	NUM	?	TOTAL	?
1977	34	7.50	33	7.28	6	1.32	4	0.88	77	16.99
1978	66	14.56	37	8.16	15	3.31	9	1.98	127	26.03
1979	31	6.84	21	4.53	11	2.42	3	0.66	66	14.56
1980	20	4.41	18	3.97	40	8.53	2	0.04	80	17.66
1981	17	3.75	16	3.53	68	15.01	2	0.04	103	22.73
TOTAL	168	37.08	125	27.59	140	30.90	20	4.41	453	100.00

T.2. GLOBAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA POR CATEGORIA.

CATEGORIA	POSITIVOS		NEUTRO		NEGATIVO		TOTAL	
	NUM	%	NUM	%	NUM	%	NUM	%
REF. ADM.	1333	52.31	117	4.59	549	21.54	1999	79.45
C G E A	21	0.82	10	0.39	5	0.19	36	1.41
ACC (FUN)	167	6.55	89	3.49	240	9.41	496	19.46
ACC (PER)	7	0.27	2	0.07	8	0.31	17	0.66
T O T A L	1528	59.96	218	8.55	802	31.47	2548	100.00

T. 3. GLOBAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA POR CATEGORIA.

CATEGORIA	POSITIVOS				NEUTRO				NEGATIVO				TOTAL			
	IMPLICITO		EXPLICITO		IMPLICITO		EXPLICITO		IMPLICITO		EXPLICITO		IMPLICITO		EXPLICITO	
	NUM.	%	NUM.	%	NUM.	%	NUM.	%	NUM.	%	NUM.	%	NUM.	%	NUM.	%
REF. ADM.	722	28.33	611	23.07	61	2.39	56	2.19	378	14.83	171	6.71	1161	45.88	838	33.28
C G E A	10	0.39	11	0.43	7	0.27	3	0.01	2	0.07	3	0.11	19	0.74	17	0.66
ACC (FUN)	88	3.45	79	3.10	23	0.90	06	2.59	169	6.24	81	3.17	270	10.69	326	12.88
ACC (PER)	5	0.19	2	0.07	0	0.00	2	0.07	3	0.11	5	0.19	8	0.31	9	0.35
T O T A L	825	32.27	703	27.59	91	3.57	127	4.98	542	21.27	260	10.20	1458	57.22	1000	42.77

T.4. PARCIAL DE TENDENCIA IMPLICITA Y EXPLICITA POR CATEGORIA, 1977.

CATEGORIA	POSITIVOS				NEUTRO				NEGATIVO				TOTAL			
	IMPLICITO		EXPLICITO		IMPLICITO		EXPLICITO		IMPLICITO		EXPLICITO		IMPLICITO		EXPLICITO	
	NUM.	%	NUM.	%	NUM.	%	NUM.	%	NUM.	%	NUM.	%	NUM.	%	NUM.	%
REF. ADM.	207	49.40	91	21.72	4	0.95	1	0.24	67	15.99	13	3.10	278	66.35	105	25.06
C G F A	0	0.00	0	0.00	1	0.24	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1	0.24	0	0.00
ACC (FON)	17	4.06	2	0.48	0	0.00	0	0.00	10	2.39	2	0.48	27	6.44	4	0.95
ACC (PEF)	2	0.48	2	0.48	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	2	0.48	2	0.48
T O T A L	226	53.94	95	22.67	5	1.19	1	0.24	77	18.38	15	3.58	308	73.51	111	26.49

BIBLIOGRAFIA

- Basáñez, Miguel. La Lucha por la Hegemonía en México. 1968-1980. México, Siglo XXI Editores, Segunda Edición, 1982.
- Berelson, Bernard. "Análisis de Contenido". Handbook of Social Psychology. Massachusetts: Addison Wesley Publishing Co., 1954. Traducción Alfonso Chacón. México: UNAM, 1969.
- Berelson, Bernard. "La Comunicación Colectiva y la Opinión Pública". Walter Lippman. Public Opinion. University of Illinois Press, 1948. Traducción Adolfo Chacón. México: UNAM, 1977.
- Boletín de Estudios Administrativos No. 10. México, Presidencia de la República, C.G.E.A., 1978.
- Carrilo Castro, Alejandro, La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Uno de los Medios para Alcanzar el Modelo de País al que Aspiramos, México, Ed. del ISSSTE, 1977.
- Ceceña, José Luis, México de la Orbits Imperial. México, Ediciones El Caballito, 10a. ed. 1979.
- Danielson, Wayne A. "El Análisis de Contenido y la Investigación Sobre la Comunicación". R. Nafziger y D. White. Introducción a la Investigación Sobre la Comunicación Colectiva. Louisiana State University, 1963. Traducción Adolfo Chacón. México: UNAM, 1971.

El Gobierno Mexicano, Mexico, Presidencia de la República,
enero de 1977.

Flores Gómez, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo. No-
ciones de Derecho Positivo Mexicano, México, Ed.
Universales, Distribuido por la UNAM, 1971.

Gurevitch, Michael, et al. Mass Communication and Society.
Great Britain, The Open University Press, 1979.

Holsti, Ole R., "El Diseño de Investigación en el Análisis
de Contenido". Content Analysis for the Social Sciences
and Humanities. Massachussets, Addison-Wesley
Publishing Co., 1969. Traducción Adolfo Chacón.
México: UNAM, 1971.

Humboldt, Alejandro de. Ensayo Político sobre el Reino
de la Nueva España, Resumen Integral. México, Com-
pañía General de Ediciones, 1953.

Kraus, Sidney and Davis, Dennis. The Effects of Mass
Communication on Political Behavior. Unites States
of America, The Pennsylvania State University Press,
1978.

López Gallo, Manuel, Economía Política en la Historia de
México, Ediciones El Caballito, 18ava. ed., 1980.

Mills, Wright. La imaginación sociológica. México, Fondo
de Cultura Económica, 1971.

Ortega y Gasset, José. La Rebelión de las Masas. Madrid,
Espasa Calpe, 16ava. ed., 1964.

Petroleos Mexicanos, Memoria de Labores, 1980.

Sauvy, Alfred. La Opinión Pública. Los Libros del Mirasol,
S.A., Buenos Aires, Fabril Editora, 1961.

Toffler, Alvin. El Shock del Futuro. Madrid, Plaza & James,
S. A., 1971.

HEMEROGRAFIA*

- El Nacional. Director Mario Escurdia. Editoriales, Artículos de Fondo, Columnas Políticas y Caricaturas sobre Reforma Administrativa de diciembre de 1976 a noviembre de 1982.
- El Día. Director Fundador, Enrique Ramírez y Ramírez; Directora General, Socorro Díaz. Editoriales, Artículos de Fondo, Columnas Políticas y Caricaturas sobre Reforma Administrativa, de diciembre de 1976 a noviembre de 1982.
- Excélsior. Director General, Regino Díaz. Excélsior Cía Editorial, S.C.L. Editoriales, Artículos de Fondo, Columnas Políticas y Caricaturas sobre la Reforma Administrativa, de diciembre de 1976 a noviembre de 1982.
- El Universal. Presidente y Director General, Juan Francisco Ealy Ortiz. Editoriales, Artículos de Fondo, Columnas Políticas y Caricaturas sobre Reforma Administrativa, de diciembre de 1976 a noviembre de 1982.
- Uno más Uno. Director General, Manuel Becerra Acosta. Editorial Uno, S.A. de C.V. Editoriales, Artículos de Fondo, Columnas Política y Caricaturas sobre Reforma Administrativa, de diciembre de 1976 a noviembre de 1982.
- La Prensa. Director y Gerente General, Mario Santaela. Editoriales, Artículos de Fondo, Columnas Políticas y Caricaturas, de diciembre de 1976 a noviembre de 1982.
- El Heraldo de México. Director, Gabriel Alarcón V. Ed. El Heraldo de México S.A. Editoriales, Artículos de Fondo, Columnas Políticas y Caricaturas, de diciembre de 1976 a noviembre de 1982.

Novedades. Presidente y Director General, Rómulo O'Farril Jr. Novedades Editores. Editoriales, Artículos de Fondo, Columnas Políticas y Caricaturas, de diciembre de 1976 a noviembre de 1982.

El Sol de México. Presidente y Director General, Mario Vázquez Raña. Organización Editorial Mexicana. Editoriales, Artículos de Fondo, Columnas Políticas y Caricaturas, de diciembre de 1976 a noviembre de 1982.

Diario de México. Director General, Federico Bracamontes. Editoriales, Artículos de Fondo, Columnas Políticas y Caricaturas de diciembre de 1976 a noviembre de 1982.

Rotativo. Director, Luis C. Márquez. Editoriales, Artículos de Fondo Columnas Políticas y Caricaturas, de diciembre de 1976 a noviembre de 1982.

Ovaciones. Director, G. Parra. Editoriales, Artículos de Fondo, Columnas Políticas, y Caricaturas, de diciembre de 1976 a noviembre de 1982.

El Periódico. Director, Manuel Michel. Editoriales, Artículos de Fondo, Columnas Políticas y Caricaturas, de diciembre de 1976 a noviembre de 1982.

* Para una mayor información de los artículos utilizados en el análisis, ver los cuadros correspondientes.